



NACZELNA RADA ADWOKACKA

KANCELARIA PREZYDENTA NA
Kancelaria Główna
WPLYNEŁO

Data 2022-09-14

Wzrost Symbol Jedności

KANCELARIA PREZYDENTA RP

Biuro Dialogu i Korespondencji Warszawa, 14 września 2022 roku

wpłynęło
dnia 16. 09. 2022

NRA-02-PR/36/22

BDK 11193 2022 KM



Szanowny Pan
dr Andrzej Duda
Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
ul. Wiejska 10
00-902 Warszawa

Podmiot wnoszący petycję:
Naczelna Rada Adwokacka

Osoba reprezentująca:
advokat Przemysław Rosati
Prezes Naczelnej Rady Adwokackiej

PETYCJA

**w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej mającej na celu zmianę przepisów prawa,
tj. przyjęcia ustawy o szczególnych zasadach prowadzenia działalności gospodarczej
polegającej na świadczeniu pomocy prawnej**

Na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze i art. 2 ustawy z dnia z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach, działając w interesie publicznym, w tym w interesie wymiaru sprawiedliwości, mając na względzie troskę o jego prawidłowe funkcjonowanie, Naczelna Rada Adwokacka składa petycję do Pana Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, w interesie publicznym, w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej mającej na celu zmianę przepisów prawa, tj. przyjęcia ustawy o szczególnych zasadach prowadzenia działalności gospodarczej polegającej na świadczeniu pomocy prawnej, której treść stanowi załącznik do niniejszej petycji.

Naczelna Rada Adwokacka wyraża zgodę na ujawnienie na stronie internetowej podmiotu rozpatrującego petycję lub urzędu go obsługującego danych podmiotu wnoszącego petycję.

UZASADNIENIE

Przedmiotem petycji jest zapewnienie podmiotom gospodarczym oraz konsumentom profesjonalnej i rzetelnej pomocy prawnej.

Otwarcie zawodów prawniczych, będące konsekwencją wejścia w życie ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo o advokaturze i niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 163, poz. 1361 z późn. zm.) (potocznie nazywanej „Lex Gosiewski”), ułatwiło dostęp do usług prawnych. Jednocześnie wzrost na przestrzeni ostatniej dekady liczby podmiotów posiadających kwalifikacje zawodowe potwierdzone państwowym egzaminem wpłynął na konkurencyjność rynku, obniżając pierwotnie wysokie ceny doradztwa prawnego. Zwiększenie podaży usług prawnych oraz rozwój rynku usług prawnych doprowadził jednak do zaistnienia podmiotów świadczących usługi bez nadzoru samorządów, bez konieczności posiadania odpowiednich kwalifikacji, bez konieczności posiadania ubezpieczenia OC, a także dodatkowych gwarancji prawnych w postaci regulowanego zwrotu kosztów zastępstw procesowych.

Proponowana regulacja ma służyć także ochronie konsumenta, a także jednoosobowych przedsiębiorców przed nieświadomym korzystaniem z usług osób lub podmiotów nieposiadających przygotowania zawodowego i merytorycznego, a także doświadczenia w świadczeniu pomocy prawnej. Takie – niepożądane społecznie – zjawisko jest wysoce prawdopodobne, ponieważ na rynku usług z jednej strony funkcjonują zawody zaufania publicznego, które są związane zasadami deontologii zawodowej, ale mają ograniczoną możliwość informowania o swoich usługach, a z drugiej podmioty zrzeszone w „kancelariach prawnych” lub „firmach odszkodowawczych”, które nie są ograniczone w stosowaniu reklamy, a także nie mają prawnego obowiązku przestrzegania norm kodeksów etyki. Podmioty niezrzeszone w samorządach z większą łatwością mogą kreować wyobrażenia o swojej działalności jako w pełni uregulowanej przepisami i fachowej, co ma swoje konsekwencje dla przeciętnego człowieka, który nie odróżnia „kancelarii adwokackiej” lub „kancelarii radcy prawnego” od „kancelarii prawnej” albo „kancelarii doradztwa prawnego”. Podczas gdy dwie pierwsze mogą zostać założone wyłącznie przez osobę, która zdobyła określone ustawą i potwierdzone egzaminem państwowym kwalifikacje, to żeby założyć dwie ostatnie wystarczy ukończony 18. rok życia. Na skutek powyższego może dojść do pokrzywdzenia konsumentów, zwłaszcza biorąc pod uwagę, że nieprawidłowo udzielona pomoc prawna może prowadzić do znaczących negatywnych konsekwencji osobistych i majątkowych.

