



Warszawa, dnia 29 sierpnia 2025r.

Szanowna Pani

Dziekan

Szanowna Pani A.

W odpowiedzi na pismo znak Dziekana Rady Okręgowej Izby Radców Prawnych w z dnia 14 maja 2025r., doręczone do Krajowej Rady Radców Prawnych w dniu 19 maja 2025r. z prośbą o zajęcie stanowiska, w związku z pytaniem skierowanym do Okręgowej Izby Radców Prawnych w K. przez r.pr. A, w sprawie dopuszczalności złożenia przez radcę prawnego świadczącego pomoc prawną na podstawie umowy o pracę oświadczenia majątkowego na polecenie pracodawcy, o którym mowa w art. 32 ustawy z dnia 21 listopada 2008r. o pracownikach samorządowych¹, Komisja Etyki i Wykonywania Zawodu Krajowej Rady Radców Prawnych uprzejmie informuje, wskazując równocześnie, że ocena i poglądy poniżej wyrażone nie są jednolicie przyjmowane w Komisji, co następuje.

- 1) **Żądanie osoby upoważnionej do dokonywania czynności w sprawach z zakresu prawa pracy w urzędzie marszałkowskim złożenia przez zatrudnionych w nim radców prawnych oświadczeń o stanie majątkowym według wzoru określonego w art. 32 ust. 3 UPS stanowi żądanie bez podstawy prawnej, a to z uwagi na wyłączenie przez art. 3 UPS stosowania przepisu art. 32 UPS w stosunku do radców prawnych, jako pracowników zatrudnionych w jednostce wymienionej w art. 2 pkt 1) UPS, których status prawny określają odrębne przepisy.**
- 2) **Brak podstawy prawnej do żądania złożenia przez radców prawnych zatrudnionych w urzędzie marszałkowskim oświadczeń o stanie majątkowym według wzoru określonego w art. 32 ust. 3 UPS oznacza w konsekwencji brak podstawy prawnej do analizy danych zawartych w tych oświadczeniach przez kierownika jednostki, w której radcowie prawni są zatrudnieni, o której mowa w art. 32 ust. 2 UPS, z przyczyn wskazanych w pkt 1).**
- 3) **Niedopuszczalne jest, jako czynność bez podstawy prawnej, wprowadzenie w jakimkolwiek akcie prawa wewnętrznego w urzędzie marszałkowskim oraz w jakiegokolwiek innej regulacji, w tym kształtującej indywidualny stosunek pracy, postanowienia zobowiązującego radców prawnych zatrudnionych w urzędzie marszałkowskim do składania oświadczeń o stanie majątkowym, z przyczyn wskazanych w pkt 1).**

¹ T.j. Dz.U. z 2024r. poz. 1135.



I.

Stan faktyczny sprawy

1. Przedstawione do oceny Komisji Etyki i Wykonywania Zawodu Krajowej Rady Radców Prawnych zagadnienie „powstało z uwagi na wydanie przez Marszałka Województwa Śląskiego, działającego na podstawie art. 32 ust 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, zarządzenia nr 44/25 z dnia 28 kwietnia 2025 r. w sprawie oświadczeń majątkowych składanych przez pracowników Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego — obowiązkiem złożenia oświadczeń majątkowych w terminie do 30 maja 2025 r. objęto m.in. radców prawnych. W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Śląskiego zatrudnionych jest obecnie 20 radców prawnych, w tym 5 radców prawnych należących do OIRP w Opolu”².

II.

Zakres podmiotowy art. 32 ustawy z dnia 21 listopada 2008r. o pracownikach samorządowych w kontekście zatrudnienia radców prawnych w jednostkach wymienionych w art. 2 tej ustawy

2. Art. 32 ustawy z dnia 21 listopada 2008r. o pracownikach samorządowych (dalej: UPS albo ustawa o pracownikach samorządowych) stanowi:

Art. 32.

1. *Na żądanie osoby upoważnionej do dokonywania czynności w sprawach z zakresu prawa pracy pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym na kierowniczym stanowisku urzędniczym, jest obowiązany złożyć oświadczenie o stanie majątkowym.*
2. *Analizy danych zawartych w oświadczeniu dokonuje kierownik jednostki, w której pracownik samorządowy jest zatrudniony.*
3. *Pracownik samorządowy, o którym mowa w ust. 1, składa oświadczenie o stanie majątkowym według wzoru oświadczenia majątkowego określonego na podstawie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 i 721) dla wójta, zastępcy wójta, sekretarza gminy, skarbnika gminy, kierownika jednostki organizacyjnej gminy, osoby zarządzającej i członka organu zarządzającego gminną osobą prawną oraz osoby wydającej decyzje administracyjne w imieniu wójta.*

Uwagi wstępne

3. Rozstrzygając problem stosowania art. 32 UPS do radców prawnych zatrudnionych w urzędzie marszałkowskim zauważyć w pierwszej kolejności należy, że **ustawa o pracownikach samorządowych zawiera przepisy prawa pracy określające status prawny pracowników**

² Zob. pismo r.pr. A. z dnia 6 maja 2025r. – załącznik do pisma znak OIRP/3599/2025 Dziekana Rady Okręgowej Izby Radców Prawnych w K.z dnia 14 maja 2025r. do Przewodniczącej Komisji Etyki i Wykonywania Zawodu Krajowej Rady Radców Prawnych r. pr. dr Katarzyny Palki – Bartoszek.



samorządowych, stosowane w szczególności do pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach marszałkowskich, ustanowione w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego i bezstronnego wykonywania zadań publicznych przez samorząd terytorialny (art. 1 i art. 2 pkt 1 UPS). Pojęcie pracownika samorządowego na gruncie ustawy o pracownikach samorządowych identyfikowane jest wyłącznie poprzez kryterium przedmiotowe zatrudnienia w określonych w art. 2 ust. 1 kategoriach podmiotów. Odrębną kwestią jest zakres stosowania przepisów ustawy do tak rozumianej kategorii pracowników³. Uwagi w tym kontekście wymaga w szczególności art. 3 UPS, o czym szerzej mowa jest w dalszej części stanowiska. Na marginesie dostrzec przy tym trzeba, że w żadnym przepisie ustawy o pracownikach samorządowych nie jest wymieniony radca prawny.

Identyfikacja pracowników samorządowych zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych w kontekście radcy prawnego jako pracownika samorządowego

4. Identyfikując, ze względu na zakres podmiotowy art. 32 ust. 1 UPS, pracowników samorządowych zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych, w tym na kierowniczych stanowiskach urzędniczych, w urzędzie marszałkowskim uwagi wymaga, w związku z brakiem dookreślenia tych stanowisk w samej ustawie, delegacja zawarta w art. 37 UPS dla Rady Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia m.in. wykazu stanowisk, z uwzględnieniem podziału na stanowiska kierownicze urzędnicze, urzędnicze, pomocnicze i obsługi (ust. 1 pkt 1), która została zmaterializowana w postaci rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 października 2021r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych⁴. Wskazać należy, że zgodnie z powołanym rozporządzeniem **radca prawny przypisany jest do stanowiska urzędniczego na potrzeby określenia minimalnego poziomu wynagrodzenia zasadniczego, z odesłaniem w odniesieniu do minimalnych wymagań kwalifikacyjnych, a w ich ramach wykształcenia oraz umiejętności zawodowych, a także stażu pracy do przepisów odrębnych⁵. Zauważyć przy tym należy, że podstawą prawną zatrudnienia radców prawnych, jako pracowników samorządowych przypisanych do stanowisk urzędniczych, jest umowa o pracę, a to zgodnie z postanowieniami art. 4 ust. 2 pkt 1) w związku z ust. 1 pkt 3) UPS.**

³ Zob.: Agnieszka Rzetecka – Gil, Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz, LexisNexis 2009 – komentarz do art. 3, tezy 1 – 3 i powołana tam literatura przedmiotu; Jakub Stelina [w:] Artur Rycak, Magdalena Rycak, Jakub Stelina, Jerzy Stępień, Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz, wyd. II, WK 2016 – komentarz do art. 3, teza 1; Marcin Wujczyk [w:] Krzysztof W. Baran (red.), Pracownicy samorządowi. Wynagradzanie pracowników samorządowych. Komentarz. WKP 2023 – komentarz do art. 3, teza 1 (z powołaniem się na pogląd J. Steliny).

⁴ Dz.U. z 2024r. poz. 1638 z późn. zm.

⁵ Zob. Załącznik Nr 3 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 października 2021r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych – Kwoty minimalnego miesięcznego poziomu wynagrodzenia poziomu wynagrodzenia zasadniczego ustalonego w kategoriach zaszerzegowania i wykaz stanowisk, minimalny poziom wynagrodzenia zasadniczego ustalony w kategoriach zaszerzegowania oraz minimalne wymagania kwalifikacyjne niezbędne do wykonywania pracy na poszczególnych stanowiskach dla pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, pkt II, Tabela D. Stanowiska w urzędach i samorządowych jednostkach organizacyjnych. I. Wszystkie urzędy i wszystkie samorządowe jednostki organizacyjne. Stanowiska urzędnicze, lp. 3.

Zakres podmiotowy stosowania art. 32 ustawy o pracownikach samorządowych w kontekście postanowień art. 3 tej ustawy. Przepis art. 3 UPS jako przepis odsyłający blankietowy

5. W aspekcie rozstrzygania kwestii dopuszczalności stosowania art. 32 UPS do radcy prawnego, jako pracownika samorządowego zatrudnionego w urzędzie marszałkowskim na podstawie umowy o pracę na stanowisku urzędniczym **uwzględnienia wymaga przepis art. 3 UPS, zgodnie z którym przepisów UPS nie stosuje się do pracowników zatrudnionych w jednostkach wymienionych w art. 2, tj. m.in. w urzędach marszałkowskich (pkt 1), których status prawny określają odrębne przepisy.**

Zauważyć należy, że art. 3 UPS jest przepisem odsyłającym blankietowym, a to z uwagi na wyłącznie ogólne wskazanie na przepisy odrębne regulujące status prawny określonych w nim pracowników, jako właściwe dla tych kategorii osób zatrudnionych. W przepisie tym brak jest bowiem precyzyjnego wskazania przepisów odniesienia poprzez podanie ich oznaczeń w postaci jednostek systematyzacyjnych (artykułów, paragrafów itp.) oraz precyzyjnego wskazania aktu prawnego, czy aktów prawnych zawierających przepisy odniesienia, czy też precyzyjnego wskazania całych aktów prawnych jako aktów odniesienia poprzez oznaczenie ich rodzaju (ustawa, rozporządzenie itp.), daty wydania, tytułu, publikatora, charakterystycznych dla przepisów odsyłających *sensu stricto*⁶.

Zauważyć należy, że „[p]rzepis odsyłający zawiera niektóre elementy potrzebne do budowy normy prawnej (jak przystało na przepis niezupełny), ale wskazuje jednocześnie przepis, przepisy (...), wraz z którymi normę prawną można utworzyć. Przepis, przepisy (...), do których odsyła przepis odsyłający, są nazywane przepisami (normami) odniesienia. Stosowanie przepisów odsyłających jest charakterystyczne dla współczesnych tekstów prawnych. Tego rodzaju zabieg techniczny pozwala skrócić tekst aktów prawnych poprzez unikanie powtórzeń. Do regulacji zawartej w przepisach jednego aktu normatywnego prawodawca może odsyłać za pomocą przepisów zawartych w tym samym albo w innych aktach prawnych, zamiast powtarzać w nich raz sformułowaną regulację. (...)”⁷.

Problem związany ze stosowaniem przepisów odsyłających blankietowych polega na tym, że „(...) tylko ogólnie wskazują, do których przepisów odsyłają, oznaczając ich przedmiot regulacji. Posługiwanie się przepisami blankietowymi przez prawodawcę pociąga za sobą istotne utrudnienie w konstruowaniu norm przez organy stosujące prawo. Kto chce zbudować normę, wykorzystując przepis blankietowy, musi dysponować wiedzą o prawie pozwalającą ustalić, które przepisy w którym akcie prawnym regulują materię wskazaną w przepisie blankietowym. Dopiero dysponując taką wiedzą można zabrać się za konstruowanie normy prawnej z elementów przepisu blankietowego i jego przepisów odniesienia. Przepisy blankietowe – w przeciwieństwie do przepisów odsyłających *sensu stricto* – posiadają szczególną właściwość: odsyłają do przepisów, które każdorazowo regulują materię wskazaną w przepisie blankietowym. W konsekwencji zmiana przepisów odniesienia, nawet zastąpienie dotychczasowych aktów prawnych zupełnie nowymi, nie powoduje konieczności zmiany przepisu blankietowego. (...)”⁸.

⁶ Szerzej o przepisach odsyłających: Tomasz Bekrycht, Jerzy Leszczyński, Paweł Łabieniec, Podstawy doktryny prawnej, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, ss. 91-92.

⁷ Ibidem, s. 91

⁸ Ibidem, s. 92.



Rozumienie powołanego przepisu art. 3 UPS jest w konsekwencji relewantne dla ustalenia podmiotowego zakresu stosowania art. 32 UPS, a to mając na względzie, że status prawny radcy prawnego określają w szczególności (o czym szerzej w dalszej części stanowiska) przepisy ustawy z dnia 6 lipca 1982r. o radcach prawnych⁹ (dalej: URP albo ustawa o radcach prawnych), a zatem przepisy odrębne w odniesieniu do przepisów ustawy o pracownikach samorządowych.

