

projekt

## U S T A W A

z dnia ..... 2020 r.

### **o szczególnych zasadach prowadzenia działalności gospodarczej polegającej na świadczeniu pomocy prawnej**

**Art. 1.** 1. Ustawa reguluje zasady prowadzenia działalności gospodarczej polegającej na świadczeniu pomocy prawnej.

2. Działalność gospodarcza polegająca na świadczeniu pomocy prawnej jest działalnością regulowaną w rozumieniu art. 43 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo Przedsiębiorców (Dz.U. 2021, poz. 162, z późn. zm.).

3. Działalność gospodarcza, o której mowa w ust. 1, może być wykonywana wyłącznie przez:

- 1) adwokatów – na zasadach i w formach prawnych określonych w przepisach ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2019 r. poz. 1513, 1673 i 2020);
- 2) radców prawnych – na zasadach i w formach prawnych określonych w przepisach ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2115 oraz z 2019 r. poz. 730, 1673 i 2020);
- 3) prawników zagranicznych – na zasadach i w formach prawnych określonych w przepisach ustawy z dnia 5 lipca 2002 r. o świadczeniu przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1874 oraz z 2019 r. poz. 730);
- 4) inne podmioty wykonujące czynności wchodzące w zakres pomocy prawnej, uprawnione do ich wykonywania na podstawie ustaw i w zakresie oraz formach w nich określonych.

4. Działalność gospodarcza polegająca na świadczeniu pomocy prawnej to wszelkiego rodzaju odpłatna działalność wymagająca wiedzy lub kwalifikacji prawniczej, w szczególności jest to:

- 1) udzielanie porad prawnych;
- 2) sporządzanie opinii prawnych;
- 3) sporządzanie pism procesowych;
- 4) sporządzanie innych pism, a także ich projektów, wywołujących, lub mających wywołać skutki prawne;

- 5) opracowywanie, w związku z udzieloną poradą prawną albo sporządzoną opinią, projektów aktów normatywnych oraz innych aktów prawnych w tym wewnętrznie obowiązujących;
- 6) reprezentowaniu osób fizycznych i prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, w charakterze obrońcy lub pełnomocnika w postępowaniach toczących się przed sądami, organami ścigania, organami administracji publicznej, administracji samorządowej oraz innymi jednostkami organizacyjnymi i urzędami.

5. Pomoc prawna świadczona wyłącznie z terytorium innego państwa podlega przepisom niniejszej ustawy tylko wtedy, gdy jej przedmiotem jest prawo obowiązujące na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

**Art. 2.** Przepisów niniejszej ustawy nie stosuje się do:

- 1) osób nie wymienionych w art. 1 ust. 3 pkt 1-3, występujących jako pełnomocnicy w postępowaniach prowadzonych na podstawie ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 oraz z 2019 r. poz. 60, 730 i 1133), ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1805, z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2019 r. poz. 900, z późn. zm) i w zakresie w nich wskazanym.
- 2) osób i podmiotów udzielających nieodpłatnej pomocy prawnej na podstawie ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej (Dz. U. z 2019 r. poz. 294);
- 3) osób, które po ukończeniu wyższych studiów prawniczych wykonują na podstawie umowy o pracę lub umowy cywilnoprawnej wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane ze świadczeniem pomocy prawnej w przedsiębiorstwie osoby lub podmiotu określonego w art. 1 ust. 3 pkt 1-4 niniejszej ustawy.
- 4) sporządzania opinii naukowych lub specjalistycznych, arbitrażu, mediacji, negocjacji lub innych alternatywnych metod rozwiązywania sporów, podejmowanej aktywności zawodowej przez profesorów, doktorów habilitowanych i doktorów nauk prawnych w zakresie ich działalności naukowej, jak również do publicznego omawiania zagadnień prawnych.

**Art. 3.** Przedsiębiorca, który w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy prowadzi działalność gospodarczą, o której mowa w art. 1 ust. 1, nie będąc jednocześnie osobą wymienioną w art. 1 ust. 3, w terminie 60 dni od dnia wejścia w życie ustawy, jest

zobowiązany złożyć wniosek o zmianę danych objętych wpisem do rejestru przedsiębiorców w rozumieniu ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 1500, 1655 i 1798) lub wpisem do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy (Dz. U. z 2019 r. poz. 1291, 1495 i 1649) polegającą na wykreśleniu przedmiotu wykonywanej działalności gospodarczej oznaczonego kodem Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) „69.10 Działalność prawnicza”.

