

Świadczenie pomocy prawnej w Polsce

Sopot, dnia 3 września 2007 roku

Szanowne Koleżanki i Koledzy,

Niniejsza publikacja stanowi zbiór moich przemyśleń dotyczących kwestii świadczenia pomocy prawnej w Polsce.

Obecnie szeroko rozgłaszana jest teza, jakoby w polskim systemie prawnym możliwość świadczenia pomocy prawnej zastrzeżona była wyłącznie dla adwokatów i radców prawnych. Adwokaci oraz radcowie prawni, wykonujący zawody zaufania publicznego, mają bardzo szeroką możliwość świadczenia pomocy prawnej, nie oznacza to jednak, iż to wyłącznie oni uprawnieni są do świadczenia przedmiotowej pomocy. Niemalże wszystkie postępowania sądowe czy administracyjne mogą odbywać się przy udziale pełnomocników, którzy nie są adwokatami bądź radcami prawnymi.

Ministerstwo Sprawiedliwości pracuje nad projektami kilku ustaw (w tym ustawy o doradcach prawnych i o połączeniu zawodu adwokata i radcy prawnego), których celem jest reforma systemu świadczenia pomocy prawnej w Polsce. Abstrahując od faktu, iż jakość przedmiotowych projektów jest bardzo niska, wskazać należy, że akty te są zbędne, co więcej wiązać się będą z wysoce negatywnymi skutkami.

Jeśli chodzi o doradców prawnych, to zgodnie z założeniami mają oni posiadać analogiczne uprawnienia jak adwokaci czy radcowie prawni, przy jednoczesnym braku jakiegokolwiek kontroli nad procesem ich kształcenia oraz nad wypełnianiem przez nich obowiązków zawodowych. Co do połączenia zawodów, to istnieje szereg przeszkód uniemożliwiających dokonanie powyższego, z których ustawodawca najprawdopodobniej nie zdaje sobie sprawy, a poza tym wobec nieograniczonej możliwości migracji pomiędzy zawodami jakiegokolwiek regulacje w tym zakresie są zbędne.

Pierwsza część publikacji zawiera rozważania dotyczące zawodu zaufania publicznego, w drugiej, celem zaprzeczenia mitu o ograniczeniach w zakresie świadczenia pomocy prawnej, wskazano osoby uprawnione do tego rodzaju pomocy, trzecia i czwarta część stanowią odpowiedź na plany Ministerstwa Sprawiedliwości w zakresie stworzenia ustawy o licencjach prawniczych i o połączeniu zawodu adwokata i radcy prawnego.

Zastrzegam, iż przedmiotowa publikacja zawiera wyłącznie moje osobiste przemyślenia i opinie, z którymi niekoniecznie należy się zgadzać. Chciałbym, aby tezy zawarte w przedmiotowych tekstach prowadziły do dyskusji, która mogłaby zaowocować zwiększeniem aktywności członków naszego środowiska.

Życzę miłej i owocnej lektury.

Andrzej Zwara

I. Adwokat – zawód zaufania publicznego.

Zgodnie z treścią art. 17 ust. 1 Konstytucji z 1997 roku dopuszczalne jest tworzenie w drodze ustawy samorządów zawodowych reprezentujących osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad ich prawidłowym wykonywaniem w granicach interesu publicznego i w celu jego ochrony. Bezdyskusyjnym jest fakt, iż w świetle powyższego przepisu zawód adwokata jest zawodem zaufania publicznego. Ustawodawca nie zdecydował się zdefiniować pojęcia „zawodu zaufania publicznego”, jednakże zgodnie z poglądem wyrażonym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jest to „zawód polegający na obsłudze osobistych potrzeb ludzkich wiążący się z przyjmowaniem informacji życia osobistego i organizowany w sposób uzasadniający przekonanie społeczne o właściwym dla interesów jednostki wykorzystywaniu tych informacji przez świadczących usługi”¹. Fundamentalną cechą leżącą u podstaw idei zawodów zaufania publicznego jest przede wszystkim niezależność, będąca gwarancją dbałości o usprawiedliwiony interes świadczeniobiorców². Podstawowym zadaniem samorządów zawodowych skupiających osoby wykonujące zawody zaufania publicznego jest sprawowanie pieczy nad prawidłowym jego wykonywaniem. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego sprawowanie pieczy nad wykonywaniem zawodu zaufania publicznego powinno polegać na nadzorowaniu osób wykonujących te zawody przez odpowiednie samorządowe organy odpowiedzialności. Nadzór ten w zależności od charak-

¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 maja 2005 roku, sygn. akt: SK 20/00.

² Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 kwietnia 2006 roku, sygn. akt: K 6/06.

teru wykonywanego zawodu przybiera różne formy, jednakże w przypadku adwokatów, jak również radców prawnych, koncentruje się on w szczególności na zagwarantowaniu funkcjonowania ich członków w sposób zgodny z przepisami prawa oraz zasadami etyki zawodowej.

Na straży niezależności adwokatów w wykonywaniu zawodu stoi art. 4b ust. 1 pkt 1 ustawy z maja 1982 roku – Prawo o adwokaturze (Dz.U. Nr 123, poz. 1058 ze zm.), który stanowi, że adwokat nie może wykonywać zawodu, jeżeli pozostaje w stosunku pracy. Natomiast przepis § 7 Zbioru Zasad Etyki Adwokackiej i Godności Zawodu uchwalony przez Naczelną Radę Adwokacką 10 października 1998 roku (uchwała nr 2/XVIII/98), ze zmianami wprowadzonymi uchwałą NRA nr 32/2005 z 19 listopada 2005 roku oraz nr 50/2006 z listopada 2006 roku, stanowi, iż w czasie wykonywania czynności zawodowych adwokat korzysta z pełnej swobody i niezawisłości. Wykładni powyższego przepisu należy dokonywać w związku z § 9 przedmiotowych Zasad Etyki Adwokackiej, który to wymienia katalog zajęć, których wykonywanie jest zakazane adwokatowi. Należą do nich zajęcia uwłaczające godności zawodu, ograniczające niezawisłość adwokata, a także polegające w szczególności na zajmowaniu w cudzym przedsiębiorstwie stanowiska zarządcy, sprawowaniu funkcji członka zarządu, prokurenta w spółkach prawa handlowego, nie dotyczy to oczywiście spółek zajmujących się świadczeniem pomocy prawnej, zakazane jest również podejmowanie się zawodowo pośredniczenia w transakcjach handlowych. Zbiór Zasad Etyki Adwokackiej nakazuje również adwokatowi powstrzymanie się od działania w warunkach konfliktu interesów, zakazuje udzielania pomocy prawnej, która ułatwiałaby popełnienie przestępstwa lub wskazywałaby możliwość uniknięcia odpowiedzialności karnej za czyn, który miałby zostać popełniony w przyszłości, zakazuje pozostawania z klientem w relacji mogącej prowadzić do finansowego uzależnienia adwokata od klienta, a nawet korzystania z usług pośredników czy prowadzenia reklamy swych usług.

Jednym z najważniejszych aspektów zawodów zaufania publicznego, składającym się na istotę tychże zawodów, jest tajemnica zawodowa. Bezdyskusyjny jest fakt, iż obowiązek zachowania w tajemnicy wszystkiego, o czym adwokat dowiedział się w związku z udzielaniem pomocy prawnej, obowiązuje również aplikantów adwokackich (art. 75 ust. 5 w zw. z art. 7 ust. 1 ustawy Prawo o adwokaturze). Jak podkreśla K. Łojewski w swoim artykule dotyczącym tajemnicy zawodowej, obowiązek jej zachowania obejmuje nie tylko zakomunikowane adwokatowi wiadomości, ale również wiadomości o charakterze poufnym uzyskane przez adwokata w bezpośrednim związku z wykonywaniem czynności zawodowych, nie wyłączając wiadomości uzyskanych na podstawie osobistych obserwacji za pośrednictwem wrażeń wyniesionych z rozmów, oświadczeń i zachowania się osób biorących w nich udział, ich sposobu reagowania na pewne informacje, jak również spostrzeżeń co do

intencji i nastawienia tych osób³. Oczywiście tajemnica zawodowa adwokata nie ma charakteru absolutnego i bezwzględnego, co znajduje potwierdzenie w uchwale Sądu Najwyższego z 26 listopada 1962 roku. W uzasadnieniu tej uchwały czytamy, iż obowiązek ten ustaje dopiero z chwilą, „gdy klient sam ujawnił treść rozmów z adwokatem lub ich fragmenty, dając przez to do zrozumienia, że na zachowaniu w tajemnicy rozmów w części ujawnionej mu nie zależy (...)”⁴. Tajemnica zawodowa zapewnia osobom korzystającym z usług adwokatów swoistą pewność, iż informacje, jakie przekazuje adwokatowi w toku świadczonej przez niego pomocy prawnej, nie zostaną ujawnione do czasu, aż sam klient nie uzna tego za konieczne. Ustawowe zagwarantowanie tajemnicy zawodowej oraz doprecyzowanie jej ram przez orzecznictwo Sądu Najwyższego ma kapitalne znaczenie w relacjach adwokat–klient. Należy podkreślić, iż korzystanie z usług prawników nielegitymujących się tytułem adwokata czy radcy prawnego obarczone jest zawsze ryzykiem możliwości ujawnienia informacji, jakie uzyskał on w toku współpracy z klientem, a do ujawnienia których został wezwany przez uprawnione do tego organy państwowe i we właściwym trybie. Dzięki obowiązkowi zachowania tajemnicy zawodowej w związku z informacjami, jakie uzyskał w trakcie świadczenia pomocy prawnej, adwokat zawsze w relacjach z państwem może pozostawać neutralny i niezależny. Obowiązek spoczywa nie tylko na adwokacie osobiście, ale obejmuje wszystkich jego współpracowników, zarówno merytorycznych, jak i technicznych. Adwokat ma obowiązek zagwarantować, że z jego kancelarii nie wydostaną się żadne objęte tajemnicą adwokacką informacje lub dokumenty, także przy prowadzonych w niej remontach czy wymianie sprzętu komputerowego. Adwokat ma obowiązek zapewnić archiwizację dokumentów i danych w odpowiedni sposób, niszczenie zbędnych dokumentów, zapewniające, że nie dostaną się one w niepowołane ręce, a także wszelkie warunki niezbędne do zachowania poufności jego kontaktów z klientem, w szczególności odpowiednie pomieszczenia kancelarii, zapewniające możliwość takiego prowadzenia rozmowy, aby nie mogła być ona słyszana przez niepowołane osoby. Powoduje to konieczność zarówno wyboru na siedzibę kancelarii odpowiedniego lokalu, jak również konieczność jego odpowiedniego urządzenia⁵.

Adwokat ma także obowiązek dążyć do rozstrzygnięć pozwalających zaoszczędzić klientowi kosztów oraz doradzać ugodowe zakończenie sprawy, gdy jest to uzasadnione interesem klienta. Nie wolno mu też zaniechać czynności w prowadzonej sprawie z tego powodu, że klient nie wniósł

³ K. Łojewski, *Jeszcze o tajemnicy zawodowej adwokata*, „Palestra” 2006, nr 11–12, s. 159.

⁴ Uchwała Sądu Najwyższego z 26 listopada 1962 r. sygn. VI Ko 61/62.

⁵ A. Zwara, *Uwarunkowania wykonywania zawodu adwokata jako zawodu zaufania publicznego*, s. 3.

ustalonego honorarium, a w szczególności nie wolno mu z tego powodu uchylić się od stawiennictwa na rozprawie. Wszystkie te zasady tworzą dla działalności zawodowej adwokata, dla wykonywanego przez niego zawodu zaufania publicznego bardzo specyficzne i wymagające uwarunkowania ekonomiczne⁶.

Jedną z bardziej istotnych kwestii, która stanowi swoisty wyróżnik działalności adwokata, jako zawodu zaufania publicznego, są stawiane mu wymagania w zakresie przygotowania zawodowego oraz kwalifikacji moralnych do wykonywania zawodu adwokackiego. Takim przygotowaniem i kwalifikacjami adwokat musi legitymować się od samego początku swej działalności zawodowej, w chwili wpisu na listę adwokatów. Drogą do ich zdobycia jest aplikacja adwokacka, trwająca obecnie trzy lata i sześć miesięcy, obejmująca szkolenie teoretyczne oraz praktyczne (polegające na świadczeniu – pod kierunkiem patrona – stopniowo, w miarę zdobywanych umiejętności, coraz bardziej skomplikowanych zadań z zakresu obsługi prawnej), kończąca się egzaminem, obejmującym sprawdzenie teoretycznej i praktycznej wiedzy z tych rozległych dziedzin prawa, które stanowią podstawę pracy adwokata. Praktyka podczas aplikacji pozwala poznać nie tylko umiejętności prawnicze, ale i osobowość aplikanta, jego sposób postępowania przy wykonywaniu zadań. Jednakże z chwilą odbycia egzaminu, wpisania na listę adwokatów oraz złożenia ślubowania osoba, która staje się adwokatem, nie tylko nie zostaje zwolniona od obowiązków, które dotąd na niej ciążyły, ale przeciwnie – przyjmuje na siebie większy ich zakres. Specyfika zawodu adwokata wyraża się w tym, że adwokat sam, osobiście ponosi pełną odpowiedzialność za skutki wszelkich działań podejmowanych w prowadzonej działalności zawodowej. Ryzyko związane z działalnością zawodową adwokaci mają obowiązek ubezpieczyć, korzystając z ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej. Warto pamiętać, że adwokat prowadząc działalność zawodową na własny rachunek, ponosi odpowiedzialność nie tylko za własne działania i zaniechania, ale także za wszystkich swoich współpracowników, zawsze bowiem błąd sekretarki, aplikanta, asystenta jest traktowany jako błąd samego adwokata, np. omyłka współpracownika popełniona przy wysyłaniu korespondencji nie stanowi nawet okoliczności uzasadniającej przywrócenie terminu do prawidłowego dokonania czynności procesowej. Dlatego właśnie adwokat nie może pozwolić sobie na zatrudnienie osoby niewykwalifikowanej czy nieprzeszkolonej nowego pracownika, ani na zatrudnienie osoby, która nie wykazuje się sprawnością w wykonywaniu powierzonych jej zadań. Adwokat nie może sobie także pozwolić na zatrudnienie osoby, której kwalifikacje moralne do pracy w kancelarii prawniczej budziłyby wątpliwości. Warto zauważyć, że nie tylko za uchybienie terminowi czy inne błędy w czynnościach

⁶ A. Zwara, *Uwarunkowania...*, s. 2.

procesowych, choćby zawinione przez współpracowników, adwokat ponosi pełną odpowiedzialność⁷.