Przesłanki wyłączenia stosowania przepisów ustawy o pracownikach samorządowych w art. 3

6. W związku z brzmieniem art. 3 UPS w pierwszej kolejności uwagi wymagają następujące kwestie.

Wyłączenie stosowania przepisów ustawy o pracownikach samorządowych w stosunku do pracowników zatrudnionych w jednostkach wymienionych w art. 2 UPS. Pracownicy a osoby zatrudniane.

- 1) **Wyłączenie stosowania przepisów UPS dotyczy pracowników zatrudnionych w określonych jednostkach. Oznacza to, że zakresowo obejmuje przepisy UPS regulujące stosunek pracy w okresie od jego nawiązania, tj. od zawarcia umowy o pracę, do jego ustania.** W konsekwencji zakresem wyłączenia z art. 3 UPS nie są objęte przepisy UPS dotyczące nawiązywania stosunku pracy albowiem wyłączenie dotyczy pracowników, a zatem osób już zatrudnionych, a nie osób zatrudnianych. **Zatem do radców prawnych zamierzających podjąć zatrudnienie w jednostkach wymienionych w art. 2 UPS stosuje się przepisy art. 4 ust. 2 pkt 1) w związku z ust. 1 pkt 3) (dot. podstawy prawnej zatrudnienia); art. 6 ust. 1 i ust. 3 (dot. warunków zatrudnienia na stanowisku pracownika samorządowego); art. 7 pkt 3) i pkt 4) (dot. podmiotu wykonującego czynności z zakresu prawa pracy – w urzędzie marszałkowskim zob. pkt 3); art. art. 11 – 15 (dot. naboru na wolne stanowiska urzędnicze) oraz art. 16 (dot. nawiązania stosunku pracy) UPS, z zastrzeżeniem, że ogłoszenie o naborze na wolne stanowisko urzędnicze, w zakresie, o którym mowa w art. 13 ust. 2 pkt 3) (dot. określenia wymagań związanych ze stanowiskiem, zgodnie z opisem danego stanowiska, ze wskazaniem, które z nich są niezbędne, a które dodatkowe – z uwzględnieniem postanowień art. 13 ust. 2a) UPS); pkt 4) (dot. wskazania zakresu zadań wykonywanych na stanowisku) i pkt 4a) (dot. informacji o warunkach pracy na danym stanowisku) musi być zgodne we wskazanym wyżej zakresie z przepisami ustawy o radcach prawnych, jako przepisami szczególnymi regulującymi zasady wykonywania zawodu radcy prawnego, w tym status radcy prawnego wykonującego zawód na podstawie stosunku pracy regulującymi obszary objęte zakresem określonym powołanymi przepisami art. 13 UPS.**

Wyłączenie stosowania przepisów ustawy o pracownikach samorządowych w stosunku do pracowników, których status prawny regulują przepisy odrębne. Status prawny zawodu radcy prawnego i jego regulacja.

⁹ T.j. Dz.U. z 2024r. poz. 499.

- 2) **Wylączenie stosowania przepisów UPS dotyczy pracowników, których status prawny regulują przepisy odrębne.** Wskazać zatem należy, że podstawą regulacji ustawowej zawodu radcy prawnego, będącego zawodem w rozumieniu art. 65 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r.¹⁰ (dalej: Konstytucja RP), zmaterializowanej w ustawie o radcach prawnych, jest art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym 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. Dostrzec przy tym trzeba, że przedmiot ustawy o radcach prawnych obejmuje, zgodnie z art. 1 URP, zasady wykonywania zawodu radcy prawnego oraz zasady organizacji i działania samorządu radców prawnych, a także, co znajduje uzasadnienie w art. 65 ust. 1 Konstytucji RP, zasady dostępu do zawodu.

A.

Wskazać należy, że **zawód radcy prawnego jest:**

- 1) **zawodem regulowanym (reglamentowanym).** Uwzględniając postanowienia art. 2 pkt 2) ustawy z dnia 20 marca 2025r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia¹¹ definiującego bezrobotnego bez kwalifikacji zawodowych pod pojęciem zawodu rozumieć należy kwalifikacje poświadczone świadectwem ukończenia szkoły kształcącej w zawodzie potwierdzającym posiadanie kwalifikacji zawodowych lub dyplomem ukończenia szkoły kształcącej w zawodzie, świadectwem potwierdzającym kwalifikację w zawodzie, dyplomem potwierdzającym kwalifikacje zawodowe, certyfikatem kwalifikacji zawodowej, dyplomem zawodowym, świadectwem czeladniczym, dyplomem mistrzowskim lub dyplomem ukończenia studiów. Na potrzeby rynku pracy radca prawny klasyfikowany jest jako zawód zakwalifikowany do specjalistów z dziedziny prawa na potrzeby rynku pracy¹². Wskazać należy, że ustawa o radcach prawnych, która m.in. określa zasady dostępu do zawodu radcy prawnego oraz zasady jego wykonywania, stanowi, że radca prawny jest zawodem do którego wykonywania wymagane jest uzyskanie wpisu na listę radców

¹⁰ Dz.U. z 1997r. Nr 78, poz. 483 z późn. sprost. i zm. Art. 65 ust. 1 Konstytucji RP stanowi: *1. Każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Wyjątki określa ustawa.* W odniesieniu do wyjątków w rozumieniu cytowanego przepisu zob. rozdział 3 ustawy o radcach prawnych regulujący uprawnienia do wykonywania zawodu radcy prawnego (art. 23 i nast. URP).

¹¹ Dz.U. z 2025r. poz. 620.

¹² Zob. wydane na podstawie art. 36 ust. 8 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz.U. z 2025r. poz. 214 z późn. zm.) rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 sierpnia 2014r. w sprawie klasyfikacji zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy oraz zakresu jej stosowania (t.j. Dz.U. z 2018r. poz. 227 z późn. zm.) – poz. 261103 Załącznika: Klasyfikacja zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy. Struktura klasyfikacji zawodów i specjalności. W związku z uchynieniem od dnia 1 czerwca 2025r. ustawy z dnia 20 kwietnia 2004r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy i wejściem od tego dnia w życie ustawy z dnia 20 marca 2025r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia powołane rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 sierpnia 2014r. w sprawie klasyfikacji zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy oraz zakresu jej stosowania zostało uchylone najpóźniej z dniem 1 grudnia 2025r. i do tego czasu powinno zostać zastąpione rozporządzeniem ministra właściwego do spraw pracy wydanym na podstawie art. 29 ust. 3 ustawy 20 marca 2025r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia (zob. art. 459 ust. 1 pkt 1), art. 460 i art. 461 ustawy 20 marca 2025r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia).

prawnych po spełnieniu określonych w ustawie przesłanek oraz złożenie ślubowania (art. 1 ust. 1, art. 3 ust. 1, art. 23 – 27);

- 2) **zawodem wolnym.** Zgodnie z pkt 43) Preambuły do dyrektywy 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych (Tekst mający znaczenie dla EOG)¹³ do wolnych zawodów należą zawody wykonywane osobiście na podstawie odpowiednich kwalifikacji zawodowych w sposób odpowiedzialny i zawodowo niezależny przez osoby świadczące usługi intelektualne i koncepcyjne w interesie klienta i w interesie publicznym, przy czym wykonywanie zawodu może podlegać w Państwach Członkowskich, zgodnie z Traktatem, szczególnym ograniczeniom ustawowym zgodnie z prawem krajowym oraz uregulowaniom zawodowym przyjmowanym w tych ramach samodzielnie przez odpowiednie organizacje zawodowe, chroniącym i rozwijającym profesjonalizm oraz jakość usług, a także poufność w relacjach z klientem.

O uznaniu zawodu radcy prawnego za zawód wolny w podanym wyżej rozumieniu na gruncie przepisów ustawy o radcach prawnych, poza unormowaniem przedmiotu zawodu, którym jest osobiste świadczenie usług intelektualnych i koncepcyjnych w interesie klienta i w interesie publicznym w sposób odpowiedzialny (zob. m.in. art. 4, art. 6 ust. 1 i ust. 3, art. 2, art. 3 ust. 2 - 6, art. 8 URP) oraz dostępu do zawodu warunkowanym w szczególności określonymi kwalifikacjami (zob. m.in. art. 3 ust. 1, art. 23 – art. 27 URP) przesądzają, zdaniem Komisji Etyki i Wykonywania Zawodu Krajowej Rady Radców Prawnych, unormowania gwarancyjne dla wykonywania zawodu radcy prawnego w sposób niezależny bez względu na formę organizacyjnoprawną jego wykonywania, a zatem również na podstawie umowy o pracę zgodnie z art. 8 ust. 1 URP (zob. m.in. art. 3 ust. 2 URP w związku z /m.in./ art. 25 – 30a KERP, art. 9 ust. 4, art. 13 ust. 1, art. 14, art. 15, art. 22 ust. 1 URP. Za relewantne uznać także należy m.in. przepisy art. 11, art. 12 ust. 1, art. 16 ust. 1, art. 19 ust. 1, art. 22¹ URP).

Uwagi w tym kontekście wymagają także postanowienia podpisanej w dniu 13 maja 2025r. w Luksemburgu przez Polskę Konwencji Rady Europy o ochronie zawodu prawnika z dnia 12 marca 2025r.¹⁴, oczekującej na ratyfikację i wejście w życie, której celem jest, zgodnie z art. 1 ust. 1, m.in. zagwarantowanie prawa do wykonywania zawodu prawnika w sposób niezależny. Konwencja ta dotyczy w szczególności zawodu radcy prawnego bez względu na organizacyjnoprawną formę jego wykonywania, a zatem również na podstawie umowy o pracę, oraz bez względu na osobę (rodzaj) klienta, a zatem również pracodawcy, o czym świadczą definicje prawnika (oznacza każdą osobę fizyczną, która posiada kwalifikacje i jest uprawniona, zgodnie z prawem krajowym, do wykonywania zawodu prawnika – art. 3 lit. a)) oraz klienta (oznacza każdą osobę fizyczną lub prawną, która korzysta z doradztwa prawnego, pomocy prawnej lub reprezentacji prawnej świadczonych przez prawnika – art. 3 lit. b)), przy czym pod pojęciem działalności zawodowej prawników rozumie się wszelkie działania polegające na przygotowywaniu lub udzielaniu porad prawnych, świadczeniu pomocy

¹³ Dz.U.UE.L.2005.255.22 z dnia 2005.09.30 z późn. zm.

¹⁴ Tekst Konwencji zob.: <https://kirp.pl/wp-content/uploads/2025/06/Konwencja-PL.pdf> (dostęp: 19.7.2025r.).



prawnej lub reprezentacji klienta lub potencjalnego klienta w związku z wykładnią lub stosowaniem prawa krajowego, obcego lub międzynarodowego, zarówno na terytorium Stron, w których mają oni siedzibę zawodową, jak i w innych miejscach, gdzie takie czynności mogą być podejmowane, w tym również w związku z postępowaniami prowadzonymi przed międzynarodowym sądem, trybunałem lub organem ustanowionym przez organizację międzynarodową (art. 3 lit. e).

Zastrzec w tym miejscu należy, że z uwagi na problem prawny stanowiący przedmiot niniejszego opracowania ograniczono się wyłącznie do podstawowych aspektów normatywnych zawodu radcy prawnego jako zawodu wolnego. Odnotować należy, że pojęcie wolnego zawodu w kontekście zawodu radcy prawnego jest przedmiotem wypowiedzi i dyskusji w literaturze przedmiotu, z dominującymi poglądami o niezależności radcy prawnego zatrudnionego na podstawie stosunku pracy / umowy o pracę¹⁵, co również determinuje uznanie go za wolny zawód;

- 3) **zawodem zaufania publicznego.** Określenie zawodu radcy prawnego jako zawodu zaufania publicznego jest konsekwencją powołanego już wyżej przepisu art. 17 ust. 1 Konstytucji RP oraz ustawy o radcach prawnych regulującej zasady dostępu do zawodu