W polskim prawie konsumenci podlegają szczególnej ochronie, która jest uzasadniana słabszą pozycją konsumenta względem przedsiębiorcy. Z uwagi na to obowiązują liczne akty prawne wzmacniające pozycję konsumentów – na przykład ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 275) czy ustawa z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 287 z późn. zm.). Jednak pomimo podejmowanych kilkakrotnie prób, nie zostały dotychczas wprowadzone przepisy zapewniające większą ochronę konsumentów na rynku usług prawnych.

Do pokrzywdzenia konsumentów przez kancelarie prawne, odszkodowawcze czy frankowe, które mogą być prowadzone przez osoby niewykonujące zawodu adwokata lub radcy prawnego, dochodzi m.in. w następstwie stosowania klauzul niedozwolonych. W umowach zawieranych przez takie podmioty z konsumentami spotkać się można na przykład z zastrzeżeniem nieodwołalności pełnomocnictwa albo obowiązkiem zapłacenia przez konsumenta kary umownej za odwołanie pełnomocnictwa. Ponadto zdarza się, że kancelarie odszkodowawcze stosują działania polegające na poszukiwaniu klientów w szpitalach, w miejscach wypadków czy nawet w zakładach pogrzebowych¹ – a przecież osoby będące

¹ *Działalność kancelarii odszkodowawczych na rynku ubezpieczeń OC. Diagnoza i propozycje działań* – raport opracowany przez zespół pod kierunkiem prof. dra hab. Jana Monkiewicza na zlecenie Pro Motor – Stowarzyszenia dla Rozwoju Ubezpieczeń Komunikacyjnych i Rynku Motoryzacyjnego, Warszawa 2008.

w stresie lub szoku związanym z trudną sytuacją mogą podejmować nieprzemyślane działania i powierzyć swoją sprawę odszkodowawczą takiemu podmiotowi.

W ostatnich latach Prezes UOKiK wydał kilka decyzji w związku ze stosowaniem klauzul niedozwolonych przez tzw. firmy odszkodowawcze². Za niedozwolone zostały uznane w nich m.in. postanowienie wzorców umów, zgodnie z którym powództwo o zapłatę miało być zostać wytoczone tylko w przypadku zgody obu stron umowy czy postanowienie umożliwiające spółce dowolny wybór adwokata lub radcy prawnego reprezentującego klienta. Ponadto UOKiK w swoich decyzjach stwierdzał stosowanie przez takie podmioty praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, polegających na rozpowszechnianiu nieprawdziwych informacji, np. na temat charakteru, w jakim działa dany podmiot, poprzez sugerowanie, że przedmiotem jego działalności jest dochodzenie roszczeń na rzecz poszkodowanych konsumentów, podczas gdy jedynie pośredniczył on w nawiązaniu współpracy z właściwym podmiotem. Takie działania UOKiK są bardzo potrzebne, jednak nie sposób uznać ich za wystarczające dla zabezpieczenia interesów konsumentów na rynku usług prawnych.

Pod rządami obowiązujących przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo Przedsiębiorców usługi prawnicze (pomoc prawną) w Polsce, z wyłączeniem czynności zastrzeżonych dla notariuszy, doradców podatkowych, rzeczników patentowych i doradców restrukturyzacyjnych, mogą świadczyć wszystkie osoby prowadzące działalność gospodarczą, bez względu na formę prawną, posiadane uprawnienia, wykształcenie, doświadczenie i przygotowanie zawodowe. Jednocześnie prowadzenie działalności gospodarczej w tym obszarze nie wiąże się (w przeciwieństwie do zawodów uregulowanych) z koniecznością posiadania ubezpieczenia OC czy podleganiu odpowiedzialności dyscyplinarnej, a także powinnością zachowania tajemnicy zawodowej, na wzór tajemnicy adwokackiej czy obrończej.

