

U S T A W A

z dnia

o szczególnych zasadach świadczenia pomocy prawnej za wynagrodzeniem¹

Art. 1.

Ustawa reguluje zasady świadczenia pomocy prawnej za wynagrodzeniem.

Art. 2.

1. Ilekroć w niniejszej ustawie jest mowa o świadczeniu pomocy prawnej należy przez to rozumieć:
 - 1) udzielanie porad prawnych;
 - 2) sporządzanie opinii prawnych;
 - 3) opracowywanie projektów aktów prawnych, w tym aktów normatywnych;
 - 4) występowanie w charakterze pełnomocnika lub obrońcy przed sądami, trybunałami i innymi organami władzy publicznej lub podmiotami działającymi w ich imieniu;
 - 5) sporządzanie dokumentów prawnych i ich projektów, w tym umów, regulaminów i statutów.
2. Świadczeniem pomocy prawnej w rozumieniu niniejszej ustawy jest również pośrednictwo w:
 - 1) zawieraniu umów, których przedmiotem jest świadczenie pomocy prawnej;
 - 2) udzielaniu pełnomocnictwa do świadczenia pomocy prawnej.
3. Świadczeniem pomocy prawnej w rozumieniu niniejszej ustawy jest również działalność polegająca na zorganizowanym dochodzeniu roszczeń osób trzecich w ich imieniu lub na ich rachunek, choćby roszczenie zostało przeniesione na podmiot prowadzący taką działalność w drodze przelewu.
4. Świadczeniem pomocy prawnej w rozumieniu niniejszej ustawy nie jest:

¹ Niniejszą ustawą zmienia się ustawy: ustawę z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawę z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego.

- 1) świadczenie usług z zakresu arbitrażu, mediacji, negocjacji lub innych alternatywnych metod rozwiązywania sporów;
- 2) prowadzenie działalności rachunkowo-księgowej;
- 3) świadczenie usług z zakresu kontroli, audytu i rewizji;
- 4) wykonywanie czynności bankowych;
- 5) wykonywanie czynności ubezpieczeniowych i reasekuracyjnych oraz dystrybucji ubezpieczeń i reasekuracji;
- 6) sporządzanie opinii naukowych i specjalistycznych;
- 7) prowadzenie działalności naukowej, edukacyjnej i wydawniczej;
- 8) świadczenie usług dostępu do systemów informacji prawnych oraz zbiorów i baz aktów prawnych, orzecznictwa i materiałów pomocniczych;
- 9) świadczenie usług z zakresu tłumaczeń, protokołowania, stenografii i stenotypii.

Art. 3.

1. Wyłącznie uprawnionymi do świadczenia pomocy prawnej za wynagrodzeniem są:
 - 1) adwokaci;
 - 2) radcowie prawni;
 - 3) prawnicy zagraniczni;
 - 4) doradcy podatkowi;
 - 5) rzecznicy patentowi;
 - 6) doradcy restrukturyzacyjni;
 - 7) notariusze.
2. Podmioty wymienione w ust. 1 są uprawnione do świadczenia pomocy prawnej za wynagrodzeniem na zasadach i w formach określonych w przepisach regulujących wykonywanie zawodów wymienionych w ust. 1.

Art. 4.

1. Świadczeniem pomocy prawnej za wynagrodzeniem nie jest wykonywanie czynności wymienionych art. 2 ust. 1 lub 2, gdy te czynności stanowią element niezbędny dla dokonania innych czynności, niż świadczenie pomocy prawnej, wykonywanych

w ramach prowadzonej działalności gospodarczej lub zawodowej, albo mają charakter pomocniczy i uzupełniający względem tych czynności.

2. Świadczeniem pomocy prawnej za wynagrodzeniem nie jest wykonywanie czynności wymienionych art. 2 ust. 1 lub 2 przez osobę fizyczną, gdy te czynności świadczone są na rzecz osób, z którymi ta osoba fizyczna pozostaje w związku osobistym, w szczególności pokrewieństwa, powinowactwa lub stosunku towarzyskiego.
3. Świadczeniem pomocy prawnej za wynagrodzeniem nie jest wykonywanie czynności wymienionych w art. 2 ust. 1 lub 2, jeżeli obowiązek wykonania czynności wynika z przepisu prawa, orzeczenia sądu lub innego organu władzy publicznej.

Art. 5.

Umowa o świadczenie pomocy prawnej za wynagrodzeniem zawarta z podmiotem nieuprawnionym do świadczenia pomocy prawnej za wynagrodzeniem jest nieważna.

Art. 6.

Przepisów niniejszej ustawy nie stosuje się do:

- 1) 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 2021 r. poz. 945);
- 2) organów władzy publicznej i podmiotów działających w ich imieniu;
- 3) podmiotów wykonujących czynności polegające na świadczeniu pomocy prawnej, w ramach stosunku prawnego łączącego je podmiotami wskazanymi w pkt 2 lub czynności polegające na wykonywaniu władzy publicznej, w tym zwłaszcza kuratorów, opiekunów, likwidatorów, zarządców, biegłych, tłumaczy, legislatorów, doradców tymczasowych, tymczasowych nadzorców sądowych, syndyków oraz zastępców tych podmiotów;
- 4) podmiotów wykonujących działalność lobbingową w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz.U. z 2017 r. poz. 248);

- 5) podmiotów wykonujących czynności polegające na świadczeniu pomocy prawnej, w ramach stosunku prawnego łączącego je z podmiotami wymienionymi w pkt. 1–4 oraz w art. 3 ust. 1, na rzecz tych podmiotów;
- 6) osób fizycznych wykonujących czynności polegające na świadczeniu pomocy prawnej, w ramach stosunku pracy, stałego stosunku zlecenia, stałego stosunku prawnego, do którego stosuje się odpowiednio przepisy o zleceniu, stażu lub praktyki, łączącego je z podmiotami innymi, niż wymienione w pkt 1–4 i art. 3 ust. 1, niebędącymi konsumentami, na rzecz tych podmiotów.

Art. 7.

1. Kto, nie będąc uprawnionym, świadczy pomoc prawną za wynagrodzeniem, podlega grzywnie do 50.000 zł albo karze ograniczenia wolności albo obu tym karom łącznie.
2. Tej samej karze podlega, kto dopuszcza się czynu określonego w ust. 1 działając w imieniu lub w interesie innego podmiotu.
3. Jeżeli sprawca czynu określonego w ust. 1 lub 2 działa nieumyślnie, podlega grzywnie do 25.000 zł.
4. W przypadku mniejszej wagi, sprawca czynu określonego w ust. 1, 2 lub 3 podlega grzywnie do 10.000 zł.