¹⁵ Zob. np.: Tomasz Niedziński, Niezależność radcy prawnego w świadczeniu pomocy prawnej [w:] Rafał Stankiewicz, Sławomir Patyra, Tomasz Niedziński (red.), *Niezależność radcy prawnego*, Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych, Warszawa 2020, ss. 57-65 i powołana tam literatura przedmiotu (Autor ten zauważa, że: „Tezę dotyczącą niezależności radcy prawnego zatrudnionego na podstawie umowy o pracę potwierdzają także liczne orzeczenia Sądu Najwyższego oraz wyroki Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którymi radca prawny niezależnie od formy wykonywania zawodu określonej w art. 8 u.r.p., w tym także na podstawie umowy o pracę wykonuje niezależny zawód zaufania publicznego. Powyższe stanowi konsekwencję przepisów ustawy o radcach prawnych. W ocenie autora należy zwrócić szczególną uwagę na art. 9, 13 i 14 u.r.p. (...) Biorąc powyższe pod uwagę, należy uznać, że wykonywanie zawodu radcy prawnego w ramach stosunku pracy nie wyłącza niezależnego charakteru wykonywania tego zawodu. Powyższa forma jest o tyle specyficzna, gdyż poza przepisami Kodeksu pracy regulują ją także przepisy ustawy o radcach prawnych, Kodeksu Etyki Radcy Prawnego oraz ustaw szczególnych w zależności od rodzaju wykonywanej pracy.” – ibidem, ss. 60-62); Tomasz Niedziński, Prawa i obowiązki radcy prawnego zatrudnionego w jednostkach samorządu terytorialnego, *Radca Prawny. Zeszyty Naukowe* nr 2 (15)/2018, s. 15; Sławomir Patyra, Radca prawny jako „osoba trzecia”? Refleksje na temat niezależności radcy prawnego w postępowaniu przed Trybunałem Sprawiedliwości UE na kanwie połączonych spraw C-515/17 P i C-561/17 P *Uniwersytet Wrocławski przeciwko Agencji Wykonawczej ds. Badań Naukowych (REA)* [w:] Rafał Stankiewicz, Sławomir Patyra, Tomasz Niedziński (red.), *Niezależność radcy prawnego*, op. cit., ss. 77-91 i powołana tam literatura przedmiotu; Sławomir Patyra, Mariusz Wieczorek, Status prawny radców prawnych zatrudnionych w ramach stosunku pracy w administracji publicznej. Raport przygotowany dla Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych, 10 stycznia 2019r. Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych, ss. 11, 12, 15 – 22, 32 - 36 I powołana tam literatura przedmiotu (powołani Autorzy, z uwagi na sposób unormowania zawodu w ustawie o radcach prawnych, trafnie konkludują: „Podsumowując rozważania na temat zakwalifikowania zawodu radcy prawnego, należy stwierdzić, że jest to zawód wolny bez względu na to w jakiej formie jest wykonywany. Nawet jeśli radca prawny wykonuje swój zawód w ramach stosunku pracy to nie traci przymiotu niezależności, którą uznaje się za konieczną przesłankę „wolności” zawodu.” – ibidem, s. 21); Bogusław Sołtys [w:] Tomasz Scheffler (red.), *Ustawa o radcach prawnych. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2018 – komentarz do art. 1, tezy 12 i 13, ss. 39-41 i powołana tam literatura przedmiotu; K. Stoga, Status radcy prawnego wykonującego zawód na podstawie umowy o pracę w świetle ustawy o radcach prawnych i kodeksu pracy, <https://www.temidium.pl/artukul/status-radcy-prawnego-wykonujacego-zawod-na-podstawie-umowy-o-prace-w-swietle-ustawy-o-radcach-prawnych-i-kodeksu-pracy-2803.html>, opublikowano: 2016-07-04. Odnotować przy tym należy na pogląd odmienny, np. Andrzej Kidyba, uznając za kluczowe cechy wolnego zawodu samodzielność i niezależność, uważa, że nie występują one w przypadku wykonywania zawodu radcy prawnego w ramach stosunku pracy (zob. Andrzej Kidyba, *Radca prawny: zawód wolny, regulowany czy przedsiębiorca?* *Radca Prawny. Zeszyty Naukowe* nr 1/2014, s. 17).



radcy prawnego i zasady jego wykonywania oraz zasady organizacji i działania samorządu radców prawnych (art. 1 ust. 1, art. 23 - 38 URP). Na potrzeby niniejszego opracowania wskazać wystarczy, że zawód zaufania publicznego polega na wykonywaniu powierzonych przez ustawodawcę zadań „(...) o szczególnym charakterze lub szczególnej doniosłości z punktu widzenia zadań państwa, troski o realizację interesu publicznego czy gwarancji wolności i praw jednostki. (...)”. *“Zawód zaufania publicznego” to zawód polegający na obsłudze osobistych potrzeb ludzkich, wiążący się z przyjmowaniem informacji dotyczących życia osobistego i zorganizowany w sposób uzasadniający przekonanie społeczne o właściwym dla interesów jednostki wykorzystywaniu tych informacji przez świadczących usługi. Wykonywanie zawodu zaufania publicznego określone jest dodatkowo normami etyki zawodowej, szczególną treścią ślubowania, tradycją korporacji zawodowej czy szczególnym charakterem wykształcenia wyższego i uzyskanej specjalizacji (aplikacja) (P. Sarnecki: Pojęcie zawodu zaufania publicznego (art. 17 ust. 1 Konstytucji) na przykładzie adwokatury, w: L. Garlicki (red.), Konstytucja- Wybory-Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi, Warszawa 2000, Liber, s. 155 i nast.)¹⁶. Zauważyć w tym kontekście należy, że zawodowi radcy prawnego ustawodawca powierzył świadczenie pomocy prawnej w celu ochrony prawnej interesów podmiotów, na których rzecz jest wykonywana, nakładając przy tym obowiązek wykonywania zawodu ze starannością wynikającą z wiedzy prawniczej oraz zasad etyki radcy prawnego. Podkreślić przy tym należy prawne osadzenie warunków wykonywania zawodu w powiązaniu z obowiązkiem dochowania tajemnicy zawodowej i niezależności oraz stałego doskonalenia i doskonalenia zawodowego.*

Syntetycznego ujęcia istoty zawodu zaufania publicznego dokonuje Rafał Stankiewicz wskazując na najczęściej dostrzegane cechy zawodów zaufania publicznego w literaturze przedmiotu: „a) szczególna doniosłość prawidłowego i zgodnego z interesem publicznym wykonywania — istotnego z racji znaczenia, jaką dana dziedzina społecznej aktywności zawodowej odgrywa w społeczeństwie oraz z racji konieczności zapewnienia ochrony gwarantowanych konstytucją praw podmiotowych jednostki; b) powierzanie w warunkach wysokiego zaufania uprawiającym taki zawód informacji osobistych i dotyczących życia prywatnego osób korzystających z ich usług; c) uznawanie tych informacji za tajemnicę zawodową, która nie może być ujawniona; d) objęcie osób dysponujących taką tajemnicą — w wypadku możliwości naruszenia istotnych dóbr jednostki w razie jej ujawnienia — immunitetem zwalniającym je od odpowiedzialności karnej za nieujawnienie informacji; e) korzystanie ze świadczeń tych zawodów często w razie nastąpienia realnego albo choćby potencjalnego niebezpieczeństwa dla dóbr jednostki o szczególnym charakterze (na przykład życie, zdrowie, wolność, godność, dobre imię); f) niepodleganie regułom hierarchii urzędniczej; g) występowanie sformalizowanej deontologii zawodowej oraz rękojmnia należącego i zgodnego z interesem publicznym wykonywania zawodu, gwarantowana z jednej strony znacznymi obostrzeniami w kwestii dostępu do wykonywania każdego z zawodów zaufania publicznego, obejmującymi nie tylko

¹⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 maja 2002r., SK 20/00, OTK-A 2002/3/29, Dz.U. z 2002r. Nr 66 poz. 611, LEX nr 54063.



konieczność ukończenia odpowiedniego szkolenia, lecz także cechowanie się odpowiednim poziomem etycznym, z drugiej — sprawowaną w interesie publicznym pieczęć organów samorządu zawodowego” i w odniesieniu do cech wyróżniających zawód zaufania publicznego, jakim jest zawód radcy prawnego podkreślając „(...) wysoki poziom wiedzy i umiejętności osób wykonujących te zawody, związanie normami etycznymi, w tym obowiązkiem przestrzegania tajemnicy zawodowej, podleganie obowiązkowi szkolenia zawodowego, szczególną więź między radcą prawnym czy adwokatem a osobą, na której rzecz świadczą pomoc prawną opartą na zaufaniu, jak również niezależność i samodzielność w wykonywaniu zawodu.”¹⁷

Ze statusem zawodu zaufania publicznego immanentnie związana jest pieczęć nad jego należytych wykonywaniem w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony powierzona samorządowi zawodowemu. Wskazać przy tym należy, że zapewnienie należytego wykonywania zawodu zaufania publicznego Konstytucja RP uznaje za zadanie państwa z możliwością jego przekazania w zakresie określonym przez ustawę określonemu samorządowi zawodowemu. Samorząd zawodowy jest bowiem jedną z form decentralizacji rzeczowej władzy publicznej, w ramach której nakłada się na niego do wykonania zadania publiczne niewykonywane przez państwo oraz samorząd terytorialny. W przypadku zawodu radcy prawnego, w kontekście przedmiotu niniejszego opracowania, zaakcentowania wymagają w szczególności takie przejawy pieczy sprawowanej przez samorząd zawodowy jak czuwanie nad przestrzeganiem etyki wykonywania zawodu, kontrola i ocena wykonywania zawodu, egzekwowanie odpowiedzialności w związku z nienależytym wykonywaniem zawodu, sądownictwo dyscyplinarne¹⁸.

¹⁷ Rafał Stankiewicz, O istocie zawodu radcy prawnego, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3996, Wrocław 2020, ss. 267-268 i powołana tam literatura przedmiotu.

¹⁸ Szerzej o pojęciu zawodu zaufania publicznego oraz pojęciu pieczy w rozumieniu art. 17 ust. 1 Konstytucji RP zob. np. Wojciech Bujko, Zawód radcy prawnego i samorząd zawodowy radców prawnych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego [w:] Arkadiusz Bereza (red.), Zawód radcy prawnego. Historia zawodu i zasady jego wykonywania, wyd. 5 uzupełnione, Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych, Warszawa 2015, ss. 539 - 555; Michał Jackowski, Ewolucja konstytucyjnego pojęcia pieczy w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Palestra nr 11-12/2013, ss. 226 - 232; Wioletta Jedlecka, Radca prawny jako zawód zaufania publicznego [w:] Krystian Mularczyk (red.), Michał Pyrz (red.), Tomasz Scheffler (red.), Anna Zalesińska (red.), Wykonywanie zawodu radcy prawnego. 40-lecie samorządu radcowskiego. Przeszłość – Terazniejszość – Przyszłość, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2022, ss. 77-89; Paweł Klusek, Państwo a samorządy zawodów zaufania publicznego, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3695. Przegląd Prawa i Administracji CIII, Wrocław 2015, ss. 69 – 80; Andrzej Krasnowolski, Zawody zaufania publicznego, zawody regulowane oraz wolne zawody. Geneza, funkcjonowanie oraz aktualne problemy. Opracowania tematyczne OT-625, Kancelaria Senatu Biuro Analiz i Dokumentacji, Warszawa 2013; Anna Młynarska - Sobaczewska, Granice zawodów zaufania publicznego, Facta Simonidis, 16 (2023), nr 2, ss. 165 – 186; Tomasz Pietrzykowski, Etyka i deontologia zawodowa [w:] Arkadiusz Bereza (red.), Zawód radcy prawnego..., op. cit., ss. 267-270; Joanna Smarż, Definiowanie pojęcia „zawód zaufania publicznego”, Polska Akademia Nauk Instytut Nauk Prawnych, Studia Prawnicze, zeszyt 3 (191) 2012, Warszawa 2012, ss. 123 - 155; Krzysztof Świdorski, Konstytucyjny model pieczy nad zawodami zaufania publicznego, Studia Prawa Publicznego 2024, nr 1(45), ss. 61 - 88; Magdalena Wasylkowska – Michór, Prawne gwarancje niezależności samorządu zawodowego radców prawnych [w:] Krystian Mularczyk (red.), Michał Pyrz (red.), Tomasz Scheffler (red.), Anna Zalesińska (red.), Wykonywanie zawodu radcy prawnego ..., op. cit. ss. 102 - 119; Senat Rzeczypospolitej Polskiej, Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna regulacja versus wolność wykonywania zawodu. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Polityki Społecznej i Zdrowia RP przy współudziale Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej pod patronatem Marszałka Senatu RP Longina Pastusiaka 8 kwietnia 2002r., Dział Wydawniczy Kancelarii Senatu 2002; oraz powołane tam orzecznictwo i literatura przedmiotu.

B.

B.1. Status prawny zawodu radcy prawnego regulują przepisy ustawy o radcach prawnych, które przewidują różne organizacyjnoprawne formy jego wykonywania (art. 8 ust. 1, ust. 2 i ust. 5 URP), w tym stosunek pracy (art. 8 ust. 1 URP) i zawierają szczegółowe unormowania w tym zakresie.