Potrzeba wprowadzenia projektowanej regulacji wynika zatem z braku systemowego rozwiązania w zakresie zasad świadczenia pomocy prawnej w Polsce, którą może wykonywać każdy podmiot w ramach swobody prowadzenia działalności gospodarczej. W aktualnym stanie prawnym bez znaczenia jest w zasadzie posiadanie kompetencji, umiejętności lub wiedzy prawniczej. Z punktu widzenia interesu publicznego niezrozumiałe jest pozostawienie w dalszym ciągu tak znacznej elastyczności w przedmiotowym zakresie. Należy zauważyć, że świadczenie pomocy prawnej jest szczególnym rodzajem usługi publicznej, ponieważ jego standard powinien należycie zabezpieczać interesy beneficjenta tej pomocy. Konieczność ta wynika z doświadczenia życiowego – pomoc prawna świadczona jest w sytuacjach kryzysowych, w obliczu tragedii ludzkich, a co najmniej na „życiowych zakrętach”; najczęściej sięgają po nią w ostateczności strony gorzej sytuowane, słabsze społecznie. Takie obserwacje potwierdzają historyczne doświadczenia z Polski i spoza naszego kraju, a za przykłady można podać obrony członków „Solidarności” w procesach politycznych, procesy jednostek przeciw międzynarodowym korporacjom czy wreszcie procesy jednostek przeciwko opinii publicznej lub aparatowi państwa. Poziom usług prawnych powinien zostać uzależniony od posiadania przez „świadczeniodawcę” szczególnych merytorycznych kwalifikacji, będących pochodną wykształcenia i doświadczenia oraz od istnienia szczegółowych przepisów pozwalających kontrolować i utrzymywać niezbędny poziom świadczonej pomocy prawnej. Nie można jednak pominąć kwestii etycznych, które wobec stron będących w trudnym położeniu życiowym są niezwykle istotne. Podmioty gospodarcze, niezwiązane normami etycznymi samorządów

² M.in. decyzja Prezesa UOKiK nr RKT-9/2019 z dnia 18 grudnia 2019 r., decyzja Prezesa UOKiK nr RKT-5/2020 z dnia 30 września 2020 r., decyzja Prezesa UOKiK nr RKT-11/2020 z dnia 20 grudnia 2020 r.

zawodowych, mogą maksymalizować zysk ekonomiczny bez ograniczeń. Nie bez znaczenia pozostaje także konieczność zachowania przy świadczeniu tych usług tajemnicy zawodowej.

Powyższe w konsekwencji tworzy potrzebę zbudowania systemu, w ramach którego pomoc prawna będzie świadczona wyłącznie przez podmioty o sprecyzowanych atrybutach merytorycznych oraz etycznych, zobowiązanych do posiadania ustawowego obowiązku ubezpieczenia swej działalności od odpowiedzialności cywilnej, a także zobowiązanych do przestrzegania tajemnicy zawodowej. W sposób naturalny wiodącą rolę w ramach takiego systemu powinni odegrać adwokaci i radcowie prawni, jako osoby predystynowane do podejmowania tego typu działalności – zarówno przez pryzmat zasad i sposobu nabywania uprawnień zawodowych, systemu kształcenia, ustawicznego doskonalenia zawodowego i odpowiedzialności dyscyplinarnej wynikającej z zawodowych kodeksów etyki, a także jednolitego państwowego systemu egzaminacyjnego uprawniającego do wykonywania zawodu oraz powinności dochowania tajemnicy zawodowej. Ze względów omówionych powyżej niezwykle istotne jest zadbanie przez państwo o najwyższy poziom świadczonej pomocy prawnej. Powinność taka wyklucza możliwość pozostawienia poza zakresem regulacji świadczenia pomocy prawnej, jak też pozostawieniem pomocy prawnej wyłącznie regułom rządzącym zasadą swobody prowadzenia działalności gospodarczej. Istotnym gwarantem przestrzegania wysokich standardów w tym zakresie niewątpliwie będą samorzady adwokatów i radców prawnych – organizacje, które zostały powołane do sprawowania pieczy nad należytym wykonywaniem tych zawodów, w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.

Ustawodawca, kierując się interesem publicznym, podjął stosowne działania w przypadku zawodów pokrewnych, tj. w odniesieniu do zawodu rzeczownika patentowego, doradcy podatkowego czy doradcy restrukturyzacyjnego, wprowadzając dla tych obszarów działalności prawniczej przepisy prawa ograniczające działalność podmiotów niespełniających określonych kryteriów.

