



Ministerstwo Sprawiedliwości

Departament Prawa Gospodarczego

DPG-III.0512.2.2022
Warszawa, 12 grudnia 2022 r.

Pan

adw. Przemysław Rosati
Prezes Naczelnej Rady Adwokackiej

Szanowny Panie Prezesie,

W odpowiedzi na petycję Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 14 września 2022 r. w sprawie podjęcia inicjatywy legislacyjnej mającej na celu opracowanie ustawy o szczególnych zasadach prowadzenia działalności gospodarczej polegającej na świadczeniu pomocy prawnej, na wstępie pragnę zaznaczyć, że wszystkie inicjatywy ustawodawcze oraz ich oceny są przedmiotem szczegółowych analiz i te spośród nich, których charakter na to pozwala są wykorzystywane w bieżących, bądź planowanych pracach koncepcyjnych prowadzonych nad projektami aktów prawnych pozostających w zakresie właściwości Ministerstwa Sprawiedliwości.

Odnosnie podniesionej w petycji kwestii dotyczącej unormowania zasad świadczenia pomocy prawnej w Polsce uprzejmię wskazuję, co następuje.

Jak stanowi art. 20 Konstytucji RP społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Zarówno na organach władz publicznych, jak i na innych podmiotach prawa spoczywa z kolei obowiązek powstrzymywania się od ingerowania – w formie działań prawnych i/lub faktycznych – w dziedzinę wolnej gospodarki. W tym kontekście przypomnieć należy, że zgodnie z art. 22 Konstytucji ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w ustawie i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Natomiast z art. 31 ust. 3 Konstytucji wynika, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 października 2010 r., Kp 1/09, Legalis nr 254122).

W zakresie ograniczeń konstytucyjnej zasady wolności działalności gospodarczej w odniesieniu do zawodów adwokata i radcy prawnego wskazuje się na racje związane z ochroną praw obywateli oraz bezpieczeństwem obrotu prawnego. Należyta i wysoka jakość usług prawnych – pomocy prawnej świadczonej przez przedstawicieli tych zawodów zapewnia szereg instytucji, m.in. zastrzony tryb kwalifikowania członków obu korporacji; obowiązek odbycia aplikacji i złożenia egzaminu radcowskiego lub adwokackiego; gwarancje niezależności w wykonywaniu zawodu; niezależność

samorządowa, odpowiedzialność dyscyplinarna; enumeratywnie określone formy wykonywania zawodu.

W ocenie Ministerstwa Sprawiedliwości zarówno otwarcie zawodów prawniczych, jak i dostępność (finansowa i terytorialna), także dla mniej zamożnej części społeczeństwa – do usług prawniczych oraz zwiększenie konkurencji na rynku usług prawniczych, są pożądane zarówno ze względów społecznych jak i gospodarczych. Zaakcentować trzeba w szczególności racje społeczne przemawiające za szerokim dostępem obywateli do pomocy prawnej. W ramach obowiązujących unormowań konstytucyjnych niewątpliwie mieści się możliwość świadczenia pomocy prawnej w zakresie ściśle sprecyzowanym i niewymagającym szczególnych kwalifikacji od osób nienależących do prawniczych zawodów zaufania publicznego. Obecny stan prawny – będący konsekwencją reformy w zakresie dostępu do zawodów prawniczych i rynku usług prawniczych zapoczątkowanej ustawą w dniu 30 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze i niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 163, poz. 1361) - stwarza możliwość świadczenia pomocy prawnej przez osoby niewykonyjące zawodu zaufania publicznego i nienależące do samorządu zawodowego np. absolwentów wydziałów prawa. Za utrzymaniem powyższego rozwiązania przemawiają przede wszystkim względy wskazujące na potrzebę ochrony interesu tych grup społecznych, których nie stać na wysokospecjalistyczną pomoc prawną świadczoną przez adwokatów czy radców prawnych. Już w wyroku z dnia 19 kwietnia 2006 r. (sygn. akt K 6/06) Trybunał Konstytucyjny stwierdził „nie należy bagatelizować poszukiwania miejsc pracy dla rosnącej liczby absolwentów wyższych studiów prawniczych w sytuacji, gdy nie znajdują oni zatrudnienia w reglamentowanych zawodach prawniczych, pozostających pod kontrolą („pieczęć”) prawniczych samorządów zawodowych”. Wyspecjalizowani doradcy mogą obecnie świadczyć usługi w zakresie doradztwa prawnego na wysokim poziomie i za niższe stawki.

