

UZASADNIENIE

Obecnie na rynku usług prawniczych (rozumianym jako rynek, na którym funkcjonują podmioty zarobkowo udzielające porad prawnych, sporządzające opinie prawne i występujące przed sądami i trybunałami) działają trzy grupy zawodowe:

- 1) adwokaci,
- 2) radcy prawni,
- 3) podmioty świadczące usługi prawnicze, takie jak: udzielanie porad prawnych, sporządzanie opinii prawnych, występowanie przed sądami i organami administracji publicznej na podstawie ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2004 r. Nr 173, poz. 1807, z późn. zm).

Każdy z zawodów, których wykonywanie polega na świadczeniu pomocy prawnej, oparty jest na własnej, niezależnej regulacji. Adwokaci świadczą pomoc prawną na podstawie ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1058, z późn. zm.). Jest to grupa zawodowa posiadająca najszersze uprawnienia do świadczenia pomocy prawnej – jako jedyna ma uprawnienia do występowania w charakterze obrońcy w sprawach karnych. Radcy prawni świadczą pomoc prawną na podstawie ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1059, z późn. zm.). Obie grupy zawodowe funkcjonują w oparciu o obowiązkowe zrzeszenie w samorządach zawodowych. Powyższe uregulowania normują zasady świadczenia usług prawniczych w aspekcie podmiotowym. Ustawodawca, w drodze ustawy, utworzył samorzady zawodowe – adwokatów i radców prawnych, określił zasady wykonywania zawodu i przyznał im prawo wyłącznego używania określonego tytułu zawodowego.

Odrębną grupę stanowią osoby świadczące usługi prawnicze na podstawie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Prawnicy ci funkcjonują na rynku niezrzeszeni w samorządzie zawodowym i nie korzystają z przywileju używania zastrzeżonego w ustawie tytułu zawodowego.

Faktem, któremu opinia społeczna poświęciła wiele uwagi w ciągu ostatnich lat, jest niewystarczająca liczba adwokatów i radców prawnych w stosunku do potrzeb społecznych i ilości spraw w polskich sądach.

Taki stan rzeczy doprowadził do specyficznego rozwarstwienia rynku usług prawnych. Z uwagi na zaniżenie liczby adwokatów i radców prawnych w stosunku do popytu na ich usługi, przedmiotem ich działalności jest grupa klientów, którzy posiadają możliwości finansowe na pokrycie wysokiego wynagrodzenia, a poza rynkiem obsługiwanych przez adwokatów i radców prawnych znajduje się pozostała część społeczeństwa. W tym miejscu należy podkreślić, że możliwości finansowe klientów są jedyną linią podziału rynku usług prawnych. Nie znajduje uzasadnienia w faktach teza, jakoby adwokaci i radcy prawni obsługiwali sprawy skomplikowane merytorycznie, a pozostali prawnicy sprawy o mniej złożonym charakterze.

Potwierdzają to dane statystyczne obrazujące liczbę spraw prowadzonych przez adwokatów.

Wyszczególnienie	1995	2000	2002	2003	2004	2005
Adwokaci	7.277	7.020	7.449	7.672	7.728	7.933
Sprawy przyjęte w ciągu roku	143.376	193.415	260.859	250.642	215.903	225.185
Z wyboru:	143.376	128.432	173.247	165.241	143.960	145.442
karne	42.630	36.844	47.547	44.086	45.852	43.515
cywilne	88.615	78.307	97.102	92.996	92.505	93.736
inne	12.131	13.281	28.598	28.159	5.603	8.191
Z urzędu:	40.957	64.983	87.612	85.401	71.943	79.743
karne	35.584	52.053	77.174	70.625	60.054	67.665
cywilne	4.726	6.822	9.916	14.183	10.933	10.875
inne	647	6.108	522	593	956	1.203

Źródło: dane Naczelnej Rady Adwokackiej, Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej rok 2006.