Zawody prawnicze jako zawody zaufania publicznego są również przedmiotem zainteresowania prawa europejskiego i orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, biorąc pod uwagę szczególny charakter tych zawodów oraz wymagania, jakie stawiane są osobom je wykonującym, dotyczące kwalifikacji moralnych i ich zachowania. Szczególnym orzeczeniem w tym zakresie jest wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Gullung⁸, prawnika o podwójnej narodowości – francuskiej i niemieckiej, zarejestrowanego w Niemczech jako Rechtsanwalt, i którego to wcześniej zobowiązano do rezygnacji ze stanowiska notariusza we Francji ze względów dyscyplinarnych, a pragnącego ponownie podjąć świadczenie usług prawnych we Francji, a nawet założyć tam działalność. Jednakże jego wnioski odrzucono z uzasadnieniem, iż nie spełnia on warunków wymaganych odnośnie do dobrego charakteru, jakie stawiane są osobom wykonującym zawód *avocat*. Gullung skierował skargę do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, w której postawił pytanie dotyczące możliwości zakazania przez właściwe władze prawnikowi świadczenia usług, na podstawie ogólnej i prewencyjnej oceny, związanej z zachowaniem wnioskodawcy w przeszłości. W tym zakresie Trybunał orzekł następująco: „Wymagając zgodności z zasadami etyki zawodowej docelowego państwa członkowskiego, dyrektywa⁹ zakłada, że osoba świadcząca usługi jest w stanie dostosować się do tych zasad. Jeżeli właściwe władze państwa członkowskiego stwierdziły już, podczas postępowania odnośnie do prawa wykonywania zawodu prawnika, że osoba nie jest w stanie spełnić tych zasad i z tego względu zabroniono jej dostępu do zawodu prawnika, uznaje się, że osoba taka nie spełnia warunków ustanowionych na mocy dyrektywy odnośnie do swobody świadczenia usług”. Jak wynika z powyższego stanowiska ETS uznaje kwalifikacje moralne, cechy charakteru oraz zachowanie prawnika za jedne z podstawowych przesłanek udzielenia takiej osobie prawa do wykonywania zawodu zaufania publicznego, jakim jest adwokat. Co więcej z orzeczenia wynika, iż jednokrotne stwierdzenie, iż dana osoba nie spełnia stawianych jej wymagań w tym zakresie, może stać

⁷ A. Zwara, *Uwarunkowania...*, s. 3.

⁸ Orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 19 stycznia 1988 roku w sprawie *Claude Gullung przeciwko Conseil de l'ordre des avocats du barreau de Colmar et de Saverne*, sygn. akt: 292/86, w: *Zawody zaufania publicznego w prawie wspólnotowym oraz w prawodawstwie państw członkowskich (zawody prawnicze i związane z nimi instytucje samoregulujące)*, opinia prawna realizowana na rzecz Kancelarii Sejmu przygotowana przez Jacques'a Tallineau w imieniu European Consultants Organization, s. 7.

⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 98/5/WE z 16 lutego 1998 roku mająca na celu ułatwienie stałego wykonywania zawodu prawnika w państwie członkowskim innym niż państwo uzyskania kwalifikacji, Dz. U. WE L 77 z 14 marca 1998 roku.

się przesłanką do trwałej i ostatecznej odmowy przyjęcia jej w poczet osób wykonujących zawód zaufania publicznego.

Szczególony charakter zawodu zaufania publicznego, jakim jest adwokat, wyraża się również w fakcie związania adwokata ściśle z jednym miejscem wykonywania jego praktyki. Ta kwestia również stała się przedmiotem orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Klopp¹⁰. Onno Klopp, obywatel niemiecki, członek palestry w Düsseldorfie złożył wniosek o zaprzysiężenie na *avocat* we Francji, jednakże jego wniosek został odrzucony. W uzasadnieniu postanowienia o odrzuceniu stwierdzono, iż przedmiotowy wniosek nie był zgodny z postanowieniami prawa francuskiego i wewnętrznymi zasadami adwokatury, zgodnie z którymi *avocat* może prowadzić kancelarię tylko w jednym miejscu (w ramach jurysdykcji sądu regionalnego, w którym jest zarejestrowany). Trybunał w tej sprawie orzekł, że traktat zezwala prawnikom na prowadzenie kancelarii w innym państwie członkowskim: „swoboda przedsiębiorczości nie ogranicza prawa do prowadzenia działalności gospodarczej tylko w jednym miejscu na terenie Wspólnoty. Potwierdzają to słowa art. 52 traktatu, zgodnie z którymi stopniowe znoszenie ograniczeń w prawie przedsiębiorczości obejmuje ograniczenia w tworzeniu agencji, oddziałów lub filii przez obywateli jakiegokolwiek państwa członkowskiego, ustanowionych na terytorium innego państwa członkowskiego. Zasadę tę należy interpretować jako szczegółowe wyrażenie pewnej ogólnej zasady, którą stosuje się również do wolnych zawodów, zgodnie z którą prawo przedsiębiorczości obejmuje swobodę podejmowania i prowadzenia, z poszanowaniem zasad regulujących działalność zawodową, działalności zawodowej w kilku miejscach na terenie wspólnoty”. Niemniej jednak, Trybunał uznał szczególny charakter zawodu prawnika: „Uwzględniając szczególny charakter zawodu prawnika, drugie państwo członkowskie musi być uprawnione, ze względu na prawidłowe funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości, do nałożenia wymogu na prawników będących członkami miejscowej palestry na prowadzenie praktyki w sposób pozwalający na utrzymanie wystarczających kontaktów ze swoimi klientami i organami sądownictwa oraz w sposób zapewniający stosowanie się do reguł zawodu. Niemniej jednak, wymagania te nie mogą stanowić przeszkody dla obywateli innych państw członkowskich w korzystaniu z prawa przedsiębiorczości, zagwarantowanego w traktacie. W kwestii tej należy zauważyć, że nowoczesne środki transportu i telekomunikacji ułatwiają zachowanie odpowiednich kontaktów z klientami oraz organami władzy sądowniczej. Podobnie posiadanie kancelarii w innym państwie członkowskim nie zwalnia ze stosowania zasad etyki zawodowej państwa, w którym prowadzona jest działalność”. Z powyższej treści orzeczenia wypływa jasny wniosek, iż wykonywanie

¹⁰ Orzeczenie Trybunału z 12 lipca 1984 roku w sprawie *Ordre des avocats au Barreau de Paris przeciwko Onno Klopp*, sygn. akt: 107/83, w: *Zawody zaufania publicznego...*, s. 9.

zawodu adwokata, jako zawodu zaufania publicznego, w kilku miejscach może zostać ograniczone ze względu na słuszny interes klienta oraz prawidłowe funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości.

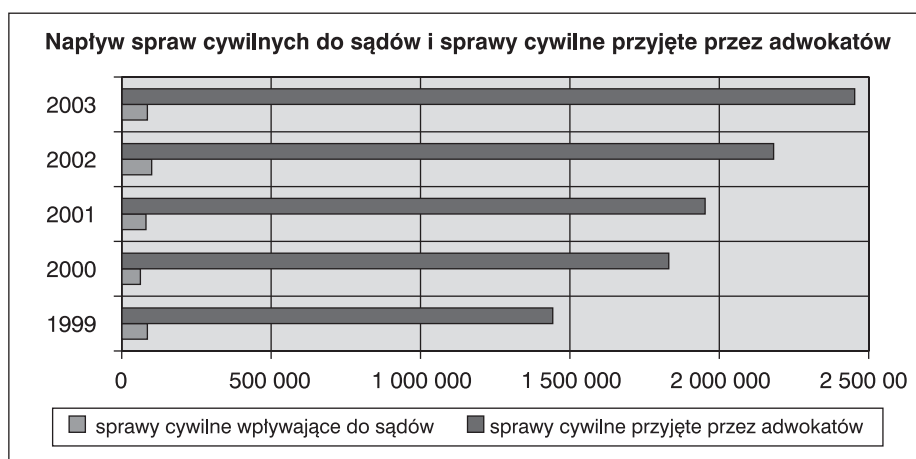
II. Osoby uprawnione do świadczenia pomocy prawnej w Polsce.

Szeroko obecnie rozgłaszany jest mit o tym, że w polskim systemie prawnym możliwość świadczenia usług prawnych jest zastrzeżona wyłącznie dla adwokatów i radców prawnych. Rzeczywistość jest zupełnie odmienna. Nie tylko bowiem świadczenie usług niepolegających na zastępowaniu klienta w sprawach przed sądami i organami władzy publicznej (np. sporządzanie projektów dokumentów czynności prawnych, doradztwo, prowadzenie negocjacji z kontrahentami) jest otwarte dla osób niewykonujących zawodu zaufania publicznego, ale także zastępowanie strony zarówno w postępowaniu cywilnym, jak i administracyjnym oraz sędow-administracyjnym przez osoby niebędące adwokatami lub radcami prawnymi jest możliwe w bardzo szerokim zakresie. Jedynie w postępowaniu karnym, które stanowi bardzo wąski wycinek stosowania prawa, obowiązuje zasada, że obrońcą może być osoba uprawniona do obrony w myśl przepisów o ustroju adwokatury (art. 82 kodeksu postępowania karnego). Powyższy przymus należy uznać za konieczny, biorąc pod uwagę fakt grożących oskarżonemu surowych sankcji w postaci kary pozbawienia wolności, jak również niezbędne w takim wypadku doświadczenie w pracy sądów, policji oraz prokuratury. Nadmienić należy, iż doświadczenie takie uzyskuje już aplikant adwokacki w czasie aplikacji, gdyż na mocy art. 76 ust. 1 Prawa o adwokaturze zobowiązany jest do odbycia sześciomiesięcznych praktyk w sądzie, prokuraturze lub innej instytucji publicznej. Na podkreślenie zasługuje również fakt, iż sprawy z zakresu prawa karnego stanowią jedynie wąski wycinek usług, jakie świadczone są przez osoby wykonujące zawody prawnicze.

Przymus adwokacki i radcowski w systemie prawa cywilnego jest rozwiązaniem wyjątkowym (dotyczy wyłącznie postępowania przed Sądem Najwyższym i czynności procesowych związanych z postępowaniem przed Sądem Najwyższym, podejmowanych przed sądem niższej instancji). Przymus ten nie ma zastosowania w postępowaniu o zwolnienie od kosztów sądowych oraz o ustanowienie adwokata lub radcy prawnego. Tu również wymóg posiadania za pełnomocnika adwokata lub radcy prawnego wydaje się uzasadniony ze względu na konieczność posiadania przez pełnomocnika szerokiej wiedzy prawniczej, jak również doświadczenia z uwagi na powagę postępowania. Natomiast w postępowaniu cywilnym przed sądami powszechnymi obowiązuje zasada, wyrażona w art. 87 tego kodeksu, w myśl której pełnomocnikiem może być także osoba sprawująca zarząd majątkiem lub interesa-

mi strony oraz osoba pozostająca ze stroną w stałym stosunku zlecenia, jeżeli przedmiot sprawy wchodzi w zakres tego zlecenia, współuczestnik sporu, jak również rodzice, małżonek, rodzeństwo lub zstępni strony oraz osoby pozostające ze stroną w stosunku przysposobienia, zaś pełnomocnikiem osoby prawnej lub przedsiębiorcy, w tym nieposiadającego osobowości prawnej, może być również pracownik tej jednostki albo jej organu nadrzędnego. Tak liberalna nowelizacja k.p.c. oznacza bardzo szerokie możliwości zastępowania osób fizycznych i prawnych oraz przedsiębiorców nieposiadających osobowości prawnej przez pełnomocników niewykonujących zawodu zaufania publicznego. Na podstawie odrębnych przepisów pełnomocnikami mogą być również inne osoby. I tak w sprawach własności przemysłowej pełnomocnikiem może być rzecznik patentowy, zaś w sprawach związanych z ochroną własności przemysłowej pełnomocnikiem twórcy może być przedstawiciel organizacji, do której statutowych zadań należą sprawy popierania tej własności i udzielanie pomocy twórcom projektów wynalazczych. Pełnomocnikiem osoby prawnej lub przedsiębiorcy, w tym nieposiadającego osobowości prawnej, może być pracownik tej jednostki albo jej organu nadrzędnego. W sprawach o ustalenie ojcostwa i roszczenia alimentacyjne pełnomocnikiem może być przedstawiciel właściwego w sprawach z zakresu pomocy społecznej organu jednostki samorządu terytorialnego oraz organizacji społecznej mającej na celu udzielanie pomocy rodzinie. Wykaz takich organizacji określa Ministerstwo Sprawiedliwości w drodze rozporządzenia. W sprawach związanych z prowadzeniem gospodarstwa rolnego pełnomocnikiem rolnika może być również przedstawiciel organizacji zrzeszającej rolników indywidualnych, której rolnik jest członkiem. W sprawach związanych z ochroną praw konsumentów jako pełnomocnik występować może przedstawiciel organizacji, do której statutowych zadań należy ochrona konsumentów i ich praw. Jeżeli mamy do czynienia ze sprawami odwołań do sądu ochrony konkurencji i konsumentów od decyzji prezesa określonego urzędu, pełnomocnikiem może być pracownik tego urzędu. W przypadku spraw z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych pełnomocnikiem pracownika lub ubezpieczonego może zostać przedstawiciel związku zawodowego, inspektor pracy albo inny pracownik zakładu, w którym mocoodawca jest lub był zatrudniony, a w przypadku ubezpieczonego może nim być również przedstawiciel organizacji zrzeszającej rencistów i emerytów¹¹. Ilość napływających spraw cywilnych do sądów jest nieporównywalnie większa niż spraw cywilnych przyjętych przez adwokatów, co wskazuje na ich marginalny udział jako pełnomocników w tych sprawach. Najlepiej kwestię tę obrazuje poniższa tabela.

¹¹ W. Brodniewicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, wyd. VIII, Warszawa 2005, s. 153 i n.



Źródło: Statystyki Ministerstwa Sprawiedliwości, w: Raport Banku Światowego przygotowany we współpracy z Narodowym Bankiem Polskim, *Polska: Prawne bariery dochodzenia praw z umów*, Biblioteka Monitora Prawniczego, s. 23.

W postępowaniu administracyjnym zaś, zgodnie z art. 33 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego, pełnomocnikiem strony może być każda osoba fizyczna posiadająca zdolność do czynności prawnych. Również w postępowaniu przed sądami administracyjnymi obowiązuje zasada podobna jak w postępowaniu cywilnym przed sądami powszechnymi. Zgodnie z przepisem art. 35 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, pełnomocnikiem strony może być oprócz adwokata lub radcy prawnego także inny skarżący lub uczestnik postępowania, jak również rodzice, małżonek, rodzeństwo lub zstępni strony, a nawet osoby pozostające ze stroną w stosunku przysposobienia, także inne osoby, jeżeli przewidują to przepisy szczególne, zaś pełnomocnikiem osoby prawnej lub przedsiębiorcy, w tym nieposiadającego osobowości prawnej, może być również pracownik tej jednostki albo jej organu nadrzędnego (dotyczy to również państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej). W sprawach mniejszej wagi organ prowadzący postępowanie administracyjne może nie żądać pełnomocnictwa, jeżeli reprezentującym jest członek najbliższej rodziny, a nawet domownik strony, i nie ma wątpliwości co do istnienia oraz zakresu upoważnienia do występowania w imieniu strony. Warto zauważyć, iż wprowadzone jest tu pojęcie domownika, co znacznie rozszerza zakres osób, które mogą reprezentować stronę w postępowaniu administracyjnym. Hubert Izdebski w swoim komentarzu do artykułu profesora Lecha Morawskiego stwierdza, iż w postępowaniu administracyjnym każda pełnoletnia osoba fizyczna może zostać ustanowiona pełnomocnikiem

procesowym, co zdaniem autora otwiera drogę do nie tylko odrębnego zawodowego doradztwa prawnego, ale również do zastępstwa procesowego na zasadach w pełni wolnorynkowych¹². Dla uzasadnienia powyższego stwierdzenia H. Izdebski podaje za przykład bardzo intratne doradztwo prawne świadczone dla szczególnej kategorii podmiotów, jakimi są korporacje w rozumieniu dużych firm, przez wyspecjalizowane firmy konsultingowe¹³. Dopiero przy sporządzaniu skargi kasacyjnej pojawia się przymus adwokacki lub radcowski (art. 175 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi). Tak wąski zakres przymusu adwokackiego i zarazem tak szeroki krąg sytuacji, w których pełnomocnikiem strony może być osoba niebędąca adwokatem lub radcą prawnym, stanowi o tym, że Polska należy do krajów, w których wyłączna rola adwokatów i radców prawnych jest bardzo ograniczona.

