

Warszawa, 23 września 2015 r.

**Stanowisko**  
**Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji**  
**Krajowej Rady Radców Prawnych**  
**w sprawie kwalifikacji podjęcia pracy w organach ścigania jako przesłanki**  
**zawieszenia prawa wykonywania zawodu**

## 1. Przedstawione pytanie

Niniejsze stanowisko zostało sporządzone w związku z prośbą o odpowiedź na postawione pytanie o interpretację art. 28 ustawy o radcach prawnych, a w szczególności o ocenę, czy zatrudnienie na stanowisku Naczelnika Wydziału Inwestycji i Remontów Komendy Wojewódzkiej Policji stanowi przesłankę zawieszenia prawa do wykonywania zawodu radcy prawnego.

1. **Relevantne przepisy** ustawy o radcach prawnych z dnia 6 lipca 1982 r. (Dz.U. Nr 19, poz. 145), tekst jednolity z dnia 18 marca 2015 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 507) – dalej u.r.p.

Art. 28.

1. Zawieszenie prawa do wykonywania zawodu radcy prawnego następuje w wypadku:

1) wykonywania zawodu adwokata;

2) podjęcia pracy w organach wymiaru sprawiedliwości, w organach ścigania lub kancelarii notarialnej;

3) podjęcia pracy w Prokuraturze Generalnej Skarbu Państwa.

2. Zawieszenie prawa do wykonywania zawodu radcy prawnego następuje także z chwilą uprawomocnienia się orzeczenia dyscyplinarnego o zastosowaniu tej kary.

3. Zawieszenia prawa do wykonywania zawodu radcy prawnego nie stosuje się wobec zatrudnionych na stanowiskach radców prawnych w organach, o których mowa w ust. 1 pkt 2.

(...)

## 2. Analiza istniejącej regulacji

Powołana powyżej regulacja zawarta w art. 28 u.r.p. jest pozornie jednoznaczna – zatrudnienie w organach ścigania, za wyjątkiem zatrudnienia na stanowisku radcy prawnego, stanowi przesłankę zawieszenia prawa wykonywania zawodu. Stosowanie tego przepisu w konkretnych przypadkach, uwzględniających ich odrębności (dotyczące miejsca zatrudnienia, wielości miejsc zatrudnienia, treści umowy o pracę, zakresu obowiązków, nazewnictwa stanowisk itp.) może jednak nasuwać praktyczne wątpliwości, dla usunięcia których konieczna jest pogłębiona analiza obejmująca przede

wszystkim ustalenie znaczenia pojęć „organ ścigania” oraz „stanowisko radcy prawnego”.

Obowiązujące akty normatywne nie definiują wprost pojęcia „organ ścigania”, definicję taką można wszakże zrekonstruować z treści przepisów Kodeksu postępowania karnego (ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Dz.U. Nr 89, poz. 555 – dalej k.p.k.). Z treści art. 10 § 1 k.p.k. wynika, że organami powołanymi do ścigania przestępstw są organy prowadzące postępowanie przygotowawcze, mimo że w pewnych wypadkach nie są uprawnione do wniesienia i popierania oskarżenia przed sądem. Obowiązek wszczęcia postępowania przygotowawczego został nałożony na prokuratora, Policję, a także inne organy, którym z mocy ustawy przysługują uprawnienia Policji (art. 298 § 1 - zgodnie natomiast z art. 312 k.p.k. uprawnienia Policji przysługują także: 1) organom Straży Granicznej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Służby Celnej, Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz Żandarmerii Wojskowej, w zakresie ich właściwości, 2) innym organom przewidzianym w przepisach szczególnych). W przedstawionym stanie faktycznym nie budzi wątpliwości, że Policja jest organem ścigania, przy czym ustawodawca nie powiązał pojęcia „organ ścigania” z konkretnym rodzajem służby, wyróżnianym zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o Policji z dnia 6 kwietnia 1990 r. tj. z dnia 20 lutego 2015 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 355) tj. służby: kryminalnej, śledczej, prewencyjnej oraz wspomagającej działalność Policji w zakresie organizacyjnym, logistycznym i technicznym. Za szerokim ujęciem pojęcia „organ ścigania”, obejmującym Policję w całości, bez relatywizowania tego pojęcia do konkretnej służby (w domyśle tylko kryminalnej i śledczej) przemawia także dotychczasowe orzecznictwo sądowe. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 24 kwietnia 1997 r. (sygn. akt. III SZ 1/97, opubl. Legalis), skupiając się wprawdzie na innym zagadnieniu będącym przedmiotem sporu, jako oczywisty fakt potraktował okoliczność, iż podjęcie pracy w Wyższej Szkole Policji w Szczytnie (jako wykładowca prawa cywilnego), stanowi zatrudnienie w organach ścigania będące zarazem przesłanką zawieszenia praw wykonywania zawodu radcy prawnego. Wydaje się, iż intencją regulacji zawartej w art. 28 jest zapobieżenie potencjalnemu choćby konfliktowi interesów i wywieraniu na radcę prawnego zatrudnionego w Policji na stanowisku innym niż radca prawny (nie chronionego zatem w tym zakresie przepisami ustawy o radcach prawnych) presji z jakiegokolwiek strony, jak również nadużywaniu stanowiska. Można jednak postawić zasadne pytanie, czy jest to właściwy środek do uniknięcia takiego konfliktu interesów i czy wprowadzając takie ograniczenie ustawodawca nie dokonał nadmiernego ograniczenia swobody podejmowania zatrudnienia, naruszając tym samym zasadę proporcjonalności.