Ze względu na przedmiot rozważań **uwagi wymaga w istocie kompleksowy charakter regulacji** w odniesieniu w szczególności do wykonywania zawodu na podstawie stosunku pracy, w tym umowy o pracę, o czym świadczą przepisy ustawy o radcach prawnych dotyczące:

- 1) zakresu przedmiotowego i sposobu wykonywania zawodu (art. 4, art. 6, art. 10, art. 2, z uwzględnieniem w szczególności art. 3 URP);
- 2) gwarancji niezależności w wykonywaniu zawodu, w tym zakazu wydawania radcy prawnemu poleceń wykonywania czynności wykraczającej poza zakres pomocy prawnej, niezwiązania poleceniami pracodawcy w obszarze wykonywania zawodu, korzystania z ochrony prawnej przysługującej sędziemu i prokuratorowi podczas i w związku z wykonywaniem czynności zawodowych (art. 9 ust. 4, art. 12, art. 13, art. 14 URP). Za unormowania gwarancyjne w tym zakresie można również uznać przepisy wskazane w pkt 12), czy 14) poniżej;
- 3) korzystania przy wykonywaniu czynności zawodowych z wolności słowa i pisma w granicach określonych przepisami prawa i rzeczą potrzebną (art. 11 ust. 1 URP);
- 4) obowiązku przeciwdziałania konfliktowi interesów (art. 15 URP);
- 5) obowiązku dochowania tajemnicy zawodowej (art. 3 ust. 3 – 6 URP);
- 6) zasad podległości służbowej, zasad organizacji pracy i umiejscowienia w strukturze organizacyjnej jednostki zatrudniającej (art. 9 ust. 1 – 3 URP);
- 7) wynagrodzenia (art. 22⁴ URP);
- 8) zasad opłacania składek na ubezpieczenie społeczne (art. 22⁶ URP);
- 9) miejsca i wymiaru zatrudnienia (art. 17 URP);
- 10) miejsca wykonywania czynności zawodowych oraz czasu pracy (art. 18 URP);
- 11) obowiązkowego ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone przy wykonywaniu czynności, o których mowa w art. 4 i art. 6 ust. 1 URP (art. 22⁷ URP);
- 12) zasad kontroli i oceny wykonywania zawodu (art. 16 ust. 1, art. 22¹ URP);
- 13) odpowiedzialności dyscyplinarnej za postępowanie sprzeczne z prawem, zasadami etyki lub godnością zawodu bądź za naruszenie obowiązków zawodowych (z wyłączeniem czynów naruszających przepisy dotyczące porządku i dyscypliny pracy, określone w Kodeksie pracy) oraz za niespełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone przy wykonywaniu czynności, o których mowa w art. 4 i art. 6 ust. 1 URP (art. 64 URP);
- 14) zasad rozwiązywania stosunku pracy za wypowiedzeniem przez jednostkę organizacyjną z powodu nienależytego wykonywania obowiązków zawodowych radcy prawnego (art. 19 URP).

B.2. Regulacja statusu prawnego zawodu radcy prawnego nie jest przy tym ograniczona do samych przepisów ustawy o radcach prawnych. Uwzględnienia



wymagają również Kodeks Etyki Radcy Prawnego¹⁹ i akty prawa wewnętrznego stanowione przez Krajową Radę Radców Prawnych w zakresie dotyczącym zasad wykonywania zawodu (w szczególności Regulamin wykonywania zawodu radcy prawnego²⁰) oraz innych praw i obowiązków radców prawnych (np. w zakresie dotyczącym dopełnienia obowiązku zawodowego radców prawnych w zakresie doskonalenia zawodowego²¹)(zob. art. 3 ust. 2 i art. 57 pkt 7) URP w odniesieniu do Kodeksu Etyki Radcy Prawnego oraz art. 60 URP w odniesieniu do aktów prawa wewnętrznego stanowionych przez Krajową Radę Radców Prawnych w zakresie dotyczącym statusu prawnego radcy prawnego).

B.3. W odniesieniu do radców prawnych wykonujących zawód na podstawie umowy o pracę, mając również na względzie wykładnię systemową art. 8 ust. 1 URP odwołującego się do stosunku pracy, **stosuje się również ustawę z dnia 26 czerwca 1974r. Kodeks pracy**²², a to z uwagi na zawartą w niej regulację stosunku pracy, a także umowy o pracę, jako jednego ze źródeł powstania stosunku pracy (zob. Dział drugi, w szczególności art. 22 i nast. oraz art. 25 i nast.)²³.

B.4. Uwagi wreszcie wymaga przepis odsyłający blankietowy art. 22⁴ ust. 1 URP, zgodnie z którym radca prawny wykonujący zawód na podstawie stosunku pracy ma prawo do wynagrodzenia i innych świadczeń określonych w układzie zbiorowym pracy lub w przepisach o wynagradzaniu pracowników, obowiązujących w jednostce organizacyjnej zatrudniającej radcę prawnego, z zastrzeżeniem, że wynagrodzenie to nie może być niższe od wynagrodzenia przewidzianego dla stanowiska pracy głównego specjalisty lub innego równorzędnego stanowiska pracy, a także z zastrzeżeniem, że jeżeli prawo do dodatków uzależnione jest od wymogu kierowania zespołem pracowników, wymogu tego nie stosuje się do radcy prawnego.

Konsekwencją tej regulacji, w przypadku zatrudnienia radców prawnych w urzędzie marszałkowskim lub innej jednostce wymienionej w art. 2 UPS, jest prawo do wynagrodzenia i innych świadczeń określonych w przepisach odniesienia, którymi

¹⁹ Kodeks Etyki Radcy Prawnego stanowi załącznik do Uchwały Nr 3/2014 Nadzwyczajnego Krajowego Zjazdu Radców Prawnych z dnia 22 listopada 2014r. w sprawie Kodeksu Etyki Radcy Prawnego (z późn. zm.)(tekst jednolity: załącznik do Uchwały Nr 884/XI/2023 Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych z dnia 7 lutego 2023r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego Kodeksu Etyki Radcy Prawnego).

²⁰ Regulamin wykonywania zawodu radcy prawnego stanowi załącznik do Uchwały Nr 124/XI/2022 Krajowej Rady Radców Prawnych z dnia 3 grudnia 2022r. w sprawie Regulaminu wykonywania zawodu radcy prawnego (z późn. zm.)(tekst jednolity: załącznik do Uchwały Nr 917/XI/2023 Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych z dnia 8 marca 2023r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego Regulaminu wykonywania zawodu radcy prawnego).

²¹ Zob. Regulamin zasad wypełniania obowiązku doskonalenia zawodowego przez radców prawnych i zadań organów samorządu służących zapewnieniu przestrzegania tego obowiązku stanowiący załącznik do Uchwały Nr 209/X/2020 Krajowej Rady Radców Prawnych z dnia 20 października 2020r. w sprawie Regulaminu zasad wypełniania obowiązku doskonalenia zawodowego przez radców prawnych i zadań organów samorządu służących zapewnieniu przestrzegania tego obowiązku (z późn. zm.)(tekst jednolity: załącznik do Uchwały Nr 1154/XI/2023 Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych z dnia 10 października 2023r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego Regulaminu zasad wypełniania obowiązku doskonalenia zawodowego przez radców prawnych i zadań organów samorządu służących zapewnieniu przestrzegania tego obowiązku).

²² T.j. Dz.U. z 2025r. poz. 277.

²³ O relacji ustawy o radcach prawnych do ustawy Kodeks pracy zob. np. ; Sławomir Patyra, Mariusz Wieczorek, Status prawny radców prawnych ..., op. cit., m.in. ss. 24 – 27.

są dla przepisu art. 22⁴ ust. 1 URP przepisy art. 36 ust. 1, ust. 2, ust. 4 – 6, art. 37 (i wydanego na jego podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 października 2021r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych), art. 38, art. 39, art. 41 oraz art. 42 ust. 4 UPS, jako obowiązujące przepisy o wynagradzaniu pracowników we wskazanych jednostkach organizacyjnych. Pomimo wyłączenia na podstawie art. 3 UPS przepisów ustawy o pracownikach samorządowych wskazane powyżej przepisy o wynagradzaniu znajdują zastosowanie poprzez przepis art. 22⁴ ust. 1 URP z uwagi na to, że powołany przepis odrębny regulujący status prawny radców prawnych, które reguluje także stosunek pracy radców prawnych zatrudnionych w jednostkach, o których mowa wyżej, w zakresie prawa do wynagrodzenia odsyła w tym przypadku do przepisów UPS, jako mających zastosowanie.

Zastrzec przy tym należy, że regulacje te nie są wyczerpujące – pracodawcy samorządowi zobowiązani są w zakresie prawa do wynagrodzenia radcy prawnego przestrzegać art. 22⁴ ust. 2 URP.

B.5. W kontekście przedmiotu stanowiska uwagi wymaga, że **przepisy ustawy o radcach prawnych regulujące status prawny zawodu nie nakładają na radców prawnych obowiązku składania oświadczeń o stanie majątkowym** podobnie jak ma to miejsce w przypadku przepisów ustawy z dnia 26 maja 1982r. Prawo o adwokaturze²⁴ w odniesieniu do adwokatów, a w odróżnieniu np. od przepisów ustawy z dnia 27 lipca 2001r. Prawo o ustroju sądów powszechnych²⁵ w odniesieniu do sędziów (zob. art. 87), czy przepisów ustawy z dnia 28 stycznia 2016r. Prawo o prokuraturze²⁶ w odniesieniu do prokuratorów (zob. art. 104). Powyższe znajduje uzasadnienie w normatywnie (ustrojowo) odmiennych statusach prawnych w Państwie prawniczych zawodów zaufania publicznego oraz sędziów i prokuratorów i przypisanych im kompetencjach.

B.6. Na gruncie art. 3 UPS jest prawnie indyferentne, czy status prawny pracowników, których ten przepis dotyczy regulują przepisy jednej, czy kilku ustaw. Relevantna jest bowiem regulacja zawarta w przepisach odrębnych.

C.

W związku z powyższym **nie budzi wątpliwości kompleksowość uregulowania statusu prawnego radcy prawnego wykonującego zawód na podstawie umowy o pracę na podstawie przepisów ustawy o radcach prawnych, z uwzględnieniem przepisów Kodeksu Etyki Radcy Prawnego, Regulaminu wykonywania zawodu radcy prawnego i innych aktów prawa wewnętrznego dotyczących praw i obowiązków zawodowych radców prawnych oraz przepisów ustawy Kodeks pracy i – w zakresie prawa do wynagrodzenia i innych świadczeń – układu zbiorowego pracy lub przepisów o wynagradzaniu pracowników, obowiązujących w jednostce organizacyjnej zatrudniającej radcę prawnego.** Dostrzec również należy, że radcowie prawni wykonują zawód na podstawie stosunku pracy nie tylko w ramach zatrudnienia w jednostkach

²⁴ T.j. Dz.U. z 2024r. poz. 1564.

²⁵ T.j. Dz.U. z 2024r. poz. 334 z późn. zm.

²⁶ T.j. Dz.U. z 2024r. poz. 390 z późn. zm.

organizacyjnych administracji publicznej, w tym jednostkach wymienionych w art. 2 UPS, ale także w jednostkach w ramach zatrudnienia w sektorze prywatnym. Nie zostały przy tym dotychczas zgłoszone, jak się wydaje, argumenty wskazujące, że obowiązujące unormowania nie określają kompleksowo statusu prawnego zawodu radcy prawnego, tj. w szczególności w sposób nie pozwalający na jego wykonywanie oraz na identyfikację praw i obowiązków radców prawnych oraz podmiotów na rzecz których świadczą oni pomoc prawną w ramach każdej z form organizacyjnoprawnych jego wykonywania przewidzianych w ustawie o radcach prawnych, w szczególności na podstawie umowy o pracę.

D.

Odrębna regulacja statusu prawnego zawodu radcy prawnego uzasadnia konstatację, że radca prawny nie jest urzędnikiem samorządowym. Status prawny radcy prawnego i status prawny urzędnika samorządowego zasadniczo się od siebie różnią. Powyższy wniosek wynika również wprost z przepisów ustawy o pracownikach samorządowych. Niezależnie już nawet od samego art. 3 UPS zestawienie przepisów ustawy o pracownikach samorządowych dotyczące osób zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych z przepisami ustawy o radcach prawnych, aby dostrzec przeciwstawny statusowi prawnemu radcy prawnego, jako niezależnemu zawodowemu, stosunek zależności (podległości) urzędnika samorządowego, którego przejawami są w szczególności przepisy art. 21 UPS dotyczące możliwości powierzenia, na okres do 3 miesięcy w roku kalendarzowym, wykonywania innej pracy niż określona w umowie o pracę, zgodnej z jego kwalifikacjami, przepisy art. 23 ust. 1 UPS dotyczące przeniesienia urzędnika samorządowego na inne urzędnicze stanowisko pracy odpowiadającego jego kwalifikacjom, czy przepisy art. 25 UPS dotyczące obowiązku wykonywania poleceń służbowych przełożonych, pozostające w opozycji do przepisów ustawy o radcach prawnych, w szczególności art. 9 ust. 4, art. 11 ust. 1, art. 13 ust. 1, czy art. 14.

Trafnie w tym kontekście dostrzega Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 13 marca 2014r., I PK 181/13, dotyczącym radcy prawnego i zapadłym na tle art. 23 ust. 1 UPS w kontekście art. 3 UPS, że „*[t]akiej autonomii i uprawnień przy wykonywaniu czynności pracowniczych nie mają pracownicy zatrudnieni na innych stanowiskach pracy, którzy nie legitymują się tytułem, uprawnieniami, wolnością ani zawodową autonomią ustrojowo przypisaną wyłącznie do zawodu radcy prawnego zatrudnionego w ramach stosunku pracy. Już te przykładowo wskazane unormowania sprawiają, że zatrudnienie na żadnym innym stanowisku pracy niż radcy prawnego nie stanowi, bo nie gwarantuje radcy prawnemu zatrudnienia odpowiadającego jego kwalifikacjom oraz odrębnemu ustrojowo statusowi zawodowemu.*”²⁷

Wskazane różnice, będące pochodną innych ról społecznych radcy prawnego, jako regulowanego zawodu zaufania publicznego mającego źródło w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP i urzędnika samorządowego, jako stanowiska pracy uregulowanego w szczególności w przepisach ustawy o pracownikach samorządowych, uzasadniają normatywne zróżnicowanie ich statusów prawnych. Ustawowe gwarancje niezależności zawodu radcy prawnego są normatywnym elementem zapewnienia warunków do

²⁷ OSNP 2015/6/76, LEX nr 1446438.



rzetelnego świadczenia pomocy prawnej, ze starannością wynikającą z wiedzy prawniczej oraz zasad etyki radcy prawnego w celu ochrony prawnej interesów podmiotów, na rzecz których jest wykonywana. Świadczenie pomocy prawnej, o którym mowa wyżej stanowiło podstawowy cel utworzenia zawodu radcy prawnego, jako zawodu zaufania publicznego. Wykonywanie zawodu radcy prawnego w warunkach niezależności jest jedną z podstawowych gwarancji bezpieczeństwa prawnego beneficjentów pomocy prawnej.