Art. 8.

W ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1805 z późn. zm.²) w art. 87:

- 1) § 1 otrzymuje brzmienie:

„Pełnomocnikiem może być adwokat lub radca prawny, w sprawach własności intelektualnej także rzecznik patentowy, a w sprawach restrukturyzacji i upadłości także osoba posiadająca licencję doradcy restrukturyzacyjnego, a ponadto osoba sprawująca

² Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2018 r. poz. 398, z 2019 r. poz. 55 i 2070, z 2021 r. poz. 1177, 1371, 1666, 1981, 2052, 2262, 2289, 2270, 2328 i 2459, z 2022 r. poz. 1, 366, 480, 807, 830, 974, 1098, 1301, 1692, 1855, 1967, 2127, 2140, 2180, 2339, 2436 i 2687 oraz z 2023 r. poz. 326, 403, 614, 739, 803 i 852.

stały zarząd majątkiem lub interesami strony oraz osoba pozostająca ze stroną w stałym stosunku zlecenia, jeżeli przedmiot sprawy wchodzi w zakres tego zlecenia, współuczestnik sporu, jak również małżonek, rodzeństwo, zstępni lub wstępni strony oraz osoby pozostające ze stroną w stosunku przysposobienia.”;

2) po § 1 dodaje się § 1a w brzmieniu:

„Przez stały zarząd majątkiem lub interesami oraz stały stosunek zlecenia rozumie się taki stosunek prawny, który nie ma charakteru okazjonalnego, epizodycznego, nie jest ograniczony do z góry określonych działań lub czynności prawnych ani nie został ustanowiony tylko w celu dochodzenia określonego roszczenia.”.

Art. 9.

W ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 1375, 1855 i 2582) art. 80 zdanie 1 otrzymuje brzmienie:

„Oskarżony musi mieć obrońcę w postępowaniu przed sądem okręgowym.”.

Art. 10.

1. Umowa mająca za przedmiot świadczenie pomocy prawnej za wynagrodzeniem, zawarta przed wejściem w życie niniejszej ustawy z podmiotem nieuprawnionym do świadczenia pomocy prawnej w myśl niniejszej ustawy, wygasa z mocy prawa w terminie 1 miesiąca od wejścia w życie niniejszej ustawy, jeżeli podmiot nie rozpocznie świadczenia pomocy prawnej za wynagrodzeniem na zasadach i w formach, o których mowa w art. 3, a druga strona umowy nie złoży w tym terminie oświadczenia w przedmiocie woli kontynuowania umowy.
2. Do zwrotu świadczeń stron umowy, która wygasła, stosuje się odpowiednio art. 495–497 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360 z późn. zm.³).

³ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2021 r. poz. 2459, z 2022 r. poz. 2337 i 2339 oraz z 2023 r. poz. 326.

Art. 11.

1. Jeżeli pełnomocnik, któremu udzielono pełnomocnictwa na podstawie przepisów ustawy zmienianej w art. 8 w brzmieniu dotychczasowym, nie jest uprawniony do zastępowania strony bądź uczestnika postępowania w myśl przepisów ustawy w brzmieniu znowelizowanym, pełnomocnictwo wygasa.
2. Sąd z urzędu postanowieniem stwierdza wygaśnięcie pełnomocnictwa. Mocodawcy oraz pełnomocnikowi przysługuje zażalenie na to postanowienie do innego składu tego sądu.
3. Sąd z urzędu zawiadamia strony i uczestników postępowania o uprawomocnieniu się postanowienia, o którym mowa w ust. 2. Przepis art. 175 ustawy zmienianej w art. 8 stosuje się odpowiednio.
4. Wygaśnięcie pełnomocnictwa odnosi skutek prawny w stosunku do stron i innych uczestników z chwilą doręczenia im zawiadomienia, o którym mowa w ust. 3.

Art. 12.

Do postępowań karnych, w których postępowanie przed sądem pierwszej instancji wszczęto przed wejściem w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 9 w brzmieniu dotychczasowym.

Art. 13.

Ustawa wchodzi w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia, za wyjątkiem art. 7, który wchodzi w życie po upływie 7 miesięcy od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

1. Potrzeba i cel wydania ustawy

Celem projektu ustawy o szczególnych zasadach świadczenia pomocy prawnej za wynagrodzeniem jest uregulowanie zasad świadczenia pomocy prawnej w sposób, który zapewni skuteczną i proporcjonalną ochronę interesów majątkowych i niemajątkowych uczestników obrotu prawnego, w tym zwłaszcza konsumentów i małych przedsiębiorców. Projekt zmierza do profesjonalizacji rynku usług prawnych poprzez wyraźne wyodrębnienie obszarów, w których pomoc może być świadczona jedynie przez te podmioty, które legitymują się wiedzą i doświadczeniem niezbędnymi dla zapewnienia fachowej i rzetelnej obsługi prawnej. Jednocześnie celem projektowanych rozwiązań jest poprawa funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości oraz zniwelowanie praktyk rynkowych sprzecznych z zasadami konkurencji.

Na przestrzeni ostatnich dwudziestu lat rynek usług prawnych uległ istotnym przeobrażeniom. W następstwie otwarcia zawodów prawnych, będącego konsekwencją m.in. wejścia w życie ustawy z dn. 30 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy - Prawo o adwokaturze i niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2005 r. nr 163 poz. 1361 z późn. zm.), w sposób skokowy wzrosła liczba profesjonalnych podmiotów świadczących usługi prawne, w tym zwłaszcza adwokatów i radców prawnych. Wedle danych statystycznych GUS, w roku 2004 liczba samych adwokatów wynosiła 7728, zaś aplikantów adwokackich – 1237. Z kolei w roku 2021 liczba adwokatów wynosiła już 25404, zaś aplikantów – 4083. Pokażny wzrost liczby osób świadczących omawiane usługi, posiadających niezbędne kwalifikacje zawodowe, wpłynął pozytywnie na dostępność usług prawnych, co jest konsekwencją wzrostu podaży usług i wiążącym się z nim wzrostem konkurencyjności rynku oraz spadkiem cen usług.