Kolejnym bardzo poważnym argumentem na poparcie powyższej tezy jest orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 26 listopada 2003 roku¹⁴. Trybunał w przytoczonym orzeczeniu podkreślił, iż na gruncie obowiązującego prawa nie istnieje jednolite pojęcie „zawodu prawnika”, jak również brak jest jakiegokolwiek regulacji, która określałaby zakres uprawnień osoby kończącej wyższe studia prawnicze i uzyskującej tytuł zawodu prawnika. Zarówno art. 4 ust. 1 prawa o adwokaturze, jak również art. 6 ust. 1 ustawy o radcach prawnych stanowi, iż przez świadczenie pomocy prawnej należy rozumieć „w szczególności” udzielanie porad prawnych, sporządzanie opinii prawnych, opracowywanie projektów aktów prawnych oraz występowanie przed sądami i urzędami. Ponadto art. 7 ustawy o radcach prawnych stanowi, że pomocą prawną jest w szczególności udzielanie porad i konsultacji prawnych, opinii prawnych, zastępstwo prawne i procesowe. W świetle powyżej przytoczonych przepisów Trybunał Konstytucyjny podkreślił, iż definicja pomocy prawnej została określona w sposób bardzo ogólny, poprzez wskazanie przykładowego i otwartego katalogu czynności obejmujących zarówno czynności prawne, jak i faktyczne. Wobec powyższego Trybunał zajął stanowisko, jakoby powyższe wyliczenie czynności wchodzących w skład pojęcia pomocy prawnej nie wyczerpuje jego zakresu, ze względu na użycie przez ustawodawcę we wszystkich wyżej przytoczonych przepisach zwrotu „w szczególności”. Dlatego też w uzasadnieniu do wyroku czytamy, iż trudno jest w obliczu tak skonstruowanej definicji, będącej ogólną, nieostrą i tworzącą otwarty katalog czynności prawnych, wpro-

¹² H. Izdebski, *Dwugłos na temat „Demokracja a przywieje korporacyjne”*, PiP 6/2007, 67 i nast.

¹³ H. Izdebski, *Dwugłos na temat „Demokracja a przywieje korporacyjne”*, PiP 6/2007, 68.

¹⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 listopada 2003 r., sygn. akt SK 22/02.

wadzić normę stanowiącą o wyłącznym prawie adwokatów oraz radców prawnych do świadczenia pomocy prawnej. Trybunał podkreśla, iż mimo zmian w ustawie o radcach prawnych oraz w prawie o adwokaturze ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie unormowania jednoznacznie precyzującego, że wykonywanie jakichkolwiek czynności w zakresie świadczenia pomocy prawnej zastrzeżone jest wyłącznie dla osób wykonujących zawód radcy prawnego czy adwokata. Zupełnie inaczej przedstawia się sytuacja w przypadku doradców podatkowych. W art. 2 ustawy z 5 lipca 1996 roku o doradztwie podatkowym zawarta jest wyczerpująca definicja określająca zakres czynności doradztwa podatkowego polegających na udzielaniu podatnikom, płatnikom i inkasentom, na ich zlecenie lub na ich rzecz, porad, opinii i wyjaśnień z zakresu ich obowiązków podatkowych; prowadzeniu, w imieniu i na ich rzecz, ksiąg podatkowych i innych ewidencji do celów podatkowych oraz udzielaniu im pomocy w tym zakresie; sporządzaniu zeznań i deklaracji podatkowych. Przepis ten jasno stwierdza, iż wykonywanie powyższych czynności zastrzeżone jest wyłącznie dla podmiotów uprawnionych w rozumieniu tej ustawy. Co więcej art. 81 przedmiotowej ustawy reguluje odpowiedzialność karną osób, które nie będąc uprawnione, wykonują czynności z zakresu doradztwa podatkowego. To samo dotyczy ustawy z 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie, w której w sposób wyczerpujący określono czynności notarialne, zastrzeżone wyłącznie dla notariuszy. Trybunał podkreśla, że ustawodawca mógł zatem, szczególnie jeżeli jego intencją było wprowadzenie wyłączności adwokatów i radców prawnych w zakresie świadczenia pomocy prawnej, zdefiniować pojęcie pomocy prawnej w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, albo poprzez podanie zamkniętego katalogu czynności stanowiących pomoc prawną, albo też przez odesłanie do innych obowiązujących ustaw regulujących wykonywanie zawodów prawniczych z jednoczesnym zastrzeżeniem, że w pozostałym zakresie uprawnienie do świadczenia pomocy prawnej przysługuje wyłącznie adwokatom i radcom prawnym. W świetle powyższej analizy Trybunał Konstytucyjny w przedmiotowym orzeczeniu zajął stanowisko, iż na płaszczyźnie prawa o adwokaturze oraz ustawy o radcach prawnych „wyłączność” obejmuje jedynie uprawnienie do posługiwania się tytułem adwokata lub radcy prawnego przez osoby wpisane na odpowiednie listy zawodowe. Trybunał słuszenie zwraca uwagę, iż posługiwanie się w powyższych ustawach pojęciem pomocy prawnej dla określenia specyfiki zawodu adwokata i radcy prawnego skutkuje tym, że w szeroko rozumianym katalogu czynności wchodzących w zakres pomocy prawnej mieszczą się również czynności zastrzeżone wyłącznie dla osób wykonujących inne zawody prawnicze (np. notariuszy czy też doradców podatkowych). Z drugiej zaś strony Trybunał Konstytucyjny podkreśla, iż zarówno w ustawie o radcach prawnych, jak i w prawie o adwoka-

turze brak jest przepisu kategorięcznie stwierdzającego, że wykonywanie czynności z zakresu pomocy prawnej jest zastrzeżone wyłącznie dla radców prawnych i adwokatów. Dlatego też Trybunał staje na stanowisku, że z uwagi na ogólny, nieprecyzyjny, nieostry i otwarty charakter przedmiotowej definicji brak jest podstaw do przyjęcia twierdzenia, jakoby z powyższych przepisów w sposób oczywisty wynikała wyłączność radców prawnych i adwokatów do dokonywania czynności wchodzących w zakres pojęcia pomocy prawnej. W uzasadnieniu do przedmiotowego orzeczenia czytamy również, iż nie ulega wątpliwości, że na gruncie niniejszych ustaw wykonywanie zawodu radcy prawnego i adwokata zostało zastrzeżone wyłącznie dla osób spełniających jasno określone kryteria, zawarte w tychże ustawach. W ustawie o radcach prawnych w art. 3 odnajdujemy *expressis verbis* takie sformułowanie, natomiast jeżeli chodzi o prawo o adwokaturze, Trybunał stwierdza, że mimo braku analogicznego zastrzeżenia można je wyprowadzić w drodze wykładni z całokształtu unormowań dotyczących zawodu adwokata. Trybunał również trafnie podkreśla fakt, iż na gruncie obowiązującego prawa¹⁵ trudno jest mówić o wyłączności czynności radców prawnych i adwokatów w zakresie zastępstwa procesowego. W podsumowaniu powyższej kwestii Trybunał Konstytucyjny zajął stanowisko, iż w związku z rekonstrukcją norm zawartych w ustawie o radcach prawnych i prawie o adwokaturze nie można w sposób jednoznaczny wywnioskować, jakoby pojęcie czynności zawodowej radcy prawnego czy adwokata utożsamiane mogło być z pojęciem czynności zawodowej prawnika.

W tym miejscu warto również odnieść powyższe orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego na grunt aktualnie obowiązującej ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Art. 65 ust. 1 Konstytucji stanowi, że każdemu zapewnia się wolność wyboru oraz wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy, a wyjątki w tym zakresie określa ustawa. Art. 19 wspomianej ustawy o swobodzie działalności gospodarczej stanowi, że jeżeli przepisy ogólne nakładają obowiązek posiadania odpowiednich uprawnień zawodowych przy wykonywaniu określonego rodzaju działalności gospodarczej, przedsiębiorca jest obowiązany zapewnić, aby czynności w ramach działalności gospodarczej były wykonywane bezpośrednio przez osobę legitymującą się posiadaniem takich uprawnień zawodowych. W świetle powyżej prezentowanego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego przez powyższy przepis należy rozumieć konieczność spełnienia wszystkich warunków, jakie są niezbędne do posługiwania się

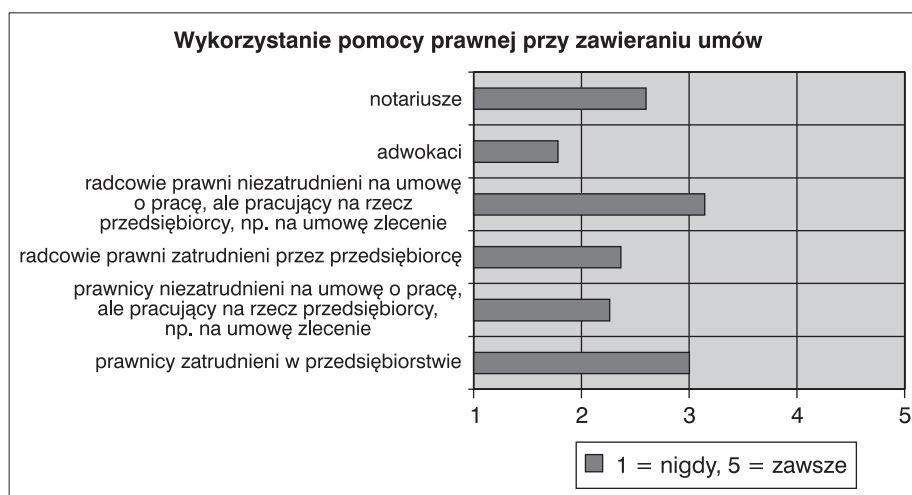
¹⁵ Warto tu poczynić uwagę, iż orzeczenie zostało wydane jeszcze przed wprowadzeniem omawianej powyżej nowelizacji art. 87 kodeksu postępowania cywilnego z 2 lipca 2004 r., Dz.U. 2004, Nr 172, poz. 1804.

tytułem zawodowym adwokata, a które określa ustawa Prawo o adwokaturze. We wspomnianym już orzeczeniu zostało stwierdzone, iż brak jest postaw do stawiania categorycznej tezy, jakoby świadczenie pomocy prawnej, jako pojęcia nieprecyzyjnie i nieostro zdefiniowanego w przepisach, zastrzeżone było wyłącznie dla adwokatów czy też radców prawnych. W związku z powyższym można dojść do wniosku, iż świadczenie pewnego rodzaju usług, mieszczących się w pojęciu pomocy prawnej, może być prowadzone na gruncie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej przez osoby nielegitymujące się tytułem zawodowym adwokata, jednakże posiadające w tym zakresie wykształcenie wyższe.

Ekonomiczna celowość korzystania z usług świadczonych przez prawników podkreślona została w raporcie Banku Światowego przygotowanym we współpracy z Narodowym Bankiem Polskim i zaprezentowanym w grudniu 2006 r.¹⁶ Raport wskazuje na trudności, jakie mogą pojawić się w toku dochodzenia roszczeń z umów, których to uzyskanie może trwać w Polsce nawet 1000 dni¹⁷. W raporcie czytamy również, że średnia długość okresu ściągania wierzytelności w Polsce w 2002 roku wyniosła średnio ponad 30 tygodni, gdy u naszych sąsiadów w Czechach i na Słowacji okres ten wynosi niewiele ponad 10 tygodni. Dlatego też w raporcie podkreśla się potrzebę korzystania z usług prawników w toku zawierania umów, jednocześnie zwraca się w nim uwagę na fakt, iż z pomocy takiej korzystają przedsiębiorcy jedynie jeżeli chodzi o duże i poważne transakcje, jednakże nawet na tym etapie wielu małych i średnich przedsiębiorców sięga po gotowe wzorce umów pochodzące z różnych źródeł. W przypadku relacji między małym lub średnim przedsiębiorcą a dużą instytucją lub bankiem z reguły ci drudzy narzucają gotowe i ujednolicone wzorce umów swoim mniej znaczącym partnerom, nie pozostawiając szerokiego pola negocjacyjnego, jednakże udział prawników mógłby doprowadzić do zmiany niektórych postanowień, a nawet do odejścia od wzorca umowy. Z takiego stanu rzeczy nasuwa się wniosek, iż rynek usług prawnych nie tylko nie jest zastrzeżony wyłącznie dla osób legitymujących się tytułem radcy prawnego czy adwokata, ale istnieje na nim swoista nisza, którą mogą wypełnić osoby z wyższym wykształceniem prawniczym. W niniejszym raporcie została zamieszczona tabela doskonale obrazująca przekrój wykorzystania pomocy prawnej przez przedsiębiorców przy zawieraniu umów.

¹⁶ Raport Banku Światowego przygotowany we współpracy z Narodowym Bankiem Polskim, *Polska: Prawne bariery dochodzenia praw z umów*, Biblioteka Monitora Prawniczego.

¹⁷ Raport Banku Światowego..., s. 6.



Źródło: Badania przeprowadzone w ramach *Ankiety Rocznej dla Przedsiębiorstwa za 2004 r.*, Narodowy Bank Polski, 2005, w: Raport Banku Światowego przygotowany we współpracy z Narodowym Bankiem Polskim, *Polska: Prawne bariery dochodzenia praw z umów*, Biblioteka Monitora Prawniczego, s. 17.

W 2004 roku Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów – Departament Analiz Rynku opublikował „Analizę ograniczeń konkurencji w sektorze wolnych zawodów”, szeroko krytykującą dostęp do zawodu adwokata. W publikacji tej czytamy, iż samoregulacja, jaką jest tworzenie samorządów zawodowych, prowadzi do ograniczenia konkurencyjności, zabezpieczenia interesów członków korporacji oraz tworzenia barier dostępu do zawodu. Jednakże warto skonfrontować tę analizę z aktualnym stanem prawnym i faktycznym, z jakim mamy do czynienia w zakresie materii wykonywania zawodu adwokata oraz dostępu do niego. Jednym z argumentów podnoszonych przez UOKiK w raporcie jest nieuzasadniona wysokość opłaty za egzamin na aplikację, którą w ówczesnym stanie prawnym wyznaczały okręgowe izby radców prawnych i adwokatów. Jednakże w aktualnym stanie prawnym wysokość tej opłaty jest ustalana przez Ministra Sprawiedliwości w drodze rozporządzenia i nie może przekroczyć równowartości minimalnego wynagrodzenia za pracę, o którym mowa w ustawie o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, stanowiąc jednocześnie dochód Skarbu Państwa. W tym roku opłata za egzamin wyniosła 460 zł. Tak więc powyższy argument UOKiK o zbyt wygórowanych i ograniczających dostęp do zawodu opłatach za egzamin jest jak najbardziej nieaktualny.

W raporcie możemy również przeczytać o postępowaniu prowadzonym przez Prezesa UOKiK, który to w dniu 5 marca 1998 roku wydał decyzję w sprawie zastosowania przez Okręgową Radę Adwokacką we Wrocławiu

praktyki monopolistycznej, polegającej na przeciwdziałaniu powstaniu warunków do rozwoju konkurencji na rynku usług prawniczych, poprzez uchylanie się od wyznaczenia adwokatowi siedziby wykonywania zawodu we Wrocławiu. Decyzja była przedmiotem rozważań Sądu Antymonopolistycznego, a następnie orzeczenie to zostało zaskarżone do Sądu Najwyższego¹⁸. Sąd Najwyższy w swoim orzeczeniu uchylił decyzję Prezesa UOKiK, argumentując, iż odmowy wyznaczenia siedziby wykonywania zawodu adwokatowi we Wrocławiu nie można uznać za działalność monopolistyczną w rozumieniu ustawy z 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów¹⁹. Sąd stanął na stanowisku, iż przedmiotowa odmowa została wydana w indywidualnej sprawie i nie odnosi się do interesu publicznego, a co więcej problem dotyczył jedynie miasta Wrocław. Sąd Najwyższy podkreślił w orzeczeniu, iż z natury rzeczy „praktyka” obejmuje wielość zachowań, ich powtarzalność, i to w różnych stanach faktycznych. Jednakże w powyższym przypadku Sąd nie dopatrył się praktyki monopolistycznej, podkreślając, iż nie jest „praktyką” jednostkowe zachowanie się dotyczące określonej osoby, przy jednoczesnym odmiennym zachowaniu w stosunku do innych osób w takim samym stanie faktycznym. Podkreślić należy, iż problem wyznaczenia siedziby adwokata stracił już na znaczeniu, jako że wskutek zmiany przepisów adwokat samodzielnie wyznacza swoją siedzibę.

