



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO ANALIZ, DOKUMENTACJI
I KORESPONDENCJI

Warszawa, 27 października 2022 r.

BADK.DPK.133.128.2022

P10-65/22	Data wpływu petycji 14 września 2022 r.
	Data sporządzenia informacji o petycji 24 października 2022 r.

PODJĘCIE INICJATYWY USTAWODAWCZEJ

TEMAT

**USTAWA O SZCZEGÓLNYCH ZASADACH
PROWADZENIA DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ
POLEGAJĄCEJ NA ŚWIADCZENIU POMOCY PRAWNEJ**

WNOSZĄCY PETYCJE: petycja zbiorowa

Naczelna Rada Adwokacka.

PRZEDMIOT PETYCJI:

Podjęcie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej przyjęcia projektu ustawy o szczególnych zasadach prowadzenia działalności gospodarczej polegającej na świadczeniu pomocy prawnej.

UZASADNIENIE WNOSZĄCEGO PETYCJE:

Autorzy petycji wskazali, że celem ich przedłożenia jest zapewnienie podmiotom gospodarczym oraz konsumentom profesjonalnej i rzetelnej pomocy prawnej.

W uzasadnieniu wyjaśniono, że otwarcie zawodów prawniczych, 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 posiadania ubezpieczenia OC, a także dodatkowych gwarancji prawnych w postaci regulowanego zwrotu kosztów zastępstw procesowych. Wnioskowana regulacja ma służyć także ochronie konsumenta oraz jednoosobowych przedsiębiorców przed nieświadomym korzystaniem z usług osób lub podmiotów nieposiadających przygotowania zawodowego i merytorycznego, a także doświadczenia w świadczeniu pomocy prawnej.

Zgodnie z treścią petycji, odpłatna pomoc prawna miałyby być świadczone tylko przez adwokatów, radców prawnych, prawników zagranicznych i zawody uprawnione do tego ustawą. Polegać miałyby m.in. na udzielaniu porad prawnych, sporządzaniu opinii i pism procesowych, ale też opracowywaniu projektów aktów normatywnych.

Projekt ustawy, dołączony do petycji, przewiduje karę za świadczenie pomocy bez uprawnienia tj. grzywna w wysokości do 50 tys. zł.

STAN PRAWNY:

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 7, poz. 16 ze zm.) w **art. 32** stanowi, że wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne (ust. 1).

Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2021 r. poz. 162 ze zm.) w **art. 43** stanowi, że jeżeli odrębne przepisy stanowią, że dany rodzaj działalności

jest działalnością regulowaną, przedsiębiorca może wykonywać tę działalność, jeśli spełnia warunki określone tymi przepisami i po uzyskaniu wpisu do właściwego rejestru działalności regulowanej (ust. 1).

Organ prowadzący rejestr działalności regulowanej dokonuje wpisu na wniosek przedsiębiorcy, po złożeniu przez przedsiębiorcę oświadczenia o spełnieniu warunków wymaganych prawem do wykonywania tej działalności. Przedsiębiorca podlegający wpisowi do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej może złożyć wniosek wraz z oświadczeniem również w urzędzie gminy, wskazując organ prowadzący rejestr działalności regulowanej (ust. 2).

Rejestry działalności regulowanej są jawne. Dane z rejestrów dotyczące firmy przedsiębiorcy oraz jego numeru identyfikacji podatkowej (NIP) są udostępniane w sieci teleinformatycznej. Organ może udostępnić w sieci teleinformatycznej także inne dane, z uwzględnieniem przepisów o ochronie danych osobowych (ust. 4).

Dla przedsiębiorcy wpisanego do rejestru prowadzi się akta rejestrowe, obejmujące w szczególności dokumenty stanowiące podstawę wpisu oraz decyzje dotyczące wykreślenia wpisu (ust. 5).

Odrębne przepisy określają w szczególności warunki wymagane prawem do wykonywania działalności regulowanej oraz tryb uzyskiwania wpisu do rejestru działalności regulowanej i wykreślenia z tego rejestru (ust. 8).

Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2022 r. poz. 1184 ze zm.) w **art. 4** ust. 1 stanowi, 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.

Adwokat ma prawo sporządzania poświadczeń odpisów dokumentów za zgodność z okazanym oryginałem w zakresie określonym odrębnymi przepisami. Poświadczenie powinno zawierać podpis adwokata, datę i oznaczenie miejsca jego sporządzenia, na żądanie - również godzinę dokonania czynności. Jeżeli dokument zawiera cechy szczególne (dopiski, poprawki lub uszkodzenia) adwokat stwierdza to w poświadczeniu (ust. 1b).