Na marginesie już tylko zauważyć należy, że przypisanie radcy prawnego do stanowiska urzędniczego w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 25 października 2021r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych na potrzeby określenia wynagrodzenia radcy prawnego nie ma żadnego znaczenia dla sformułowanych wyżej konkluzji, a to z uwagi na przedmiot i zakres tej regulacji dotyczący tylko zasad wynagradzania

Zakres wyłączenia stosowania przepisów ustawy o pracownikach samorządowych na gruncie art. 3 UPS w stosunku do radców prawnych zatrudnionych w jednostkach wymienionych w art. 2 UPS, w szczególności w urzędzie marszałkowskim

7. Zauważyć należy, że nie stanowi przedmiotu dociekań doktryny prawa zakres wyłączenia stosowania przepisów ustawy o pracownikach samorządowych w kontekście postanowień art. 3 UPS w odniesieniu do radców prawnych zatrudnionych w jednostkach wymienionych w art. 2 UPS, w odróżnieniu od innych pracowników, których status prawny regulują przepisy odrębne.²⁸ Interpretując przepis art. 3 UPS co do zasady przyjmuje się w literaturze przedmiotu, że kompleksowe unormowanie statusu prawnego pracowników przesądza o wyłączeniu tak regulowanej kategorii pracowników spod regulacji przepisów ustawy o pracownikach samorządowych na podstawie art. 3 UPS, jednak z zastrzeżeniami dotyczącymi unormowania w przepisach odrębnych jedynie części materii regulowanej ustawą o pracownikach samorządowych, co skutkować powinno brakiem wyłączenia tak regulowanej kategorii pracowników spod regulacji przepisów ustawy o pracownikach samorządowych na podstawie art. 3 UPS i stosowania wówczas ogólnych reguł wykładni, w szczególności reguł kolizyjnych w relacjach przepisów ustawy o pracownikach samorządowych, jako *lex generali*, do przepisów odrębnych, jako *lex specialis*²⁹.
8. Dokonując wykładni przepisu art. 3 UPS w odniesieniu do zakresu objętego nim wyłączenia stosowania przepisów ustawy o pracownikach samorządowych w odniesieniu do radców prawnych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę w urzędzie marszałkowskim i odnosząc się przy tej okazji do przedstawionych w pkt 7 powyżej zapatrywań doktryny prawa zwrócić należy uwagę na następujące kwestie.

²⁸ Zob. np.: Wojciech Drobny [w:] Wojciech Drobny, Marcin Mazuryk, Piotr Zuzankiewicz, Ustawa o pracownikach samorządowych, Oficyna 2010 – komentarz do art. 3; Tomasz Fijołek, Tomasz Sierżputowski, Ustawa o pracownikach samorządowych po 5 latach obowiązywania – wybrane zagadnienia, Samorząd Terytorialny Nr 7-8/2014, ss. 87 – 88; Agnieszka Rzetecka – Gil, Ustawa o pracownikach samorządowych ..., op. cit. – komentarz do art. 3; Jakub Stelina [w:] Artur Rycak, Magdalena Rycak, Jakub Stelina, Jerzy Stępień, Ustawa o pracownikach samorządowych ..., op. cit. – komentarz do art. 3; Marcin Wujczyk [w:] Krzysztof W. Baran (red.), Pracownicy samorządowi..., op. cit. – komentarz do art. 3.

²⁹ Szerzej o tym problemie, z odwołaniem do literatury przedmiotu, mowa jest w dalszej części stanowiska.

8.1. Dostrzec należy, że klauzula wyłączająca z art. 3 UPS wymaga wyłącznie uregulowania statusu prawnego pracownika w przepisach odrębnych, nie określa natomiast sposobu uregulowania tego statusu, w szczególności z treści przepisu nie wynika, że regulacja statusu zakresowo powinna być zgodna z zakresem regulacji w przepisach UPS. Powyższe nie wynika z treści przepisu, który wymaga, jako przesłanki wyłączającej stosowanie przepisów UPS wyłącznie uregulowanie statusu prawnego w przepisach odrębnych. W odniesieniu do radców prawnych wymóg ten jest spełniony poprzez kompleksowe uregulowanie ich statusu prawnego, co wywiedziono wyżej.

W szczególności za nietrafne uznać należy zapatrywania wyrażone w literaturze przedmiotu, że przepis art. 3 UPS dotyczy „(...) wyłącznie sytuacji, gdy wszelkie zagadnienia objęte komentowaną ustawą określone są w przepisach odrębnych („status prawny określają odrębne przepisy”), wówczas - *verba legis* - przepisów ustawy się nie stosuje. (...) [P]rzepis ten odgrywa - co do skutków, jakie wywołuje - taką rolę, jak zastosowanie zasady *lex specialis derogat legi generali*. Innymi słowy, nawet jego brak powodowałby, że za pomocą tej reguły derogacyjnej zastosowanie przepisów ustawy o pracownikach samorządowych byłoby wyłączone w stosunku do zagadnień określonych w przepisach szczególnych (A. Rzetecka-Gil, Glosa do wyroku SN z 2 grudnia 2004 r. ...)”³⁰, czy też, że w sytuacji „gdy w przepisach odrębnych uregulowana będzie tylko część materii objętej ustawą o pracownikach samorządowych, wyłączenie z art. 3 nie znajdzie zastosowania. Ograniczenie stosowania przepisów komentowanej ustawy na rzecz unormowań w przepisach odrębnych będzie w takim wypadku następowało na podstawie ogólnych reguł wykładni, w szczególności zasady *lex specialis derogat legi generali*.”³¹

Postulaty zgodności materii przepisów odrębnych z przepisami ustawy o pracownikach samorządowych uznać należy za nadmiarowe w odniesieniu do pracowników o kompleksowo uregulowanym statusie prawnym w przepisach odrębnych tak jak radcowie prawni, w tym znaczeniu, że uzupełniają przepis art. 3 UPS o treści, których w nim nie ma. Wykracza to poza egzegezę przepisu (granice jego wykładni) wkraczając w obszar zarezerwowany dla ustawodawcy, a nie dla interpretatora. Przepis art. 3 UPS w odniesieniu do statusu prawnego pracowników nie dookreśla zakresu regulacji poprzez dodatkowy wymóg zgodności z zakresem regulacji ustawy o pracownikach samorządowych. W zakres ten z samej istoty odrębnej regulacji statusu prawnego wpisane są różnice w stosunku do zakresu regulacji w ustawie o pracownikach samorządowych i nie jest on tożsamy, co w przypadku radców prawnych na gruncie ustawy o radcach prawnych jest widoczne. Brak tożsamości w tym zakresie jest konsekwencją specyfiki zawodu radcy prawnego determinującej określone rozwiązania normatywne, z uwzględnieniem przesłanek aksjologicznych i prakseologicznych, które z samej istoty nie mogą pozostawać

³⁰ Tak: Agnieszka Rzetecka – Gil, Ustawa o pracownikach samorządowych ..., op. cit. – komentarz do art. 3 – teza 6 i 9.

³¹ Tak: M. Wujczyk [w:] Krzysztof W. Baran (red.), Pracownicy samorządowi..., op. cit. – komentarz do art. 3 – teza 3. Zapatrywania Autora wydają się przy tym popadać w wewnętrzną sprzeczność, a to z uwagi na przyjęcie, że „... (...) o wyłączeniu z art. 3 u.p.s. będzie można mówić dopiero wówczas, gdy status prawny pracowników został uregulowany w sposób wyczerpujący, obejmujący najważniejsze elementy w zakresie nawiązywania, treści i rozwiązywania stosunku pracy. Spełnienie tego warunku musi być oceniane indywidualnie w stosunku do poszczególnych grup zawodowych.” – ibidem, teza 2.

w pełnej zgodności z zakresem regulacji ustawy o pracownikach samorządowych, która dotyczy urzędników samorządowych o odrębnym w stosunku do radców prawnych statusie prawnym z analogicznych przyczyn. Przepisy odrębne regulujące status prawny radców prawnych pozwalają na odkodowanie wszystkich *essentialia negotii* umowy o pracę, jako formy wykonywania zawodu, oraz samoistne, pełne uregulowanie stosunku pracy radcy prawnego na jej podstawie.

Odnotać przy tym trzeba, że w powołanym już wyroku Sądu Najwyższego z dnia 13 marca 2014r., I PK 181/13, dotyczącym problemu relacji przepisów ustawy o pracownikach samorządowych w stosunku do przepisów ustawy o radcach prawnych stwierdzono, że „(...) *status prawny radców prawnych regulują odrębne przepisy w rozumieniu art. 3 ustawy o pracownikach samorządowych (...)*”, które „(...) *zawierają pełne ustrojowe unormowanie zasad wykonywania tego zawodu w ramach samorządowej korporacji radców prawnych. (...)*”, w konsekwencji wskazano, że „[z]akaz przeniesienia zatrudnionego w ramach stosunku pracy radcy prawnego na inne urzędnicze stanowisko pracy wynika zatem wyraźnie już z art. 3 ustawy o pracownikach samorządowych.” Powyższe rozstrzygnięcie w pełni znajduje odpowiednie zastosowanie do innych przepisów ustawy o pracownikach samorządowych regulujących status prawny pracowników samorządowych, w szczególności radców prawnych.

8.2. Zakres podmiotowo-przedmiotowy ustawy o pracownikach samorządowych oraz dostrzeżenie w art. 3 UPS przez ustawodawcę przepisów odrębnych, które regulują status prawny pracowników wskazuje, na ogólny (generalny) charakter przepisów ustawy o pracownikach samorządowych (*lex generalis*) oraz szczególny charakter przepisów odrębnych (*lex specialis*) dotyczących regulowanego nimi statusu prawnego określonych pracowników. **Dostrzec przy tym należy, że wyłączną cechą odróżniającą na gruncie art. 3 UPS jest w tym przypadku status prawny pracowników regulowany w przepisach odrębnych, a nie poszczególne jego elementy (części składowe) odpowiadające zakresowo przepisom ustawy o pracownikach samorządowych.** Takie założenie, co do zasady, wydaje się zresztą niewykonalne już chociażby z tej przyczyny, że regulacje statusu prawnego określonych osób są pochodną wielu czynników, takich np. jak wykonywany zawód i jego przedmiot, wymagane kwalifikacje do jego wykonywania, zasady jego wykonywania, w tym prawa i obowiązki osób wykonujących zawód będące konsekwencją (pochodną) jego specyfiki, itp.

8.3. Przedmiotem uwagi uczynić należy treść przepisów odsyłających w innych ustawach regulujących status prawny osób zatrudnionych na podstawie stosunku pracy, a to w celu uchwycenia różnic w sposobie regulacji przy zastosowaniu tego rodzaju przepisów. Dokonując przeglądu unormowań w tym zakresie wskazać należy, tytułem przykładów na następujące przepisy:

- 1) art. 5 ustawy Kodeks pracy, zgodnie z którym jeżeli stosunek pracy określonej kategorii pracowników regulują przepisy szczególne, przepisy Kodeksu stosuje się w zakresie nieuregulowanym tymi przepisami;

- 2) art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008r. o służbie cywilnej³², zgodnie z którym w sprawach dotyczących stosunku pracy w służbie cywilnej, nieuregulowanych w ustawie, stosuje się przepisy Kodeksu pracy i inne przepisy prawa pracy.

Porównanie powołanych przepisów z art. 3 UPS już *prima facie* pozwala na dostrzeżenie relewantnych różnic w regulacjach i prowadzi do następujących konstatacji:

- 1) na gruncie art. 5 ustawy Kodeks pracy ustalić zatem należy zakres regulacji w przepisach szczególnych, porównać go z zakresem regulacji w ustawie Kodeks pracy i w przypadku stwierdzenia braku uregulowania określonego obszaru w przepisach szczególnych w porównaniu z regulacją ustawy Kodeks pracy stosować przepisy ustawy Kodeksu pracy;
- 2) na gruncie art. 9 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej ustalić należy zakres regulacji stosunku pracy w ustawie o służbie cywilnej, porównać go z zakresem regulacji w przepisach ustawy Kodeks pracy i innych przepisach prawa pracy i w przypadku stwierdzenia braku regulacji w ustawie o służbie cywilnej stosować przepisy Kodeksu pracy i innych przepisów prawa pracy;
- 3) natomiast na gruncie art. 3 UPS ustalić należy, czy status prawny określonej kategorii pracowników regulują przepisy odrębne i w przypadku stwierdzenia takiej regulacji nie stosować do tych pracowników przepisów ustawy o pracownikach samorządowych.