W świetle powyższego poważne wątpliwości budzi zawarta w petycji Naczelnej Rady Adwokackiej propozycja ponownego „zamknięcia” rynku usług prawniczych poprzez zastrzeżenie możliwości świadczenia pomocy prawnej wyłącznie do osób wykonujących zawód adwokata czy radcy prawnego. W szczególności nie można wskazać okoliczności, ze względu na które ważny interes publiczny wymaga tak dalekiego ograniczenia wolności gospodarczej, jak wnioskuje Naczelna Rada Adwokacka. Ustanowienie – zgodnie z propozycją Naczelnej Rady Adwokackiej – w istocie monopolu dwóch korporacji zawodowych, w perspektywie czasu doprowadzi do stanu, jaki ustawodawca, przeprowadzając reformę dostępu do zawodów prawniczych, uznał za nieprawidłowy i wymagający pilnej interwencji, co finalnie przyczyniło się nie tylko do zapewnienia równego i sprawiedliwego, bo nadzorowanego przez Państwo, procesu uzyskiwania dostępu do zawodu, ale także zapewniło miejsca pracy tysiącom absolwentów studiów prawniczych, umożliwiając społeczeństwu wybór usługodawcy spośród szeregu podmiotów działających na konkurencyjnym rynku.

Podkreślić należy, że w aktualnym stanie prawnym interesy uczestników obrotu prawnego, a w szczególności konsumentów pozostają dostatecznie zabezpieczone zarówno na etapie przedsądowym (poprzez zapewnienie dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej w myśl ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 945)) jak i etapie sądowym, regulowanym ustawami z dnia 17 listopada 1964 r. –

Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1805), z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 1375) oraz z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 153, poz. 1270) (prawo złożenia wniosku o ustanowienie pełnomocnika z urzędu, bądź obrońcy z urzędu, którymi mogą być adwokaci lub radcowie prawni, a w postępowaniu sądownoadministracyjnym także doradcy podatkowi oraz rzecznicy patentowi); („przymus adwokacko-radcowski”, tj. obowiązek zastępowania strony przez fachowego pełnomocnika przy dokonywaniu określonej czynności procesowej albo w określonej fazie postępowania).

Odnosząc się szczegółowo do proponowanych przez Naczelną Radę Adwokacką zmian procedury karnej, cywilnej i sądownoadministracyjnej wskazać należy, że:

1. w postępowaniu karnym, zarówno na etapie postępowania przygotowawczego, jak i sądowego, w imieniu strony może występować jedynie adwokat bądź radca prawny, którzy to mogą pełnić obowiązki obrońcy oskarżonego (podejrzanego) bądź pełnomocnika oskarżyciela posiłkowego (pokrzywdzonego). Wynika to treści art. 82 Kodeksu postępowania karnego, który stanowi, że obrońcą może być jedynie osoba uprawniona do obrony według przepisów o ustroju adwokatury lub ustawy o radcach prawnych. Natomiast, poza postępowaniem procesowym, do pomocy stronom, w tym do mediacji bądź wstępnej pomocy prawnej, są uprawnione inne podmioty, choćby punkty nieodpłatnej pomocy prawnej bądź poradnictwa obywatelskiego (również takie, które nie współpracują z adwokatami bądź radcami prawnymi). Decyzja co do wyboru podmiotu, który udzieli pomocy prawnej, pozostawiona została zatem jednostkom, które mają pełne prawo wyboru doradcy na etapie przedprocesowym, przy ograniczeniu tej dowolności na etapie procesowym, gdzie wybór ten został ograniczony do osób wpisanych na listę adwokatów bądź listę radców prawnych przez właściwe jednostki samorządu zawodowego. Jednocześnie podkreślić należy, że choć otwarcie zawodów prawniczych bezsprzecznie ułatwiło dostęp do usług prawnych, zaś wzrost liczby prawników posiadających kwalifikacje zawodowe potwierdzone państwowym egzaminem wpłynął na konkurencyjność rynku, obniżając pierwotnie wysokie ceny usług prawnych, to jedynie część uprawnionych adwokatów oraz radców prawnych podejmuje się obrony w sprawach karnych, a jeszcze mniejsza ich liczba podejmuje obronę z urzędu. Wobec powyższego w dalszym ciągu wiele osób występuje przed sądem bez obrońcy (pełnomocnika), bądź też składa wnioski o wyznaczenie obrońcy (pełnomocnika) z urzędu, z uwagi na stosunkowo nieliczną w stosunku do potrzeb grupę adwokatów oraz radców występujących przed sądem w sprawach karnych, a co za tym idzie wysokie koszty pomocy prawnej;
2. w procesie cywilnym wybór sposobu działania w postępowaniu pozostawiono decyzji strony, która może realizować swoje prawo do obrony samodzielnie strzegąc swoich interesów w procesie lub ustanowić w tym celu pełnomocnika spośród osób, o których mowa w art. 87 § 1 k.p.c. Wyliczenie osób, które mogą otrzymać pełnomocnictwo procesowe stosownie do art. 87 § 1 k.p.c. pozwala stwierdzić, że na pierwszym miejscu ustawodawca przyjmuje jako kryterium tej zdolności, znajomość prawa (adwokat, radca prawny, rzecznik patentowy). Następną grupę stanowią osoby wykazujące się związkami funkcjonalnymi z przedmiotem sprawy (osoba pozostająca ze stroną w stałym stosunku zlecenia) a trzecią osoby należące do tego samego kręgu rodzinnego. Zarządcy i zleceńbiorczy wymienieni na drugim miejscu nie podlegają (tak, jak członkowie rodziny) cenzusowi przygotowania prawniczego, a usprawiedliwieniem przyznania im statusu pełnomocników jest potrzeba

gospodarcza lub nawet osobista strony procesu, która nie może lub nie chce osobiście zajmować się swoim majątkiem lub "interesami", czyli działalnością zmierzającą na ogół do utrzymania lub pomnażania tego majątku. Poza przypadkami tzw. przymusu adwokacko-radcowskiego, ustawa pozostawia zatem stronie swobodę decydowania o osobie pełnomocnika. Może ona zatem ustanowić pełnomocnikiem osobę sprawującą zarząd jej majątkiem lub interesami lub osobę, z którą pozostaje w stałym stosunku zlecenia, jeżeli przedmiot sprawy wchodzi w zakres tego zlecenia, do której ma szczególne zaufanie, zazwyczaj bardziej zorientowaną w okolicznościach dotyczących przedmiotu sprawy, niż sama strona lub członkowie jej rodziny. Nie zmienia to jednakże faktu, iż w sytuacji wnioskowania przez stronę o ustanowienie pełnomocnika z urzędu, w myśl art. 117 k.p.c. sąd ustanowi takiego pełnomocnika wyłącznie spośród adwokatów lub radców prawnych. Sąd nie może jednakże narzucać stronie skorzystania z zastępstwa procesowego podmiotów kwalifikowanych. Proponowane przez Naczelna Radę Adwokacką zastrzeżenie możliwości pełnienia funkcji pełnomocnika procesowego w procesie cywilnym do osób wykonujących zawód adwokata czy radcy prawnego może w ocenie Ministerstwa Sprawiedliwości godzić w interesy stron, jak również interesy Skarbu Państwa. Koszty zapewnienia stronie pełnomocnika w osobie adwokata lub radcy prawnego mogą bowiem stanowić barierę dla poszkodowanych w zwracaniu się o poradę do adwokatów i radców prawnych, a w konsekwencji w dostępie do sądów (kancelarie odszkodowawcze co do zasady nie pobierają wstępnych opłat, a dopiero prowizję od wypłaconego odszkodowania). Wątpliwości związane z rozwiązaniem proponowanym przez Naczelną Radę Adwokacką dotyczą także celowości i skutków zamknięcia możliwości świadczenia usług w tym zakresie przez prawników bez aplikacji, studentów prawa zatrudnianych w kancelariach odszkodowawczych albo osób nie będących prawnikami, ale posiadających wieloletnie doświadczenie w obszarze np. likwidacji szkód ubezpieczeniowych i znajomość orzecznictwa sądów w sprawach odszkodowawczych. Ograniczenie podmiotów uprawnionych do świadczenia pomocy prawnej na rynku, w ramach działalności gospodarczej, wyłącznie do podmiotów profesjonalnych (adwokatów, radców prawnych, prawników zagranicznych i innych uprawnionych ustawowo podmiotów wykonujących czynności wchodzące w zakres pomocy prawnej), w dłuższej perspektywie może doprowadzić do sytuacji pozbawienia możliwości korzystania z jakiegokolwiek odpłatnej pomocy prawnej przez część podmiotów, których nie będzie stać na profesjonalną pomoc prawną świadczoną przez adwokatów i radców prawnych albo przenieść tego rodzaju usługi do tzw. „szarej strefy”. Jednocześnie zawarta w petycji Naczelnej Rady Adwokackiej propozycja może również godzić w interesy Skarbu Państwa. Stanowić może bowiem dodatkowe obciążenie sądów czynnościami związanymi z koniecznością rozpoznawania zwiększonej liczby wniosków o ustanowienie pełnomocnika z urzędu, a finalnie zatem powodując wzrost obciążeń po stronie Skarbu Państwa, co w obecnej sytuacji ekonomicznej jest trudne do zaakceptowania;