Jednocześnie zwiększa się liczba podmiotów nieprofesjonalnych oferujących usługi prawne (w tym tzw. „kancelarii odszkodowawczych”, „kancelarii prawnych”, „kancelarii windykacyjnych”, „biur prawnych” i in.). Podmioty te świadczą usługi bez nadzoru samorządów zawodowych, poza ustawowym systemem zdobywania kwalifikacji zawodowych, przy pomocy osób nielegitymujących się wymaganą wiedzą i doświadczeniem prawniczym (potwierdzanym wpisem na listę adwokatów czy radców prawnych), nie są związane obowiązkiem zachowania zasad etyki zawodowej, w tym tajemnicy zawodowej, nie są objęte

obowiązkiem posiadania ubezpieczenia ani nie podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej. Co szczególnie istotne, podmioty nieprofesjonalne adresują swoje usługi przede wszystkim do konsumentów, w tym zwłaszcza znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej (osoby po wypadkach lub śmierci osób bliskich, zadłużone, nieporadne) i nieposiadających dostatecznego rozeznania na rynku usług prawnych. Omawiane podmioty nierzadko posługują się reklamą ukierunkowaną na wywołanie u adresatów mylnego wrażenia co do formy świadczonych usług (np. wykorzystywanie w firmach słowa „kancelaria”), rzeczywistych szans osiągnięcia pozytywnego rezultatu sprawy (np. „gwarantowanie” wyniku sprawy) czy realnych kosztów usług. Często praktyką jest wywieranie presji na klientów oraz ograniczanie możliwości rezygnacji ze świadczenia usług przez zastrzeganie nieodwołalności pełnomocnictwa czy zastrzeganie kar umownych za odstąpienie przez klienta od umowy. Zdarza się, że „kancelarie odszkodowawcze” stosują działania polegające na poszukiwaniu klientów w szpitalach, w miejscach wypadków czy nawet w zakładach pogrzebowych.⁴ W ostatnich latach Prezes UOKiK wydał kilka decyzji w związku ze stosowaniem klauzul niedozwolonych przez tego rodzaju podmioty.⁵ Za niedozwolone zostały uznane w nich m.in. postanowienie wzorców umów, zgodnie z którym powództwo o zapłatę miało być wytoczone tylko w przypadku zgody obu stron umowy, czy postanowienie umożliwiające podmiotowi 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. Jakkolwiek działania UOKiK są niezwykle potrzebne, to nie sposób uznać je za wystarczające dla zabezpieczenia interesów konsumentów na rynku usług prawnych.

Pomimo że przepisy prawa przewidują, iż istotą regulowanych zawodów prawniczych jest świadczenie pomocy prawnej, a w szczególności: udzielanie porad prawnych, sporządzanie opinii prawnych, opracowywanie projektów aktów prawnych oraz występowanie przed sądami i urzędami, to jednocześnie nie są to czynności zastrzeżone dla przedstawicieli tych zawodów.

⁴ *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.

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

Za wyjątkiem przypadków, w których przepisy prawa przewidują tzw. przymus adwokacko-radcowski, powyższe czynności mogą być wykonywane przez każdego uczestnika obrotu, choćby nie posiadał żadnej wiedzy prawniczej, żadnego doświadczenia praktycznego, był osobą karaną i nieposiadającą ubezpieczenia OC. Podmioty nieprofesjonalne mogą – praktycznie bez ograniczeń – udzielać porad prawnych, sporządzać różnego rodzaju dokumenty prawne (w tym umowy, pisma procesowe, formularze) i występować przed organami administracji publicznej oraz przed sądami (zwłaszcza w sprawach cywilnych, w ramach stałego stosunku zlecenia). Mamy więc do czynienia z sytuacją, w której zakres pomocy prawnej świadczonej przez podmioty profesjonalne i nieprofesjonalne pokrywa się w olbrzymiej części (rynek jest jednocześnie regulowany i nieregulowany).

Funkcjonowanie w obrocie nieprofesjonalnych podmiotów oferujących usługi prawne stanowi poważne niebezpieczeństwo zarówno dla uczestników obrotu prawnego, jak i dla wymiaru sprawiedliwości. Przede wszystkim jest to zagrożenie dla klientów, a w szczególności: konsumentów, którzy z różnych przyczyn (często nie do końca świadomie, działając pod wpływem dramatycznych okoliczności) powierzają swoje interesy majątkowe i niemajątkowe podmiotom, które w żadnej mierze nie gwarantują prawidłowego zabezpieczenia tych interesów. Dalekie od zasad profesjonalizmu działania kancelarii odszkodowawczych skutkują również wszczynaniem i prowadzeniem sporów w sposób odbiegający od standardów zawodowych, co wpływa ujemnie na prędkość funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości i co przekłada się na sytuację osób poszukujących ochrony prawnej.

Trzeba wreszcie zaznaczyć, że „kancelarie odszkodowawcze”, „biura prawne” i pozostałe omawiane przedsiębiorstwa funkcjonują w zasadniczej części w ramach tego samego rynku, co przedstawiciele zawodów zaufania publicznego (adwokaci, radcowie prawni, doradcy podatkowi i in.). W konsekwencji, na rynku tym zachodzi istotne zaburzenie zasad konkurencji. Pierwsza grupa podmiotów może prowadzić działalność bez ograniczeń w zakresie reklamy, przy niskich kosztach (związanych m.in. z utrzymywaniem kancelarii spełniających standardy zawodowe, opłacaniem składek OC i składek na rzecz samorządów zawodowych) i w dowolnych formach (w tym spółek kapitałowych). Druga grupa podmiotów musi dostosować się do ograniczeń i ciężarów wynikających z wymogów działalności profesjonalnej. Dochodzi zatem do sytuacji, w której prawnicy profesjonalni, wykonujący zawody zaufania publicznego, ponoszą ciężary reglamentacji (nałożone w celu zapewnienia zgodnej z wartościami konstytucyjnymi obsługi prawnej), a ustawodawca jednocześnie

dopuszcza funkcjonowanie w ramach tego samego rynku podmiotów nieprofesjonalnych. Mało tego: prawodawca stawia je w lepszej sytuacji prawnej i ekonomicznej, nie oczekując od nich spełniania standardów niezbędnych dla prawidłowego świadczenia pomocy prawnej.