W odniesieniu do adwokatów ustawa z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze w art. 4 przewiduje, że zawód adwokata polega na świadczeniu pomocy prawnej, a w szczególności na udzielaniu porad prawnych, sporządzaniu opinii prawnych, opracowywaniu projektów aktów prawnych oraz występowaniu przed sądami i urzędami. Ponadto adwokat ma prawo sporządzania poświadczeń odpisów dokumentów za zgodność z okazanym oryginałem w zakresie określonym odrębnymi przepisami. Pomoc prawna świadczona jest osobom fizycznym, podmiotom gospodarczym oraz jednostkom organizacyjnym. Analogicznie art. 6 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych stwierdza, że świadczenie pomocy prawnej przez radcę prawnego polega w szczególności na udzielaniu porad i konsultacji prawnych, sporządzaniu opinii prawnych, opracowywaniu projektów aktów prawnych oraz występowaniu przed urzędami i sądami w charakterze pełnomocnika lub obrońcy.

Z powyższego wynika, że zakres czynności przypisanych adwokatom i radcom prawnym po pierwsze ma swe źródło w ustawie, a po wtóre jest określony jako zakres niewyłączny, otwarty (zob. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 maja 2002 r., sygn. akt K 30/01). Takie ujęcie zagadnienia sprawia, że dopuszczalny jest wniosek *a contrario*, czyli że czynności pomocy prawnej mogą świadczyć także „nie-adwokaci” i „nie-radcowie prawni”.

Tymczasem odmiennie ustawodawca zdefiniował zakres pomocy prawnej świadczonej przez rzeczników patentowych, doradców podatkowych oraz doradców restrukturyzacyjnych. W tych przepisach zarówno zakres czynności, jak i krąg podmiotów uprawnionych do ich wykonywania są zamknięte. Konstatacja ta ma znaczenie dla projektowanej regulacji, gdyż wskazuje na istnienie w systemie prawa podmiotów, którym ustawodawca przypisał zakres

czynności zawodowych w formie katalogu zamkniętego. Rozwiązanie to jest potwierdzeniem zarówno dopuszczalności takiego sposobu uregulowania zasad wykonywania zawodów zaufania publicznego, jak też pośrednio stanowi realizację wyrażanego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego postulatu określenia przez ustawodawcę zwykłego zakresu świadczenia pomocy prawnej przez adwokatów i radców prawnych, przede wszystkim w interesie konsumentów, jak też w interesie wymiaru sprawiedliwości z uwzględnieniem silnych w tym zakresie racji interesu publicznego (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 kwietnia 2006 r., sygn. akt K 6/06). Co więcej takie rozwiązanie jest prawnie dopuszczalne na gruncie aktualnych przepisów regulujących zasady prowadzenia działalności gospodarczej.

Warto zwrócić uwagę na art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych, w którym ustawodawca przesądził, że zawód rzecznika patentowego polega na świadczeniu pomocy w sprawach własności przemysłowej. Zgodnie z art. 2 ust. 1 tej ustawy przez sprawy własności przemysłowej rozumie się uzyskiwanie, zachowywanie, wykonywanie oraz dochodzenie praw odnoszących się do przedmiotów własności przemysłowej, w szczególności wynalazków, wzorów użytkowych, wzorów przemysłowych oraz topografii układów scalonych, a także znaków towarowych, nazw handlowych i oznaczeń geograficznych, a także sprawy o zwalczanie nieuczciwej konkurencji. Katalog czynności przypisanych rzecznikowi patentowemu jest katalogiem zamkniętym.