8.4. Różnice na tle zakresu stosowania przepisów odsyłających zobrazować należy także przykładami z innych ustaw regulujących status prawny pracowników zatrudnionych w jednostkach wskazanych w art. 2 UPS.

- 1) Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997r. o strażach gminnych³³, zgodnie z którą w sprawach dotyczących strażników, a nieuregulowanych w tej ustawie, mają zastosowanie przepisy o pracownikach samorządowych (art. 32), z kolei prawa i obowiązki innych pracowników zatrudnionych w straży reguluje ustawa o pracownikach samorządowych (art. 33).
- 2) Ustawa z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej³⁴ w Dziale III. Organizacja pomocy społecznej w rozdziale 2. zawiera regulacje statusu prawnego pracowników socjalnych, których zakres obejmuje przepisy dotyczące kwalifikacji oraz stopni specjalizacji zawodowej (art. 116 – art. 118a), zadań (art. 119), zatrudnienia (art. 120), uprawnień (art. 121), supervizji pracy socjalnej (art. 121a), stopni awansu zawodowego i oceny okresowej (art. 121b) oraz specjalizacji z zakresu organizacji pomocy społecznej (art. 122). Ustawa ta zawiera przepis odsyłający (art. 123), zgodnie z którym prawa i obowiązki pracowników zatrudnionych w samorządowych jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej regulują przepisy o pracownikach samorządowych.

W przypadkach strażników gminnych i pracowników socjalnych zatrudnionych w samorządowych jednostkach organizacyjnych, których status prawny regulują przepisy powołanych ustaw dochodzi zatem do przełamania wyłączenia z art. 3 UPS poprzez powołane przepisy odrębne³⁵. **Uwagi wymaga pełny zakres odesłania do**

³² T.j. Dz.U. z 2024r. poz. 409 z późn. zm.

³³ T.j. Dz.U. z 2021r. poz. 1763.

³⁴ T.j. Dz.U. z 2024r. poz. 1283 z późn. zm.

³⁵ Jakub Stelina komentując art. 3 UPS na tle art. 32 ustawy o strażach gminnych oraz 123 ustawy o pomocy społecznej zauważa, że „...[w]ylączenie, o którym mowa w komentowanym artykule, ma najczęściej charakter

ustawy o pracownikach samorządowych w przypadku wskazanej kategorii pracowników socjalnych oraz pełny zakres odesłania do ustawy o pracownikach samorządowych w sprawach nieuregulowanych w ustawie o strażach gminnych w przypadku strażników, w odróżnieniu od odesłania w przypadku radców prawnych wyłącznie w zakresie prawa do wynagrodzenia i innych świadczeń, co nie wyczerpuje zresztą wszystkich praw radców prawnych w tym obszarze (zob. wspomniany wyżej przepis art. 22⁴ ust. 2 URP).

8.5. Identyfikując z kolei podobieństwa w zakresie uregulowania statusu prawnego uwagi wymaga ustawa z dnia 26 stycznia 1982r. Karta Nauczyciela³⁶, powszechnie podawana w literaturze przedmiotu jako przykład regulacji statusu prawnego pracowników wyłączającej stosowanie przepisów ustawy o pracownikach samorządowych w odniesieniu do nauczycieli zgodnie z art. 3 UPS³⁷.

8.6. Pozostając na gruncie przepisów odsyłających uwagi wymagają jeszcze przepisy samej ustawy o radcach prawnych. Odnotować bowiem należy, że **w odniesieniu do stosunku pracy radcy prawnego oraz wynikających z niego praw i obowiązków radców prawnych brak jest odpowiednika przepisu art. 75 URP, zgodnie z którym stosunek służbowy oraz wynikające z niego prawa i obowiązki radców prawnych i aplikantów radcowskich będących żołnierzami w czynnej służbie wojskowej, funkcjonariuszami Policji, Służby Ochrony Państwa, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej lub Służby Więziennej w zakresie nieokreślonym ustawą o radcach prawnych określają przepisy odrębnych ustaw. Ustawa o radcach prawnych w odniesieniu do stosunku pracy radcy prawnego, poza systemowym odesłaniem w art. 8 ust. 1 do przepisów ustawy Kodeks pracy, zawiera wyłącznie odesłanie w zakresie określonym w art. 22⁴ ust. 1 URP, o którym była mowa wyżej. W konsekwencji jej przepisy nie dają podstaw do stosowania art. 32 UPS w odniesieniu do radców prawnych wykonujących zawód na podstawie stosunku pracy.**

8.7. W celu zobrazowania istoty analizowanej regulacji, dostrzec należy, że **przepis art. 3 UPS, tytułem przykładu, nie stanowi, że:**

częściowy i dotyczy tylko materii uregulowanych w przepisach szczególnych. Natomiast w sprawach nieunormowanych tymi przepisami znajdują zastosowanie przepisy komentowanej ustawy. (...)" (zob. Jakub Stelina [w:] Artur Rycak, Magdalena Rycak, Jakub Stelina, Jerzy Stępień, Ustawa o pracownikach samorządowych ..., op. cit. – komentarz do art. 3 – teza 2). Zauważyć trzeba, że teza ta jest osadzona w określonym kontekście i w istocie, jak się wydaje, konsekwencją nie tyle treści art. 3 UPS, ile powołanych przepisów odsyłających ustawy o pomocy społecznej i ustawy o strażach gminnych.

³⁶ T.j. Dz.U. z 2024r. poz. 986 z późn. zm.

³⁷ Zob. komentarze do art. 3 ustawy o pracownikach samorządowych powoływane w niniejszym stanowisku.

- 1) przepisów UPS nie stosuje się, z zastrzeżeniem art. 32 UPS, do pracowników zatrudnionych w jednostkach wymienionych w art. 2, których status prawny określają odrębne przepisy;
- 2) przepisów UPS nie stosuje się do pracowników zatrudnionych w jednostkach wymienionych w art. 2, których status prawny określają odrębne przepisy, w zakresie określonym w przepisach odrębnych;
- 3) przepisy UPS stosuje się w sprawach nieuregulowanych w przepisach odrębnych określających status prawny pracowników zatrudnionych w jednostkach wymienionych w art. 2.

W każdym z podanych przypadków byłoby podstawy do konstatacji, że art. 32 UPS stosuje się także wobec radców prawnych będących pracownikami samorządowymi zatrudnionymi na stanowiskach urzędniczych (przy formalnym ich rozumieniu, a nie materialnym). W pierwszym przykładzie powyższy wniosek byłby uzasadniony wprowadzonym zastrzeżeniem wyłączającym przepis art. 32 UPS z wyłączenia stosowania ustawy. W drugim przykładzie wniosek byłby uzasadniony zakresem wyłączenia przepisów UPS, który nie obejmowałby zakresu nieuregulowanego przepisami odrębnymi, a to z uwagi na brak regulacji obowiązku składania oświadczeń o stanie majątkowym w ustawie o radcach prawnych. W trzecim przykładzie art. 32 UPS również mógłby być stosowany z uwagi na brak regulacji obowiązku składania oświadczeń o stanie majątkowym w ustawie o radcach prawnych.

Skonkludować jednak należy, że zakres unormowania art. 3 UPS jest odmienny od podanych przykładów poprzez generalną klauzulę wyłączającą stosowanie przepisów ustawy o pracownikach samorządowych do pracowników o regulowanym statusie prawnym w przepisach odrębnych³⁸.

Na tym tle dobitniej wybrzmiewają zastrzeżenia do zapatrywań Agnieszki Rzeteckiej – Gil, cytowanych w pkt 8.1. powyżej, która sama dostrzega, że „[s]prawa byłaby jasna, gdyby brzmienie przepisu było np. takie: „przepisów ustawy nie stosuje się do pracowników zatrudnionych w jednostkach wymienionych w art. 2, w zakresie uregulowanym w odrębnych przepisach.”³⁹ Przepis art. 3 UPS ma jednak inną treść niż podana, tytułem przykładu, przez A. Rzetecką – Gil, co w rezultacie prowadzi do

³⁸ Podobnie: Wojciech Drobny, który przyjmuje, że „Artykuł 3 zawiera generalne wyłączenie spod jurysdykcji komentowanej ustawy pracowników zatrudnionych w urzędach i jednostkach organizacyjnych enumeratywnie wskazanych w art. 2, których status prawny określają odrębne przepisy. Rozróżnienie tych dwóch kategorii pracowników zostało legislacyjnie podkreślone przez ustawodawcę poprzez zastosowanie odmiennej terminologii w obszarze regulacji dwóch przepisów, tj. „pracownika samorządowego” w art. 2 oraz „pracownika” w art. 3.” (cyt. za: Wojciech Drobny [w:] Wojciech Drobny, Marcin Mazuryk, Piotr Zuzankiewicz, Ustawa o pracownikach samorządowych..., op. cit. – komentarz do art. 3, teza 11). Andrzej Szewc przyjmuje, że „[p]rzy wykładni art. 3 UPS należy (...) kierować się następującą zasadą: jeżeli sytuację prawną określonej grupy pracowników jednostek organizacyjnych, o których mowa w art. 2 u.p.s., przepisy odrębne normują w znacznym stopniu, to w pozostałych kwestiach zastosowanie będą mieć przepisy powszechnego prawa pracy. Jeżeli jednak unormowanie odrębne jest „śladowe”, np. dotyczy tylko wymiaru i rozkładu czasu pracy albo wymagań kwalifikacyjnych, to wtedy w sprawach w nich nieunormowanych należy w pierwszej kolejności stosować ustawę o pracownikach samorządowych, a dopiero w drugiej - zgodnie z dyspozycją art. 43 ust. 2 u.p.s. - kodeks pracy i przepisy wykonawcze wydane na jego podstawie.” (zob.: Andrzej Szewc, Regulacja prawna zatrudniania pracowników w samorządowych jednostkach organizacyjnych i w jednostkach pomocniczych gmin, Samorząd Terytorialny nr 11/2010, ss. 44-55 – teza 2 [w:] Regulacja prawna zatrudniania pracowników w samorządowych jednostkach organizacyjnych i w jednostkach pomocniczych gmin - Artykuły - LEX (dostęp: 21.7.2025).

³⁹ Agnieszka Rzetecka – Gil, Ustawa o pracownikach samorządowych ..., op. cit. – komentarz do art. 3 – teza 7.

wyników jego wykładni odmiennych od wyników, które miałyby miejsce gdyby przepis ten miał brzmienie jak w podanym wyżej przykładzie.

8.8. Z uwagi na brak ograniczeń w art. 3 UPS w wyłączeniu stosowania przepisów ustawy o pracownikach samorządowych w odniesieniu do pracowników o regulowanym odrębnie statusie prawnym przyjąć należy, iż przepis ten wyłącza stosowanie wszystkich przepisów tej ustawy w odniesieniu do radców prawnych w okresie ich zatrudnienia, tj. dotyczących statusu pracownika samorządowego od zawarcia umowy o pracę do jej rozwiązania (ustania), z zastrzeżeniem zastosowania przepisów na podstawie art. 22⁴ ust. 1 URP, a wyjątków w tym zakresie poszukiwać należy wyłącznie poza ustawą o pracownikach samorządowych (o czym jest mowa wyżej).

Powyżej wskazano, że przepis art. 3 UPS dotyczy pracowników zatrudnionych w jednostkach wymienionych w art. 2 UPS, a nie osób zatrudnianych w tych jednostkach. **Z uwagi na brzmienie art. 3 UPS zawierającego wyłączenie stosowania przepisów ustawy o pracownikach samorządowych wobec radców prawnych z uwagi na regulację ich statusu prawnego w przepisach odrębnych, w odniesieniu do radców prawnych zatrudnionych w szczególności w urzędzie marszałkowskim nie dochodzi do przypadku równoległego stosowania przepisów ustawy o pracownikach samorządowych oraz regulujących ich status prawny przepisów odrębnych, z wyjątkiem przepisów o prawie do wynagrodzenia i innych świadczeń, o których była mowa wyżej, a to z uwagi na postanowienia art. 22⁴ ust. 1 URP (i w jego konsekwencji stosowanie przepisów o pracownikach samorządowych w zakresie, o którym mowa w pkt 6.2).B.4 na s. 14 niniejszego stanowiska) i ust. 2 URP. Poza wskazanym wyjątkiem do radców prawnych nie stosuje się *ex lege* żadnych przepisów ustawy o pracownikach samorządowych regulujących status prawny tych pracowników w okresie zatrudnienia, co dotyczy w szczególności przepisów: art. 20 (dot. awansu wewnętrznego), art. 21 (dot. powierzenia wykonywania innej pracy), art. 22 (dot. przeniesienia do pracy w innej jednostce), art. 23 (dot. przeniesienia na inne stanowisko), art. 24 – art. 35 (dot. obowiązków pracowników samorządowych), w tym w szczególności art. 32 (dot. składania oświadczeń o stanie majątkowym na żądanie osoby upoważnionej do dokonywania czynności w sprawach z zakresu prawa pracy).**

Związanie radcy prawnego regulaminem pracy, o którym mowa w art. 41 ust. 1 – 3 UPS wywieść należy z art. 8 ust. 1 URP w związku z art. 150§1 ustawy Kodeks pracy, z uwzględnieniem przepisów ustawy o radcach prawnych o czasie pracy radcy prawnego, przy czym są to kwestie szczegółowe, które wykraczają poza zakres przedmiotowy niniejszego stanowiska.