**Art. 4.** W ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2019 r. poz. 1460, z późn. zm.<sup>1)</sup>) wprowadza się następujące zmiany:

1) art. 87 § 1 i § 2 otrzymują brzmienie:

„§ 1. Pełnomocnikiem może być adwokat lub radca prawny, w sprawach własności przemysłowej także rzecznik patentowy, a w sprawach restrukturyzacji i upadłości także osoba posiadająca licencję doradcy restrukturyzacyjnego, a ponadto współuczestnik sporu, jak również małżonek, rodzeństwo, zstępni lub wstępni strony oraz osoby pozostające ze stroną w stosunku przysposobienia.

§ 2. Pełnomocnikiem samorządowej lub państwowej osoby prawnej a także przedsiębiorcy może być również pracownik tej jednostki albo jej organu nadrzędnego. Dotyczy to również państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej. Osoba prawna prowadząca, na podstawie odrębnych przepisów, obsługę prawną przedsiębiorcy, państwowej lub samorządowej osoby prawnej lub innej państwowej lub samorządowej jednostki organizacyjnej może udzielić pełnomocnictwa procesowego – w imieniu podmiotu, którego obsługę prawną prowadzi – adwokatowi lub radcy prawnemu, jeżeli została do tego upoważniona przez ten podmiot.”;

**Art. 5.** W ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1987 i 2399 oraz z 2019 r. poz. 150, 679, 1255 i 1694) wprowadza się następujące zmiany:

art. 80 otrzymuje brzmienie:

„Art. 80. Oskarżony musi mieć obrońcę w postępowaniu przed sądem okręgowym. W takim wypadku udział obrońcy w rozprawie głównej jest obowiązkowy.”;

**Art. 6.** W ustawie z dnia z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 1500, 1655 i 1798) w art. 19a dodaje się ustęp 5c w brzmieniu:

„5e. Do wniosku o wpis do Rejestru podmiotu, który zamierza podjąć działalność gospodarczą oznaczoną kodem Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) „69.10 Działalność prawnicza”, należy dołączyć o uchwałę właściwego samorządu potwierdzającą uprawnienie osób reprezentujących podmiot, likwidatorów, prokurentów lub wspólników do wykonywania zawodu adwokata, radcy prawnego lub prawnika zagranicznego, albo notarialnie poświadczony odpis tego dokumentu.”.

**Art. 7.** W ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325) wprowadza się następujące zmiany w art. 35 § 2 i 3 otrzymują brzmienie:

„§ 2. Pełnomocnikiem państwowej lub samorządowej osoby prawnej, a także przedsiębiorcy, może być również pracownik tej jednostki albo jej organu nadrzędnego. Dotyczy to także państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej.

§ 3. Osoba prawna prowadząca na podstawie odrębnych przepisów obsługę prawną przedsiębiorcy, państwowej lub samorządowej osoby prawnej lub innej państwowej lub samorządowej jednostki organizacyjnej może udzielić pełnomocnictwa procesowego – w imieniu podmiotu, którego obsługę prawną prowadzi – adwokatowi lub radcy prawnemu, jeżeli została do tego upoważniona przez ten podmiot.”;

**Art. 8.** W ustawie z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy (Dz. U. 2019 r. poz. 1291, 1495 i 1649) w art. 7 w ust. 1 w pkt 2 kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje pkt 3 w brzmieniu:

„3) posiadaniu uprawnień do wykonywania zawodu adwokata lub radcy prawnego, lub prawnika zagranicznego, w przypadku zamiaru podjęcia działalności gospodarczej oznaczonej kodem Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) „69.10 Działalność prawnicza.”;

**Art. 9.** 1. Do postępowań wszczętych i niezakończonych do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy niniejszej ustawy.

2. Czynności procesowe dokonane przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy są ważne, jeżeli zostały dokonane zgodnie z przepisami dotychczasowymi.

**Art. 10.** 1. Kto, nie będąc uprawnionym, prowadzi działalność gospodarczą polegającą na świadczeniu pomocy prawnej, lub wykonuje taką działalność w inny sposób lub w innych formach niż określone w art. 1 ust. 3, lub art. 2 ust. 1 niniejszej ustawy podlega grzywnie do 50 000 zł.

2. Tej samej karze podlega członek zarządu osoby prawnej, lub jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, która nie będąc uprawnioną, posługuje się kodem Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) 69.10 Działalność prawnicza lub świadczy taką pomoc niezarobkowo.

**Art. 11.** Ustawa wchodzi w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia.

## U Z A S A D N I E N I E

### I. WSTĘP

Wprowadzenie do systemu polskiego prawa przepisów objętych projektem ustawy o szczególnych zasadach prowadzenia działalności gospodarczej polegającej na świadczeniu pomocy prawnej ma zapewnić skuteczną i proporcjonalną ochronę interesów majątkowych oraz niemajątkowych uczestników obrotu prawnego w Polsce – osób fizycznych i prawnych, a także jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej – zawsze, gdy taka pomoc jest potrzebna, a w szczególności w postępowaniach przedsądowych i pozasądowych.