3. wprowadzenie proponowanych zmian art. 35 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325) – dalej p.p.s.a., wywarłoby dotkliwe skutki przede wszystkim dla stowarzyszeń i fundacji, które nie prowadzą działalności gospodarczej, znacząco wpływając na możliwość czynnego udziału takiej osoby prawnej w postępowaniu przed sądem administracyjnym. Nie ulega bowiem wątpliwości, że koszty związane z obowiązkiem korzystania z usług zawodowego pełnomocnika mogą stanowić barierę skutecznie zniechęcającą do aktywnego udziału w rozprawach sądowych. Podobne zastrzeżenia

dotyczą propozycji nowelizacji art. 35 § 3 p.p.s.a. Mając na uwadze brzmienie projektowanego przepisu należy zauważyć, że w przypadku jego obowiązywania osoba prawna prowadząca obsługę prawną innej osoby prawnej, niebędącej przedsiębiorcą, państwową lub samorządową osobą prawną lub inną państwową lub samorządową jednostką organizacyjną (np. stowarzyszenia lub fundacje), nie będzie uprawniona do udzielenia pełnomocnictwa procesowego adwokatowi lub radcy prawnemu, nawet jeżeli zostanie do tego upoważniona przez taką osobę prawną. Podobnie na uwzględnienie nie zasługuje również, nie wyrażona co prawda w projekcie ustawy, ale wymieniona w uzasadnieniu do projektu, propozycja objęcia przymusem adwokacko-radcowskim sporządzania skarg do sądu administracyjnego. Proponowane przez Naczelną Radę Adwokacką rozwiązanie w ocenie Ministerstwa Sprawiedliwości godzi w interesy stron, drastycznie ograniczając prawo do sądu. Zauważyć bowiem należy, że nie każdemu skarżącemu przysługiwałoby prawo pomocy, a konieczność poniesienia kosztów usług świadczonych przez adwokata czy radcę prawnego, w niektórych przypadkach, skutecznie zniechęcać będzie do zaskarżania decyzji do sądu. Podkreślenia przy tym wymaga, że skarga do sądu administracyjnego jest maksymalnie odformalizowana, a sam sąd administracyjny, stosownie do art. 134 § 1 p.p.s.a., rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

Biorąc powyższe pod uwagę w ocenie Ministerstwa Sprawiedliwości należy przyjąć, iż wprowadzanie dodatkowych ograniczeń wskazanych w petycji Naczelnej Rady Adwokackiej, nie jest w chwili obecnej uzasadnione. Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że aktualnie w Ministerstwie Sprawiedliwości prowadzone są zaawansowane prace legislacyjne nad projektem ustawy o świadczeniu usług w zakresie dochodzenia roszczeń o zadośćuczynienie pieniężne za doznaną krzywdę wynikającą z czynu niedozwolonego (etap wpisu do Wykazu Prac Legislacyjnych Rady Ministrów).