Analiza wszystkich spraw przyjmowanych przez adwokatów (karnych, cywilnych oraz spraw pozostałych) wskazuje, że jeden adwokat w 2003 r. był w stanie utrzymać kancelarię przyjmując średnio 32,6 spraw rocznie, czyli jedynie 2,71 spraw miesięcznie,

z czego 1,79 spraw z wyboru, a 0,92 spraw z urzędu. W 2004 r. jeden adwokat był w stanie utrzymać kancelarię przyjmując średnio 27,94 spraw rocznie, czyli jedynie 2,33 spraw miesięcznie, z czego 1,55 spraw z wyboru, a 0,77 spraw z urzędu.

Popyt na usługi prawnicze najlepiej przedstawić na przykładzie spraw karnych, albowiem o nich dysponujemy najobszerniejszymi danymi statystycznymi. W 2005 r. do sądów wpłynęły 2.218.272 sprawy karne, co daje 359 spraw na jednego adwokata rocznie.

Zgodnie z danymi Naczelnej Rady Adwokackiej adwokaci w 2005 r. przyjęli 111.180 spraw karnych. W tym samym roku 504.281 osób zostało skazanych prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwa ścigane z oskarżenia publicznego. Jeżeli przyjąć, że adwokaci zajmowali się tylko tymi sprawami, to tylko 22% skazanych miało możliwość skorzystania z usług obrońcy. Wprawdzie w tej grupie znajdują się wszyscy skazani, więc można przedstawić inną statystykę. W 2005 r. skazano na bezwzględną karę pozbawienia wolności 334.378 osób. Jeżeli przyjąć, że adwokaci zajmowali się tylko tymi sprawami, to tylko 33% skazanych na karę bezwzględnego pozbawienia wolności miało możliwość skorzystania z usług obrońcy.

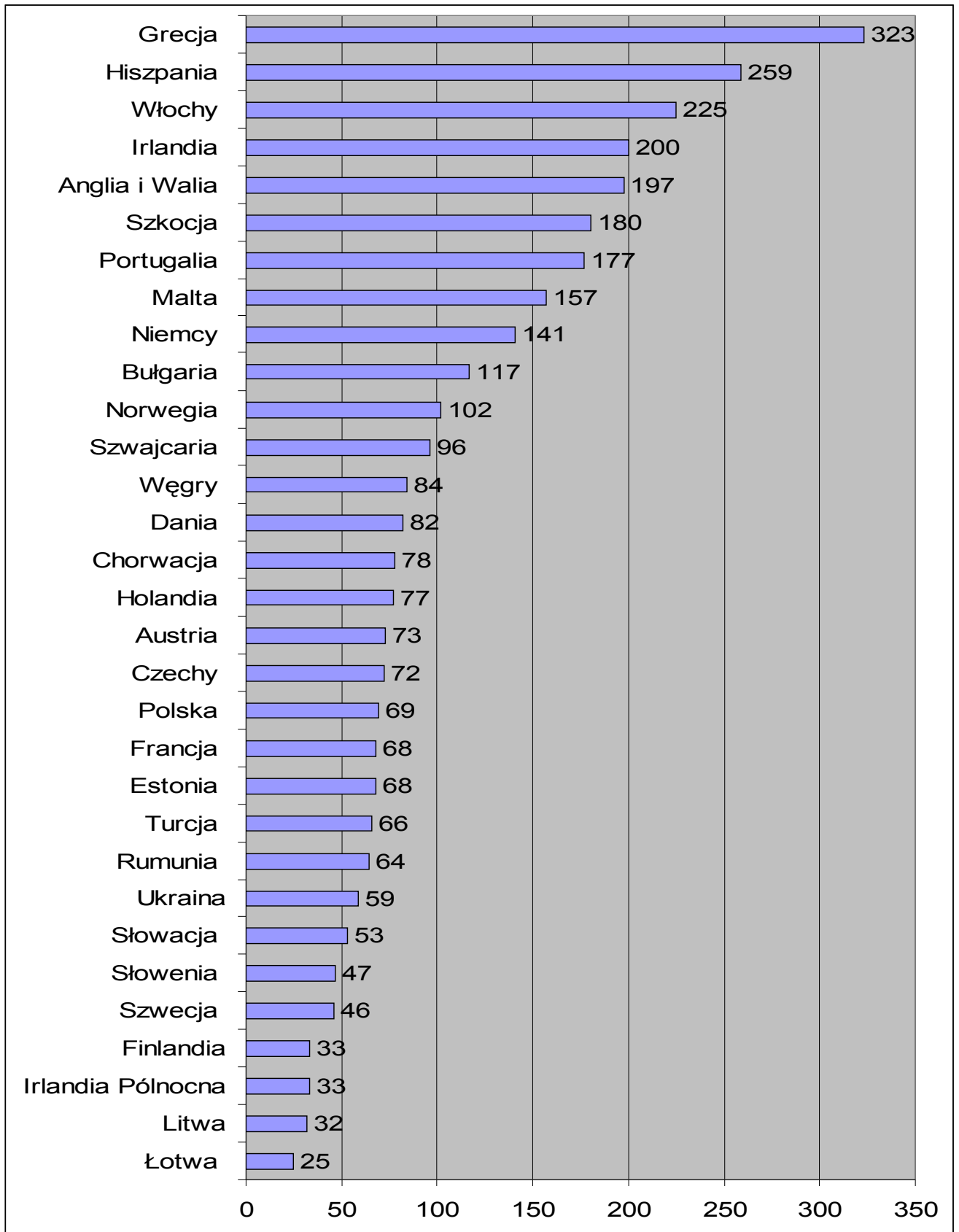
Dla porównania, w 2005 r. do sądów wpłynęło łącznie 9.581.613 spraw, z czego:

