



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Irena LIPOWICZ

RPO-679319-I/II/AJK

00-090 Warszawa Tel. centr. 22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 22 827 64 53

Warszawa,

6. VI. 2013

Pan

Marek Biernacki

Minister Sprawiedliwości

Al. Ujazdowskie 11

00 - 950 Warszawa

Szanowny Panie Ministrze,

Jako Rzecznik Praw Obywatelskich od dłuższego czasu monitoruję praktykę stosowania art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 10, poz. 65 ze zm., dalej: ustawa o radcach prawnych).

Przepis ten ustanawia obowiązek zawierania dodatkowej umowy cywilnoprawnej przez radców prawnych wykonujących zawód w państwowych jednostkach sfery budżetowej w przypadku woli uzyskania dodatkowego wynagrodzenia w postaci części kosztów zastępstwa sądowego zasądzonych na rzecz strony przez nich zastępowanej lub jej przyznanych w ugodzie, postępowaniu polubownym, arbitrażu zagranicznym lub w postępowaniu egzekucyjnym, ściągniętych od strony przeciwnej. Natomiast w stosunku do radców prawnych wykonujących swój zawód w ramach stosunku pracy, którego stroną jest podmiot prywatny brak jest analogicznego obowiązku.

Z przeprowadzonej przez Rzecznika analizy aktualnego stanu prawnego wynika, iż trudno znaleźć racjonalne uzasadnienie wprowadzonego przez ustawodawcę powyższym przepisem zróżnicowania uprawnień do nabywania przez radcę prawnego dodatkowego wynagrodzenia w zależności od statusu pracodawcy, u którego jest zatrudniony.

Powyższa konstatacja znajduje potwierdzenie w informacjach otrzymanych od Wiceprezesa Krajowej Izby Radców Prawnych w piśmie z dnia 7 marca 2013 r., w którym poinformowano Rzecznika, że w latach 2010 - 2012 odnotowane zostały przez

poszczególne izby przypadki występowania sporów interpretacyjnych dotyczących powyższej regulacji. Obejmowały one m.in. kwestionowanie przez pracodawców zasadności przedmiotowych kosztów, nieterminową ich wypłatę oraz odmowy zawierania wymaganych umów w tym zakresie. Wskazano również, iż mimo znaczącej roli wykładni art. 22⁴ ust. 2 ustawy o radcach prawnych dokonanej w uzasadnieniu do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 4 listopada 2008 r. o sygn. akt I PK 70/08, nadal dostrzegane są pewne problemy związane z jego stosowaniem.

W wymienionym wyżej wyroku Sąd Najwyższy wyraźnie stwierdził, iż przepis art. 22⁴ ust. 2 ustawy o radcach prawnych różnicuje sposób nabywania przez radcę prawnego dodatkowego wynagrodzenia w zależności od statusu pracodawcy. W przypadku innych niż państwowe jednostki sfery budżetowej podmiotów przepis 22 ust. 2 zdanie 1 ustawy ma gwarancyjny charakter w tym sensie, że radca prawny może wprost z tego unormowania wywodzić swoje roszczenie do dodatkowego wynagrodzenia w wysokości co najmniej 65% zasądzonych lub objętych ugodą kosztów zastępstwa sądowego. Natomiast w sytuacji, gdy pracodawcą jest państwowa jednostka sfery budżetowej, może on dochodzić jedynie zawarcia umowy cywilnoprawnej i dopiero po jej zawarciu przysługuje mu roszczenie o spełnienie przewidzianych w umowie świadczeń.

Z kolei w wyroku z dnia 6 lipca 2011 r. o sygn. akt II PK 17/11, Sąd Najwyższy wskazał, że dokonane w przepisie art. 22⁴ ust. 2 ustawy o radcach prawnych rozróżnienie pracodawców, a co za tym idzie odmienne potraktowanie wynagrodzenia z tytułu kosztów zastępstwa sądowego, może się wydawać niezrozumiałe. Jednocześnie, uzasadniając *ratio legis* powołanego przepisu Sąd nawiązał do art. 77³ § 1 Kodeksu pracy. Przepis ten wskazuje podmiot uprawniony do ustalania warunków wynagradzania za pracę i przyznawania innych świadczeń związanych z pracą dla pracowników zatrudnionych w państwowych jednostkach sfery budżetowej, jeżeli nie są oni objęci układem zbiorowym pracy. Nie jest nim pracodawca, lecz minister właściwy do spraw pracy, który na wniosek właściwego ministra wydaje rozporządzenie w tej materii, mające charakter rozporządzenia resortowego. Zdaniem Sądu Najwyższego, brak w rozporządzeniach resortowych regulacji wynagrodzenia radcy prawnego z tytułu kosztów zastępstwa sądowego wymusza niejako zawarcie odrębnej umowy, która z woli ustawodawcy jest umową cywilnoprawną.

Jak wskazano powyżej, orzecznictwo Sądu Najwyższego nie rozwiązuje problemów jakie powstają na tle stosowania art. 22⁴ ust. 2 ustawy o radcach prawnych. Wiceprezes Krajowej Izby Radców Prawnych zaznaczył, iż nadal występują sytuacje polegające na celowym ze strony pracodawcy braku realizacji wymogu zawarcia umowy z radcą prawnym, jak również próby pracodawcy reprezentującego organ skarbowy polegające na wyłączeniu zastosowania art. 22⁴ ust. 2 ustawy o radcach prawnych i postanowień zawartych umów przy powoływaniu się na prymat przepisów dotyczących finansów publicznych.