Podobnie w odniesieniu do doradców podatkowych w ustawie z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym ustawodawca także zdecydował się na wprowadzenie unormowania jednoznacznie przesądzającego o istnieniu zarówno zamkniętego katalogu podmiotów uprawnionych do zawodowego wykonywania czynności doradztwa podatkowego, jak i samych czynności doradztwa podatkowego. I tak, zgodnie z art. 2 ust. 1 czynności doradztwa podatkowego obejmują: 1) udzielanie podatnikom, płatnikom i inkasentom, na ich zlecenie lub na ich rzecz, porad, opinii i wyjaśnień z zakresu ich obowiązków podatkowych i celnych oraz w sprawach egzekucji administracyjnej związanej z tymi obowiązkami; 2) prowadzenie, w imieniu i na rzecz podatników, płatników i inkasentów, ksiąg rachunkowych, ksiąg podatkowych i innych ewidencji do celów podatkowych oraz udzielanie im pomocy w tym zakresie; 3) sporządzanie, w imieniu i na rzecz podatników, płatników i inkasentów, zeznań i deklaracji podatkowych lub udzielanie im pomocy w tym zakresie; 4) reprezentowanie podatników, płatników i inkasentów w postępowaniu przed organami administracji publicznej i w zakresie sądowej kontroli decyzji, postanowień i innych aktów administracyjnych w sprawach wymienionych w pkt 1. W art. 2 ust. 2 tamtej ustawy przesądzono natomiast jednoznacznie, że zawodowe wykonywanie czynności, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 4, zastrzeżone jest wyłącznie dla podmiotów uprawnionych w rozumieniu ustawy. W art. 3 ustawy stanowi się, że podmiotami uprawnionymi do zawodowego wykonywania czynności, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1, są: 1) osoby fizyczne wpisane na listę doradców podatkowych; 2) adwokaci

i radcowie prawni; 3) biegli rewidenci. Podmiotami uprawnionymi do zawodowego wykonywania czynności, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 4, są: 1) osoby fizyczne wpisane na listę doradców podatkowych; 2) adwokaci i radcowie prawni. Podmiotami uprawnionymi do zawodowego wykonywania czynności, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1 i 4, są również: 1) organizacje zawodowe posiadające osobowość prawną, spółdzielnie, stowarzyszenia lub izby gospodarcze, jeżeli przedmiotem ich działalności statutowej jest również doradztwo podatkowe świadczone wyłącznie na rzecz ich członków; 2) firmy audytorskie uprawnione na podstawie odrębnych przepisów do badania sprawozdań finansowych; 3) spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, które spełniają łącznie następujące warunki:

a) większość członków zarządu stanowią doradcy podatkowi, a jeżeli zarząd składa się z nie więcej niż 2 osób, to jedna z nich jest doradcą podatkowym, b) większość głosów w zgromadzeniu wspólników (akcjonariuszy) oraz w organach nadzoru przysługuje doradcom podatkowym, c) w spółce akcyjnej wydawane są wyłącznie akcje imienne, d) zbycie akcji lub udziałów albo ustanowienie na nich zastawu wymaga zezwolenia udzielonego przez zarząd spółki. Podmioty wymienione w ust. 1 powyżej cytowanego przepisu wykonują czynności, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1 i 4, wyłącznie przez doradców podatkowych, radców prawnych lub biegłych rewidentów zatrudnionych w tych podmiotach. To naprawdę doskonały przykład kompletnej regulacji podmiotowej i przedmiotowej zawodu zaufania publicznego.

Niemal analogicznie postąpił ustawodawca w odniesieniu do doradców restrukturyzacyjnych. Tu zakres czynności składających się na szeroko rozumianą pomoc prawną, a także uprawnienie do ich wykonywania, jest uregulowane w ustawie z dnia 15 czerwca 2007 r. o licencji doradcy restrukturyzacyjnego. Zgodnie z art. 2 tej ustawy licencja doradcy restrukturyzacyjnego uprawnia do wykonywania czynności: 1) syndyka na podstawie ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe oraz nadzorcy i zarządcy na podstawie ustawy z dnia 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne; 2) zarządcy w egzekucji przez zarząd przymusowy na podstawie ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego. Zgodnie z art. 2 ust. 2 osoba posiadająca licencję doradcy restrukturyzacyjnego może ponadto wykonywać czynności doradztwa restrukturyzacyjnego. Czynności doradztwa restrukturyzacyjnego obejmują udzielanie porad, opinii i wyjaśnień oraz świadczenie innych usług z zakresu restrukturyzacji i upadłości. Osoba fizyczna posiadająca licencję doradcy restrukturyzacyjnego, prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą, powołana do pełnienia funkcji w postępowaniu restrukturyzacyjnym, upadłościowym lub egzekucyjnym wykonuje czynności w ramach działalności gospodarczej.

Reasumując, w obecnym stanie prawnym ustawodawca do tej pory nie wprowadził unormowań określających katalog podmiotów uprawnionych do świadczenia pomocy prawnej w szerokim znaczeniu. Zauważalna jest natomiast tendencja do katalogowania czynności składających się na pomoc prawną, o charakterze specjalistycznym i przypisywania możliwości ich wykonywania na wyłączność wybranym zawodom zaufania publicznego (rzecznikom patentowym, doradcom podatkowym, doradcom restrukturyzacyjnym).