Odnosząc powyższe rozważania do postawionego pytania należy jednak stwierdzić, iż w obowiązującym stanie prawnym zatrudnienie na stanowisku Naczelnika Wydziału Inwestycji i Remontów Komendy Wojewódzkiej Policji jest podjęciem pracy w organach ścigania, o jakim mowa w art. 28 u.r.p.

Zawieszenia prawa do wykonywania zawodu radcy prawnego nie stosuje się wobec zatrudnionych na stanowiskach radców prawnych w organach ścigania. Ta regulacja, zawarta w ust. 3 art. 28 u.r.p., stanowi zatem wyjątek od reguły, zgodnie z którą

zawieszenie prawa wykonywania zawodu radcy prawnego następuje w wypadku podjęcia pracy w organach ścigania.

Uwzględniając istotną w tym wypadku dyrektywę interpretacyjną „*exceptiones non sunt extendendae*” należy zatem ustalić zakres pojęcia „zatrudnienie na stanowisku radcy prawnego”.

Jedną z form wykonywania zawodu radcy prawnego zgodnie z art. 8 u.r.p. jest wykonywanie zawodu w ramach stosunku pracy. Wykonywanie zawodu radcy prawnego w ramach stosunku pracy ma miejsce wyłącznie wtedy, gdy wynika to z treści zawartej z osobą posiadającą prawo wykonywania zawodu radcy prawnego umowy o pracę, należy bowiem zważyć, iż z jednej strony co do zasady radca prawny może podejmować zatrudnienie na innych stanowiskach, z drugiej zaś strony umowa o pracę z osobą nie posiadającą prawa wykonywania zawodu radcy prawnego może obejmować czynności odpowiadające częściowo świadczeniu pomocy prawnej.

Ustawa o radcach prawnych nie dotyczy wykonywania innych zawodów, a przede wszystkim nie zabrania radcom prawnym wykonywania innych zawodów (zajmowania innych stanowisk), czy pracodawcom zatrudniania radców prawnych (osób wpisanych na listę radców prawnych) na innych stanowiskach, czy w innym charakterze. Przepisy ustawy o radcach prawnych nie stanowią przeszkody w zaoferowaniu osobie zajmującej stanowisko radcy prawnego innego stanowiska. Na takim innym stanowisku bowiem do osoby wpisanej na listę radców prawnych, po prostu nie stosowałyby się ustawy o radcach prawnych (por. Wyrok Sądu Najwyższego - Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 5 marca 1999 r. I PKN 621/98, publ. Legalis.). Ustawa o radcach prawnych nie ustanawia też na rzecz osób wpisanych na listę radców prawnych monopolu świadczenia pomocy prawnej.

„Zatrudnienie na stanowisku radcy prawnego” wynika z zawartej umowy o pracę – zgodnie z art. 29 Kodeksu pracy (Kodeks pracy z dnia 26 czerwca 1974 r. tj. z dnia 17 września 2014 r., Dz.U. z 2014 r. poz. 1502 – dalej k.p.) umowa o pracę określa strony umowy, rodzaj umowy, datę jej zawarcia oraz warunki pracy i płacy, w szczególności rodzaj pracy. Określenie rodzaju pracy odbywa się przez wskazanie zawodu lub stanowiska pracy (rozumianego jako podstawowy, najmniejszy element struktury organizacyjnej urzędu, ze ściśle przyporządkowanym zakresem zadań, uwzględnionym w opisie stanowiska pracy – dokumencie organizacyjnym zawierającym informacje dotyczące stanowiska pracy, ze szczególnym uwzględnieniem zadań na danym stanowisku, odpowiedzialności i wymaganych kompetencji lub właśnie zawodu). Teoretycznie możliwe jest wykonywanie zawodu radcy prawnego w ramach stosunku prac na podstawie umowy nie wskazującej zawodu czy stanowiska, a jedynie szczegółowy zakres obowiązków pokrywający się z zakresem pomocy prawnej udzielanej przez radcę prawnego, takie rozwiązania w praktyce nie są jednak spotykane, a z całą pewnością nie można konstruować w ten sposób zatrudnienia w podmiocie w którym obowiązuje wykaz stanowisk obejmujący stanowisko radcy prawnego (taka konstrukcja stanowiłaby wówczas obejście prawa). Powierzenie przez pracodawcę osobie wpisanej na listę radców prawnych a zatrudnionej na innym stanowisku czynności z zakresu świadczenia pomocy prawnej, przy wykonywaniu których niezbędne jest prawo wykonywania zawodu, co do zasady nie powinno mieć miejsca (może odbywać się na podstawie dodatkowej umowy zlecenia).