W demokratycznym państwie prawa uprawnienia przyznane jednostce powinny mieć autentyczny, a nie iluzoryczny charakter. Niestety w obecnym stanie prawnym radca prawny podejmujący zatrudnienie w państwowej jednostce sfery budżetowej i pragnący uzyskiwać dodatkowe wynagrodzenie w postaci części kosztów zastępstwa sądowego zasądzonych na rzecz strony przez nich zastępowanej lub jej przyznanych w ugodzie, postępowaniu polubownym, arbitrażu zagranicznym lub w postępowaniu egzekucyjnym, ściągniętych od strony przeciwnej konfrontowany jest z sytuacją, w której musi dokonać wyboru między wejściem w spór sądowy z pracodawcą, bądź rezygnacją z przysługujących mu uprawnień w postaci dodatkowego wynagrodzenia. W praktyce niejednokrotnie zdarza się, że w opisanej sytuacji nie dochodzi on swych praw z obawy przed represjami ze strony pracodawcy, bądź też obawą utraty pracy.

Art. 64 ust. 2 Konstytucji wprowadza równą dla wszystkich konstytucyjną ochronę praw majątkowych, do których zalicza się również prawo do wynagrodzenia. Jak wynika z orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 kwietnia 1999 r. o sygn. akt K 36/98 na ustawodawcy zwykłym spoczywa tym samym nie tylko obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymywania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać.

Nadto, w uzasadnieniu wyroku z dnia 9 maja 2012 r. w sprawie o sygn. akt SK 24/11 Trybunał Konstytucyjny wyraźnie stwierdził, iż ustawodawca ma wprawdzie daleko idącą swobodę w zakresie regulowania praw majątkowych, również co do ich charakteru prawnego, jednak nie uzasadnia to arbitralnego kształtowania treści i granic poszczególnych praw majątkowych, spełniających identyczne funkcje i chroniących

podobne interesy. Postanowienie art. 64 ust. 2 Konstytucji trzeba traktować jako jedno ze szczegółowych odniesień ogólnej zasady równości przewidzianej w art. 32 ust. 1 Konstytucji do poszczególnych dziedzin życia społecznego (zob. L. Garlicki, uwagi do art. 64, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 15-16). Z tego względu art. 64 ust. 2 Konstytucji powinien być interpretowany i stosowany w bliskim związku z art. 32 Konstytucji, ponieważ zapewnienie równej dla wszystkich ochrony prawnej jest elementem równego traktowania przez władze publiczne (zob. *ibidem*, s. 16). Z zasady równości wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii).

Odwołując się do orzecznictwa Trybunału uznać należy, iż dopuszczalne jest różnicowanie sytuacji prawnej osób pod warunkiem, że jest ono sprawiedliwe, a zakazane jest ustanawianie różnicowań, które byłyby nieusprawiedliwione (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 lutego 1997 r., sygn. akt P 4/96, OTK ZU nr 1/1997, poz. 3, pkt III 5.). Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że odstępstwa od zasady równości wobec prawa są dopuszczalne wyłącznie, jeśli spełniają trzy następujące warunki: po pierwsze - są relewantne, tj. racjonalnie uzasadnione; po drugie - są proporcjonalne, a więc waga interesu, jakiemu służy różnicowanie musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów podmiotów, które zostaną naruszone; po trzecie - pozostają w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnym, uzasadniającymi różne traktowanie podmiotów podobnych (por. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 1998 r., sygn. akt U 17/97).

Stosując wskazane wyżej kryteria do oceny konstytucyjności różnicowania sposobu nabywania wynagrodzenia przez radców prawnych w zależności od statusu pracodawcy, należy stwierdzić, iż brak wartości konstytucyjnych, którym ma służyć oceniana regulacja. Co więcej, w ocenie Rzecznika, brak jakichkolwiek racjonalnych argumentów (nie tylko konstytucyjnych), które uzasadniałyby inne, w praktyce często dyskryminujące, traktowanie radców prawnych zatrudnionych w państwowych jednostkach sfery budżetowej. W opisanej sytuacji zatem bezprzedmiotowa staje się analiza, czy przyjęte w przepisach różnicowanie pozostaje w związku z założonymi przez ustawodawcę wartościami oraz czy wprowadzone ograniczenie jest proporcjonalne.

Powyższe argumenty wskazują na to, że w przedmiotowej sytuacji mamy do czynienia z nieuzasadnionym zróżnicowaniem praw podmiotów podobnych. W konsekwencji uzasadnione jest stwierdzenie, iż aktualny model wynagradzania radców prawnych przyjęty w obecnie obowiązujących przepisach narusza konstytucyjne standardy określone w art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 i art. 2 Konstytucji.

Mając powyższe na uwadze, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.) zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o rozważenie zmiany treści art. 22⁴ ust. 2 ustawy o radcach prawnych poprzez usunięcie z niego postanowienia: „W państwowych jednostkach sfery budżetowej wysokość i termin wypłaty wynagrodzenia określa umowa cywilnoprawna”. Jednocześnie zwracam się do Pana Ministra z propozycją wystąpienia na podstawie art. 77³ § 1 Kodeksu pracy do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z wnioskiem mającym na celu wydanie stosownego rozporządzenia regulującego kwestię dodatkowego wynagrodzenia radców prawnych zatrudnionych w państwowych jednostkach sfery budżetowej.

Łęka Wynory szczerka

Łęka Wynory szczerka