W konsekwencji, jak to już wyżej sygnalizowano, czynności z zakresu pomocy prawnej mogą wykonywać i w rzeczywistości wykonują przedsiębiorcy niebędący adwokatami i radcami prawnymi, bez odpowiedniego przygotowania zawodowego – teoretycznego i praktycznego. Obowiązujące w tym zakresie prawo nie zabezpiecza interesów majątkowych i niemajątkowych osób korzystających z pomocy prawnej – konsumentów. Podmioty działające na rynku pomocy prawnej, wyjąwszy osoby wykonujące zawody zaufania publicznego, nie są zobowiązane do posiadania obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej, nie podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej, nie obowiązują ich kodeksy etyczne, a także nie są obowiązane do zachowania tajemnicy zawodowej w odniesieniu do pozyskiwanych informacji lub dokumentów. Podmioty w tej branży działają jedynie na podstawie ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, a prowadząc działalność gospodarczą kierują się fundamentalną dla biznesu zasadą maksymalizacji zysku, co nie zawsze idzie w parze z działaniem nakierowanym na optymalizację zabezpieczenia interesów osób, którym świadczą pomoc prawną. Tytułem przykładu można wskazać, że z punktu widzenia przepisów podmiot niebędący adwokatem lub radcą prawnym może udzielać porad przeciwnym stronom sporu (np. rozwodzącym się małżonkom) lub różnym stronom negocjacji (dostawcy usług i zleceniodawcy), co oczywiście narusza interes jednej ze stron i to najpewniej interes strony

słabszej ekonomicznie. W samorządach zawodów zaufania publicznego podobne działanie jest najcięższym deliktem dyscyplinarnym skutkującym (w świetle orzecznictwa dyscyplinarnego) wydaleniem z zawodu – nie można bowiem z najwyższą starannością reprezentować jednej ze stron, świadcząc usługi prawnicze na rzecz przeciwnej. Obecny stan prawny – co należy z całą mocą podkreślić – aprobeuje wskazane zagrożenia interesu publicznego, a dopiero wdrożenie proponowanych regulacji doprowadzi do zniesienia rozwiązań dysfunkcyjnych, które wprost godzą w interesy podmiotów korzystających z pomocy prawnej. Projektowana zmiana aktualnego stanu prawnego spowoduje, że urzeczywistniona będzie gwarancja należytej ochrony praw i wolności podmiotów poszukujących pomocy prawnej i korzystających z takiej pomocy.

Proponowaną zmianę można uznać za swego rodzaju dopełnienie reformy Prawa o adwokaturze z 2005 r. (tzw. Lex Gosiewski). Przyczynkiem do wprowadzenia tej reformy była bardzo mała liczba adwokatów, radców prawnych i notariuszy, co nie odpowiadało wzrostowi zapotrzebowania na usługi prawnicze w Polsce. W uzasadnieniu do projektu wspomnianej ustawy wskazano, że w 2000 roku w Polsce było jedynie 7 020 adwokatów, zaś radców prawnych wykonujących zawód w indywidualnych kancelariach i spółkach – zaledwie 5 704. Jako że w 2000 roku liczba mieszkańców Polski wynosiła 38,26 mln, na 100 tys. mieszkańców przypadało 15 adwokatów lub radców prawnych. Było ich zdecydowanie zbyt mało, biorąc pod uwagę, iż w 2000 roku do polskich sądów wpłynęło 7 403 000 spraw. W kolejnych latach wprowadzane były nowe alternatywne możliwości wpisania się na listę adwokatów i radców prawnych. Istotna zmiana miała miejsce w 2009 roku, gdy zostało to umożliwione m.in. doktorom nauk prawnych, którzy w okresie 5 lat przed złożeniem wniosku o wpis na listę adwokatów łącznie przez okres co najmniej 3 lat zajmowali określone w ustawie stanowiska lub wykonywali wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane ze świadczeniem pomocy prawnej przez adwokata albo radcę prawnego.