Niniejszy projekt ma na za zadanie zapewnić, że usługi prawne będą mogły być świadczone za wynagrodzeniem wyłącznie przez podmioty posiadające niezbędne doświadczenie i kwalifikacje zawodowe. W tym celu przewiduje, że usługi prawne, zdefiniowane w projekcie, będą mogły być świadczone za wynagrodzeniem jedynie przez przedstawicieli zawodów prawniczych rozpoznawanych i regulowanych przez przepisy prawa. Celem projektu jest zapewnienie adresatom usług prawnych należytej i oczekiwanej od państwa ochrony, zwiększenie bezpieczeństwa prawnego i prawidłowej realizacji prawa do sądu, usprawnienie funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości oraz przywrócenie prawidłowych zasad konkurencji na rynku usług prawnych.

2. Obecny stan prawny

W obecnym stanie prawnym, pod rządami obowiązujących przepisów ustawy z dn. 6 marca 2018 r. Prawo Przedsiębiorców (Dz. U. z 2023 r. poz. 221 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.

Zasady i formy sposobu wykonywania zawodu adwokata określa przede wszystkim ustawa z dn. 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2022 r. poz. 1184 z późn. zm.). Ustawa 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. Podobne regulacje przewiduje ustawa z dn. 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1166), która w art. 6 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. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dn. 21 maja 2002 r., sygn. akt K 30/01, OTK-A 2002 r. nr 3 poz. 32). Takie ujęcie zagadnienia sprawia, że dopuszczalny jest wniosek *a contrario*, czyli że czynności pomocy prawnej mogą świadczyć także „nieadwokaci” i „nieradcowie prawni”. Powyższe znajduje odpowiednie przełożenie na sytuację prawników zagranicznych, albowiem ustawa z dn. 5 lipca 2002 r. o świadczeniu przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2020 r. poz. 823) w art. 2 ust. 1 przewiduje, że pomoc prawna świadczona przez prawników zagranicznych oznacza działalność w zakresie odpowiadającym uprawnieniom adwokata lub radcy prawnego i obejmuje w szczególności udzielanie porad prawnych, sporządzanie opinii prawnych, opracowywanie projektów aktów prawnych oraz występowanie przed sądami i urzędami. Również ta grupa prawników, chcąc świadczyć usługi na rynku polskim, musi spełniać wymagania właściwe dla zawodów zaufania publicznego.

Nieco odmiennie uregulowana jest sytuacja notariuszy, doradców podatkowych, rzeczników patentowych i doradców restrukturyzacyjnych. W tych przepisach zarówno zakres czynności, jak i krąg podmiotów uprawnionych do ich wykonywania są zamknięte. Zgodnie z ustawą z dn. 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1799), w wyłączny zakres uprawnień notariuszy (zastępców notarialnych, aplikantów notarialnych) wchodzi dokonywanie czynności notarialnych, czyli czynności, którym strony są obowiązane lub pragną nadać formę notarialną (art. 1 ust. 1 i 2 ww. ustawy). Z kolei w art. 4 ust. 1 ustawy z dn. 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 303) 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 dn. 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 2117) 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 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 dn. 15 czerwca 2007 r. o licencji doradcy restrukturyzacyjnego (Dz. U. z 2002 r. poz. 1007). Zgodnie z art. 2 tej ustawy licencja doradcy restrukturyzacyjnego uprawnia do wykonywania czynności: 1) syndyka na podstawie ustawy z dn. 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe oraz nadzorcy i zarządcy na podstawie ustawy z dn. 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne; 2) zarządcy w egzekucji przez zarząd przymusowy na podstawie ustawy z dn. 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.

Podsumowując, 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 (notariuszom, rzecznikom patentowym, doradcom podatkowym, doradcom restrukturyzacyjnym).

Potrzeba wprowadzenia projektowanej regulacji wynika z braku systemowego rozwiązania w zakresie zasad świadczenia pomocy prawnej w Polsce. Obecny stan prawny umożliwia świadczenie pomocy prawnej przez każdy podmiot, który w ramach swobody prowadzenia działalności gospodarczej decyduje się na rozpoczęcie prowadzenia takiej działalności.

W aktualnym stanie prawnym bez znaczenia jest w zasadzie posiadanie kompetencji, umiejętności lub wiedzy prawniczej. Z punktu widzenia interesu publicznego niezrozumiałe jest pozostawienie w dalszym ciągu tak znacznej elastyczności w przedmiotowym zakresie. 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 „*świadczeniodawcę*” szczególnych merytorycznych kwalifikacji, będących pochodną wykształcenia i doświadczenia oraz od istnienia szczegółowych przepisów pozwalających kontrolować i utrzymywać niezbędny poziom świadczonej pomocy prawnej. Nie można jednak pominąć kwestii etycznych, które wobec stron będących w trudnym położeniu życiowym są niezwykle istotne, 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.

W związku z powyższym zachodzi potrzeba 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 wiodącą rolę w ramach takiego systemu powinni odegrać adwokaci i radcowie prawni, jako osoby predystynowane do podejmowania tego typu działalności, zarówno przez pryzmat zasad i sposobu nabywania uprawnień zawodowych, systemu kształcenia, ustawicznego doskonalenia zawodowego i odpowiedzialności dyscyplinarnej wynikającej z zawodowych kodeksów etyki, a także jednolitego państwowego systemu egzaminacyjnego uprawniającego do wykonywania zawodu oraz powinności dochowania tajemnicy zawodowej. Ze względów omówionych powyżej niezwykle istotne jest zadbanie przez państwo, o najwyższy poziom świadczonej pomocy prawnej. Powinność taka wyklucza możliwość pozostawienia poza zakresem regulacji świadczenia pomocy prawnej, jak też pozostawieniem pomocy prawnej wyłącznie regułom

rzządzającym zasadą swobody prowadzenia działalności gospodarczej. Istotnym gwarantem przestrzegania wysokich standardów w tym zakresie niewątpliwie będą samorzady zawodowe – organizacje, które zostały powołane do sprawowania pieczy nad należytym wykonywaniem zawodów prawniczych, w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wskazuje na potrzebę wyodrębnienia zawodów zaufania publicznego i funkcjonowania samorządów tych zawodów, wynikającą z art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Podkreśla, że uregulowanie prawne tego rodzaju zawodów jest uzasadnione m.in. koniecznością zapewnienia wykonywania ich w sposób zgodny z interesem publicznym, faktem udzielania świadczeń na rzecz jednostek, w tym osób fizycznych, w obszarze dotyczącym potencjalnego lub realnego zagrożenia dóbr o szczególnym charakterze (np. życia, zdrowia, wolności, godności, dobrego imienia), koniecznością zapewnienia świadczenia tych usług w sposób staranny, przez osoby wykwalifikowane (posiadające stosowne wykształcenie i doświadczenie zawodowe), zachowujące tajemnicę zawodową (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dn. 24 marca 2015 r., sygn. akt K 19/14, OTK- A 2015 r. nr 3 poz. 32). Wszystkie te cechy niewątpliwie noszą zawody prawnicze.

Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że Konstytucja nie przesądza trybu kształcenia teoretycznego oraz przygotowania praktycznego do wykonywania reglamentowanych zawodów prawniczych i pozostawia tę kwestię ustawom. Ponadto, *„zawody zaufania publicznego wymagają szczególnej ochrony odbiorców świadczonych w ich ramach usług. Z tego powodu tak weryfikacja przygotowania do zawodu, jak i nabór do zawodu nie mogą być pozostawione nieograniczonej swobodzie gry rynkowej, bez jakichkolwiek regulacji i wymogów profesjonalnych i etycznych. Określenie wymogów należy do ustawodawcy, który ponosi społeczną i polityczną odpowiedzialność za dokonany wybór. Nadanie pewnym zawodom charakteru zawodów zaufania publicznego oznacza, w rozumieniu Konstytucji, ustawową dopuszczalność nakładania pewnych ograniczeń w zakresie konstytucyjnej wolności dostępu do zawodu i jego wykonywania (art. 65 ust. 1 Konstytucji) oraz objęcie osób wykonujących takie zawody obowiązkiem przynależności do samorządu zawodowego. Konstytucyjnym zadaniem samorządu zawodowego jest piecza nad zgodnym z regulami właściwymi dla danego zawodu jego wykonywaniem”* (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dn. 19 kwietnia 2006 r., sygn. akt K 6/06 OTK-A 2006 r. nr 4 poz. 45). W przywołanym orzeczeniu Trybunał wskazał, że w przypadku pozostawienia możliwości świadczenia usług prawniczych przez osoby

niewykonujące zawodów zaufania publicznego (jak adwokaci i radcowie prawni), ustawodawca musi zagwarantować, aby obszar, w którym takie osoby miałyby praktykować, dotyczył spraw o mniej złożonym charakterze (nie może być tożsamy z zakresem pomocy świadczonej przez adwokatów i radców prawnych). Jednocześnie osoby te powinny legitymować się wyższym wykształceniem prawniczym, a ustawa „winna określić nadto sposób rozpoczęcia i zakończenia tego typu działalności, zdefiniować formy organizacyjne wskazanego tu świadczenia pomocy prawnej, uregulować formy nadzoru zawodowego oraz zakres i tryb egzekwowania odpowiedzialności za świadczone usługi (przy ewentualnej powinności majątkowego ubezpieczenia odpowiedzialności zawodowej)”.

Podsumowując, w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, działalność prawnicza wykonywana poza zawodami zaufania publicznego, jeżeli zostaje dopuszczona przez ustawodawcę, to powinna obejmować jedynie wąski zakres nieskomplikowanych spraw i powinna podlegać regulacji. Jednocześnie Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej nie narzuca jednego modelu świadczenia usług prawnych, pozostawiając w tym zakresie ustawodawcy pewną swobodę. Obecny stan prawny odbiega od postulowanego, albowiem świadczenie usług prawnych podlega jedynie ograniczeniom wspólnym dla wszystkich rodzajów działalności gospodarczej (nieodpowiadającym szczególnemu charakterowi usług prawnych).

Odnosząc się do prawa Unii Europejskiej należy wskazać, że w świetle przepisów dyrektywy 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dn. 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych (Dz. Urz. UE. L 2005 r. nr 255 s. 22 z późn. zm.), odnoszącej się również do podmiotów świadczących usługi prawne (z wyłączeniem usług niemających charakteru ekonomicznego, świadczonych w interesie ogólnym oraz usług świadczonych przez notariuszy i komorników powołanych na mocy aktu urzędowego), ograniczenie swobody przedsiębiorczości przez usługodawców i swobody przepływu usług jest dopuszczalne przy spełnieniu określonych warunków. Istotne jest, aby wymogi te bezwzględnie nie dotyczyły m.in.: 1) przynależności państwowej usługodawcy i jego personelu, wspólników lub członków zarządu albo organów nadzorczych usługodawcy, 2) ich miejsca zamieszkania, 3) prowadzenia przedsiębiorstwa albo wpisu do rejestru lub przynależności do zrzeszeń bądź stowarzyszeń zawodowych w więcej niż jednym państwie członkowskim, 4) ograniczenia swobody usługodawcy do dokonania wyboru między prowadzeniem przedsiębiorstwa głównego i dodatkowego, w szczególności poprzez zobowiązanie usługodawcy do prowadzenia głównego przedsiębiorstwa na określonym terytorium lub ograniczeniem swobody wyboru

między prowadzeniem przedsiębiorstwa w formie agencji, oddziału albo spółki zależnej czy też obowiązkiem wstępnej rejestracji lub uprzedniego prowadzenia działalności na określonym terytorium (art. 14 dyrektywy). W dyrektywie przewidziano również katalog wymogów warunkowo dopuszczalnych (jeżeli nie mają charakteru dyskryminacyjnego, są konieczne i proporcjonalne). W obecnym stanie prawnym, przepisy prawa polskiego (ustawa z dn. 5 lipca 2002 r. o świadczeniu przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej) nie stoją w sprzeczności z ww. dyrektywą. Również projektowana ustawa nie narusza wymogów dyrektywy, a postulowane ograniczenia, uzasadnione interesem publicznym, konieczne dla jego ochrony i cechujące się proporcjonalnością, znajdują jednakowe zastosowanie do wszystkich podmiotów uczestniczących na rynku usług prawnych (projektowane przepisy nie dyskryminują obywateli innych państw członkowskich UE).

W tym miejscu warto również wspomnieć o regulacjach obowiązujących w innych krajach Unii Europejskiej. W Niemczech w ustawie o świadczeniu pozasądowych usług prawnych (*Rechtsdienstleistungsgesetz*⁶) 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 adwokatów lub wydano 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

⁶ Rechtsdienstleistungsgesetz vom 12. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2840); dalej: RDG.

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 cywilnej⁷.

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 adwokacką⁸.

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 stanie⁹.

3. Różnica pomiędzy obecnym a projektowanym stanem prawnym

Projektowana ustawa stanowi nowość w polskim porządku prawnym, który obecnie nie zastrzega wykonywania wszystkich czynności wchodzących w zakres zdefiniowanego w projekcie pojęcia świadczenia pomocy prawnej wyłącznie dla podmiotów wykonujących działalność prawniczą w zawodach regulowanych.