Nieco bardziej złożona jest kwestia ślubowania, o którym mowa w art. 18 UPS, oraz służby przygotowawczej, o której mowa w art. 19 UPS.

Odnosnie ślubowania zauważyć należy, iż obowiązek jego złożenia, przy czym składane jest tylko raz, dotyczy pracowników przed przystąpieniem do wykonywania obowiązków służbowych, którzy po raz pierwszy zostają zatrudnieni w charakterze urzędnika, z wyjątkiem osób skierowanych do odbycia służby przygotowawczej, którzy składają je po uzyskaniu pozytywnego wyniku egzaminu kończącego tą służbę, a przed zawarciem nowej umowy o pracę. Przepis art. 18 UPS stosuje się w konsekwencji do



radców prawnych ubiegających się o dalsze zatrudnienie w jednostkach wymienionych w art. 2 UPS na stanowisku radcy prawnego, w konsekwencji w tym zakresie radców prawnych nie dotyczy wyłączenie z przepisu art. 3 UPS albowiem w tym przypadku, tj. na potrzeby nawiązania kolejnego stosunku pracy mają status osób zatrudnianych, a nie zatrudnionych. Natomiast w przypadku pracowników zatrudnionych po raz pierwszy i nie kierowanych do odbycia służby przygotowawczej uwagi wymaga, iż ślubowanie składane jest po zawarciu umowy o pracę, a zatem obowiązek w tym zakresie w odniesieniu do radców prawnych nie kierowanych do odbycia służby przygotowawczej podlegałby wyłączeniu na podstawie art. 3 UPS z uwagi na niestosowanie przepisów ustawy o pracownikach samorządowych w stosunku do pracowników zatrudnionych w jednostkach wymienionych w art. 2 UPS, których status prawny regulują przepisy odrębne. Konsekwentnie odmowa złożenia ślubowania przez radcę prawnego w tym konkretnym przypadku nie powinna skutkować wygaśnięciem stosunku pracy na podstawie art. 18 ust. 2 UPS.

Z kolei odbycie służby przygotowawczej jest warunkiem dalszego zatrudnienia pracownika, ale nie skutkuje obowiązkiem pracodawcy zawarcia z pracownikiem kolejnej umowy o pracę. Nie jest przy tym warunkiem zatrudnienia po raz pierwszy, na czas określony. Przepis art. 19 UPS stosuje się w konsekwencji do radców prawnych ubiegających się o dalsze zatrudnienie w jednostkach wymienionych w art. 2 UPS na stanowisku radcy prawnego, w konsekwencji w tym zakresie radców prawnych nie dotyczy wyłączenie z przepisu art. 3 UPS albowiem w tym przypadku, tj. na potrzeby nawiązania kolejnego stosunku pracy mają status osób zatrudnianych, a nie zatrudnionych⁴⁰.

8.9. Dostrzec należy, że z uwagi na wskazane w pkt 8.9 wyłączenie *ex lege*, tj. art. 3 UPS, stosowania przepisów ustawy o pracownikach samorządowych w odniesieniu do radców prawnych w istocie nie dochodzi do kolizji norm ustawy o pracownikach samorządowych z normami ustawy o radcach prawnych oraz pozostałych przepisów odrębnych regulujących status prawny radców prawnych w procesie stosowania prawa w odniesieniu do radców prawnych zatrudnionych w jednostkach wymienionych w art. 2 UPS, usuwanych przypadku ich występowania w szczególności przy pomocy reguł kolizyjnych, w tym reguły *lex specialis derogat legi generali*, a to z tej przyczyny, że stosowane przepisów ustawy o pracownikach samorządowych jest wyłączone, a zastosowanie znajdują w tym przypadku wyłącznie przepisy odrębne w rozumieniu art. 3 UPS. Z uwagi na generalne wyłączenie stosowania przepisów UPS, w tym także art. 32, wtórną kwestią, są sprzeczności, czy różnice występujące między przepisami obu porządków normatywnych, o których mowa wyżej, wynikające z ich abstrakcyjnego porównania (z pominięciem art. 3 UPS) wręcz prawnie indyferentne, albowiem ustawa o pracownikach przesądza w art. 3 o niestosowaniu jej przepisów w odniesieniu do zatrudnionych radców prawnych.

Przepisy ustawy o pracownikach samorządowych i przepisy odrębne regulujące status prawny radców prawnych nie występują w konsekwencji na etapie stosowania prawa do zatrudnionych radców prawnych w relacji, która „(...) *opiera się na tym, że zakres hipotezy normy, która jest wyjątkiem, jest węższy od zakresu normy, która jest ogólną regułą i mieści się*

⁴⁰ Odbycie służby przygotowawczej zakończonej złożeniem egzaminu z wynikiem pozytywnym przez radcę prawnego jako warunek dalszego zatrudnienia radcy prawnego uznaje Tomasz Niedziński, Prawa i obowiązki radcy prawnego ..., op. cit., ss. 11-12.

w nim (...)” i stanowi konieczny element każdego przypadku relacji norm *lex generalis* i *lex specialis*⁴¹ wymagającej rozstrzygnięć w procesie wykładni. Zauważyć należy, że „[l]ex generalis jest rozumiana jako reguła powszechna, *lex specialis* jako reguła szczególna, ustanawiająca wyjątki od reguły powszechnej i ustalająca inne skutki prawne dla przypadków nią objętych albo też skutki te w ogóle wyłączająca. Terminologia ta bywa odnoszona nie tylko do postanowień poszczególnych przepisów prawa, lecz także do całych aktów prawnych (ustawa powszechna – ustawa szczególna). Rozróżniając *lex specialis* i *lex generalis*, bierze się pod uwagę wzajemny stosunek postanowień dwóch przepisów prawa (lub dwóch aktów prawnych)(...)”⁴².

Generalna klauzula wyłączająca stosowanie przepisów ustawy o pracownikach samorządowych zawarta w art. 3 UPS prowadzi zatem do odmiennych wniosków niż sformułowane przez A. Rzeteczkę – Gil (opisane powyżej w pkt 8.1), która przyjmuje, że „przepis ten odgrywa - co do skutków, jakie wywołuje - taką rolę, jak zastosowanie zasady *lex specialis derogat legi generali*. Innymi słowy, nawet jego brak powodowałby, że za pomocą tej reguły derogacyjnej zastosowanie przepisów ustawy o pracownikach samorządowych byłoby wyłączone w stosunku do zagadnień określonych w przepisach szczególnych (...)”⁴³ oraz przez M. Wujczyka, który uważa, że „gdy w przepisach odrębnych uregulowana będzie tylko część materii objętej ustawą o pracownikach samorządowych, wyłączenie z art. 3 nie znajdzie zastosowania. Ograniczenie stosowania przepisów komentowanej ustawy na rzecz unormowań w przepisach odrębnych będzie w takim wypadku następowało na podstawie ogólnych reguł wykładni, w szczególności zasady *lex specialis derogat legi generali*.”⁴⁴ Ustawa o radcach prawnych nie wprowadziła obowiązku składania oświadczeń o stanie majątkowym przez radców prawnych, w konsekwencji reguluje tylko „część materii” objętej ustawą o pracownikach samorządowych. Opierając się na cytowanych zapatrywaniach należałoby sformułować konkluzję o stosowaniu przepisu art. 32 UPS w stosunku do radców prawnych, do czego, co wykazano szczegółowo wyżej brak jest podstaw prawnych. Sami cytowani Autorzy wydają się mieć wątpliwości co do stawianych przez siebie tez, o czym była mowa wyżej⁴⁵.

9. Niezależnie od powyższego zauważyć wypada, że przedmiotem czynności zawodowych radcy prawnego nie jest wydawanie decyzji administracyjnych, decydowanie o dokonywaniu wydatków ze środków publicznych oraz podejmowanie innych czynności o charakterze władczym. Z kolei w istotę wykonywania obowiązków zawodowych, mających charakter doradczy, opiniujący, a także polegających na wykonywaniu czynności z zakresu zastępstwa prawnego, wpisane jest przestrzeganie Kodeksu Etyki Radcy Prawnego oraz odpowiedzialność zawodowa (dyscyplinarna) na zasadach określonych w art. 64 i nast. ustawy o radcach prawnych.

10. W konkluzji stwierdzić należy, co następuje.

- 1) **Żądanie osoby upoważnionej do dokonywania czynności w sprawach z zakresu prawa pracy w urzędzie marszałkowskim złożenia przez zatrudnionych w nim radców prawnych**

⁴¹ Zob. Tomasz Bekrycht, Jerzy Leszczyński, Paweł Łabieniec, Podstawy doktryny prawnej, op. cit., s. 113.

⁴² Zob. Józef Nowacki, Zbigniew Tobor, Wstęp do prawoznawstwa, 5. wydanie, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 39.

⁴³ Zob. przyp. 30 w pkt 8.1.

⁴⁴ Zob. przyp. 31 w pkt 8.1.

⁴⁵ Zob. przyp. 31 w pkt 8.1. oraz pkt 8.7.



oświadczeń o stanie majątkowym według wzoru określonego w art. 32 ust. 3 UPS stanowi żądanie bez podstawy prawnej, a to z uwagi na wyłączenie przez art. 3 UPS stosowania przepisu art. 32 UPS w stosunku do radców prawnych, jako pracowników zatrudnionych w jednostce wymienionej w art. 2 pkt 1) UPS, których status prawny określają odrębne przepisy.

- 2) Brak podstawy prawnej do żądania złożenia przez radców prawnych zatrudnionych w urzędzie marszałkowskim oświadczeń o stanie majątkowym według wzoru określonego w art. 32 ust. 3 UPS oznacza w konsekwencji brak podstawy prawnej do analizy danych zawartych w tych oświadczeniach przez kierownika jednostki, w której radcowie prawni są zatrudnieni, o której mowa w art. 32 ust. 2 UPS, z przyczyn wskazanych w pkt 1).
 - 3) Niedopuszczalne jest, jako czynność bez podstawy prawnej, wprowadzenie w jakimkolwiek akcie prawa wewnętrznego w urzędzie marszałkowskim oraz w jakiegokolwiek innej regulacji, w tym kształtującej indywidualny stosunek pracy, postanowienia zobowiązującego radców prawnych zatrudnionych w urzędzie marszałkowskim do składania oświadczeń o stanie majątkowym, z przyczyn wskazanych w pkt 1).
11. Przekazując Wnioskodawczyni stanowisko z uwagi na to, że zagadnienia w nim przeanalizowane nie były uprzednio przedmiotem pogłębionej i udostępnionej analizy Komisja Etyki i Wykonywania Zawodu Krajowej Rady Radców Prawnych wskazuje, że ocena i poglądy w nim wyrażone nie są jednolicie przyjmowane w Komisji. Z tej przyczyny Komisja informuje, iż równocześnie sprawa przekazana została celem dalszej analizy stanu prawa i podniesionych wątpliwości wywołanych wnioskiem skierowanym do Komisji.

III.

Wybrane aspekty prawne i praktyczne skierowania żądania na podstawie art. 32 ustawy z dnia 21 listopada 2008r. o pracownikach samorządowych do radcy prawnego

12. Tytułem uzupełnienia stanowiska, z uwagi na skutki prawne żądania bez podstawy prawnej złożenia oświadczenia o stanie majątkowym, a także jego przechowywania i wykorzystywania w przypadku jego złożenia, uwagi wymaga kilka wybranych aspektów prawnych i praktycznych, z zastrzeżeniem wyłącznie sygnalizacji niektórych zagadnień i z tej przyczyny niewyczerpania problemu.
13. Oświadczenie o stanie majątkowym, o którym mowa w art. 32 UPS zawiera, zgodnie z wzorem oświadczenia majątkowego określonym na podstawie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴⁶ dla wójta, zastępcy wójta, sekretarza gminy, skarbnika gminy, kierownika jednostki organizacyjnej gminy, osoby zarządzającej i członka organu zarządzającego gminną osobą prawną oraz osoby wydającej decyzje administracyjne w imieniu wójta do którego odsyła art. 32 ust. 3 UPS, m.in. imię i nazwisko oraz nazwisko rodowe, datę i miejsce urodzenia, miejsce zatrudnienia, stanowisko lub funkcję, adres zamieszkania osoby składającej oświadczenie oraz szczegółowe informacje o stanie majątkowym⁴⁷. **Podkreślenia wymaga przy tym, że wskazane oświadczenie**

⁴⁶ T.j. Dz.U. z 2024r. poz. 1465 z późn. zm.

⁴⁷ Zob. załącznik nr 2 – Oświadczenie majątkowe wójta, zastępcy wójta, sekretarza gminy, skarbnika gminy, kierownika jednostki organizacyjnej gminy, osoby zarządzającej i członka organu zarządzającego gminną osobą prawną oraz osoby wydającej decyzje administracyjne w imieniu wójta do rozporządzenia Prezesa Rady



o stanie majątkowym dotyczyć może (w zależności od stanu faktycznego) także informacji o stanie majątkowym osoby trzeciej, choć bez wskazania jej imienia i nazwiska. Zgodnie z art. 24h ust. 1 zd. 2 ustawy o samorządzie gminnym oświadczenie majątkowe dotyczy majątku odrębnego oraz majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową.