Zasadniczą intencją przedkładanego projektu ustawy 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 adwokaturze 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 przeciętnego 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 kształtowania reklamy z drugiej podmioty zrzeszone w tzw. „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 przekłada się na obniżoną świadomości przeciętnego człowieka, który „kancelarii adwokackiej” lub „kancelarii

radcy prawnego”, nie odróżnia 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, a żeby założyć ostatnie dwie, 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 wzmocniające 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 dotychczas nie zostały 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 pogrzebowych<sup>2</sup> - a przecież osoby znajdujące się w szoku związanym z trudną sytuacją mogą podejmować nieprzemysłane 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 odszkodowawcze<sup>3</sup>. Za niedozwolone zostały uznane w nich

---

<sup>2</sup> *Działalność kancelarii odszkodowawczych na rynku ubezpieczeń OC. Diagnoza i propozycje działań – raport opracowany przez zespół pod kierunkiem Prof. dr hab. Jana Monkiewicza na zlecenie Pro Motor – Stowarzyszenia dla Rozwoju Ubezpieczeń Komunikacyjnych i Rynku Motoryzacyjnego, Warszawa 2008*

<sup>3</sup> 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.

m.in. postanowienie wzorców umów zgodnie z którym powództwo o zapłatę miałyby 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 za wystarczające dla zabezpieczenia interesów konsumentów na rynku usług prawnych.

W 2007 roku przygotowywany był projekt ustawy o licencjach prawniczych i świadczeniu usług prawniczych, który ostatecznie nie wszedł w życie. Zostało w nim zaproponowane m.in. aby usługi prawnicze mogły być świadczone tylko przez osoby posiadające licencję prawniczą lub przez przedsiębiorców powierzających świadczenie takich usług osobom posiadającym licencję prawniczą. Taka licencja mogłaby zostać uzyskana jedynie po spełnieniu warunków określonych w ustawie.

Z kolei w 2018 roku był postulowany projekt ustawy o świadczeniu usług w zakresie dochodzenia roszczeń odszkodowawczych wynikających z czynu niedozwolonego. Zaproponowano w nim wprowadzenie umowy o dochodzenie roszczeń odszkodowawczych, która mogłaby być zawierana tylko z przedsiębiorcami wykonującymi działalność gospodarczą w zakresie dochodzenia roszczeń odszkodowawczych (tzw. doradcy). Wynagrodzenie doradcy nie mogłoby przekraczać 20% kwoty uzyskanej przez niego na rzecz klienta i nie mogłoby zależeć od wyniku sprawy. Oprócz tego projekt obejmował m.in. zakaz odbierania przez doradców świadczenia należnego klientowi oraz dysponowania przez doradców tym świadczeniem, a także zakaz zrzeczenia się przez doradcę całości lub części roszczenia bez pisemnej zgody klienta. Również ten projekt ustawy nie wszedł w życie.

## **II. OBECNY STAN PRAWNY I POTRZEBA ZMIAN**

Pod rządami obowiązujących przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo Przedsiębiorców (Dz.U. 2021, poz. 162, z późn. zm.) 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 jest obwarowane (w przeciwieństwie do zawodów uregulowanych) koniecznością posiadania ubezpieczenia OC, czy odpowiedzialnością dyscyplinarną, 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. Powyższe w konsekwencji powoduje świadczenie pomocy prawnej, przez każdy podmiot, który w ramach swobody prowadzenia działalności gospodarczej decyduje się na rozpoczęcie prowadzenia takiej działalności w zakresie świadczenia usług prawniczych. W aktualnym stanie prawnym bez znaczenia jest w zasadzie posiadanie kompetencji, umiejętności lub wiedzy prawniczej. Niezrozumiałe jest, z punktu widzenia interesu publicznego 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 pomocy prawnej. 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 Polski i Świata w postaci znanych przykładów obron członków Solidarności w procesach politycznych, przykładów procesów jednostek przeciw międzynarodowym korporacjom, czy wreszcie procesów jednostek przeciwko opinii publicznej lub aparatowi państwa. Poziom usług prawnych powinien zostać uzależniony od posiadania przez „świadczonodawcę” 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, a podmioty gospodarcze niezwiązane normami etycznymi samorządów 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, a także wyposażonych w obowiązek przestrzegania tajemnicy zawodowej. W sposób naturalny wiodąca 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 zawodom prawniczym, tj. w odniesieniu do zawodu jakim jest rzecznik patentowy, doradca podatkowy, czy doradca restrukturyzacyjny wprowadzając dla tych obszarów działalności prawniczej przepisy prawa ograniczające działalność podmiotów nie spełniających 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 „nieadwokaci” i ”nieradcowie 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 nadzorca 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, zgodnie z prawem podmiot nie będący adwokatem lub radcą prawnym może udzielać porady przeciwnym stronom sporu (np. rozwodzącym się małżonkom) lub różnym stronom negocjacji (dostawcy usług i zleceniodawcy) co oczywiście narusza interes jednej ze stron – w przypadku podmiotów niezrzeszonych w samorzady 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.<sup>4</sup> (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 7020 adwokatów, zaś radców prawnych wykonujących zawód w indywidualnych kancelariach i spółkach – zaledwie 5704<sup>5</sup>. Jako że w 2000 roku liczba mieszkańców Polski wynosiła 38,26 mln, na 100 tys.