Ustawa ma znajdować zastosowanie jedynie do świadczenia pomocy prawnej za wynagrodzeniem (art. 1 projektu). Reguluje więc wyłącznie obszar odpłatnego świadczenia usług prawnych, nie ingerując w kwestie pomocy *pro bono*, w tym zwłaszcza świadczonej przez stowarzyszenia, fundacje i inne organizacje pożytku publicznego.

Na potrzeby ustawy została wprowadzona nowa definicja świadczenia usług prawnych (art. 2 ust. 1 projektu). Definicja ta różni się od definicji istniejących (np. art. 4 ustawy Prawo o adwokaturze), które mają charakter cząstkowy, a zawarte w nich wyliczenia są jedynie przykładowe i niewyczerpujące. Świadczenie usług prawnych w myśl projektowanej ustawy obejmować ma nie tylko czynności powszechnie zaliczane do działalności prawniczej

⁷ 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-rozszecen-odszkodowawczych-12-9-2018-24548.pdf

⁸ 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.

⁹ M. Matusiak-Frącczak, *Opinia...*, op. cit. s. 19.

(udzielanie porad prawnych, sporządzanie opinii prawnych, opracowywanie projektów aktów prawnych, występowanie w charakterze pełnomocnika lub obrońcy, sporządzanie dokumentów prawnych i ich projektów), ale również pośrednictwo w zawieraniu umów mających za przedmiot świadczenie pomocy prawnej i udzielanie pełnomocnictw (art. 2 ust. 2 projektu) oraz zorganizowane dochodzenie roszczeń (art. 2 ust. 3 projektu). Rozszerzenie definicji o czynności z pierwszej grupy ma na celu zapobieganie praktykom „*kancelarii odszkodowawczych*”, polegających na zawieraniu umów o obsługę prawną z klientami przy jednoczesnym podzleceniu prowadzenia spraw czy ich części profesjonalnym prawnikom. W tych układach dochodzi do faktycznego rozdzielenia stosunku pełnomocnictwa, łączącego klienta z prawnikiem profesjonalnym, od stosunku podstawowego, łączącego klienta z podmiotem nieprofesjonalnym, w ramach umowy nieodpowiadającej wymogom fachowej usługi prawnej. Objęcie pojęciem „*świadczenia usług prawnych*” zorganizowanego dochodzenia roszczeń osób trzecich, wzorowane na prawie niemieckim, ma zapobiec obchodzeniu przepisów ustawy w drodze praktyki przenoszenia roszczeń na podmioty nieprofesjonalne wyłącznie w celu dochodzenia ich za wynagrodzeniem na rachunek klientów tych podmiotów. Jednocześnie z omawianej definicji wyłączone zostały te czynności, które związane są całkowicie lub choćby częściowo ze świadczeniem pomocy prawnej w rozumieniu projektu, ale wykonywane są albo poza głównym obszarem rynku usług prawnych (który niniejszy projekt ma chronić), albo mają charakter pomocniczy, albo wykonywane są przez podmioty niezaliczane tradycyjnie do wykonujących działalność prawniczą, albo wykonywane są przez podmioty profesjonalne, których działalność podlega należytemu nadzorowi. Celem przepisu jest zatem uniknięcie wątpliwości co do tego, czy wymienione w przepisie czynności, które zawierają w sobie pierwiastek „*prawniczy*”, objęte są zakresem stosowania projektowanej ustawy.

W projekcie przewidziano, że świadczenie pomocy prawnej za wynagrodzeniem może następować wyłącznie przez podmioty enumeratywnie wyliczone, tj. przez adwokatów, radców prawnych, prawników zagranicznych, doradców podatkowych, rzeczników patentowych, doradców restrukturyzacyjnych i notariuszy (art. 3 ust. 1 projektu). Stanowi to istotne *novum* w stosunku do aktualnego stanu prawnego, w którym do działalności zawodowej ww. podmiotów zastrzeżone są jedynie wybrane czynności, które mieszczą się w projektowanej definicji świadczenia pomocy prawnej (jak np. czynności notarialne czy czynności obrończe w sprawach karnych). Jednocześnie podmioty wymienione w art. 3 ust. 1 są uprawnione do świadczenia pomocy prawnej za wynagrodzeniem wyłącznie na zasadach i w formach określonych w przepisach regulujących wykonywanie wymienionych zawodów

(art. 3 ust. 2 projektu). Co za tym idzie projektowana ustawa nie będzie prowadzić do rozszerzenia możliwości świadczenia pomocy prawnej przez wskazane podmioty (np. poprzez umożliwienie adwokatom i radcom wykonywanie czynności zastrzeżonych dla notariuszy czy rzeczników patentowych), albowiem zakres czynności, właściwych dla danego zawodu prawniczego, a które może wykonywać przedstawiciel danego zawodu, w dalszym ciągu precyzują ustawy regulujące wykonywanie wymienionych w przepisie zawodów.

W myśl art. 4 ust. 1 projektu, jako „*świadczenie pomocy prawnej za wynagrodzeniem*” nie jest traktowane wykonywanie czynności wymienionych art. 2 ust. 1 lub 2, gdy te czynności stanowią element niezbędny dla dokonania innych czynności, niż świadczenie pomocy prawnej, wykonywanych w ramach prowadzonej działalności gospodarczej lub zawodowej, albo mają charakter pomocniczy i uzupełniający względem tych czynności. Celem przepisu jest wyłączenie z zakresu działania ustawy sytuacji, w których odpłatne świadczenie pomocy prawnej ma charakter incydentalny i dodatkowy (akcesoryjny) względem działalności danego podmiotu, której istota nie leży w świadczeniu pomocy prawnej. Wszakże nierozzerwalnym elementem wielu profesji jest podejmowanie drobnych a dodatkowych czynności, które – wykonywane samodzielnie – leżą w domenę zawodów prawniczych. Natomiast w art. 4 ust. 2 projektu przewidziano analogiczne wyłączenie z zakresu pojęcia „*świadczenia pomocy prawnej za wynagrodzeniem*” odpłatnego świadczenia usług na rzecz osób, które pozostają w związku osobistym z usługodawcą. Przemawia za tym zarówno więź zaufania łącząca strony umowy, z którą wiąże się mniejsze ryzyko naruszenia interesów osoby poszukującej pomocy prawnej, jak również bagatelny charakter tych stosunków dla rynku usług prawniczych. Z kolei w art. 4 ust. 3 projektu z definicji wyłączono wykonywanie ww. czynności w sytuacji, gdy obowiązek wykonania czynności wynika z przepisu prawa, orzeczenia sądu lub innego organu władzy publicznej. Regulacja ma na celu uniknięcie sytuacji konfliktu norm, w których przepisy innych aktów prawnych nakładałyby na podmiot obowiązek realizacji czynności wchodzących w zakres definicji świadczenia usług prawnych w myśl projektowanej ustawy, a jednocześnie dana osoba nie spełniała przewidzianych w projektowanej ustawie kryteriów uprawniających do realizacji tych czynności.