Projektowana ustawa o świadczeniu usług w zakresie dochodzenia roszczeń o zadośćuczynienie pieniężne za doznaną krzywdę wynikającą z czynu niedozwolonego ma na celu zwiększenie zakresu ochrony osób, które poniosły szkodę w wyniku czynów niedozwolonych i korzystają z usług kancelarii odszkodowawczych oraz wyeliminowanie nieetycznych praktyk pozyskiwania klientów. Projektowana ustawa – w odróżnieniu do projektu Naczelnej Rady Adwokackiej ustawy o szczególnych zasadach prowadzenia działalności gospodarczej polegającej na świadczeniu pomocy prawnej – nie jest ukierunkowana na wyeliminowania z rynku tzw. kancelarii odszkodowawczych, ma zaś na celu uregulowanie formy prawnej tej działalności wraz z określeniem wymogów niezbędnych dla zagwarantowania odpowiedniego poziomu świadczonych przez nie usług, w celu wyeliminowania patologii opisanych w petycji i w doniesieniach prasowych. Projekt przewiduje m.in. wprowadzenie podwyższonych standardów dla wykonywania tej działalności, w tym wymóg posiadania wyższego wykształcenia prawniczego oraz wymóg niekaralności. Nadto w projektowanej ustawie zobowiązano doradcę do zawarcia umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone przy wykonywaniu działalności w zakresie dochodzenia roszczeń z tytułu zadośćuczynienia, także w sytuacji gdy doradca wykonuje czynności przy pomocy innych osób, działających pod jego nadzorem. Projekt przewiduje też wprowadzenie pewnych ograniczeń w zakresie prowadzenia reklamy oraz akwizycji klientów, w szczególności nie będzie mogło odbywać się to na terenie szpitali i innych

budynków użyteczności publicznej oraz wprowadza rozwiązania mające zapobiegać przetrzymywaniu przez kancelarie odszkodowawcze pieniądze należnych klientom.

Wskazać należy, że przygotowywany przez Ministerstwo Sprawiedliwości projekt ustawy nie ingeruje w sferę uprawnień adwokatów i radców prawnych, nie przekazuje tzw. kancelariom odszkodowawczym uprawnień, które przysługują wyłącznie adwokatom i radcom prawnym związanych z posiadanymi kwalifikacjami zawodowymi. Podjęte przez Ministerstwo Sprawiedliwości prace wychodzą naprzeciw oczekiwaniom społecznym i są odpowiedzią na aktualne problemy związane z ochroną osób pokrzywdzonych, na które uwagę zwracał Rzecznik Praw Obywatelskich, przedstawiciele mediów, a które również sygnalizuje w złożonej petycji Naczelna Rada Adwokacka. W ocenie Ministerstwa wprowadzenie regulacji tego ściśle określonego obszaru jest w chwili obecnej wystarczające celem wyeliminowania z rynku usług prawniczych nieprawidłowości sygnalizowanych przez Naczelną Radę Adwokacką. W konsekwencji w chwili obecnej propozycja Naczelnej Rady kompleksowego uregulowania rynku usług prawnych w sposób wskazany w petycji, skutkująca w istocie wyeliminowaniem z niego podmiotów innych niż adwokaci i radcowie prawni, nie znajduje uzasadnienia.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że w związku z sygnalizowanymi w petycji Naczelnej Rady Adwokackiej, obserwowanymi w praktyce NRA, problemami z funkcjonowaniem w porządku prawnym pełnomocnictw procesowych osób sprawujących zarząd majątkiem lub interesami strony oraz osób pozostających ze stroną w stałym stosunku zlecenia, w tym praktykami nadużywania ww. pełnomocnictw celem obejścia przepisów ustawy Prawo o adwokaturze i Ustawy o radcach prawnych, Ministerstwo Sprawiedliwości prowadzi analizy celem ustalenia skali sygnalizowanego problemu i ewentualnej konieczności podjęcia prac nad zmianami odpowiednich przepisów prawa.

Z wyrazami szacunku
Marcin Warchoł
Sekretarz Stanu
Sekretarz Stanu Marcin Warchoł
/podpisano elektronicznie/