Ustalenie, czy dana osoba, posiadająca prawo wykonywania zawodu radcy prawnego jest zatrudniona w danym podmiocie na stanowisku radcy prawnego powinno być jednoznaczne, a konieczne jest ze względu na określenie praw i obowiązków zatrudnionego. Stosunek pracy radcy prawnego podlega bowiem dualistycznej regulacji – przepisów prawa pracy oraz przepisów ustawy o radcach prawnych, które mają charakter gwarancyjno-ochronny, stosowane są jednak, podkreślmy ponownie, wobec osoby zatrudnionej na stanowisku radcy prawnego, a nie do osoby posiadającej prawo wykonywania zawodu radcy prawnego zatrudnionej na innym stanowisku. To właśnie fakt, iż te przepisy gwarancyjno-ochronne nie obejmują radcy zatrudnionego na innym stanowisku, stanowi argument do przyjęcia, iż zatrudnienie na takim innym stanowisku w określonych organach (z zatrudnieniem w których łączą się potencjalne konflikty interesów lub szczególna podległość służbowa) powinno skutkować zawieszeniem prawa wykonywania zawodu.

Wspomniane przepisy gwarancyjno-ochronne stanowią, iż pracodawca nie może:

- związać zatrudnionego przez siebie radcę prawnego, który mu świadczy pomoc prawną, poleceniem co do treści opinii prawnej (art. 13 u.r.p.),
- naruszyć zasady samodzielności prowadzenia sprawy przez radcę prawnego (art. 14 u.r.p.),
- polecić radcy prawnemu wykonania czynności zawodowej, od której powinien się on wyłączyć (art. 15 u.r.p.).

Te zasady wykonywania zawodu stanowią ustawowe granice pracowniczego podporządkowania radcy pracodawcy. W ten obszar nie wkracza kierownictwo sprawowane przez pracodawcę.

Ponadto zgodnie z art. 9 ust. 4 u.r.p. radcy prawnemu nie można polecać wykonania czynności wykraczającej poza zakres pomocy prawnej.

Intencją powyższych przepisów jest stworzenie radcy gwarancji niezależności przy świadczeniu pomocy prawnej oraz zapobieganie konfliktowi interesów. Podkreślają one również prestiż i godność tego zawodu zaufania publicznego. W szczególności gwarantują dochowanie w wykonywaniu zawodu niezależności rozumianej jako prawo, ale i obowiązek przedstawiania nieskrępowanego, profesjonalnego poglądu (por. Status prawny radcy prawnego jako pracownika, r.pr. Jan Łoziński, r.pr. Zenon Klatka, MoPr 2005, Nr 3).

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, iż zatrudnienie na stanowisku Naczelnika Wydziału Inwestycji i Remontów Komendy Wojewódzkiej Policji nie jest zatrudnieniem na stanowisku radcy prawnego, nawet jeśli zatrudniony miałby wykonywać obsługę prawną tegoż wydziału. Nie stanowi zatem wyjątku o którym mowa w art. 28 ust. 3 u.r.p., wyłączającego zawieszenia prawa do wykonywania zawodu radcy prawnego.

### 3. Wnioski/postulaty

Przeprowadzona analiza wskazuje, iż w przedstawionym w pytaniu stanie faktycznym, zatrudnienia osoby posiadającej prawo wykonywania zawodu radcy prawnego na stanowisku Naczelnika Wydziału Inwestycji i Remontów Komendy Wojewódzkiej Policji stanowi przesłankę zawieszenia praw wykonywania zawodu zgodnie z art. 28 ust. 2 u.r.p., a do wniosku takiego prowadzi jednoznaczna wykładnia językowa.

Należy przy tym zauważyć, iż wskazana sankcja jest surowa i nadmiernie ingeruje w swobodę wykonywania zawodu, podejmowania pracy i wykonywania działalności gospodarczej, ograniczając je bez dostatecznie wskazanego uzasadnienia. W tym zakresie należy rozważyć podjęcie inicjatywy ustawodawczej, która doprowadziłaby do doprecyzowania i zwężenia przesłanek zawieszenia prawa wykonywania zawodu.

Marcin Sala – Szczypiński

radca prawny