- 2.218.272 sprawy karne,
- 4.873.875 spraw cywilnych,
- 1.077.219 spraw rodzinnych,
- 255.767 spraw z zakresu prawa pracy,
- 212.151 spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych,
- 944.329 spraw gospodarczych.

W 2005 r.:

- liczba adwokatów wykonujących zawód wynosiła 6.179,
- liczba radców prawnych wykonujących zawód wynosiła 17.501, w tym 9.453 radców prawnych wykonujących zawód w kancelariach prawnych i spółkach.

Współczynnik adwokatów i radców prawnych w przeliczeniu na 100 tys. mieszkańców kształtuje się w poszczególnych krajach Unii Europejskiej następująco:



Aby w Polsce zapewnić dostęp do usług prawniczych w takim zakresie jak w Hiszpanii, na rynku musiałoby funkcjonować 100.022 adwokatów i radców, we Włoszech 86.892

adwokatów i radców, w Anglii i Walii 76.078 adwokatów i radców prawnych, a w Niemczech 54.452 adwokatów i radców prawnych.

Tak duża dysproporcja między liczbą spraw w polskich sądach, w porównaniu do liczby adwokatów i radców prawych czynnie wykonujących zawód oraz przy analizie liczby spraw, jaka wystarczy do utrzymania kancelarii adwokackiej, potwierdza tezę o specyficznym podziale rynku usług prawniczych według kryterium dochodu, jaki można uzyskać z prowadzonej sprawy. Ponadto powyższe dane obrazują, że w zakresie spraw sądowych istnieje bardzo duża nisza rynkowa, którą mogą zagospodarować inni prawnicy.