Z uwagi na normatywnie określone dane, które musi zawierać oświadczenie o stanie majątkowym uznać je należy, po wypełnieniu i podpisaniu przez osobę składającą, za dane osobowe w rozumieniu art. 4 pkt 1) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Tekst mający znaczenie dla EOG)⁴⁸ (dalej: RODO), zgodnie z którym "dane osobowe" oznaczają wszelkie informacje o zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osobie fizycznej ("osobie, której dane dotyczą"); możliwa do zidentyfikowania osoba fizyczna to osoba, którą można bezpośrednio lub pośrednio zidentyfikować, w szczególności na podstawie identyfikatora takiego jak imię i nazwisko, numer identyfikacyjny, dane o lokalizacji, identyfikator internetowy lub jeden bądź kilka szczególnych czynników określających fizyczną, fizjologiczną, genetyczną, psychiczną, ekonomiczną, kulturową lub społeczną tożsamość osoby fizycznej. Zauważyć przy tym należy, że w literaturze przedmiotu wskazuje się jako przykład wymaganego na gruncie art. 4 pkt 1) RODO, jako niezbędnego elementu definicji danych osobowych, związku pomiędzy informacją a zidentyfikowaną lub możliwą do zidentyfikowania osobą fizyczną, który może dotyczyć również majątku⁴⁹.

14. Z uwagi na brak podstawy prawnej w art. 32 UPS do:

- 1) żądania przez osobę upoważnioną do dokonywania czynności w sprawach zakresu pracy złożenia przez radcę prawnego zatrudnionego w jednostce wymienionej w art. 2 UPS, w szczególności w urzędzie marszałkowskim, oświadczenia o stanie majątkowym, a w konsekwencji
- 2) jego złożenia przez radcę prawnego według wzoru oświadczenia, o którym mowa wyżej, oraz
- 3) dokonywania analizy danych zawartych w tym oświadczeniu przez kierownika jednostki, w której radca prawny jest zatrudniony,

- a to z uwagi na wyłączenie stosowania przepisów ustawy o pracownikach samorządowych w stosunku do radców prawnych na podstawie art. 3 UPS,

Ministrów z dnia 26 lutego 2003r. w sprawie określenia wzorów formularzy oświadczeń majątkowych radnego gminy, wójta, zastępcy wójta, sekretarza gminy, skarbnika gminy, kierownika jednostki organizacyjnej gminy, osoby zarządzającej i członka organu zarządzającego gminą osobą prawną oraz osoby wydającej decyzje administracyjne w imieniu wójta (t.j. Dz.U. z 2017r. poz. 2020).

⁴⁸ Dz.U.UE.L.2016.119.1 z dnia 2016.05.04 z późn. sprost.

⁴⁹ Tak np.: Paweł Fajgielski, Komentarz do rozporządzenia nr 2016/679 w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), [w:] Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz, wyd. II, WKP 2022 - komentarz do art. 4, tezy 7 i 8; Dominik Lubasz (red.), Witold Chomiczewski, Michał Czerniawski, Piotr Drobek, Urszula Góral, Magdalena Kuba, Paweł Makowski, Katarzyna Witkowska-Nowakowska [w:] Edyta Bielak-Jomaa (red.), Dominik Lubasz (red.), RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz, WKP 2018 – komentarz do art. 4, tezy 10 i 11.



zasadny jest wniosek, że w przypadku dokonania wskazanych wyżej czynności na podstawie art. 32 UPS dochodzi do naruszenia przez administratora danych osobowych zasad dotyczących przetwarzania danych osobowych, określonych w art. 5 ust. 1 lit. a) – c) RODO, zgodnie z którym dane osobowe muszą być: a) przetwarzane zgodnie z prawem, rzetelnie i w sposób przejrzysty dla osoby, której dane dotyczą ("zgodność z prawem, rzetelność i przejrzystość"); b) zbierane w konkretnych, wyraźnych i prawnie uzasadnionych celach i nieprzetwarzane dalej w sposób niezgodny z tymi celami; dalsze przetwarzanie do celów archiwalnych w interesie publicznym, do celów badań naukowych lub historycznych lub do celów statystycznych nie jest uznawane w myśl art. 89 ust. 1 za niezgodne z pierwotnymi celami ("ograniczenie celu"); c) adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego, co niezbędne do celów, w których są przetwarzane ("minimalizacja danych").

Przetwarzanie danych osobowych radców prawnych zmaterializowanych w oświadczeniach o stanie majątkowym, o których mowa w art. 32 UPS, z uwagi na brak podstawy prawnej w tym przepisie do ich żądania od radców prawnych, polegające w szczególności na zbieraniu, przechowywaniu, przeglądaniu i wykorzystywaniu (zob. art. 4 pkt 2) RODO zawierający definicję przetwarzania) (analizie, o której mowa w art. 32 ust. 2 UPS) uzasadnia zarzut naruszenia przez administratora danych osobowych przepisów art. 5 ust. 2 w związku z art. 5 ust. 1 lit. a) – c) RODO. Z uwagi na rodzaj naruszenia administrator danych osobowych nie ma w tym przypadku, jak się wydaje, podstaw i możliwości wykazania przestrzegania wskazanych przepisów RODO regulujących zasad dotyczących przetwarzania danych osobowych, a w konsekwencji wykonania obowiązku rozliczalności nałożonego przepisem art. 5 ust. 2 RODO. W szczególności brak jest podstaw do wykazania zgodności przetwarzania oświadczenia majątkowego radcy prawnego z prawem w rozumieniu art. 6 RODO.

Na marginesie należy przy tym wskazać, że ocena zgodności przetwarzania z prawem w rozumieniu art. 6 RODO nie może w tym przypadku opierać się na spełnieniu warunku zgody osoby, której dane dotyczą na przetwarzanie swoich danych osobowych w jednym lub większej liczbie określonych celów (pkt 1) już tylko z tej przyczyny, że podstawą do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym w oparciu o art. 32 UPS jest wyłącznie żądanie osoby upoważnionej do dokonywania czynności w sprawach z zakresu prawa pracy skierowane do pracownika, co *per se* wyklucza zgodę pracownika w rozumieniu art. 6 pkt 1) w związku z art. 7 RODO. Uzasadnione zastrzeżenia generuje rzeczywista dobrowolność zgody w przypadku braku równowagi między ubiegającym się o zgodę a osobą, której dane dotyczą, co bez wątpienia, jak się wydaje, ma miejsce w relacjach pracodawca – pracownik. Ponadto przesłanka zgody nie skutkuje zniesieniem obowiązku przestrzegania przez administratora danych osobowych zasad dotyczących ich przetwarzania, określonych w art. 5 RODO⁵⁰.

15. Żądanie bez podstawy prawnej złożenia oświadczenia majątkowego oraz jego przechowywanie, analizowanie lub wykonywanie jakich innych czynności z nim związanych przez pracodawcę lub osoby działające z jego upoważnienia rozpatrywać należy w kontekście naruszenia prawa pracownika (oraz jego małżonka – w przypadku małżeńskiej wspólności majątkowej) do ochrony prawnej życia prywatnego, o którym mowa w art. 47 Konstytucji RP, a to mając na względzie, że

⁵⁰ Szerzej o art. 6 i 7 RODO zob. np.: Paweł Fajgielski, Komentarz do rozporządzenia nr 2016/679 ..., op. cit.; Edyta Bielak - Jomaa (red.), Dominik Lubasz (red.), RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych ..., op. cit.

do sfery życia prywatnego należą w szczególności informacje o sytuacji majątkowej⁵¹ oraz że, zgodnie z art. 51 ust. 1 Konstytucji RP, nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby. Uwagi w tym kontekście wymaga także art. 8 Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności⁵².

16. Mając na uwadze zasady wykonywania zawodu radcy prawnego, jako zawodu zaufania publicznego oraz jego przedmiot, radca prawny w przypadku skierowania do niego na podstawie art. 32 UPS żądania złożenia oświadczenia o stanie majątkowym powinien odmówić jego złożenia przedstawiając w tym zakresie uzasadnienie prawne. Jednocześnie dostrzec w tym kontekście należy wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 czerwca 2010r., II PK 364/09, w którym zauważono, że „*bezkrytyczne wykonanie bezprawnego polecenia, którego realizacja zagraża (choćby potencjalnie) interesom pracodawcy i którego szkodliwość dla tych interesów pracownik był albo powinien być świadomy, może zostać zakwalifikowane jako naruszenie określonego w art. 100 § 2 pkt 4 KP pracowniczego obowiązku dbałości o obejmujące ten interes dobro zakładu pracy.*”⁵³

Mając na uwadze stan opisany we wniosku skierowanym do Komisji Etyki i Wykonywania Zawodu Krajowej Rady Radców Prawnych za wskazane uznać należy podjęcie działań przez radców prawnych w celu uchylecia postanowień z aktu prawa wewnętrznego dotyczących obowiązku składania przez radców prawnych oświadczeń o stanie majątkowym na podstawie art. 32 UPS

W przypadku, w którym doszło już do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym w okolicznościach, o których mowa wyżej poddać należy pod rozagę zwrócenie się przez radcę prawnego do pracodawcy z żądaniem niezwłocznego usunięcia (zniszczenia) oświadczenia o stanie majątkowym, również z przedstawieniem w tym zakresie uzasadnienia prawnego. Uwagi w tym kontekście wymaga przepis art. 51 ust. 4 Konstytucji RP, zgodnie z którym każdy ma prawo do żądania usunięcia informacji zebranych w sposób sprzeczny z ustawą.

Uzasadnienie dla podjęcia wskazanych działań stanowią w szczególności przepisy art. 2 oraz art. 3 ust. 2 ustawy o radcach prawnych w związku z art. 6, art. 7, art. 8, art. 11 oraz art. 40 Kodeksu Etyki Radcy Prawnego, mając na uwadze, że problem dotyczy zarówno bezpieczeństwa prawnego pracodawcy (nienarażania na odpowiedzialność za działania bez podstawy prawnej), jak również dochowania zasad wykonywania zawodu oraz przestrzegania zobowiązań zmaterializowanych w rocie ślubowania radcy prawnego, o której mowa w art. 27 ust. 1 ustawy o radcach prawnych⁵⁴.

Dostrzegając zasadność podjęcia działań, o których mowa wyżej, a to z uwagi na brak podstawy prawnej do składania oświadczeń o stanie majątkowym przez radców prawnych zatrudnionych w jednostkach wymienionych w art. 2 UPS, Komisja Etyki i Wykonywania Zawodu Krajowej Rady Radców Prawnych zwraca przy tym uwagę na przepis art. 15 URP, zgodnie z którym radca prawny obowiązany jest wyłączyć się od wykonania czynności zawodowych we własnej sprawie lub jeżeli przeciwnikiem jednostki organizacyjnej udzielającej mu pełnomocnictwa jest

⁵¹ Zob. np. Monika Florczak – Wątor [w:] Piotr Tuleja (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, WKP 2023 – komentarz do art. 47, teza 2.

⁵² Konwencja sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. z 1993r. Nr 61, poz. 284).

⁵³ M.P.Pr 2010/12/648 – 653; LEX nr 637518.

⁵⁴ Szerzej o ślubowaniu radcy prawnego i jego charakterze prawnym zob.: Grzegorz Maroń, Instytucja ślubowania radcy prawnego w polskim porządku prawnym, Radca Prawny. Zeszyty Naukowe nr 1(42)/2025, ss. 115 – 130.



inna zatrudniająca go jednostka organizacyjna albo jeżeli sprawa dotyczy osoby, z którą pozostaje on w takim stosunku, że może to oddziaływać na wynik sprawy. W konsekwencji wymaga jednoznacznego oddzielania obszar oczekiwanego postępowania radcy prawnego w przypadku oczekiwania złożenia przez niego albo złożenia przez niego oświadczenia o stanie majątkowym, jako obszaru związanego z pozostawaniem w stosunku pracy, a nie z wykonywaniem czynności zawodowych radcy prawnego, od obszaru świadczenia przez radcę prawnego pomocy prawnej w powyższym zakresie na rzecz zatrudniającej go jednostki organizacyjnej, które nie powinno mieć miejsca z uwagi na wskazany przepis ustawy o radcach prawnych.

17. Zauważyć także należy, że stosownie do postanowień art. 7 ust. 2 Konwencji Rady Europy o ochronie zawodu prawnika z dnia 12 marca 2025r., o której była mowa wyżej, Strony zapewniają prawnikom, indywidualnie oraz zbiorowo, a także samorządom zawodowym prawo do promowania praworządności i jej przestrzegania, przy czym zgodnie z art. 9 ust. 4 lit. a.ii oraz lit. b. Strony zapewniają, aby prawnicy i ich samorzady zawodowe mogli prowadzić swoją działalność zawodową oraz korzystać z przysługujących im praw na mocy art. 7 niniejszej Konwencji bez narażania się na jakiegokolwiek niedopuszczalne utrudnianie lub ingerencję oraz powstrzymują się od angażowania się w działania, o których mowa wyżej.

Opracowanie:

r.pr. Grzegorz Wyszogrodzki

Przewodnicząca

Komisji Etyki i Wykonywania Zawodu

Krajowej Rady Radców Prawnych

r.pr. dr Katarzyna Palka - Bartoszek

KATARZYNA

KINGA PALKA-

BARTOSZEK

Elektronicznie podpisany
przez KATARZYNA KINGA

PALKA-BARTOSZEK
Data: 2025.08.29 11:45:01

+02'00'