W projekcie przewidziano również sankcję nieważności umowy o świadczenie usługi prawnej zawartej z podmiotem nieuprawnionym w myśl ustawy (art. 5 projektu). Regulacja realizuje nie tylko cel prewencyjny, ale służy również ochronie jednostek, które nieświadomie zawarłyby umowę z podmiotem nieuprawnionym.

W projektowanym art. 6 przewidziano katalog wyjątków od stosowania ustawy. Wskazanie w nim podmiotów udzielających nieodpłatnej pomocy prawnej ma na celu rozwianie wątpliwości co do braku konieczności stosowania ustawy do świadczenia tego rodzaju pomocy, skoro pomoc tę mogą świadczyć również inne osoby, niż radcowie prawni i adwokaci, w przypadku powierzenia prowadzenia punktu udzielania pomocy organizacji pozarządowej, pokrywającej koszty obsługi i edukacji prawnej z dotacji ze środków publicznych. Objęcie zakresem wyłączenia organów władzy publicznej i podmiotów działających w ich imieniu, podmiotów wykonujących czynności w ramach stosunku prawnego łączącego je z ww. podmiotami oraz podmiotów wykonujących czynności polegające na wykonywaniu władzy publicznej, ma charakter klaryfikacyjny. Wyłączenie z zakresu ustawy podmiotów prowadzących działalność lobbingsową uwarunkowane jest specyficznym i niepowszechnym charakterem tej działalności, realizowanej z zasady na rzecz podmiotów profesjonalnych. Wyłączenie z zakresu ustawy podmiotów wykonujących czynności polegające na świadczeniu pomocy prawnej na zasadzie podwykonawstwa (w stosunku do podmiotów uprawnionych do świadczenia pomocy prawnej za wynagrodzeniem oraz podmiotów wyłączonych z zakresu stosowania ustawy) podyktowane jest koniecznością umożliwienia zatrudnienia personelu, w tym zwłaszcza aplikantów zawodów prawniczych, których efekty pracy pozostają pod nadzorem podmiotów profesjonalnych oraz podmiotów publicznych. Natomiast wyłączenie z zakresu stosowania ustawy osób fizycznych świadczących usługi na rzecz innych podmiotów niebędących konsumentami ma umożliwić świadczenie pomocy prawnej w ramach wewnętrznej obsługi prawnej profesjonalistów (*in-house*), gdzie ryzyko naruszenia interesów podmiotu obsługiwanego jest zredukowane.

W projekcie ustawy uregulowano sankcje karne za naruszenie przepisów ustawy, przewidując również odpowiedzialność osób zaangażowanych w odpłatne świadczenie pomocy prawnej z naruszeniem przepisów ustawy przez inne podmioty, niż osoby fizyczne (art. 7 projektu). Szeroki katalog kar oraz wprowadzenie uprzywilejowanego typu przestępstwa umożliwia wymierzenie sankcji proporcjonalnej do wagi i okoliczności czynu zabronionego.

Projekt przewiduje nowelizację art. 87 ustawy Kodeks postępowania cywilnego w ten sposób, że pełnomocnikiem w postępowaniu będą mogły być osoby sprawujące stały (a nie tylko doraźny, epizodyczny) zarząd majątkiem lub interesami strony oraz osoby pozostające ze stroną w stałym stosunku zlecenia (art. 8 projektu). Propozycja brzmienia przepisu, pozostająca w zgodzie z jego wykładnią dokonywaną przez sądy powszechne i Sąd Najwyższy, ma na celu

ukrócić proceder nadużywania możliwości zastępowania stron przez osoby, które nie będąc profesjonalnym pełnomocnikiem nawiązują z klientem stosunek zlecenia albo obejmują w zarząd jej majątek wyłącznie na potrzeby realizacji umowy o świadczenie usług prawnych. Z analizowanym przepisem sprzężony jest art. 11 projektu ustawy, który przewiduje wygaśnięcie pełnomocnictw udzielonych na gruncie postępowania cywilnego w sytuacji, gdy na gruncie znowelizowanych przepisów pełnomocnik przestał być uprawniony do zastępowania strony.

Nadanie nowego brzmienia art. 80 zd. 1 ustawy Kodeks postępowania karnego (art. 9 projektu) prowadzi do rozszerzenia przymusu obrończego na wszystkie postępowania toczące się przed sądem okręgowym. Zasadniczym argumentem przemawiającym za projektowaną nowelizacją jest widoczna na przestrzeni lat 2016–2019 zmiana polityki karnej, zaostrzenie 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. Projektowana zmiana ma na celu zapewnienie pełniejszej ochrony interesów osób w postępowaniach, które w najmocniejszy sposób wpływa na prawa i wolności jednostek. Z analizowanym przepisem sprzężony jest art. 12 projektu ustawy, który przewiduje, że do postępowań karnych, w których postępowanie przed sądem pierwszej instancji wszczęto przed wejściem w życie ustawy, stosuje się przepisy Kodeksu postępowania karnego w brzmieniu dotychczasowym. Pozwoli to na płynne przejście przez sądy do stosowania nowych przepisów oraz zapobiegnie powstaniu wątpliwości co do ważności postępowań w zakresie czasowym poprzedzającym wejście w życie ustawy.

W art. 10 projektowanej ustawy przewidziano wygaśnięcie z mocy prawa umów o świadczenie pomocy prawnej za wynagrodzeniem z podmiotami, które w myśl projektowanych przepisów nie będą uprawnione do dalszego świadczenia usług. Jednocześnie w projekcie przewidziano termin umożliwiający podmiotowi rozpoczęcie świadczenia pomocy na zasadach i w formach przewidzianych ustawą. Przepis umożliwi drugiej stronie takiej umowy wyrażenie woli w przedmiocie jej kontynuowania.