W Unii Europejskiej widoczny jest trend do liberalizacji sektora usług, w tym w szczególności usług prawniczych. W tym zakresie zaleca się, aby Państwa Członkowskie zainicjowały analizę mającą na celu wyeliminowanie zbędnych ograniczeń, które ograniczają konkurencję. Punktem wyjścia do takiego stanowiska był raport komisarza UE ds. konkurencji Mario Montiego pt. „Raport o konkurencji w usługach profesjonalnych”, przyjęty przez Komisję Europejską w dniu 9 lutego 2004 r. W raporcie wskazano jako szczególnie problematyczne w aspekcie ograniczania konkurencji następujące kwestie:

- 1) ilościowe i jakościowe ograniczenia dostępu do zawodu i zarezerwowanie określonych zadań na rzecz określonej grupy zawodowej, czyli tzw. monopole;
- 2) ograniczenia dotyczące struktury prowadzenia działalności, w szczególności odnośnie formy prawnej, struktury własnościowej i współpracy z innymi zawodami;
- 3) ograniczenia na polu reklamy usług;
- 4) minimalne stawki.

W tym zakresie wypowiedział się również Parlament Europejski, który w uchwale z 2004 r. skrytykował wiele organizacji prawniczych za to, że ich celem jest ochrona interesów ekonomicznych swoich członków, a nie ochrona interesu klientów i społeczeństwa. Wskazuje się, że wprowadzenie w sektorze usług prawniczych zmian sprzyjających konkurencji pociągnie za sobą znaczące zyski dla gospodarki i konsumentów.

Projekt ustawy o zasadach świadczenia usług prawniczych i o licencjach prawniczych w pełni realizuje wytyczne zawarte w „Raporcie o konkurencji w usługach pro-

fesjonalnych”.

Absolwenci wydziałów prawa, którzy na skutek zdecydowanie nadmiernego utrudnienia dostępu do zawodów prawniczych nie mieli możliwości wykonywania zawodu adwokata lub radcy prawnego, zaczęli świadczyć usługi prawnicze poza samorządami zawodowymi adwokatów i radców prawnych. Osoby te, stojąc przed koniecznością całkowitej zmiany swoich kwalifikacji, rozpoczęły świadczenie usług prawniczych, podejmując pracę w kancelariach prawnych, działach prawnych firm, urzędach lub rozpoczęły prowadzenie własnej działalności gospodarczej. Osoby te świadczą usługi prawnicze w szerokim zakresie, zaczynając od udzielania porad prawnych i sporządzania opinii prawnych, na występowaniu przed sądami kończąc. Podstawą występowania przed sądami tej grupy zawodowej są przepisy art. 87 § 2 Kodeksu postępowania cywilnego, zgodnie z którym pełnomocnikiem osoby prawnej lub przedsiębiorcy, w tym nie posiadającego osobowości prawnej, może być również pracownik tej jednostki albo jej organu nadrzędnego, oraz art. 87 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego, zgodnie z którym pełnomocnikiem może być osoba pozostająca ze stroną w stałym stosunku zlecenia, jeżeli przedmiot sprawy wchodzi w zakres tego zlecenia. Pomimo prawnych możliwości wykonywania czynności prawniczych, osoby te nie mają możliwości świadczenia swoich usług w pełnym zakresie, w szczególności w zakresie spraw karnych.

Porównanie kompetencji zawodowych podmiotów świadczących usługi prawnicze			
	Adwokaci	Radcowie prawni	Osoby świadczące usługi prawnicze na podstawie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej lub stosunku pracy
Udzielanie porad prawnych, sporządzanie opinii prawnych, pism procesowych, projektów umów i innych oświadczeń woli	TAK	TAK	TAK

Występowanie przed organami administracji publicznej oraz podmiotami wykonującymi zadania z zakresu administracji publicznej	TAK	TAK	TAK
Występowanie przed sądami w sprawach cywilnych	TAK	TAK	TAK*
Występowanie przed sądami administracyjnymi	TAK	TAK	TAK**
Występowanie przed sądami powszechnymi w sprawach rodzinnych i opiekuńczych	TAK	TAK	-----
Występowanie przed sądami powszechnymi w sprawach karnych i karnych skarbowych w charakterze pełnomocnika	TAK	TAK	-----
Występowanie przed sądami powszechnymi w sprawach karnych i karnych skarbowych w charakterze obrońcy	TAK	-----	-----

* z wyjątkiem Sądu Najwyższego

** z wyjątkiem Naczelnego Sądu Administracyjnego

Podkreślenia wymaga fakt, że ta grupa zawodowa zdobywała swoją pozycję w oparciu tylko i wyłącznie o zasady wolnej konkurencji rynkowej, bez wsparcia samorządów zawodowych, opierając się na własnej pracy, wiedzy i zdobywanym we własnym zakresie doświadczeniu.