Jednym z ważniejszych zarzutów kierowanych w raporcie do Naczelnej Rady Adwokackiej była kwestia organizacji i przeprowadzenia egzaminu konkursowego na aplikację adwokacką. UOKiK zarzucał w nim, iż w praktyce czynnikiem decydującym o przyjęciu na aplikację był subiektywnie oceniany egzamin ustny. Od czasu postawienia przez Urząd tych zarzutów, jak wiadomo, gruntownie zmieniły się zasady przeprowadzania egzaminu na aplikację adwokacką. Poprzednio egzamin składał się z dwóch części: pisemnej oraz ustnej. Część pisemna polegała na udzieleniu odpowiedzi przez kandydata w czasie 60 minut na 100 pytań, za każdą prawidłową odpowiedź można było uzyskać 1 punkt, przy czym progiem kwalifikującym do etapu ustnego było zdobycie 85 punktów. Część ustna była przeprowadzana przez siedmiu egzaminatorów, z czego każdy zadawał po jednym pytaniu, które było oceniane w skali od 1 do 10 punktów. W aktualnym stanie prawnym wprowadzonym nowelizacją z 30 czerwca 2005 roku o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze i niektórych innych ustaw²⁰ egzamin konkursowy przeprowadzany jest przez komisje egzaminacyjne przy Ministrze Sprawiedliwości,

¹⁸ Orzeczenie Sądu Najwyższego z 29 maja 2001 r., sygn. akt I CKN 1217/98.

¹⁹ Tekst jednolity Dz.U. z 1997 r. Nr 49, poz. 318 ze zm.

²⁰ Dz.U. z 2005 r., Nr 163, poz. 1361.

który to pełni również funkcję organu wyższego stopnia. Wskutek tegoż zapisu decyzja komisji egzaminacyjnej nie ma charakteru ostatecznego i podlega zaskarżeniu do Ministra w trybie kodeksu postępowania w administracji. Do zadań Ministra Sprawiedliwości należy również wyznaczenie w drodze rozporządzenia terminu egzaminu, jak również wspomianej powyżej wysokości opłaty egzaminacyjnej. Jak wynika z powyższej analizy, od czasu powstania przedmiotowego raportu korporacje utraciły wyłączność w decydowaniu o przyjęciu kandydatów na przyszłych adwokatów na rzecz Ministra Sprawiedliwości, który to jest organem drugiej instancji od odwołań od decyzji okręgowych komisji egzaminacyjnych. W celu zapewnienia jeszcze większego obiektywizmu w naborze kandydatów na aplikantów adwokackich okręgowe komisje egzaminacyjne powołuje wyżej wymieniony Minister, w skład komisji wchodzi siedmiu członków, z czego trzech przedstawicieli jest z ramienia Ministra Sprawiedliwości, dwóch delegowanych przez Naczelną Radę Adwokacką, jeden pracownik naukowy oraz jeden prokurator. Warty podkreślenia jest również fakt, iż pytania egzaminacyjne układane są przez corocznie powoływany przez Ministra Sprawiedliwości zespół konkursowy. W skład owego zespołu wchodzi pięć osób, z czego trzy reprezentują Ministra Sprawiedliwości, a dwóch członków delegowanych jest przez Naczelną Radę Adwokacką, z tym zastrzeżeniem, że to Minister wyznacza przewodniczącego zespołu, kierującego jego pracami. W aktualnym stanie prawnym przedmiotowy egzamin składa się wyłącznie z części pisemnej, obejmującej 250 pytań z zakresu prawa: konstytucyjnego, karnego, postępowania karnego, karnego skarbowego, wykroczeń, cywilnego, postępowania cywilnego, gospodarczego, spółek prawa handlowego, pracy i ubezpieczeń społecznych, rodzinnego i opiekuńczego, administracyjnego, postępowania administracyjnego, finansowego, europejskiego, ustroju sądów, samorządu adwokackiego i innych organów ochrony prawnej działających w Rzeczypospolitej Polskiej, a także warunków wykonywania zawodu adwokata i etyki tego zawodu. Jedynym warunkiem pozytywnego złożenia egzaminu jest udzielenie przez kandydata minimum 190 poprawnych odpowiedzi.

Mimo wyraźnie widocznej i jak się wydaje udanej próby zapewnienia pełnego obiektywizmu w naborze kandydatów na aplikantów adwokackich również te zmiany nie oparły się krytyce. Profesor Lech Morawski w swoim artykule stwierdza wprost, iż iluzoryczna może okazać się nadzieja, że model nadzoru państwowego nad naborem na aplikacje automatycznie otworzy zawody prawnicze dla młodych prawników, a tym samym zapobiegnie monopolizacji rynku usług prawniczych przez wąskie grupy zawodowe²¹. Na poparcie swojego stanowiska podaje, iż w 2006 roku spośród 600 kandydatów na apli-

²¹ L. Morawski, *Dwugłos na temat „Demokracja a przywieje korporacyjne”*, PiP 6/2007, s. 59.

kację notarialną w całym kraju pozytywny wynik uzyskało jedynie 30 osób. Jednakże nie sposób zgodzić się z tak selektywną statystyką, w szczególności biorąc pod uwagę wyniki tegorocznych naborów na aplikacje. W wydaniu „Gazety Prawnej” z 3 lipca 2007 roku zostały opublikowane zbiorcze wyniki egzaminów na aplikację adwokacką, radcowską i notarialną, z których wynika, iż pozytywnie egzamin złożył co drugi kandydat²². Według danych zamieszczonych w „Gazecie Prawnej” najlepszy wynik padł na aplikację notarialną, gdzie aż 50 procent zdających zostanie przyjętych w poczet aplikantów, co wydaje się zaskakująco dobrym wynikiem w porównaniu z ubiegłym rokiem, kiedy to pozytywny wynik uzyskało zaledwie 4,5 procent kandydatów. Bardzo dobrze wypadł również egzamin na aplikację radcowską, gdzie 47 procent zdających uzyskało wymagany próg minimum 190 punktów. Nie wiele gorzej, choć i tak bardzo dobrze, wypadł tegoroczny egzamin na aplikację adwokacką, gdyż 45 procent zdających zostanie przyjętych w poczet aplikantów adwokackich. Należy podkreślić, iż tegoroczne wyniki egzaminu są znacznie lepsze niż ubiegłoroczne, co oczywiście jednoznacznie wskazuje na znaczne otwarcie zawodów prawniczych.

Kolejnym zarzutem podnoszonym w raporcie UOKiK jest fakt nierównego traktowania w dostępie do zawodu adwokata radców prawnych prowadzących własną działalność gospodarczą w porównaniu z radcami prawnymi pozostającymi w stosunku pracy. Zróżnicowanie to ma polegać na tym, że po trzech latach wykonywania zawodu radcy prawnego nie istnieje wymóg odbycia aplikacji adwokackiej i złożenia egzaminu adwokackiego w celu uzyskania wpisu na listę adwokatów (art. 66 ustawy z 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze). Natomiast w przypadku osób, które po skończeniu wyższych studiów prawniczych zajmowały przez okres pięciu lat stanowisko radcy prawnego w pełnym wymiarze zatrudnienia Naczelna Rada Adwokacka w porozumieniu z samorządem radców prawnych określa w regulaminie zasady i tryb składania uzupełniającego egzaminu adwokackiego (art. 99 ww. ustawy). Zarzut ten wynika z błędnej interpretacji art. 99 w zw. z art. 66 ustawy. Art. 99, mimo posługiwania się pojęciem radcy prawnego, nie dotyczy radców prawnych w rozumieniu ustawy z 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych²³. Powyższy przepis należy rozumieć jako odwołujący się do dawnego stanu prawnego, kiedy to powszechna była praktyka zatrudniania w przedsiębiorstwach osób z wyższym wykształceniem prawniczym na stanowisko radcy prawnego, przy czym bez znaczenia było, czy są to osoby wpisane na listę radców prawnych i posługujące się tym tytułem w rozumieniu ustawy

²² Arkadiusz Jaraszek, *Połowa zdających dostanie się na aplikacje*, „Gazeta Prawna” z 3 lipca 2007 r., nr 127, s. 15.

²³ Ustawa z 6 lipca 1982 r., tekst jednolity: Dz.U. z 2002 r., Nr 123, poz. 1059.

o radcach prawnych. Z istoty samych przemian ustrojowych, prawnych i społecznych art. 99 ustawy Prawo o adwokaturze przepis ten stracił swoje zastosowanie i według części przedstawicieli doktryny można zastosować wobec niego instytucję *desuetudo*²⁴. Podsumowując – ustawa Prawo o adwokaturze nie traktuje w sposób nierówny w zakresie dostępu do zawodu adwokata radców prawnych wykonujących wolny zawód oraz radców prawnych związanych stosunkiem pracy wpisanych na listę radców prawnych, gdyż zarówno do jednych, jak i drugich zastosowanie ma art. 99 ust. 1 pkt 2, natomiast art. 99 dotyczy osób, które nie mają prawa posługiwania się tytułem radcy prawnego w rozumieniu ustawy o radcach prawnych. Wymóg zdania uzupełniającego egzaminu adwokackiego przez wyżej wymienione osoby wydaje się uzasadniony z uwagi na brak odbycia przez nie aplikacji.

Przedmiotowy raport za ograniczenie w dostępie do zawodu adwokata uznaje obowiązek zdania egzaminu adwokackiego przez obywateli państwa członkowskiego Unii Europejskiej, którzy ukończyli studia prawnicze uznawane w Polsce za równorzędne, władających językiem polskim w mowie i piśmie, jak również wpisanych na listę adwokatów w ojczystym kraju, będącym członkiem Unii Europejskiej, oraz wykonujących tam zawód adwokata. Powyższy argument wydaje się nielogiczny, gdyż złożenie tegoż egzaminu ma na celu uzyskanie pewności, że osoba taka posiada wystarczającą wiedzę w zakresie prawa obowiązującego w Polsce, jak również że w sposób biegły włada językiem polskim, przez co uzyskuje się rękojmię należytego wykonywania zawodu adwokata na terenie Polski. Powyższy wymóg ma jednoznacznie na celu ochronę interesów konsumentów, gdyż jest to jedyny sposób na wiarygodne zweryfikowanie wiedzy takiej osoby o prawie obowiązującym w naszym kraju oraz umiejętności analizy i interpretacji naszych przepisów, w związku z powyższym wytknięcie dokonane przez UOKiK w raporcie wydaje się niezrozumiałe.

Niezrozumiały wydaje się zarzut Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta, jakoby korporacje utrudniały dostęp do listy osób mających prawo wykonywania zawodu. W raporcie podnosi się, iż jakakolwiek próba uzyskania tych informacji spotyka się z dużym oporem ze strony rad adwokackich. Dziś na stronach każdej Okręgowej Rady Adwokackiej zamieszczone są listy adwokatów wykonujących zawód wraz z adresami ich kancelarii, dodatkowo można tam odnaleźć listę adwokatów niewykonyjących zawodu oraz listę aplikantów adwokackich. Zarzut ten wydaje się o tyle niezrozumiały, że utrudnianie dostępu do tego typu informacji byłoby ze szkodą nie tylko dla potencjalnych klientów chcących skorzystać z usług świadczonych przez adwokatów, ale również dla samych adwokatów wykonujących wolny zawód.

²⁴ J. Jabłońska – Bonca, *Podstawy prawa dla ekonomistów*, Warszawa 2000, s. 246.

Jednakże najbardziej nielogiczny wydaje się być argument zwarty w raporcie UOKiK, stanowiący o tym, że zakaz korzystania z pośredników kojarzących osoby poszukujące konkretnych usług prawnych ogranicza konkurencję oraz rozwój nowoczesnych form świadczenia tychże usług. Zakaz ten ma jak najbardziej na celu ochronę konsumenta nie tylko przed nadmiernym windowaniem cen za usługi prawnicze, których wartość z pewnością wzrosłaby o koszty prowizji pobieranej przez potencjalnych pośredników, ale również przed ewentualnymi nadużyciami z ich strony prowadzącymi w rezultacie do monopolizacji rynku. Bardzo słuszną uwagę w tym temacie poczyniła Naczelna Rada Adwokacka w uchwale nr 56 z 26 czerwca 2004 roku dotyczącej przedmiotowego raportu²⁵, stwierdzając, iż zakaz zawarty w polskim zbiorze zasad deontologicznych jest odpowiednikiem art. 54 wzorcowego kodeksu CCBE²⁶. Z treści tego artykułu wynika, iż adwokatowi nie wolno samemu ani żądać, ani przyjmować od kogokolwiek honorarium, prowizji bądź jakichkolwiek innych korzyści za skierowanie do niego klienta.

We wspomnianej uchwale NRA odnosi się również do zarzutu podniesionego przez UOKiK, jakoby brak możliwości doboru wspólników innych niż adwokaci czy radcowie prawni przy tworzeniu spółek partnerskich ograniczał konkurencję na rynku usług prawniczych. NRA powołała się na treść wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 19 lutego 2002 roku wydanego w sprawie *Wouters/NOvA*²⁷, w którym czytamy, że ustanawianie przez działające w poszczególnych państwach samorządowe organizacje adwokackie zakazów tworzenia tak zwanych spółek wielodyscyplinarnych (w anglojęzycznym skrócie zwanych MDPs) jest dopuszczalne w świetle art. 81(1) traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Należy tu również podkreślić, iż niezbitym argumentem popierającym zakaz tworzenia wielodyscyplinarnych spółek było wyjście na jaw afery Enronu, która doprowadziła w rezultacie do upadku tego amerykańskiego giganta.

Na płaszczyźnie materii prawa wspólnotowego również można dojść do wniosku, iż zastrzeżenie świadczenia usług prawnych przez adwokatów i radców prawnych jest jedynie powszechnie panującym przekonaniem, skutecznie utrwalanym przez media. Na wstępie tych rozważań należy przytoczyć orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości sprzed 30 lat w sprawie *INNO* przeciwko *ATBA*, w którym to ETS zainicjował rozwój

²⁵ Uchwała nr 56 Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej z 29 czerwca 2004 r. w sprawie ocen zawartych w dokumencie Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów zatytułowanym: „Analiza ograniczeń konkurencji w sektorze wolnych zawodów”, s. 3.

²⁶ Council of Bars and Law Societies of Europe (CCBE) – organizacja reprezentująca zawody prawnicze w UE.