---

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy - Prawo o adwokaturze i niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 163, poz. 1361 z późn. zm.).

<sup>5</sup> Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze oraz o zmianie niektórych innych ustaw, druk nr 1694 z dnia 6 marca 2003 r., Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, IV Kadencja.

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<sup>6</sup>.

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<sup>7</sup>. 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, że profesjonalni pełnomocnicy podlegają kontroli samorządów, są zobowiązani do posiadania ubezpieczenia OC oraz do zachowywania tajemnicy zawodowej, takie uregulowanie zapewni konsumentom wyższą jakość usług prawnych.

W tym miejscu warto również wspomnieć o regulacjach obowiązujących w innych krajach Unii Europejskiej. W Niemczech w ustawie o świadczeniu pozasądowych usług prawnych (*Rechtsdienstleistungsgesetz*<sup>8</sup>) zostały szczegółowo określone podmioty upoważnione do udzielania pozasądowej pomocy prawnej, a także zakres ich uprawnień. Pojęcie pozasądowej pomocy prawnej zostało tam zdefiniowane jako każda czynność podjęta w sprawie innej osoby, która wymaga indywidualnej analizy prawnej, a także windykacja wierzytelności osób trzecich lub wierzytelności scedowanych w celu windykacji na rachunek osób trzecich, jeśli windykacja jest prowadzona jako samodzielna działalność gospodarcza – usługi windykacyjne (§ 2 ust. 1 i 2 RDG). Większość podmiotów świadczących pozasądowe usługi prawne w Niemczech podlega rejestracji, a przy tym nie może zostać zarejestrowana osoba skazana w ciągu trzech lat przed złożeniem wniosku o rejestrację za przestępstwo lub w postępowaniu dyscyplinarnym, a także osoba, której w tym okresie odmówiono wpisu na listę

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> Źródło: <https://isws.ms.gov.pl/pl/porownania-miedzynarodowe>, (dostęp: 10.072022 r.)

<sup>8</sup> *Rechtsdienstleistungsgesetz vom 12. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2840)*; dalej: RDG.

adwokatów lub wydalono ją z adwokatury, notariatu lub stanu sędziowskiego (§ 12 ust. 1 pkt 1 a-c RDG). Zarejestrowane podmioty podlegają obowiązkowemu ubezpieczeniu od odpowiedzialności cywilnej, a także stałemu nadzorowi ze strony stosownych organów (§13a RDG). W razie niespełniania przez nie wymogów bądź gdy nie dają one rękojmi prawidłowego wykonywania powierzonych czynności, może im zostać odebrane uprawnienie do świadczenia usług (§14 RDG), oprócz tego mogą na nie zostać nałożone sankcje finansowe (§20 RDG).

We Francji pozasądowe usługi prawne mogą być świadczone jedynie przez określone podmioty, natomiast osoby wykonujące inne zawody mogą udzielać porad prawnych, lecz tylko w zakresie bezpośrednio związanym z przedmiotem ich działalności. Podmioty uprawnione do udzielania porad prawnych są zobowiązane do zachowywania tajemnicy zawodowej oraz do posiadania ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej<sup>9</sup>. Natomiast w Hiszpanii świadczenie pozasądowych usług prawnych zostało zarezerwowane wyłącznie dla adwokatów – jeśli tego typu działalność będzie prowadzić inny podmiot, może zostać ukarany przez izbę adwokacką<sup>10</sup>.

Tak więc ograniczenie podmiotów uprawnionych do świadczenia usług prawnych jest rozwiązaniem spotykanym w wysoko rozwiniętych krajach Europy – a także poza nią, bowiem również w Stanach Zjednoczonych usługi prawne mogą być świadczone tylko przez osoby, które należą do samorządu adwokackiego w danym stanie<sup>11</sup>.