Pomoc prawna świadczona jest osobom fizycznym, podmiotom gospodarczym oraz jednostkom organizacyjnym (ust. 2).

Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1166) w **art. 6** ust. 1 stanowi, 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.

Radca prawny ma prawo sporządzania poświadczeń odpisów dokumentów za zgodność z okazanym oryginałem w zakresie określonym odrębnymi przepisami. Poświadczenie powinno zawierać podpis radcy prawnego, datę i oznaczenie miejsca jego sporządzenia, na żądanie - również godzinę dokonania czynności. Jeżeli dokument zawiera cechy szczególne (dopiski, poprawki lub uszkodzenia) radca prawny stwierdza to w poświadczeniu (ust. 3).

DZIAŁANIA POWIĄZANE:

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 21 maja 2002 r., w sprawie sygn. akt K 30/01, rozważając zagadnienie rynku usług prawniczych zauważył, że: „Przystępując do oceny tego przepisu z punktu widzenia art. 32 ust. 1 Konstytucji, Trybunał zwraca uwagę, iż z zasady równości obywateli wobec prawa nie wynika postulat jednakowego traktowania ogółu obywateli, także z punktu widzenia uprawnienia do wykonywania określonej działalności. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zasada równości zakłada jednakowe traktowanie osób znajdujących się w tej samej sytuacji faktycznej i prawnej i - jednocześnie - dopuszcza zróżnicowanie statusu prawnego osób należących do różnych grup, oczywiście pod warunkiem, że wyodrębnienie tych grup dokonuje się na podstawie kryteriów zgodnych z wartościami konstytucyjnymi.

W ocenie Trybunału, zróżnicowanie pozycji zawodowej adwokatów i radców prawnych, z jednej strony i rzeczników patentowych, z drugiej strony, nie narusza żadnych zasad konstytucyjnych. Wiąże się ono z zupełnie oczywistym dla rozwiniętego społeczeństwa podziałem pracy. Grupy zawodowe, o które chodzi w niniejszej sprawie, obejmują wysoko wyspecjalizowanych fachowców, a ich funkcjonowanie jest ściśle reglamentowane przez prawo, zarówno gdy chodzi o specjalistyczne wykształcenie i przygotowanie zawodowe, rodzaj działalności, jak i odpowiedzialność za nienależyte wykonywanie obowiązków. Nawet w obrębie zawodów ściśle prawniczych występuje wyraźne zróżnicowanie poszczególnych grup, co - z całą pewnością - nie uzasadnia tezy o naruszeniu konstytucyjnej zasady równości, np. przez odmienne ukształtowanie statusu adwokatów i notariuszy, czy też adwokatów i radców prawnych.

Tym bardziej nieuzasadniony jest więc zarzut, iż regulacja zapewniająca wyłączność rzeczników patentowych w określonych sprawach, pozostaje w sprzeczności z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Co do zasady inny jest ustawowo wyznaczony zakres usług profesjonalnych

świadczonej przez adwokatów i radców prawnych oraz rzeczników patentowych. Wynika to po prostu z faktu, iż chodzi o różne zawody. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, zarzut naruszenia przez art. 236 ust. 1 i 3 ustawy - Prawo własności przemysłowej art. 32 ust. 1 Konstytucji jest więc bezzasadny.

Przechodząc do oceny zgodności kwestionowanego przepisu z art. 65 ust. 1 Konstytucji, Trybunał sięgnął do wykładni zasady wolności pracy, dokonywanej już w orzecznictwie. W wyroku z 23 czerwca 1999 r. (sygn. K. 30/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 101) Trybunał Konstytucyjny przyjął, że art. 65 ust. 1 Konstytucji wyraża pozytywny aspekt wolności pracy i obejmuje możliwość wyboru rodzaju pracy (element kwalifikacyjny), pracodawcy (element podmiotowy) i miejsca pracy (element przestrzenny). W wyroku, z 19 października 1999 r. (sygn. akt SK 4/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 119), Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił znaczenie art. 65 ust. 1 Konstytucji dla tzw. wolnych zawodów. W uzasadnieniu znalazło się stwierdzenie, iż w odniesieniu do nich „treścią wolności wykonywania zawodu jest stworzenie sytuacji prawnej, w której: po pierwsze, każdy mieć będzie swobodny dostęp do wykonywania zawodu, warunkowany tylko talentami i kwalifikacjami; po drugie, mieć będzie następnie rzeczywistą możliwość wykonywania swojego zawodu oraz - po trzecie, nie będzie przy wykonywaniu zawodu poddany rygorom podporządkowania, które charakteryzują świadczenie pracy”.