²⁷ Orzeczenie wstępne Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 19 lutego 2002 r. w sprawie *Wouters i in. v. Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten*, C-309/99, LEX nr 111858.

w orzecznictwie doktryny działania państwowego (*State Action Doctrine*), której istotą jest związanie wspólnotowymi regułami konkurencji (chodzi tu o art. 81 i 82 TWE) nie tylko samych przedsiębiorców, ale również państw członkowskich oraz zakazanie im podejmowania działań, które w rezultacie mogłyby naruszać treść tejsze reguły. We wspomnianym orzeczeniu Trybunał stwierdził, że państwa członkowskie nie mogą podejmować wobec przedsiębiorstw prywatnych żadnych środków, które umożliwiałyby im ucieczkę od zobowiązań nałożonych na nie przez traktatowe reguły konkurencji, podkreślając jednocześnie, iż prawdą jest, że art. 82 TWE skierowany jest do przedsiębiorstw, jednakże traktat nakłada na państwa członkowskie obowiązek niepodjęcia ani nieutrzymywania w mocy żadnych postanowień, które mogłyby pozbawić efektywności powyższy przepis²⁸. Doktryna ta, rozwijana przez lata w orzecznictwie ETS, swojego ostatecznego kształtu nabrała w orzeczeniu prejudycjalnym Trybunału z 21 września 1988 roku w sprawie *Pascala Van Eycke* przeciwko *Societe anonyme ASPA*, w którym to zajął stanowisko, iż prawdą jest, że art. 81 i 82 TWE dotyczą *per se* jedynie działalności przedsiębiorstw, a nie przepisów ustawodawczych czy wykonawczych państw członkowskich. Jednakże z orzecznictwa Trybunału wynika, iż art. 81 i 82 w związku z art. 10 TWE²⁹ zakazują państwom członkowskim ustanawiania i utrzymywania w mocy przepisów, które mogą podważyć skuteczność (*effet utile*) reguł konkurencji mających zastosowanie wobec przedsiębiorców³⁰. Do naruszenia tych reguł doszłoby w przypadku, gdyby państwo członkowskie nakazywało lub ułatwiało zawarcie porozumień sprzecznych z art. 81 TWE albo pogłębiało skutki tych porozumień, jak również wtedy, gdyby odbierało charakter publiczny swoim uregulowaniom na rzecz delegowania tych rozwiązań prywatnym przedsiębiorcom, których decyzje dotyczyłyby bezpośrednio sfery ekonomicznej. Powyższe stanowisko zawarte w niniejszym orzeczeniu Trybunału zostało określone mianem „formuły *Van Eycke*”. Należy zauważyć, iż formuła *Van Eycke* składa się z dwóch części³¹. Pierwsza część formuły odnosi się do antykonkurencyjnych zachowań przed-

²⁸ Orzeczenie wstępne Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 16 listopada 1977 roku w sprawie C-13/77, SA G.B.-INNO-B.M. przeciwko *Assosiation des detaillants en tabac* (ATBA), Zb. Orz. 1977, s. 2115.

²⁹ Art. 10 TWE stanowi, że państwa członkowskie podejmują wszelkie właściwe środki ogólne i szczególne w celu zapewnienia wykonania wynikających z niniejszego traktatu lub działań instytucji Wspólnoty – zasada efektywności. Następnie czytamy, iż powstrzymują się one od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrozić urzeczywistnieniu celów niniejszego traktatu – zasada lojalnej współpracy.

³⁰ Orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 21 września 1988 r. w sprawie *Pascala Van Eycke* przeciwko *Societe anonyme ASPA*, Zb. Orz. 1988, s. 4769, pkt 16.

³¹ M. Szydło, *Reglamentacja dostępu do zawodów prawniczych a efektywność wspólnotowych reguł konkurencji*, Monitor Prawniczy 24/2006, s. 1315.

siębiorców naruszających art. 81 i 82 TWE, co umożliwi im istniejący stan prawny (w tym wypadku będziemy mieli do czynienia z następczym pogłębieniem i popieraniem antykonkurencyjnych efektów tych zachowań), lub gdy możliwość takich działań pojawia się dopiero w następstwie legislacyjnych działań państwa (będziemy w tym wypadku mówić o wymuszaniu przez państwo dokonywania niezgodnych porozumień przedsiębiorców). Powyższa część formuły wyraźnie zakazuje państwu członkowskiemu stwarzania możliwości do dokonywania przez przedsiębiorstwa antykonkurencyjnych działań, jak również wzmacniania efektu takich zachowań poprzez utrzymywanie niezgodnego stanu prawnego. Natomiast druga część tej formuły zakazuje państwom członkowskim delegowania na rzecz prywatnych przedsiębiorców określonych kompetencji do regulacji, za pośrednictwem których to przedsiębiorstwa mogłyby bezpośrednio wpływać na sferę ekonomiczną, jak również na konkurencyjność w danej dziedzinie działalności gospodarczej, co w rezultacie prowadziłoby do pozbawienia krajowej legislacji w tym zakresie publicznego charakteru. Jak widać, druga część formuły ma również bezpośrednie zastosowanie do problemu reglamentacji w zawodach prawniczych. W zakresie powyższej formuły występuje pogląd, iż o ile działania państw członkowskich zakazane przez jej pierwszą część muszą być zawsze bezwzględnie rozumiane jako antykonkurencyjne, to w przypadku delegacji pewnych uprawnień do wyłącznej regulacji przez przedsiębiorców niekoniecznie zawsze muszą być postrzegane w ten sposób³². W związku z powyższym stanowiskiem można dojść do wniosku, że w takiej sytuacji związek państwa członkowskiego z antykonkurencyjnymi zachowaniami przedsiębiorstw będzie miał charakter wyłącznie pośredni i jedynie potencjalny. W świetle założeń powyższej doktryny oraz orzecznictwa ETS stwierdzić należy, iż ograniczają one kompetencje rodzimego ustawodawcy do przekazywania uprawnień do sprawowania kontroli nad wykonywaniem zawodu adwokata czy radcy prawnego samorządom zawodowym, które należy rozumieć jako „związek przedsiębiorstw” w rozumieniu art. 81 TWE. Formuła *Van Eycke* posługuje się pojęciem „decyzji wpływających na sferę ekonomiczną”, przez które należy rozumieć takie decyzje, które wpływają na parametry konkurencji, którymi są cena i podaż³³. Dlatego też należy dojść do wniosku, że wszelkie decyzje podejmowane w zakresie reglamentowania dostępu do zawodów prawniczych, np. uzyskanie pozytywnego wyniku egzaminu na aplikację adwokacką, będą mieściły się w pojęciu „decyzji wpływającej na sferę ekonomiczną”, gdyż zarówno ta, jak i inne decyzje wydawane w tym zakresie mają bezpośredni wpływ na podaż na rynku usług prawniczych świadczonych

³² M. Szydło, *Reglamentacja...*, s. 1315.

³³ M. Szydło, *Reglamentacja...*, s. 1316.

przez adwokatów. Dlatego też, zgodnie z drugą częścią formuły *Van Eycke*, decyzje takie powinny być zastrzeżone dla państwa i nie można ich przekazać prywatnym przedsiębiorcom, a więc również samorządom zawodowym. Odnosząc się do aktualnego stanu prawnego, decyzję chociażby o wpisie na listę adwokatów podejmuje wprawdzie okręgowa izba adwokacka, jednakże nie ma ona charakteru ostatecznego, gdyż służy od niej odwołanie do Ministra Sprawiedliwości, a od jego ostatecznej decyzji służy skarga do sądu administracyjnego. W związku z takim stanem rzeczy należy dojść do wniosku, że ostateczna reglamentacja dostępu do zawodu adwokata poddana jest całkowitej kontroli państwa i dlatego nie można w tym wypadku mówić o naruszeniu formuły *Van Eycke*. Dlatego też, nie możemy mówić w tym miejscu o „idealnym naruszeniu” (tzw. *perfect infringement*)³⁴ art. 81 lub 82 TWE, polegającym z jednej strony na działaniach legislacyjnych państwa, a z drugiej zaś na zachowaniu przedsiębiorców naruszającym reguły konkurencji. W tym miejscu warto również podkreślić, że mimo bardzo bogatego orzecznictwa ETS w zakresie naruszeń dotyczących formuły *Van Eycke* Trybunał nigdy jeszcze w żadnej ze spraw, będących przedmiotem rozpatrywania przez niego, nie dopatrywał się zaistnienia naruszenia drugiej części formuły³⁵. We wszystkich tego typu orzeczeniach Trybunał dopatrywał się takich faktów, na podstawie których dochodził do wniosku, iż w skład przedmiotowych organów związków przedsiębiorców wchodziły przedstawiciele delegowani przez państwo, natomiast ze strony zainteresowanych związków przedsiębiorców ich przedstawiciele występowali w mniejszości albo też przy podejmowaniu decyzji zobligowani byli do szerszej konsultacji z szerszymi grupami interesów, jak również musieli brać pod uwagę kryteria mieszczące się w pojęciu interesu publicznego³⁶. Co więcej, ETS w przytaczanych orzeczeniach stwierdził, iż te organy nie są związkami przedsiębiorców w rozumieniu art. 81 i 82 TWE.

Pozostając na płaszczyźnie prawa wspólnotowego i w świetle powyższych rozważań należy również przyjrzeć się wspomnianemu już i szeroko komentowanemu orzeczeniu wstępnemu Trybunału Sprawiedliwości z 19 lutego 2002 r. w sprawie *Wouters i in. v. Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten*³⁷. Z wywodów Trybunału w owej sprawie wynika, że regulacja zawodu może odbywać się w drodze przekazania przez państwo na rzecz konkretnych organów samorządów zawodowych stosownych upraw-

³⁴ M. Szydło, *Reglamentacja...*, s. 1316.

³⁵ M. Szydło, *Reglamentacja...*, s. 1317.

³⁶ Por. M. Szydło, *Reglamentacja...*, wraz z przytaczanym orzecznictwem, s. 1317

³⁷ Orzeczenie wstępne Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 19 lutego 2002 r. w sprawie *Wouters i in. v. Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten*, C-309/99, LEX nr 111858.

nień w zakresie regulacji dotyczącej danego zawodu, jednakże gdy państwo zachowuje w tym względzie prawo do regulacji dla siebie, to reguły te jako akty prawa państwowego znajdują się całkowicie poza obszarem unijnych reguł konkurencji. W tym samym orzeczeniu ETS zajął stanowisko, że ograniczenia nakładane przez organy samorządu adwokackiego należy uznawać za uzasadnione, jeżeli ich celem jest ochrona podstawowych wartości zawodowych, do których Trybunał zaliczył niezależność, tajemnicę zawodową oraz unikanie konfliktu interesów pomiędzy reprezentowanymi klientami.

Jedną z naczelných zasad obowiązujących w prawie europejskim jest swoboda przedsiębiorczości, którą według orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości wydanego w sprawie *Factortame* cechują trzy przesłanki: stałość, samodzielność, transgraniczny charakter³⁸. W orzeczeniu tym czytamy, że stałość i transgraniczny charakter to cechy, które pozwalają odróżnić swobodę przedsiębiorczości od swobody świadczenia usług, a samodzielność (tj. działanie na własnych rachunek i na własne ryzyko) pozwala tę swobodę rozumieć odmiennie niż swobodę przepływu pracowników świadczących pracę na rzecz innej osoby i pod jej kierownictwem³⁹. Europejskie przepisy o swobodzie prowadzenia działalności gospodarczej określają podmioty wchodzące w krąg zobowiązanych do przestrzegania zakazu dyskryminacji i ograniczeń. Adresatami tych norm są nie tylko państwa członkowskie, ale również władze państwowe wszystkich szczebli, samorządy terytorialne, organizacje zawodowe oraz samorządy zawodowe. Jedno z najistotniejszych orzeczeń w tym zakresie, pozwalające określić ramy istoty swobód składających się na prawo do przedsiębiorczości, wydał ETS w sprawie *Gebhard*⁴⁰. W tym przypadku włoska rada adwokacka zarzuciła Gebhardowi bezprawne używanie tytułu *avvocato* i na podstawie odpowiedniej ustawy pozbawiła go prawa wykonywania działalności adwokata na sześć miesięcy. Gebhard odwołał się od tej decyzji do sądu zawodowego, który to skierował do Trybunału pytanie, czy ustawa utrudnia wykonywanie prawa do przedsiębiorczości. W tej sprawie Trybunał zajął jednoznaczne stanowisko, stwierdzając w swoim orzeczeniu, iż wykonywanie zawodu adwokata w innym państwie członkowskim należy traktować jako korzystanie ze swobody przedsiębiorczości w rozumieniu art. 52 TWE⁴¹. Jak widać na przykładzie powyższego orzeczenia, na płaszczyźnie prawa europejskiego świadczenie usług prawniczych w formie wolnego zawodu korzysta nie tylko ze swobody świadczenia usług, ale również ze swobody przedsiębiorczości, co powoduje, iż wprowadzanie jakichkolwiek ograniczeń w dostępie do wykonywania zawodu zarówno dla

³⁸ Z. Brodecki, *Prawo integracji w Europie*, Warszawa 2006, s. 115.

³⁹ Z. Brodecki, *Prawo...*, s. 115.

⁴⁰ Z. Brodecki, *Prawo...*, s. 116.

⁴¹ Z. Brodecki, *Prawo...*, s. 116.

obywateli naszego państwa, jak i dla mieszkańców państw członkowskich jest niedopuszczalne.

Swoboda dostępu do zawodów prawniczych jest również przedmiotem zainteresowania Komisji Europejskiej, która to w 2004 roku opublikowała zbiorczy raport pt. „*Regulation of Liberal Professions in UE Member States*”⁴². Z raportu wynika, że zawód prawnika w najmniejszym stopniu podlega regulacjom w Finlandii, gdzie wskaźnik wynosi 0,3, oraz w Szwecji ze wskaźnikiem na poziomie 2,4, natomiast w największym stopniu ma to miejsce w Grecji i na Łotwie, gdzie wskaźniki wynoszą odpowiednio 9,5 i 7,8. Polska uplasowała się w środku stawki ze wskaźnikiem na poziomie 4,9. Warto jednakże podkreślić, iż raport ten był tworzony jeszcze przed wprowadzeniem aktualnie obowiązujących zasad naboru na aplikantów oraz przyjmowania w poczet osób wykonujących prawnicze zawody zaufania publicznego. W świetle skutków, jakie wywołane zostały przez te reformy, można sądzić, iż przesunęlibyśmy się znacznie bliżej czołówki. Przed wprowadzeniem przedmiotowych reform liczba prawników w Polsce nie była wysoka i wynosiła około 6,9 prawnika na 10 000 mieszkańców, dla porównania w Austrii – 7,3, w Holandii – 7,7, natomiast na Słowacji to jedynie 5,3⁴³. I w tym wypadku znajdowaliśmy się pośrodku tabeli, jednakże wskutek wprowadzonych reform odczuwalnie zwiększy się liczba prawników mogących korzystać z zawodowego tytułu adwokata, radcy prawnego lub notariusza, ale na skutki tych zmian przyjdzie nam jeszcze poczekać kilka lat.

III. Nowy zawód – doradcy prawni

Projekt ustawy o licencjach prawniczych jest kolejną, po projekcie ustawy o doradcach prawnych, inicjatywą – zdaniem przedstawicieli rządu mającą na celu zwiększenie dostępu społeczeństwa do usług prawniczych.

Przepis art. 1 projektu ustawy o licencjach wskazuje jego zakres, stanowiąc, że przepisy ustawy określają warunki uprawniające do odpłatnego udzielania porad prawnych, sporządzania opinii prawnych, pism procesowych i projektów umów, występowania przed sądami i trybunałami, organami dochodzeniowo-śledczymi, a także organami władzy i administracji publicznej oraz podmiotami wykonującymi zadania z zakresu administracji publicznej – zwane dalej „czynnościami prawniczymi”. Ponadto ustawa wyznaczać ma również prawa i obowiązki osób wykonujących czynności prawnicze oraz zasady nadzoru nad osobami zajmującymi się wykonywaniem tych czynności.

⁴² Dane zamieszczone w: Raport Banku Światowego..., s. 20.

⁴³ *European Judicial Systems*, CEPEJ, 2002, w: Raport Banku Światowego..., s. 21.