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.

---

<sup>9</sup> M. Matusiak-Frącczak, *Opinia o projekcie ustawy o świadczeniu usług w zakresie dochodzenia roszczeń odszkodowawczych*, Łódź 2018, s. 19., [https://www.adwokatura.pl/admin/wgrane\\_pliki/file-opinia-nra-ws-rozszczen-odszkodowawczych-12-9-2018-24548.pdf](https://www.adwokatura.pl/admin/wgrane_pliki/file-opinia-nra-ws-rozszczen-odszkodowawczych-12-9-2018-24548.pdf) (dostęp 10.07.2022).

<sup>10</sup> M. Masiór (red.), *Analiza prawno-porównawcza ustroju korporacyjnego wolnych zawodów prawniczych oraz rynku usług prawniczych w wybranych państwach, w kontekście regulacji i rynku w Polsce z uwzględnieniem dostępności obywateli do tych usług*, Warszawa 2018, s. 100.

<sup>11</sup> M. Matusiak-Frącczak, *Opinia...*, *op. cit.* s. 19.



### III. OMÓWIENIE PROJEKTOWANEJ REGULACJI

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 zdanym państwowym egzaminem zawodowym (egzamin adwokacki, egzamin radcowski), posiadających m.in. ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej, zobowiązanie do zachowania tajemnicy zawodowej oraz powinność przestrzegania zasad deontologii zawodowej i podlegających odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Projekt ustawy przesądza – w porównaniu z obecnym stanem prawnym, że działalności 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 nie posiadające 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 nie posiadające 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 prawnych 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 z 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.

Art. 3 projektu ustawy zobowiązuje przedsiębiorcę, który w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy prowadzi działalność gospodarczą wskazaną w art. 1 ust. 1 projektu ustawy nie posiadając do tego uprawnień zgodnie z art. 1 ust. 3 projektu ustawy, do złożenia, w terminie 14 dni od dnia wejścia w życie ustawy, wniosku o zmianę danych objętych wpisem do rejestru przedsiębiorców w rozumieniu ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym lub wpisem do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy – o wykreślenie

z przedmiotu wykonywanej działalności gospodarczej pozycji oznaczonej kodem Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) „69.10 Działalność prawnicza”. Projektowany mechanizm jest wystarczający i proporcjonalny do osiągnięcia celu ustawy wskazanego w projektowanym art. 1. Jego uzupełnieniem i dopełnieniem są zasady przewidziane w ustawie z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy oraz w ustawie z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym w odniesieniu do wykreślenia z rejestru lub ewidencji PKD podmiotów nie posiadających uprawnień, ale już tam wpisanych. W odniesieniu do CEIDG jest to art. 32 ust. 1 i 3 ustawy, zaś w odniesieniu do rejestru przedsiębiorców KRS jest to art. 12 ust. 3 i art. 24. Zgodnie z art. 32 ust. 1 z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy w przypadku powzięcia przez ministra właściwego do spraw gospodarki informacji o tym, że wpis do CEIDG zawiera dane niezgodne z rzeczywistym stanem rzeczy, minister właściwy do spraw gospodarki z urzędu wzywa przedsiębiorcę do dokonania odpowiedniej zmiany w tym wpisie w terminie 7 dni od dnia doręczenia wezwania. Stosownie do ust. 3 powołanej ustawy, jeżeli przedsiębiorca mimo wezwania, o którym mowa w ust. 1, nie dokona odpowiedniej zmiany swojego wpisu, minister właściwy do spraw gospodarki może wykreślić, w drodze decyzji administracyjnej, przedsiębiorcę z CEIDG. W przypadku art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym ustawodawca przewidział rozwiązanie, w świetle którego, jeżeli w Rejestrze są zamieszczone dane niedopuszczalne ze względu na obowiązujące przepisy prawa, sąd rejestrowy, po wysłuchaniu zainteresowanych osób na posiedzeniu lub po wezwaniu do złożenia oświadczenia pisemnego, wykreśla je z urzędu. Stosownie do art. 24 ust. 1 ”W przypadku stwierdzenia, że wniosek o wpis do Rejestru lub dokumenty, których złożenie jest obowiązkowe, nie zostały złożone pomimo upływu terminu, sąd rejestrowy wzywa obowiązanych do ich złożenia – wyznaczając dodatkowy 7-dniowy termin.” Zgodnie z ust. 1b tej ustawy wezwań w postępowaniach, o których mowa w ust. 1 i 1a (postępowania przymuszające), sąd dokonuje pod rygorem zastosowania grzywny przewidzianej w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego o egzekucji świadczeń niepieniężnych. W przypadku niewykonania obowiązków w terminie sąd rejestrowy nakłada grzywnę na obowiązanych. W przypadkach uzasadnionych bezpieczeństwem obrotu sąd rejestrowy może dokonać z urzędu wykreślenia danych niezgodnych z rzeczywistym stanem rzeczy lub wpisu danych odpowiadających rzeczywistemu stanowi rzeczy, jeżeli dokumenty

stanowiąc podstawę wpisu lub wykreślenia znajdują się w aktach rejestrowych, a dane te są istotne.