W dalszym ciągu uzasadnienia Trybunał podkreślił jednak oczywistość faktu, że „wolność wykonywania zawodu nie może mieć charakteru absolutnego i że musi być poddana reglamentacji prawnej, w szczególności gdy chodzi o uzyskanie prawa wykonywania określonego zawodu, wyznaczenie sposobów i metod (ram) wykonywania zawodu, a także określenie powinności wobec państwa i samorządu zawodowego”. W ocenie Trybunału, konstytucyjna gwarancja wolności wykonywania zawodu nie tylko nie kłóci się z regulowaniem przez państwo wielu kwestii związanych z samym wykonywaniem zawodu, jak i statusem osób go wykonujących, ale wręcz stwarza potrzebę istnienia pewnej reglamentacji. Wydaje się to szczególnie oczywiste w przypadku zawodu adwokata, który jest zawodem zaufania publicznego. Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie w pełni podziela przekonanie, iż zasada wolności wyboru i wykonywania zawodu, statuowana w art. 65 ust. 1 Konstytucji, nie ma charakteru absolutnego. Ustawowa reglamentacja wykonywania poszczególnych zawodów jest niezbędna i - jak wyżej już podkreślono - zupełnie oczywista w rozwiniętych społeczeństwach. Ustawodawca, określając warunki dopuszczenia do wykonywania zawodu i wyznaczając jego ramy kieruje

się, między innymi, interesem innych podmiotów (por. uzasadnienie wyroku TK z 19 marca 2001 r., sygn. K. 32/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 50). Współcześnie jako zupełnie naturalne przyjmujemy, że tylko lekarze mogą świadczyć usługi medyczne, inżynierowie o odpowiednich kwalifikacjach mają prawo zatwierdzania projektów budowlanych, adwokaci i radcowie prawni mogą reprezentować strony w postępowaniu przed sądem w sprawach cywilnych. Wypada dodać, że niemal każdego roku stanowione są przepisy normujące działalność kolejnych grup zawodowych (farmaceutów, doradców podatkowych, hotelarzy, itd.). W tak ukształtowanej sytuacji społecznej nikt nie dostrzega stanu sprzeczności z Konstytucją, a w szczególności - z zasadą wolności wyboru i wykonywania zawodu”.

W piśmiennictwie zauważono, że: „Ustawodawca może również ograniczać dostęp do wykonywania danego zawodu, wymagając uprzedniego uzyskania stosownych kwalifikacji. Takie ograniczenia są konieczne w wypadku zawodów zaufania publicznego i służą ochronie interesów osób, na rzecz których praca jest świadczona. Treścią wolnego zawodu jest „stworzenie sytuacji prawnej, w której: po pierwsze, każdy mieć będzie swobodny dostęp do wykonywania zawodu, warunkowany tylko talentami i kwalifikacjami; po drugie, mieć będzie następnie rzeczywistą możliwość wykonywania swojego zawodu oraz – po trzecie, nie będzie przy wykonywaniu zawodu poddany rygorom podporządkowania, które charakteryzują świadczenie pracy” (TK – SK 4/99). Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że „konstytucyjna gwarancja «wolności wykonywania zawodu» nie tylko nie kłóci się z regulowaniem przez państwo szeregu kwestii związanych tak z samym wykonywaniem zawodu, jak i ze statusem osób zawód ten wykonujących, ale wręcz zakłada potrzebę istnienia tego typu regulacji zwłaszcza, gdy chodzi o zawód zaufania publicznego jakim jest zawód adwokata. Oczywiście jest, że takie regulacje mogą wprowadzić różnego rodzaju ograniczenia wolności wykonywania zawodu. (...) ocena dopuszczalności ograniczeń musi zawsze opierać się na rozważeniu ich racjonalności i proporcjonalności” (TK – SK 20/00)”¹.

INFORMACJE DODATKOWE:

Przepisy ustawy zaproponowanej przez Naczelną Radę Adwokacką nie miałyby zastosowania 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, ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks

¹ Tuleja Piotr (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, LEX/el. 2021.

postępowania cywilnego oraz ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa 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,

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.

Naczelna Rada Adwokacka wystąpiła z petycjami o podjęcie wskazanej inicjatywy ustawodawczej do Prezydenta², Rady Ministrów oraz Sejmu i Senatu.

OPRACOWAŁA

Joanna Maria Leśniarek

WICEDYREKTOR

Danuta Antoszkiewicz

² <https://www.prezydent.pl/bip/petycje/petycje-2022/petycja-w-sprawie-uregulowania-zasad-prowadzenia-dzialalnosci-gospodarczej-polegajacej-na-swiadczeniu-pomocy-prawnej,59478>