Zgodnie z zaprezentowanym przez Ministerstwo Sprawiedliwości projektem, absolwenci wydziałów prawa będą mogli w miarę zdobywanego doświadczenia świadczyć usługi prawne jako licencjonowani prawnicy I, II lub III stopnia. Licencję prawniczą I stopnia będzie mogła uzyskać osoba, która ukończyła studia prawnicze i złożyła do Prawniczej Komisji Licencyjnej wnioski o przyznanie licencji prawniczej I stopnia. Licencja ta uprawniać będzie do udzielania porad prawnych na etapie przedsądowym oraz do występowania przed sądami i trybunałami (z wyłączeniem spraw rodzinnych, opiekuńczych, postępowania w sprawach nieletnich, spraw o przestępstwa i przestępstwa skarbowe) pod nadzorem osoby posiadającej licencję prawniczą co najmniej II stopnia, adwokata lub radcy prawnego. Projekt nie przewiduje jakichkolwiek ograniczeń w zakresie występowania przed sądami na podstawie dalszego pełnomocnictwa przez osoby posiadające licencję prawniczą I stopnia. Oznacza to, że absolwenci wydziałów prawa wpisani na listę tej grupy prawników będą mogli występować także przed Sądem Najwyższym, Trybunałem Konstytucyjnym oraz przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. Po dwóch latach wykonywania działalności na opisanych zasadach i udokumentowaniu występowania w charakterze pełnomocnika procesowego w ww. zakresie spraw, w co najmniej 50 posiedzeniach sądowych wyznaczonych w celu przeprowadzenia rozprawy, ale nie mniej niż w 10 sprawach, licencjonowany prawnik I stopnia będzie uprawniony do uzyskania licencji prawniczej II stopnia. Ostatnia z wymienionych licencji umożliwiać będzie samodzielne występowanie przed sądami i trybunałami z wyłączeniem spraw rodzinnych, opiekuńczych, postępowania w sprawach nieletnich, spraw o przestępstwa i przestępstwa skarbowe. Alternatywną drogą pozwalającą na uzyskanie licencji prawniczej II stopnia będzie, zgodnie z założeniami projektu, ukończenie szkolenia w jednostkach szkoleniowych akredytowanych przez Prawniczą Komisję Licencyjną. Ponadto licencja prawnicza II stopnia będzie w szczególności przyznawana osobom, które przez nieokreślony w projekcie okres czasu pracowały na stanowisku asesora notarialnego lub notariusza, referendarza sądowego, asystenta sędziego, komornika, wykonywały zawód doradcy podatkowego lub rzeczownika patentowego. Uzyskać licencję prawniczą II stopnia będą mogły także osoby, które w okresie 8 lat poprzedzających datę złożenia wniosku o przyznanie licencji przez co najmniej 3 lata pracowały na stanowisku związanym z legislacją w urzędzie władzy lub administracji publicznej, oraz podmioty, które przez ww. okres czasu pracowały na stanowisku związanym z obsługą prawną organu władzy lub organu administracji publicznej. Do uzyskania licencji III stopnia niezbędne będzie występowanie w charakterze pełnomocnika substytucyjnego w co najmniej 30 terminach rozpraw wyznaczonych w nie mniej niż 10 postępowaniach sądowych. Zwolnione z obowiązku wykazania praktyki jako pełnomocnicy przed sądami będą osoby, które ukończyły szkolenie w jednym z ośrodków

akredytowanych przez Prawniczą Komisję Licencyjną. Przyznanie licencji III stopnia uwarunkowane będzie ponadto zaliczeniem egzaminu prawniczego z zakresu prawa karnego, postępowania karnego, prawa karnego skarbowego, postępowania w sprawach o przestępstwa skarbowe, postępowania w sprawach nieletnich, prawa rodzinnego i opiekuńczego, przepisów postępowania z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego.

Zgodnie z przepisem art. 10 ust. 1 pkt 2 projektu ustawy Prawnicza Komisja Licencyjna odmówi przyznania licencji osobie, która jest członkiem samorządu adwokackiego, radców prawnych, notarialnego, rzeczników patentowych, doradców patentowych lub komorniczego.

Nadzór nad działalnością osób świadczących usługi prawnicze sprawować będzie Prawnicza Komisja Licencyjna. Postanowienia projektowanej ustawy przewidują, że będzie to państwowa jednostka organizacyjna, w której składzie nie będą mogli zasiadać przedstawiciele samorządu adwokackiego, członkowie samorządu radców prawnych ani osoby posiadające licencję prawniczą. Do kompetencji Komisji należeć będzie przyznawanie licencji prawniczych, odmowa przyznawania licencji, cofanie licencji, przywracanie licencji oraz jej zawieszanie⁴⁴.

Ustawodawca nie powinien projektować regulacji prawnych, które w sposób oczywisty naruszają ustanowione w Konstytucji zasady. Przepisy projektu ustawy o licencjach prawniczych przewidują zaś przyznanie uprawnienia do świadczenia pomocy prawnej, w tym samym zakresie co adwokatom, prawnikom, którzy nie będą podlegać tym samym rygorom co pozostałe zawody zaufania publicznego. Tezy zawarte w uzasadnieniu cytowanego wyroku w zakresie dotyczącym przepisu art. 4 ust. 1a ustawy nowelizującej Prawo o adwokaturze prowadzą do jednoznacznego wniosku, iż wszelkie formy pomocy prawnej świadczone przez osoby nienależące do samorządu adwokatów lub radców prawnych powinny być wykonywane jedynie w zakresie, który jest węższy od tego właściwego dla zawodów zaufania publicznego. Wykonywanie zawodu, o którym mowa w przepisie art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, powinno bowiem należeć wyłącznie do osób zrzeszonych w samorządzie zawodowym.

Zgodnie z założeniami projektu ustawy o licencjach prawniczych zasadniczą przesłanką przemawiającą za koniecznością wejścia w życie analizowanego aktu prawnego jest niewystarczająca liczba adwokatów i radców prawnych w stosunku do potrzeb społecznych i ilości spraw w polskich sądach. W tym miejscu należy przypomnieć, że uzasadniając konieczność nowelizacji przepisów Prawa o adwokaturze, ustawodawca wskazywał na niezbędne założeń czynienie „(...) rosnącemu zapotrzebowaniu na dostęp do usług praw-

⁴⁴ A. Zwara, *Ustawa o licencjach prawniczych*, „Palestra” 2007, nr 5–6, s. 125 i n.

nicznych (...)); zwiększenie konkurencji w ramach wspomnianych zawodów prawniczych, co zaowocować miało podwyższeniem jakości świadczonych usług i spadkiem ich cen oraz wolę przeciwdziałania narastającemu bezrobociu wśród młodych prawników.

Wejście w życie przepisów ustawy o zmianie ustawy Prawo o adwokaturze oraz innych ustaw otworzyło dostęp do wykonywania zawodów zaufania publicznego poprzez wprowadzenie jednolitych zasad naboru na aplikację oraz umożliwienie przedstawicielom niektórych zawodów wpisywanie się na listy adwokatów poszczególnych izb bez konieczności uprzedniego odbycia aplikacji adwokackiej.

Jak wskazano powyżej, czynności prawnicze zdefiniowane w przepisie art. 1 projektu ustawy o licencjach prawniczych pokrywają się z zakresem pomocy prawnej świadczonej w ramach wykonywania zawodów zaufania publicznego. Uzyskanie uprawnień do wykonywania zawodu prawniczego, a w szczególności zawodu adwokata, co do zasady wymaga odbycia aplikacji adwokackiej oraz zdania egzaminu adwokackiego. Szkolenie aplikantów adwokackich prowadzone jest przez osoby, które cechuje doświadczenie w wykonywaniu tego zawodu, i składa się z wykładów poświęconych zgłębianiu wiedzy teoretycznej przyszłych adwokatów oraz praktyki odbywanej u patrona i w organach wymiaru sprawiedliwości. Ta ostatnia dzieli się na kilka etapów, osiąganych przez aplikantów w miarę zdobywania doświadczenia zawodowego w występowaniu przed sądami oraz organami władzy publicznej. Mając na względzie zapewnienie klientom odpowiedniego poziomu usług, a przede wszystkim zapobieżenie negatywnym skutkom prawnym nieprawidłowych działań rozpoczynających karierę prawników, ustawodawca słusznie, w zależności od stopnia doświadczenia zawodowego, ograniczył zakres spraw sądowych, w których mogą występować aplikanci adwokaccy.

Stwierdzić należy, iż przewidziana w projekcie ustawy o licencjach prawniczych możliwość występowania przed wszystkimi rodzajami sądów i trybunałów nawet osób posiadających licencję I stopnia, tj. absolwentów wydziałów prawa, którzy wykonują czynności prawnicze przez mniej niż dwa lata, uznać należy przede wszystkim za brak konsekwencji w udzielaniu ochrony prawnej potencjalnym klientom osób wykonujących czynności mieszczące się w zakresie działalności osób wykonujących zawód zaufania publicznego i narażenie beneficjentów tych czynności na ujemne skutki braku odpowiedniego przygotowania merytorycznego oraz doświadczenia pełnomocników. Wskazać trzeba, że biorąc pod uwagę różnorodność rozpoznawanych przez sądy spraw, trudno byłoby uznać za jedyne kryterium oceny stopnia doświadczenia w występowaniu na sali sądowej liczbę odbytych posiedzeń czy też terminów rozpraw.

Całkowicie niedopuszczalne jest także umożliwienie świadczenia samodzielnej pomocy prawnej osobom pozbawionym jakiegokolwiek praktyki

w występowaniu przed organami wymiaru sprawiedliwości. Takową możliwość wprowadzają zaś przepisy projektu, stanowiące o możliwości uzyskania licencji prawniczej II i III stopnia przez osoby, które co prawda nie praktykowały przed sądem, ale odbyły sześciomiesięczne szkolenie w jednym z akredytowanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości ośrodków. W tym miejscu należy wskazać, że wedle założeń projektu liczba jednostek uprawnionych do szkolenia kandydatów ma być nieograniczona, co ma zapewnić poszczególnym z nich możliwość konkurencji „zarówno poziomem, jak i ceną”. Nie trzeba wskazywać, że nauka w jednym z nieograniczonej liczby ośrodków, które z założenia mają cechować się zróżnicowanym poziomem kształcenia, nie zapewni młodym prawnikom dostatecznego i w miarę ujednoliconego stopnia przygotowania do świadczenia pomocy prawnej. Niezależnie od powyższego należy postawić pytanie, czy celem przyświecającym autorom analizowanego projektu jest zapewnienie społeczeństwu możliwości korzystania z profesjonalnej obsługi prawnej, czy też wzbogacenie obszaru działalności gospodarczej o nowe podmioty trudniące się szkoleniem prawników, niekoniernie mogące wykazać się najwyższymi standardami kształcenia.

Organem sprawującym nadzór nad działalnością osób trudniących się czynnościami prawniczymi na podstawie ustawy o licencjach prawniczych ma być Prawnicza Komisja Licencyjna. Zgodnie z przepisem art. 36 ust. 1 projektu ustawy o licencjach prawniczych w jej skład ma wchodzić przewodniczący, 3 zastępców przewodniczącego oraz sześciu członków. Jedynymi i wystarczającymi przesłankami pozwalającymi na powołanie przez Ministra Sprawiedliwości w skład przedmiotowego organu jest pełna zdolność do czynności prawnych i korzystanie z pełni praw publicznych, nieposzlakowana opinia, ukończenie wyższych studiów prawniczych w Polsce i uzyskanie tytułu magistra lub ukończenie prawniczych studiów zagranicznych uznanych w Polsce, a nadto rękojmia prawidłowego wykonania powierzonych zadań, brak członkostwa w samorządzie adwokackim lub samorządzie radców prawnych oraz brak licencji prawniczej. Ustanowione we wskazanym przepisie warunki pozwalają być na niemalże dowolne kształtowanie składu tego organu przez Ministra Sprawiedliwości, który poza opisanymi kryteriami nie podlega żadnym innym ograniczeniom w powoływaniu członków Komisji. Oznacza to, że w praktyce najistotniejszą cechą kandydata na członka organu nadzorującego licencjonowanych prawników może okazać się nie odpowiednie doświadczenie w świadczeniu usług prawniczych, lecz nieostre pojęcie rękojmi prawidłowego wykonywania powierzonych zadań.

Należy podkreślić również fakt, iż uzasadnienie do projektu przedmiotowej ustawy nie zawiera żadnej analizy jej konstytucyjności, a *de facto* uzyskanie powyższych licencji na bazie proponowanego projektu prowadzić będzie do wykonywania zawodu *quasi*-adwokata lub *quasi*-radcy prawnego. W związku z powyższym pojawia się problem braku reguł zabezpieczających

konsumentów korzystających z usług doradców prawnych, a przede wszystkim kwestii tajemnicy zawodowej, która obowiązuje zarówno radców prawnych, jak i adwokatów. W tym zakresie projekt ustawy odbiega od jednej z fundamentalnych zasad państwa prawa, jaką jest zaliczenie zawodów prawniczych do grona zawodów zaufania publicznego, przez co chroniony jest interes publiczny i dbałość o należyte wykonywanie zawodu z uwzględnieniem przede wszystkim ochrony konsumenta. W tym wypadku trudno jest uznać za wystarczające zabezpieczenie potencjalnych klientów doradców prawnych nałożeniem na nich obowiązku ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej, mając na uwadze fakt, że ubezpieczyciele co do zasady wyłączają swą odpowiedzialność za niedbalstwo lub rażące niedbalstwo.

Za niedopuszczalny należy uznać fakt, iż przygotowywanie tak ważnego dla społeczeństwa projektu było utrzymywane w tajemnicy. Przecież przedmiotowy projekt zawiera niezwykle istotne kwestie dla obywateli, dotyczące zasad udzielania pomocy prawnej, a co więcej proponuje wprowadzenie diametralnie odmiennego i nieznanego dotychczas systemu. Należy podkreślić, iż projekt ten został przygotowany z pominięciem jakiegokolwiek konsultacji społecznej, akcji informacyjnej, nie wspominając już o opinii środowisk i instytucji prawniczych.

Wobec takiego kształtu projektu ustawy należy dojść do wniosku, iż jego autorom przyświecało przekonanie o astronomicznie wygórowanych cenach usług prawniczych oraz teza o hermetycznie zamkniętym środowisku adwokatów i radców prawnych, niedopuszczającym młodych i zdolnych absolwentów wydziałów prawa do uzyskania prawa wykonywania tych zawodów. Taki stan rzeczy od razu nasuwa wniosek o całkowitej nieznajomości realiów, braku rzetelnie zbadanego stanu rzeczy i populistycznym podejściu autorów projektu. Obiektywnie rzecz ujmując, jak już zostało bardzo szczegółowo wykazane w pierwszej części publikacji, teza o tym, jakoby samorządy zawodowe zażarcie broniły interesu korporacyjnego, jest jedynie obiegowym i nieprawdziwym przekonaniem, jednakże skutecznie promowanym w mediach i wmawianym stale społeczeństwu. Jeżeli chodzi o argument niezwykle wygórowanych cen za usługi adwokatów, to tu również należy podkreślić szkodliwą rolę kampanii prowadzonej w mediach o rzekomo astronomicznych dochodach adwokatów i ich wysokiej stopie życia. Owszem, jest pewna nieznacząca część adwokatów prowadzących wielomiliardowe procesy czy doradzających wielkim bankom lub inwestorom, jednakże przeważająca część palestry nie skupia na sobie uwagi mediów, udzielając pomocy prawnej statystycznemu „Kowalskiemu”. Niestety, jak już było wykazane w pierwszej części publikacji, pomoc taka udzielana jest wyłącznie w ważnych sprawach albo takich, w których istnieje przymus adwokacki, i ma ona raczej charakter incydentalny. Wynika to z braku nawyku w społeczeństwie, a w szczególności w sektorze małych i średnich przedsiębiorców, do korzystania z usług adwokatów.