W projekcie ustawy przewidziano również niezbędne przepisy nowelizujące niektóre obowiązujące ustawy.

Ustawa w niezbędnym zakresie przewiduje rozszerzenie przymusu adwokackiego po pierwsze, aby uwzględnić interes podmiotów będących stronami postępowań toczących się przed sądami, jak też interes wymiaru sprawiedliwości, którego w tym wypadku należy upatrywać w profesjonalizacji i zapewnieniu szybkości postępowań sądowych. Po drugie, aby zabezpieczyć konstytucyjne gwarancje praw i wolności obywatelskich (w tym konsumenckich) do rzetelnego procesu, które coraz trudniej realizować z uwagi na dokonane zmiany w procedurze cywilnej i karnej, które zaostrzają wymogi stawiane stronom postępowania, jak też wprowadzają mechanizmy mogące stanowić realne trudności w dochodzeniu swoich praw poprzez znaczne skomplikowanie wskazanych przepisów. Kierując się powyższymi kryteriami projektowana regulacja zmierza do ujednoczenia zasad reprezentacji stron procesowych w postępowaniach karnych, cywilnych i sądownoadministracyjnych. Obecnie bowiem jedynie w postępowaniach karnych strony mogą liczyć na profesjonalne zastępstwo procesowe wykonywane wyłącznie przez adwokatów i radców prawnych, zaś w postępowaniach cywilnych i sądownoadministracyjnych, pomimo wagi spraw w nich rozstrzyganych, ustawodawca dopuszcza możliwość realizacji zastępstwa procesowego w zasadzie przez każdy podmiot prawa, w tym taki który nie posiada do tego żadnych kompetencji. W konsekwencji – w wyniku przyjęcia projektowanej regulacji – zostanie stworzony stan prawny, w którym pomoc prawna w Polsce będzie świadczona przez podmioty profesjonalne, posiadające uprawnienia zawodowe, poparte wykształceniem, doświadczeniem, przygotowaniem zawodowym oraz zdaniem egzaminem państwowym. Konsekwencją takiego założenia jest zawarta w art. 4 projektu propozycja zmian w ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, obejmująca art. 87 § 1 i § 2, które otrzymują nowe brzmienie, zgodnie z którym pełnomocnikiem może być adwokat lub radca prawny, w sprawach własności przemysłowej także rzecznik patentowy, a w sprawach restrukturyzacji i upadłości także osoba posiadająca licencję doradcy restrukturyzacyjnego, a ponadto współuczestnik sporu, jak również małżonek, rodzeństwo, zstępni lub wstępni strony oraz osoby pozostające ze stroną w stosunku przysposobienia, zaś pełnomocnikiem samorządowej lub państwowej osoby prawnej a także przedsiębiorcy może być również pracownik tej jednostki albo jej organu nadrzędnego. Dotyczy to również państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych

nieposiadających osobowości prawnej. Osoba prawna prowadząca, na podstawie odrębnych przepisów, obsługę prawną przedsiębiorcy, państwowej lub samorządowej osoby prawnej lub innej państwowej lub samorządowej jednostki organizacyjnej może udzielić pełnomocnictwa procesowego – w imieniu podmiotu, którego obsługę prawną prowadzi – adwokatowi lub radcy prawnemu, jeżeli została do tego upoważniona przez ten podmiot. Projektowana regulacja eliminuje z kręgu podmiotów mogących być pełnomocnikami osoby nie legitymujące się przygotowaniem zawodowym do wykonywania funkcji pełnomocnika procesowego, co w obecnym stanie prawnym jest sposobem na obchodzenie przepisów ustawy Prawo o adwokaturze i ustawy o radcach prawnych. Przede wszystkim uchyla się możliwość wykorzystywania i nadużywania stałego stosunku zlecenia, jak też zarządu majątkiem lub interesami strony, jako podstawy do kreowania przesłanek kształtujących podstawę udzielenia pełnomocnictwa procesowego. 2. W art. 5 projektu ustawy znalazła się nowelizacja ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego. Zasadniczym argumentem przemawiającym za poszerzeniem przymusu adwokacko-radcowskiego w tej ustawie jest widoczna na przestrzeni lat 2016–2019 zmiana polityki karnej, zaostrenie zasad odpowiedzialności karnej oraz wprowadzenie szeregu zmian w przepisach regulujących przebieg procesu karnego, których celem jest sformalizowanie postępowania karnego, połączone z wprowadzeniem szeregu wymogów nakładanych na strony postępowania. Mając na względzie kierunek, zakres i wagę tych zmian, proponuje się w art. 80 by oskarżony musiał mieć obrońcę w postępowaniu przed sądem okręgowym orzekającym także w pierwszej instancji. 3. Jednocześnie w ustawie z dnia z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 986 z późn. zm.) w art. 19a dodaje się ustęp 5e, który stanowi, że do wniosku o wpis podmiotu do Rejestru, który zamierza podjąć działalności gospodarczą oznaczoną kodem Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) „69.10 Działalność prawnicza”, należy złożyć oryginał dokumentu potwierdzającego uprawnienie osób reprezentujących podmiot, likwidatorów, prokurentów lub wspólników do wykonywania zawodu adwokata, radcy prawnego lub prawnika zagranicznego, albo jego notarialnie poświadczony odpis. Omówione instrumenty prawne przewidziane w już obowiązujących przepisach są zarówno wystarczająco skuteczne, jak też adekwatne do celów, które mają osiągnąć. Przewidziane w tych przepisach mechanizmy będą miały zastosowanie do realizacji

obowiązku wynikającego z projektowanego art. 3 ustawy i będą wystarczające do jego wyegzekwowania.

4. Symetryczne do zmian w Kodeksie postępowania cywilnego, projektowana ustawa, w art. 7, przewiduje w odniesieniu do osób mogących być pełnomocnikiem w postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Nowelizacja ma dotyczyć art. 35 w którym § 2 i 3 otrzymują nowe brzmienie, zgodnie z którym pełnomocnikiem strony może być adwokat lub radca prawny, a ponadto inny skarżący lub uczestnik postępowania, jak również małżonek, rodzeństwo, wstępni lub zstępni strony oraz osoby pozostające ze stroną w stosunku przysposobienia, a także inne osoby, jeżeli przewidują to przepisy szczególne. Pełnomocnikiem państwowej lub samorządowej osoby prawnej a także przedsiębiorcy, może być również pracownik tej jednostki albo jej organu nadrzędnego. Dotyczy to również państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej. Osoba prawna prowadząca, na podstawie odrębnych przepisów, obsługę prawną przedsiębiorcy, państwowej lub samorządowej osoby prawnej lub innej państwowej lub samorządowej jednostki organizacyjnej może udzielić pełnomocnictwa procesowego – w imieniu podmiotu, którego obsługę prawną prowadzi – adwokatowi lub radcy prawnemu, jeżeli została do tego upoważniona przez ten podmiot. Mając na uwadze materię spraw rozpoznawanych przed sądami administracyjnymi oraz charakter postępowania toczącego się przed sądem administracyjnym (sąd prawa, a nie sąd faktów), projektowana regulacja przewiduje, że nie tylko skarga kasacyjna, ale także skarga inicjująca postępowanie przed wojewódzkim sądem administracyjnym powinna być sporządzona przez adwokata lub radcę prawnego, z zastrzeżeniem nie stosowania tego przepisu, jeżeli skargę sporządza sędzia, prokurator, notariusz, radca Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej albo profesor lub doktor habilitowany nauk prawnych, będący stroną, jej przedstawicielem lub pełnomocnikiem albo jeżeli skargę wnosi prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich lub Rzecznik Praw Dziecka, jak również wówczas, gdy stroną postępowania jest Prezes Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, a także wtedy, gdy czynności w postępowaniu za organy administracji rządowej, państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej lub Skarb Państwa podejmowane są przez Prokuraturę Generalną Rzeczypospolitej Polskiej. Skarga mogłaby być sporządzona także przez:

1) doradcę podatkowego – w sprawach obowiązków podatkowych i celnych oraz w sprawach

egzekucji administracyjnej związanej z tymi obowiązkami; 2) rzecznika patentowego – w sprawach własności przemysłowej.

5. W ustawie z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy w art. 7 w ustępie 1 dodaje się pkt 3, który nakazuje wraz z wnioskiem o wpis do CEIDG, z wyjątkiem wniosku o wykreślenie przedsiębiorcy, złożyć oświadczenie o posiadaniu uprawnień do wykonywania zawodu adwokata lub radcy prawnego lub prawnika zagranicznego, w przypadku zamiaru podjęcia działalności gospodarczej oznaczonej kodem Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) „69.10 Działalność prawnicza”, a co za tym idzie, umożliwi organowi ewidencyjnemu przeprowadzenie weryfikacji posiadania przed podmiot zamierzający podjąć działalności gospodarczą, uprawnień w zakresie świadczenia pomocy prawnej, *in concreto* uprawnień do wykonywania zawodu adwokata, radcy prawnego lub prawnika zagranicznego.