W projekcie przewidziano długi, 6-miesięczny okres spoczywania ustawy. Jest to czas wystarczający na rozpoczęcie przez zainteresowane podmioty prowadzenia działalności na zasadach i w formach odpowiadających wymogom świadczenia profesjonalnej pomocy prawnej. Mając na względzie regulację art. 10 ustawy, przewidującą wygaśnięcie z mocy prawa

umów o świadczenie pomocy prawnej z podmiotami niespełniającymi kryteriów ustawowych po upływie 1 miesiąca od dnia wejścia w życie ustawy, wejście w życie przepisów karnych zostało odroczone nie o 6, ale o 7 miesięcy. Pozwoli to na uniknięcie sytuacji, w których penalizowane byłyby czynności podmiotów nieprofesjonalnych podjęte w terminie, w którym mogły jeszcze poczynić starania zmierzające do legalizacji działalności.

Podkreślenia wymaga, że w następstwie projektowanej ustawy dostęp do zawodów prawniczych nadal pozostanie otwarty, 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.

4. Możliwość podjęcia alternatywnych rozwiązań

Za rozwiązanie alternatywne, mające doprowadzić do uregulowania rynku usług prawnych, można uznać propozycje zawarte w poselskim projekcie ustawy o licencjach prawniczych i świadczeniu usług prawniczych.¹⁰ Projektodawcy proponowali w nim 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. Proponowane rozwiązanie spotkało się jednak z uzasadnioną krytyką opinii publicznej z uwagi na fakt, że skutkowało ono utworzeniem w istocie kolejnego zawodu prawniczego, a do tego niegwarantującego jednostkom należytego poziomu ochrony ich praw i interesów.

Kolejnym alternatywnym rozwiązaniem jest wprowadzenie regulacji odnoszących się do umów, których przedmiotem jest dochodzenie roszczeń deliktowych, co próbowano uczynić w senackim projekcie ustawy o świadczeniu usług w zakresie dochodzenia roszczeń odszkodowawczych wynikających z czynu niedozwolonego¹¹. Było to jednak rozwiązanie fragmentaryczne. Nie eliminowało ono podstawowych zagrożeń dla klienta, jakie wynikają z funkcjonowania podmiotów nieprofesjonalnych na rynku usług prawnych, jak przede wszystkim kwestie braków: obowiązku legitymowania się należyłą wiedzą prawniczą

¹⁰ Druk nr 680 Sejmu VI kadencji.

¹¹ Druk nr 3136 Sejmu VIII kadencji.

i doświadczeniem zawodowym; nadzoru nad takimi podmiotami i ich odpowiedzialności dyscyplinarnej; obowiązku dochowania norm etyki zawodowej (w tym obowiązku działania w warunkach niesprzeczności interesów czy dochowania tajemnicy zawodowej). Ponadto projekt odnosił się jedynie do pewnego segmentu rynku usług prawniczych.

Innym proponowanym rozwiązaniem jest uregulowanie działalności windykatorów, czemu ma służyć rządowy projekt z dn. 3 października 2022 r. ustawy o działalności windykacyjnej i zawodzie windykatora¹². Również w tym wypadku proponowane rozwiązania są jedynie fragmentaryczne i nie rozwiązują zidentyfikowanych przez projektodawcę problemów.

5. Przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne

Projektodawca przewiduje wystąpienie pozytywnych skutków społecznych i prawnych. Następstwem wejścia w życie ustawy będzie zwiększenie poziomu świadczonych usług prawnych, a przez to – podniesienie poziomu ochrony prawnej uczestników obrotu. W szczególnym stopniu dobrodziejstwa te będą dotyczyć konsumentów i małych przedsiębiorców, którzy uzyskają dostęp wyłącznie do usług świadczonych przez podmioty nadzorowane, podlegające obowiązkowi respektowania norm deontologii zawodowej i posiadającym stosowne ubezpieczenie. Celem ustawy jest wyeliminowanie sytuacji, w których konsumenci poddawani są presji przez nieuczciwych przedsiębiorców, którzy poszukują klientów w najtrudniejszych dla nich sytuacjach życiowych.

Podniesienie ogólnego poziomu usług prawnych wpłynie pozytywnie na pewność i stabilność obrotu gospodarczego. Wpłynie również dodatnio na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości, eliminując z niego uczestników nieprzygotowanych do rzetelnego świadczenia pomocy prawnej i prawidłowego reprezentowania interesów swoich klientów w kontaktach z sądami i organami administracji publicznej. Skutkiem projektowanej ustawy będzie również zwiększenie popytu na usługi podmiotów uprawnionych do świadczenia usług prawnych za wynagrodzeniem, co otworzy pola aktywności zawodowej dla młodych, zdolnych prawników z wymaganymi uprawnieniami.

W krótkim okresie, w następstwie ograniczenia podaży usług pomocy prawnej, może dojść do przejściowego wzrostu cen usług skutkującego spadkiem ich dostępności. Jednakże wymóg

¹² Numer z wykazu: UD435.

świadczenia odpłatnej pomocy prawnej wyłącznie na zasadach i w formach określonych w ustawie spowoduje również większe zainteresowanie podjęciem zawodu w formie regulowanej przez te podmioty, które obecnie świadczą usługi poza zawodami zaufania publicznego. Wzrost podaży usług w sektorze profesjonalnym powinien w dłuższym okresie prowadzić do wyrównania, a dalej – obniżenia poziomu cen usług pomocy prawnej.

Projekt ustawy przewiduje obowiązkowy udział obrońcy we wszystkich postępowaniach karnych toczących się przed sądem okręgowym. Regulacja będzie skutkować wzrostem liczby spraw z obowiązkowym udziałem obrońcy, a zatem również spraw, w których zajdzie potrzeba ustanowienia obrońcy z urzędu. W tym zakresie projekt ustawy może wywołać skutki w postaci konieczności zapewnienia dodatkowego finansowania kosztów ustanowienia obrońców z urzędu.

6. Źródła finansowania

Zwiększone koszty wynagrodzeń obrońców z urzędu, które w myśl ustawy Kodeks postępowania karnego stanowią wydatki Skarb Państwa, pokryte zostaną z budżetu państwa (część 15 – Sądy powszechne).

7. Założenia aktów wykonawczych

Projekt ustawy nie przewiduje potrzeby wydania aktów wykonawczych.

8. Oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej

Projekt jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.