Jednym z atutów niniejszego projektu ma być możliwość reklamowania swoich usług przez doradców prawnych, co ma pozwolić na dotarcie z informacją o prowadzonej przez nich specjalizacji. W wątpliwość należy podać mglisty, niejasny i niespójny system kształcenia przyszłych doradców prawnych, mierzony ilością odbytych posiedzeń sądowych oraz bardzo krótką, niewyraźnie sprecyzowaną praktyką zawodową. Dlatego też w wątpliwość należy podać kwestię ścisłej specjalizacji doradców prawnych (którą idealistycznie zakłada uzasadnienie projektu jako motyw dopuszczenia reklamy jako informacji o specjalności). Dopuszczenie możliwości prowadzenia przez nich reklamy swych usług niesie więc niebezpieczeństwo wprowadzania potencjalnych klientów w błąd za pośrednictwem agresywnej, nierzetelnej i niekontrolowanej kampanii reklamowej. W orzecznictwie i doktrynie wielokrotnie podnoszono kwestię podatności konsumenta na reklamę i jej oddziaływania na niego, a w świetle założeń niniejszego projektu niemożliwość jakiegokolwiek weryfikacji jej treści przez potencjalnego klienta, nie wspominając nawet o uprawnionym do tego organie kontrolnym, może w efekcie spowodować bezpośrednie zagrożenie dla zasady zaufania publicznego, jaką obdarzone są zawody adwokata i radcy prawnego. Skutki takich działań mogą w przyszłości okazać się nieodwracalne.

IV. Kwestia połączenia zawodu adwokata i radcy prawnego

22 kwietnia br. Krajowa Rada Radców Prawnych podjęła uchwałę o zaproszeniu adwokatów do rozmów na temat obu samorządów oraz wspólnego przygotowania projektu ustawy o połączeniu. Według Krajowej Rady Radców Prawnych integracja radców prawnych z adwokaturą prowadziłaby do uporządkowania sytuacji na rynku usług prawniczych, na którym wkrótce pojawić ma się nowy zawód – licencjonowany doradca prawny z uprawnieniami podobnymi do radcowskich i adwokackich.

Odnosząc się do inicjatywy radców prawnych, stwierdzić należy, że mając na uwadze aktualnie obowiązujące przepisy prawa, jest ona przedwczesna i niecelowa.

Zgodnie z przepisem art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku istnieje możliwość tworzenia w drodze ustawy samorządów reprezentujących osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Nie ulega wątpliwości, iż w świetle zacytowanego przepisu adwokat to zawód zaufania publicznego. Wymienione pojęcie nie zostało przez ustawodawcę zdefiniowane, jednak zgodnie z poglądem wyrażonym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jest to „zawód polegający na obsłudze osobistych potrzeb ludzkich wiążący się z przyjmowaniem

informacji dotyczących życia osobistego i organizowany w sposób uzasadniający przekonanie społeczne o właściwym dla interesów jednostki wykorzystywaniu tych informacji przez świadczących usługi” (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 maja 2005 roku, SK 20/00). Cechą immanentną osób wykonujących zawód, o którym stanowi przepis art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, jest przede wszystkim niezależność, która to stanowi jedną z gwarancji dbałości o usprawiedliwiony interes świadczeniobiorców (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 kwietnia 2006 roku, sygn. K 6/06).

Zasadniczym zadaniem samorządu skupiającego przedstawicieli zawodu zaufania publicznego jest sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem tego zawodu. Sprawowanie pieczy nad wykonywaniem zawodu, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, powinno zaś polegać na nadzorowaniu osób wykonujących zawód zaufania publicznego przez samorządowe organy odpowiedzialności. Nadzór ten przybiera różne formy, jednak zarówno w przypadku samorządu adwokatów, jak i radców prawnych koncentruje się w szczególności na zapewnieniu funkcjonowania poszczególnych członków w sposób zgodny z przepisami prawa oraz zasadami etyki zawodowej.

Zgodnie z przepisem art. 4b ust. 1 pkt 1 ustawy z 26 maja 1982 roku Prawo o adwokaturze (Dz.U. z 2002 roku, Nr 123, poz. 1058 ze zm.), zwanej dalej ustawą, adwokat nie może wykonywać zawodu, jeżeli pozostaje w stosunku pracy. Przepis § 7 Zbioru Zasad Etyki Adwokackiej i Godności Zawodu (Kodeksu Etyki Adwokackiej) uchwalony przez Naczelną Radę Adwokacką 10 października 1998 r. (uchwała nr 2/XVIII/98) ze zmianami wprowadzonymi uchwałą Naczelnej Rady Adwokackiej nr 32/2005 z 19 listopada 2005 r. oraz nr 50/2006 z 25 listopada 2006 r. zwanego dalej Zasadami etyki adwokackiej, stanowi natomiast, że w czasie wykonywania czynności zawodowych adwokat korzysta z pełnej swobody i niezawisłości. Wykładnia przytoczonego przepisu, a ściślej pojęcia pełnej swobody i niezawisłości, powinna być dokonywana w oparciu o § 9 Zasad etyki adwokackiej, który zawiera katalog zajęć, których wykonywanie adwokatowi jest zakazane. Należą do nich zajęcia uwłaczające godności zawodu, ograniczające niezawisłość adwokata, a także polegające w szczególności na zajmowaniu w cudzym przedsiębiorstwie stanowiska zarządcy, sprawowaniu funkcji członka zarządu, prokurenta w spółkach prawa handlowego (nie dotyczy to spółek zajmujących się świadczeniem pomocy prawnej); podejmowanie się zawodowo pośrednictwa przy transakcjach handlowych.

W świetle przepisu art. 8 ust. 1 ustawy z 6 lipca 1982 roku o radcach prawnych (Dz.U. z 2002 roku, Nr 123, poz. 1059 ze zm.), zwanej dalej ustawą o radcach prawnych, radca prawny może wykonywać zawód w szczególności w ramach stosunku pracy. Co prawda, zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego radca prawny, który pozostaje w stosunku pracy, nie może świadczyć pomocy prawnej na rzecz osób fizycznych (por. postanowienie Sądu

Najwyższego z 23 października 2002 roku, II CZ 100/2002), jednak tego rodzaju ograniczenie nie ma zastosowania do osób prawnych, którym udziela on pomocy prawnej, będąc jednocześnie pracownikiem innej osoby. Jeśli idzie zaś o wewnątrzsamorządowe uregulowania dotyczące kwestii niezależności osób wykonujących zawód radcy prawnego, to wskazać należy przepis art. 11 Zasad Etyki Radcy Prawnego, który zobowiązuje radcę prawnego do chronienia swej niezależności, kierowania się prawem. Przy wykonywaniu zawodu radca prawny obowiązany jest zawsze kierować się prawem; żadne okoliczności pozaprawne, niemające bezpośredniego związku z obiektywnie ocenionym stanem faktycznym sprawy, albo wyrażone przez kogokolwiek polecenia czy wskazówki, nie zwalniają radcy prawnego z obowiązku rzetelnego i uczciwego wykonywania czynności zawodowych. Przepis art. 12 Zasad Etyki Radcy Prawnego stanowi zaś, że radca prawny nie może angażować się w żadne zajęcia ani działalność, albo podejmować czynności, a także przyjmować korzyści, które mogłyby ograniczyć jego niezależność.

Przepisy zawarte w aktach prawnych dotyczących adwokatów i radców prawnych, stanowiące swego rodzaju dyrektywę wykładni pojęcia niezależności osób wykonujących zawody zaufania publicznego, znacznie się od siebie różnią. Zasadniczą odmiennością jest przede wszystkim odnoszący się wyłącznie do członków palestry całkowity zakaz pozostawania w stosunku pracy i wyraźnie ustawowe umożliwienie radcom pozostawania w takiej sytuacji prawnej. Należy również zwrócić uwagę na ustanowienie przez Naczelną Radę Adwokacką szczegółowego katalogu okoliczności stanowiących znamiona czynności naruszających zasadę niezależności adwokatów i kontrastujące z nim, a także uprawniające do uznaniowego orzekania w konkretnych przypadkach określenie okoliczności pozostających z wymienioną zasadą w sprzeczności. Obiektywnie rzecz ujmując, wydaje się, że bliższe zapewnieniu realnej niezależności są wymienione wyżej zasady dotyczące adwokatów.

Mając na względzie oczywistą rozbieżność rozwiązań prawnych mających zapewnić niezależność w wykonywaniu odpowiednio zawodów adwokata i radcy prawnego należy wskazać, że połączenie tych zawodów wymagałoby przede wszystkim ujednolicenia powyższych podstawowych zasad świadczenia pomocy prawnej. Dyskusja na ten temat powinna zaś zostać zapoczątkowana pytaniem, czy radcy prawni są w stanie dostosować zasady wykonywania zawodu do zasad obowiązujących adwokatów.

Kolejną okolicznością, która w sposób ewidentny utrudnia połączenie obu zawodów, jest odmienna organizacja samorządu adwokatów i radców prawnych. Adwokatura jest zorganizowana w formie 24 izb adwokackich, radcowie prawni są zrzeszeni w 19 izbach. Integracja wymienionych samorządów z pewnością nastęrczałaby również wielu kłopotów o charakterze czysto organizacyjnym, technicznym, które w praktyce mogłyby uniemożliwić prawidłowe funkcjonowanie osobom wykonującym nowo powstały zawód.

Ostatnią z okoliczności posiadających decydujące znaczenie przy rozważaniu kwestii zasadności inicjatywy połączenia zawodu adwokata i radcy prawnego jest istnienie prawnej możliwości migracji pomiędzy samorządami. Wskazać bowiem trzeba, że zarówno przepisy ustawy o adwokaturze, jak i przepisy ustawy o radcach prawnych nie przewidują jakichkolwiek ograniczeń w tym zakresie. Przepis art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy stanowi, że z wymogu odbycia aplikacji adwokackiej i złożenia egzaminu adwokackiego zwolnione są osoby, które zdały egzamin radcowski. Analogiczny zapis dotyczący osób, które zdały egzamin adwokacki, znajduje się także w przepisie art. 25 ust. 1 pkt 2 ustawy o radcach prawnych.

Biorąc pod uwagę wyżej opisane istniejące zasadnicze różnice zasad obowiązujących osoby wykonujące przedmiotowe zawody, które stanowią jedynie przykładowe wyliczenie istniejących odrębności, a także prawnie dopuszczalną i praktycznie nieograniczoną możliwość przenoszenia się z jednego samorządu do drugiego, wskazać należy, iż obecny stan prawny nie wymaga zmian. Co więcej, należy stwierdzić, że podejmowanie inicjatywy połączenia zawodu adwokata i radcy prawnego w obliczu przedstawianych przez Ministerstwo Sprawiedliwości projektów aktów prawnych, ustanawiających zawód o kompetencjach niemal tożsamy z obecnie przysługującymi adwokatom i radcom prawnym, może przyczynić się do marginalizacji problemu, jakim jest zapewnienie społeczeństwu profesjonalnej pomocy prawnej w ramach wykonywania zawodu zaufania publicznego na podstawie przepisu art. 17 ust. 1 Konstytucji.

PODSUMOWANIE

Przedstawiona w opracowaniu całościowa analiza sytuacji prawnej w zakresie dostępu do świadczenia pomocy prawnej przez osoby niebędące adwokatami i radcami prawnymi, dostępu do zawodów adwokata i radcy prawnego, prac legislacyjnych dotyczących regulacji rynku usług prawniczych oraz specyfiki prawniczych zawodów zaufania publicznego pozwala na dokonanie syntezy zagadnienia.

Podstawowym zadaniem ustawodawcy w dziedzinie regulacji świadczenia pomocy prawnej jest ochrona interesu publicznego, ochrona interesu podmiotów korzystających z usług prawniczych. Tak ujmuje to zagadnienie nie tylko literatura, ale także orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego czy na gruncie międzynarodowym orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i akty prawa wspólnotowego. Świadczenie pomocy prawnej to świadczenie usług dotyczących bardzo wrażliwej sfery życia obywateli, często ich konfliktu z władzą publiczną, aparatem ścigania, organami skarbowymi, administracją publiczną. Od fachowości uzyskanej pomocy prawnej zależy często nie tylko

majątek klienta, ale także jego osobiste losy. Z tego powodu państwo ma nie tylko prawo, ale i obowiązek wprowadzania mechanizmów prawnych zapewniających merytoryczne i moralne kwalifikacje osób udzielających pomocy prawnej oraz tworzenia systemu świadczenia takich usług dającego pewne instytucjonalne gwarancje ochrony interesu publicznego (takie jak tajemnica zawodowa osób wykonujących zawód zaufania publicznego, ograniczenie dopuszczalności prowadzenia dowodu z zeznań adwokata na okoliczność, o której dowiedział się przy udzielaniu pomocy prawnej etc. ...).

W chwili obecnej w Polsce państwo nie wywiązuje się z tych zadań w sposób wystarczający. Obok bowiem systemu świadczenia usług prawnych przez adwokatów i radców prawnych, które to zawody zorganizowane są jako zawody zaufania publicznego, pozostające w myśl art. 17 Konstytucji pod pieczę samorządów zawodowych, czuwających nad systemem rekrutacji, szkolenia, sprawujących nadzór nad wykonywaniem zawodu, formułujących zasady etyczne, istnieje ogromna nieregulowana prawnie sfera świadczenia usług prawnych przez osoby niewykonyjące zawodu zaufania publicznego. Jak wynika z części pierwszej niniejszego raportu, zakres pomocy prawnej, która może być zgodnie z obowiązującym prawem świadczona przez takie osoby, jest w polskim systemie prawnym bardzo szeroki.

Zgodnie z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z 19 kwietnia 2006 roku sygn. akt: K 6/06 zadaniem stojącym przed ustawodawcą jest rozgraniczenie sfer pomocy prawnej, która może być świadczona wyłącznie przez osoby wykonujące zawód zaufania publicznego, zdefiniowanie tej sfery oraz określenie sfery drobnych, prostszych czynności z zakresu pomocy prawnej, które mogą być wykonywane przez wszystkie osoby, mające wykształcenie prawnicze. Zadanie to przy tym musi być podjęte w interesie osób korzystających z pomocy prawnej w celu uniknięcia narażenia odbiorcy usług na szkodę, w szczególności na uszczerbek wynikający stąd, że odbiorca usług korzysta z pomocy prawnej w przekonaniu, że otrzymuje nie tylko fachową obsługę, ale że działają w jego obronie wszelkie instytucjonalne mechanizmy ochrony jego interesów (zwłaszcza takie jak tajemnica zawodowa, gwarancje niezawisłości etc. ...). Ustawodawca polski jak dotąd nie wywiązał się z tego zadania, pozostawiając chaos w sferze świadczenia usług prawnych poza obrębem zawodów zaufania publicznego.