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.

Ustawa ma wejść w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia. Tak określone *vacatio legis* daje czas zainteresowanym podmiotom na przygotowanie się do nowych

regulacji, a właściwym organom – na przygotowanie się do wykonania postanowień projektowanej ustawy.

#### **IV. OMÓWIENIE SKUTKÓW PROJEKTU I OŚWIADCZENIE O ZGODNOŚCI Z PRAWEM UNII EUROPEJSKIEJ**

Wejście w życie proponowanej ustawy nie będzie wymagało wydania aktów wykonawczych.

Przyjęcie projektowanej ustawy będzie miało pozytywne skutki społeczne. Należy do nich zaliczyć przede wszystkim zapewnienie obywatelom, w zakresie ich spraw majątkowych i niemajątkowych, pomocy prawnej świadczonej przez prawników legitymujących się zdaniem zawodowym egzaminem państwowym, posiadających odpowiednie przygotowanie teoretyczne i doświadczenie, podlegającym obowiązkowemu ubezpieczeniu od odpowiedzialności cywilnej oraz nadzorowanym przez właściwe samorzady zawodowe (odpowiedzialność dyscyplinarna), co stworzy gwarancję otrzymania przez obywateli wyłącznie profesjonalnej pomocy prawnej. Ponadto projektowana ustawa stanowi odpowiedź na pojawiający się w grupach zawodowych adwokatów i radców prawnych oraz aplikantów tych zawodów prawniczych, problem z zapewnieniem pracy dla rosnącej liczby prawników, która spowodowała realne obniżenie cen usług przez co dostępność do fachowej pomocy dla każdego z obywateli. Projekt ustawy wywoła pozytywne skutki gospodarcze na rynku pomocy prawnej. Wyeliminowanie z obrotu podmiotów, które wskutek projektowanych przepisów stracą możliwość świadczenia pomocy prawnej otworzy bowiem pola aktywności zawodowej dla młodych, zdolnych prawników z wymaganymi uprawnieniami.

Projekt ustawy nie pociąga za sobą skutków finansowych – nie powoduje obciążenia budżetu państwa ani budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Projekt jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Jednolite, czytelne i określone w ustawie kryteria dostępu do zawodu adwokata oraz radcy prawnego, wymagany państwowy egzamin zawodowy, a także istnienie szeregu elementów zapewniających utrzymanie wysokiego poziomu świadczonych usług (zasady etyki, ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej, odpowiedzialność dyscyplinarna, obowiązek ustawicznego doskonalenia zawodowego etc.), stanowią podstawę do powierzenia tego segmentu rynku prawniczego (ryнку pomocy prawnej) podmiotom posiadającym profesjonalne przygotowanie zawodowe, które gwarantuje oczekiwaną jakość usług



prawniczych i bezpieczeństwo obrotu prawnego w Polsce – bezsprzecznie w interesie obywateli.

Na marginesie należy zauważyć, że jest jeszcze uboczny pozytywny skutek przedkładanego projektu: wejście w życie bowiem tych przepisów wyeliminuje dwoistość standardów świadczenia pomocy prawnej. Z jednej strony ustanowiono reżim 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, w zakresie związanym z zasadami zdobywania uprawnień do wykonywania zawodu adwokata lub radcy prawnego, które ustanawiają zasady zdobywania uprawnień do wykonywania wskazanych zawodów zaufania publicznego. Z drugiej ustawodawca nie powierzył tym regulowanym zawodom wyłącznego świadczenia pomocy prawnej, dopuszczając jej świadczenie przez każdą osobę, która jest zdolna do prowadzenia działalności gospodarczej. Przypomnieć także należy, że deregulacja dostępu do zawodu adwokata i radcy prawnego, która miała miejsce w roku 2005, była uzasadniona nieodstępnością wykwalifikowanych prawników dla znacznej części społeczeństwa, w aktualnym stanie kadrowym obu samorządów ten argument stracił na znaczeniu, a należy położyć akcent, na poziom świadczonej pomocy prawnej, którego odpowiednią rękojmię dają zawody uregulowane, posiadające utrwalone tradycje.

W tym kontekście interwencja ustawodawcy i korekta istniejących obecnie rozwiązań legislacyjnych jest uzasadniona i potrzebna.