W następstwie wspomnianych reform liczba adwokatów i radców prawnych zaczęła znacząco rosnąć – w 2016 roku było już 126 profesjonalnych pełnomocników na 100 tys. mieszkańców Polski. To ułatwienie dostępu do zawodów prawniczych można uznać za jedną z najważniejszych reform systemu prawnego w Polsce w ostatnich latach. Aktualnie z uwagi na dużą liczbę adwokatów i radców prawnych zasadne będzie ograniczenie możliwości świadczenia usług prawnych jedynie do tych podmiotów. Biorąc pod uwagę wspomniane już okoliczności – profesjonalni pełnomocnicy podlegają kontroli samorządów, są zobowiązani do posiadania ubezpieczenia OC oraz do zachowywania tajemnicy zawodowej – takie uregulowanie zapewni konsumentom wyższą jakość usług prawnych.

Podkreślenia wymaga, że dostęp do zawodów prawniczych nadal pozostanie otwarty (zderegulowany), a jedynie osoby, które będą zamierzały świadczyć takie usługi, zostaną zobowiązane do spełnienia określonych wymagań. Pozwoli to na profesjonalizację usług prawnych, a tym samym na znaczne zwiększenie ochrony konsumentów i utrzymywanie wysokiego standardu tych usług, co leży w interesie publicznym.

Cel projektu ma zostać osiągnięty poprzez ograniczenie podmiotów uprawnionych do świadczenia pomocy prawnej na rynku, w ramach działalności gospodarczej, do podmiotów profesjonalnych, tj. legitymujących się zdaniem państwowym egzaminem zawodowym (egzamin adwokacki, egzamin radcowski), posiadających m. in. ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej, zobowiązanych do zachowania tajemnicy zawodowej oraz przestrzegania zasad deontologii zawodowej, a także podlegających odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Projekt ustawy przesądza – w porównaniu z obecnym stanem prawnym – że działalność gospodarcza polegająca na świadczeniu pomocy prawnej może być wykonywana wyłącznie przez adwokatów, radców prawnych, a także prawników zagranicznych na zasadach i w formach prawnych określonych w przepisach ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze, ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych oraz ustawy z dnia 5 lipca 2002 r. o świadczeniu przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej, z wyjątkiem czynności wchodzących w zakres pomocy prawnej wykonywanych przez podmioty uprawnione do ich wykonywania na podstawie ustaw i w zakresie w nich wskazanym. W założeniu projektodawców ustawa realizuje przesłanki art. 43 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo Przedsiębiorców (Dz.U. 2021, poz. 162, z późn. zm.). Tym samym projekt eliminuje z kręgu uprawnionych do wykonywania działalności gospodarczej, której przedmiotem jest pomoc prawna, wszelkie podmioty nieposiadające uprawnień zawodowych, niewymienione wyraźnie w ustawie. Innymi słowy, projektowany akt porządkuje sytuację na rynku świadczenia pomocy prawnej, eliminując z kręgu osób uprawnionych do świadczenia usług prawnych podmioty nieposiadające do tego uprawnień wyraźnie przewidzianych w ustawie. Jednocześnie projekt egzemplifikuje czynności, które składają się na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie świadczenia pomocy prawnej, przyjmując otwarty katalog tych czynności. Zgodnie z projektem świadczenie pomocy prawnej miałyby polegać w szczególności na udzielaniu porad prawnych, sporządzaniu opinii prawnych, opracowywaniu projektów aktów prawnych oraz reprezentowaniu osób, w tym występowaniu w charakterze obrońcy lub pełnomocnika, między innymi przed sądami, organami ścigania, organami administracji publicznej, administracji samorządowej oraz innymi jednostkami organizacyjnymi i urzędami.

W projektowanym art. 2 ustawy przewiduje się przepisy wyłączające stosowanie przepisów ustawy do osób mogących być pełnomocnikiem w postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, jak też osób wykonujących pośrednictwo w obrocie nieruchomościami na podstawie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. We wskazanym zakresie, z uwagi na materię spraw rozstrzyganych w postępowaniu administracyjnym i podatkowym oraz szereg obowiązków nałożonych na organy władzy publicznej w relacji do strony postępowania administracyjnego lub podatkowego, nie ma wystarczających argumentów przemawiających za odmiennym unormowaniem tych zagadnień.