Podjmując próby legislacyjne zmierzające do regulacji organizacji i działalności trzeciego zawodu prawniczego, ustawodawca jak dotąd nigdy nie zmierzał do wykonania stojącego przed nim zadania, do rozwiązania istniejących problemów, lecz raczej sytuował się w pozycji lobbyisty chroniącego interesy prawników, niewykonyjących zawodu zaufania publicznego w opozycji do adwokatów i radców prawnych. W sytuacji otwarcia zawodów prawniczych, gdy zdanie testu kwalifikującego na aplikację adwokacką, przy spełnieniu obiektywnych wymogów określonych w Prawie o adwokaturze lub

ustawie o radcach prawnych gwarantuje dostęp do aplikacji adwokackiej lub radcowskiej oraz w sytuacji niezwykle liberalnego w polskim systemie prawnym stanu możliwości korzystania z usług prawnika niebędącego adwokatem lub radcą prawnym, projekty legislacyjne nie mogą dłużej być uzasadniane zamiarem „otwarcia dostępu do zawodów prawniczych” czy „otwarcia dostępu do usług prawniczych”. Konieczne jest dziś wykonanie przez ustawodawcę zadania zdefiniowania sfery pomocy prawnej, która może być świadczona przez osoby niewykonyjące zawodu zaufania publicznego. Natomiast niedopuszczalne jest podejmowanie działań legislacyjnych, które miałyby przełamywać, z uszczerbkiem dla klientów, system gwarancji niezawisłości przy wykonywaniu zawodów zaufania publicznego, to jest zawodów adwokata i radcy prawnego. Za takie zamierzenie legislacyjne należałoby uznać projekt ustawy o zasadach świadczenia usług prawnych i licencjach prawniczych, który w istocie ma w swym założeniu stworzenie możliwości uzyskania tytułu adwokata lub radcy prawnego, z pominięciem drogi szkolenia aplikacyjnego, przez osoby, które będą uczyły się zawodu w drodze eksperymentowania na odbiorcy usług. Złamaniem konstytucyjnej zasady pieczy samorządu zawodowego nad zawodem zaufania publicznego i obowiązku państwa gwarantowania niezawisłości adwokata jest przy tym także to, że ta alternatywna droga do zawodu adwokata lub radcy prawnego miałaby być odbywana pod nadzorem państwowym, pośrednio pod nadzorem Prokuratora Generalnego.

Art. 17 Konstytucji stanowi, że samorzady zawodowe, powoływane w drodze ustawy, reprezentują osoby zaufania publicznego i sprawują pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Jak wynika z projektu ustawy o licencjach prawniczych, zakłada on utworzenie *quasi*-zawodu zaufania publicznego, jednakże nie przewiduje powołania żadnego niezależnego organu sprawującego nadzór nad jego wykonywaniem. Jedynym organem nadzoru ma być Komisja Licencyjna. Ta Komisja to nic innego jak organ państwowy, w skład którego nie będą mogli wchodzić przedstawiciele samorządu adwokackiego oraz samorządu radców prawnych. Komisja ma być powoływana przez Ministra Sprawiedliwości, a jej konstrukcja daje Ministrowi Sprawiedliwości nieograniczone i nieskrępowane możliwości manewru w zakresie doboru składu komisji, co niesie z sobą groźbę upolitycznienia tego organu. Co więcej, bezpośrednim i jedynym przełożonym Komisji Licencyjnej będzie Minister Sprawiedliwości, pełniący jednocześnie funkcję Prokuratora Generalnego. W obliczu takiego połączenia funkcji należy postawić pytanie, czy będzie można mówić o jakiegokolwiek niezależności w działaniu licencjonowanego prawnika, nad którego działalnością ostateczną pieczę będzie sprawował Prokurator Generalny. Mielibyśmy tu do czynienia z kuriozalnym przypadkiem, niespotykanym na płaszczyźnie prawa europejskiego, iż nadzór nad organem ścigania, jakim jest prokuratura, oraz nad osobami mającymi zapewnić obronę praw

oskarżonego w procesie sprawuje ten sam organ w osobie Prokuratora Generalnego. W tym zakresie projekt przedmiotowej ustawy również narusza art. 17 Konstytucji, przekazując cały nadzór nad wykonywaniem zawodu licencjonowanego prawnika organowi państwowemu całkowicie podporządkowanemu Ministrowi Sprawiedliwości, co powoduje obejście nadzoru samorządowego, a w rezultacie narusza interes publiczny. Takie rozwiązanie może mieć tylko jedno uzasadnienie, jakim jest chęć łatwiejszego sterowania wymiarem sprawiedliwości.

Należy zgodzić się ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, który, odpowiadając na pytanie prawne Naczelnego Sądu Administracyjnego, orzekł, że nabór na aplikację adwokacką i radcowską jest sprawą publiczną, dotyczy bowiem korzystania z wolności wyboru zawodu (gwarantowanej w art. 65 ust.1 Konstytucji). Jako taka kwestia ta pozostaje poza zakresem regulacji wewnątrz korporacyjnych i zgodnie z art. 31 ust. 3 i art. 65 ust. 1 Konstytucji podlega regulacji ustawowej⁴⁵. W swoim orzecznictwie Trybunał podkreślił jednocześnie, iż ustawodawca spełnił te wymagania i dostosował prawo w tym zakresie do wymogów konstytucyjnych. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał również, iż wybór modelu naboru do zawodów prawniczych należy do ustawodawcy działającego na gruncie obowiązujących unormowań konstytucyjnych. Konstytucja nie przesądza jednoznacznie trybu kształcenia teoretycznego oraz przygotowania praktycznego do wykonywania reglamentowanych zawodów prawniczych. Niemniej dla dobra wymiaru sprawiedliwości stanowiącego element interesu publicznego i dla dobra osób (podmiotów) korzystających z pomocy prawnej przygotowanie to winno odpowiadać kryteriom wysokiej jakości i wiarygodności kojarzonej z pojęciem zaufania publicznego. Odnosząc te rozważania do treści projektu o licencjonowanych doradcach prawnych, należy stwierdzić, iż ustawa ta nie przewiduje żadnego trybu szkolenia teoretycznego ani przygotowania praktycznego licencjonowanych prawników, nie wspominając nawet o nadzorze doświadczonego patrona, który jako mentor kierowałby działalnością niedoświadczonego prawnika. W przedmiotowym projekcie brak jest jakiegokolwiek programu szkoleń teoretycznych oraz trybu przygotowania praktycznego prawników starających się o uzyskanie poszczególnych stopni licencji. Co prawda w projekcie znajduje się założenie, jakoby alternatywną drogą do uzyskania licencji II stopnia ma być odbycie „szkolenia” w jednym z akredytowanych ośrodków szkoleniowych przez Państwową Komisję Licencyjną. Tak enigmatyczne sformułowanie i brak szczegółowej regulacji jest co najmniej niewystarczające, nie mówiąc nawet o zachowaniu wspomniane-

⁴⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 lutego 2004 r. w sprawie o sygn. P 21/02, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 9.

go przez Trybunał Konstytucyjny kryterium wysokiej jakości i wiarygodności kojarzonej z zawodem zaufania publicznego.

Trybunał Konstytucyjny w przytaczanym powyżej orzeczeniu, które pozostaje elementem porządku prawnego, podkreślił, iż 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. Dlatego należy wytknąć twórcom projektu przedmiotowej ustawy oczywistą wewnętrzną sprzeczność. Skoro ustawa jako swój podstawowy cel zakłada stworzenie *quasi*-zawodu zaufania publicznego, to całkowicie niezrozumiałe wydaje się tak stanowcze i kategoryczne odsunięcie od jakiejkolwiek kontroli, chociażby pod względem szkoleniowym, samorządu adwokatów i radców prawnych. Oczywiście rozwiązanie to budzi również wątpliwości z punktu widzenia zgodności z Konstytucją. Przecież naczelnym celem działalności samorządów zawodowych jest sprawowanie pieczy nad prawidłowym wykonywaniem zawodu w ramach ochrony interesu publicznego. Uzasadnia to nałożenie na zawody zaufania publicznego pewnych ograniczeń, które wbrew obiegowym opiniom nie są ustanawiane w celu zapewnienia ochrony interesów korporacyjnych, lecz ochrony konsumentów korzystających z ich usług. Granicą wyznaczoną tym ograniczeniom jest interes publiczny, który za ich pośrednictwem ma być chroniony.

Z treści art. 17 Konstytucji wynika, iż od woli ustawodawcy zależy nadanie danemu zawodowi w drodze ustawy statusu zawodu zaufania publicznego oraz stworzenie w jego ramach samorządu zawodowego. Ustawodawca, tworząc dotychczas istniejące prawnicze zawody zaufania publicznego, sprecyzował zasady ich wykonywania oraz w sposób dostateczny odróżnił jedno od drugich, a aplikację potraktował jako stadium przygotowania teoretycznego oraz praktycznego do wykonywania jednego z tych zawodów. Dlatego też niezrozumiałe i niezwykle groźne dla odbiorców usług wydaje się stworzenie w projekcie ustawy o licencjonowanych doradcach prawnych swoistej hybrydy – zawodu wyglądającego na zawód zaufania publicznego, a niebędącego nim w rzeczywistości.

Trybunał Konstytucyjny we wspomnianym już orzeczeniu z 19 kwietnia 2006 roku sygn. akt: K 6/06, podkreślił iż podziela przekonanie, że otwarcie zawodów prawniczych i zwiększenie dostępności (finansowej i terytorialnej, także dla mniej zamożnej części społeczeństwa) usług prawniczych jest pożądane. Musi ono jednak następować w drodze całościowych rozwiązań wewnętrznie spójnych, które w sposób przejrzysty ukształtują model prawniczego kształcenia zawodowego oraz zasady przepływu pomiędzy wysoko kwalifikowanymi zawodami prawniczymi. Przedstawiony projekt ustawy

o licencjach prawniczych wydaje się być całkowitym zaprzeczeniem powyższej tezy. Niezrozumiałe pozostaje, dlaczego twórcy tego projektu nie wzięli pod rozagę tez uzasadnienia wyroku Trybunału i ukształtowali go w sposób tak wysoce szkodliwy dla interesu publicznego.

W przedmiotowym uzasadnieniu Trybunał Konstytucyjny wyraził zdanie, iż ustawodawca winien nadto dostrzegać potrzebę zagwarantowania właściwego standardu legalnie wykonywanej pomocy prawnej oraz określić zasady odpowiedzialności za nienależyte jej świadczenie. TK podkreślił również, że w jego ocenie „w ramach obowiązujących unormowań konstytucyjnych mieści się możliwość świadczenia pomocy prawnej w zakresie ściśle sprecyzowanym i niewymagającym szczególnych kwalifikacji od osób nienależących do prawniczych zawodów zaufania publicznego. Ustawodawca może nadto w przyszłości wprowadzić inny model przygotowania do świadczenia tej pomocy, np. w postaci ujednoliconego kształcenia państwowego zakończonego państwowym egzaminem prawniczym”. Należy zwrócić uwagę na sformułowanie „w zakresie ściśle sprecyzowanym i niewymagającym szczególnych kwalifikacji”, oznacza to, że zdaniem Trybunału świadczenie usług prawnych w zakresie licencji prawniczych powinno ograniczać się wyłącznie do drobnej pomocy prawnej oraz prostej obsługi codziennych problemów prawnych potencjalnych konsumentów. Zdaniem Trybunału sztandarowym założeniem ewentualnego projektu licencji prawniczych powinno być wyrażenie w nim *expressis verbis* zamkniętego katalogu czynności z zakresu obsługi prawnej, do wykonywania jakich byłby uprawniony licencjonowany doradca prawny. Natomiast przedłożony projekt ustawy o licencjonowanych doradcach prawnych zakłada, że doradca prawny I stopnia ma prawo występowania przed wszystkimi sądami, nie wyłączając Sądu Najwyższego. W świetle powyższego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego można wywnioskować, iż wprowadzenie ustawy o licencjach prawniczych w tym kształcie spowoduje w przypadku jej zaskarżenia stwierdzenie jej niekonstytucyjności.

Z pewnością konieczne są radykalne zmiany w samych założeniach prac legislacyjnych. Postulować można oddanie nadzoru nad kształceniem przyszłych licencjonowanych doradców prawnych samorządowi adwokackiemu, jeśli droga licencji prawniczych miałaby w przyszłości prowadzić do zawodu adwokata bez konieczności odbycia aplikacji adwokackiej. Takie rozwiązanie jednak wiązałoby się z koniecznością zaliczenia licencjonowanych doradców prawnych do prawniczych zawodów zaufania publicznego. Jednakże przy powyższym założeniu oddania ich pod pieczę samorządu adwokatów nie zachodziłaby konieczność tworzenia od podstaw nowego samorządu zawodowego. Konieczne byłoby także stworzenie zasad etycznych i systemu szkolenia właściwych dla licencjonowanych doradców prawnych, zapewniających ochronę podmiotów korzystających ze świadczonej przez nich pomocy prawnej i gwarantujących osiągnięcie przez doradcę na etapie wpisu na listę

adwokatów lub radców prawnych kwalifikacji niezbędnych do wykonywania tych zawodów.

Dlatego też przed samorządem adwokackim stoi konieczność aktywnego włączenia się w prace legislacyjne, określenie fundamentalnych, nie-naruszalnych założeń, które uwzględniać winny prace legislacyjne w obrębie świadczenia pomocy prawnej. Rozpoczęcie prac legislacyjnych powinno być poprzedzone dokonaniem wyboru celu projektowanej ustawy – czy ma nim być lobowanie na rzecz prawników niewykonywujących zawodu zaufania publicznego, czy też ochrona interesu publicznego w zakresie świadczenia pomocy prawnej, to jest ochrona interesów osób korzystających z takiej pomocy. Jeśli wybierzemy drugi z tych celów, konieczne stanie się zdefiniowanie istoty prawniczego zawodu zaufania publicznego. Do atrybutów takiego zawodu należą przede wszystkim: niezależność, w tym niepołączalność wykonywania zawodu zaufania publicznego z zajęciami, które mogłyby tę niezależność krępować, w przypadku adwokatów to także zakaz pozostawania w stosunku pracy; podleganie nadzorowi samorządu, odpowiedzialności dyscyplinarnej i zasadom etycznym; tajemnica zawodowa; obowiązek posiadania kwalifikacji merytorycznych i moralnych do wykonywania zawodu oraz gwarantujący wypełnienie tych kwalifikacji system szkoleń i rekrutacji; osobista odpowiedzialność za skutki wykonywanych czynności. Konieczne staje się także, wobec faktu, iż pod względem zakresu możliwości świadczenia usług prawnych przez osoby niewykonywujące zawodu zaufania publicznego Polska należy do najbardziej liberalnych krajów i że w dziedzinie tej panuje niedostatek regulacji gwarantujących ochronę interesu publicznego, rozszerzenie wyłącznej kompetencji prawników wykonujących zawód zaufania publicznego (obecnie taka wyłączność dotyczy w zasadzie tylko obrony oskarżonego w prawie karnym oraz sporządzania i popierania skarg kasacyjnych). Dla realizacji celu ochrony interesu publicznego, również w zakresie, pozostającym poza wyłączną kompetencją zawodów zaufania publicznego winny istnieć gwarancje merytorycznych i moralnych kwalifikacji świadczeniodawcy (system szkolenia aplikacyjnego, zakończonego egzaminem, oraz doskonalenia zawodowego w trakcie praktykowania usług prawniczych), a także minimalne standardy ochrony świadczeniobiorcy, takie jak tajemnica zawodowa i jej instytucjonalne gwarancje czy też możliwość eliminacji od wykonywania zawodu na skutek orzeczenia sądu dyscyplinarnego. Oczywiście przedstawione wyżej kwestie stanowią jedynie propozycje do dyskusji nad projektem uchwał, które mają być podjęte na Zjeździe Adwokatury. Projekty będą przygotowywane w miarę dyskusji, której skromnym elementem może być niniejsze opracowanie. Również podjęcie uchwał, które będą mogły stanowić punkt wyjścia do rozważań na temat połączenia zawodów adwokata i radcy prawnego, będzie mogło nastąpić dopiero po wypracowaniu wspólnej koncepcji świadczenia usług prawnych w Polsce, bo dopiero wtedy, jak się wydaje, rozważania takie staną się rzeczywiście celowe.