Nadto przepisów projektowanej ustawy nie stosuje się do podmiotów udzielających nieodpłatnej pomocy prawnej na podstawie ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej – z uwagi na kompleksowe uregulowanie przedmiotowej materii w odrębnej ustawie. Przepisów projektowanej ustawy nie stosuje się także do osoby, która po ukończeniu wyższych studiów prawniczych wykonuje na podstawie umowy o pracę lub umowy cywilnoprawnej wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane ze świadczeniem pomocy prawnej przez adwokata lub radcę prawnego w kancelarii adwokackiej, zespole adwokackim, spółce cywilnej, jawnej, partnerskiej, komandytowej lub komandytowo-akcyjnej, o których mowa w art. 4a ust. 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze lub kancelarii radcy prawnego, spółce cywilnej, jawnej, partnerskiej, komandytowej lub komandytowo-akcyjnej, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych. Za powyższym włączeniem przemawia konieczność utrzymania możliwości przystąpienia do egzaminu zawodowego osób wskazanych w powołanych przepisach odrębnych ustaw. Przepisów projektowanej ustawy nie będzie stosowało się także do sporządzania opinii naukowych lub specjalistycznych, arbitrażu,

mediacji, negocjacji lub innych alternatywnych metod rozwiązywania sporów, jak również do publicznego omawiania zagadnień prawnych.

Załączone do petycji zostały – jedynie przykładowe – opisy prasowe przypadków, które obrazują, w jaki sposób ukształtowany jest rynek świadczenia pomocy prawnej, a także z jaką łatwością brak regulacji powoduje szkody po stronie konsumentów, którzy narażeni są na świadczenie pomocy prawnej przez podmioty nieposiadające ku temu stosownych kwalifikacji.

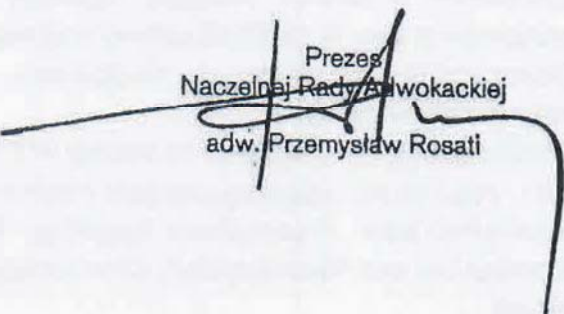
Zasadnicza różnica pomiędzy stanem prawnym obecnie obowiązującym, a stanem prawnym, który ma nastąpić po wejściu w życie projektowanej regulacji, sprowadza się do uporządkowania rynku pomocy prawnej w Polsce w interesie obywateli, ale także dla dobra wymiaru sprawiedliwości, wspierając go w aspekcie profesjonalizacji postępowania sądowego i pośrednio w aspekcie szybkości postępowania sądowego. Celem świadczenia pomocy prawnej powinna być bowiem ochrona interesów konsumentów i przedsiębiorców korzystających z takiej pomocy, transakcji prawnych i systemu prawnego przed niewykwalifikowaną pomocą prawną. Projektowana regulacja ma przede wszystkim zwiększyć zakres ochrony osób, które korzystają z pomocy prawnej, docelowo zapewnić skuteczną ochronę interesów majątkowych i niemajątkowych uczestników obrotu prawnego w Polsce.

Powyższe argumenty uzasadniają potrzebę podjęcia inicjatywy ustawodawczej.

Mając na uwadze powyższe argumenty, Naczelna Rada Adwokacka postuluje podjęcie inicjatywy ustawodawczej mającej na celu zmianę przepisów prawa, tj. przyjęcia ustawy o szczególnych zasadach prowadzenia działalności gospodarczej polegającej na świadczeniu pomocy prawnej.

W załączeniu Naczelna Rada Adwokacka przedkłada projekt ustawy wraz z uzasadnieniem w przedmiocie objętym niniejszą petycją.

Prezes
Naczelnej Rady Adwokackiej
adw. Przemysław Rosati



Załączniki:

1. Uchwała nr 65/2022 Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 10 września 2022 r. w sprawie złożenia w interesie publicznym petycji dotyczącej inicjatywy ustawodawczej o szczególnych zasadach prowadzenia działalności gospodarczej polegającej na świadczeniu pomocy prawnej.
2. Projekty ustawy o szczególnych zasadach prowadzenia działalności gospodarczej polegającej na świadczeniu pomocy prawnej.
3. Materiały prasowe.