Świadczenie usług prawniczych przez te podmioty cechuje specjalizacja, bądź to w aspekcie określonych dziedzin prawa, bądź też w aspekcie wyszukiwania „nisz rynkowych” nie zagospodarowanych przez adwokatów i radców prawnych. Specjalizacja jest efektem działania zasad wolnego rynku, zgodnie z którymi oferta przedsiębiorcy powinna być skierowana do tych klientów, którzy z uwagi na różne uwarunkowania nie korzystają z usług konkurencji. W omawianym przypadku klientami osób wykonujących czynności prawnicze w oparciu o ustawę o swobodzie działalności gospodarczej są osoby, które z powodu zbyt wysokich cen nie korzystają z usług oferowanych przez adwokatów i radców prawnych, oraz osoby, które szukają wyspecjalizowanych prawników zweryfikowanych przez rynek.

Projekt ustawy realizuje dane zawarte w raporcie Banku Światowego pt. „Polska: Prawne Bariery Egzekucji Umów”, w zakresie zwiększenia dostępu do usług prawniczych dla przedsiębiorców. Wspomniany raport Banku Światowego wyraźnie

wskazuje, że funkcjonowanie na rynku absolwentów wydziału prawa, nie należących do samorządu adwokackiego lub radcowskiego, zatrudnianych bezpośrednio przez sektor prywatny lub publiczny, jest wynikiem rozziemu między popytem a podażą na rynku usług prawnych. Ponadto raport wskazuje, że brak pełnych uprawnień tej grupy prawników może być odbierany jako wskaźnik niższej jakości usług, co może pogarszać ich konkurencyjność w stosunku do grupy zawodowej adwokatów i radców prawnych. Umożliwienie osobom zajmującym się komercyjnym świadczeniem usług prawnych, w pełnym zakresie doprowadzi do zwiększenia konkurencyjności na rynku usług prawnych.

Z uwagi na dużą różnorodność usług prawnych, jaką oferują klientom osoby działające na podstawie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, brak jest merytorycznych przesłanek, aby jedyną alternatywą dla tych osób był zawód adwokata lub radcy prawnego, zwłaszcza że Trybunał Konstytucyjny orzeczeniem z dnia 19 kwietnia 2006 r. (sygn. akt. K 06/06) oraz z dnia 8 listopada 2006 r. (sygn. akt. K 30/06) zakwestionował pozaaplikacyjne drogi do tych zawodów. Bardziej racjonalnym rozwiązaniem jest usanowanie obecnej sytuacji przez wprowadzenie mechanizmów chroniących odbiorców usług prawnych z jednej strony, a także zapewniających ochronę praw usługodawców na równi z pozostałymi prawniczymi grupami zawodowymi.

Jednym z celów projektowanej ustawy jest konieczność wprowadzenia na rynek grupy zawodowej, która będzie świadczyła usługi prawnicze o charakterze tylko i wyłącznie usługowym, poddanym prawom rynku i konkurencji, a świadczenie usług prawnych będzie się opierało o nowoczesne zasady dostosowane do bieżącej sytuacji gospodarczej kraju, przy jednoczesnym wyraźnym oddzieleniu działalności tych osób od działalności adwokatów i radców prawnych. Obecne zasady świadczenia pomocy prawnej dokonywanej przez adwokatów i radców prawnych są oparte o przepisy ustaw uchwalonych w 1982 r., czyli w całkowicie odmiennym systemie prawnym i gospodarczym.

Za uchwaleniem projektu ustawy przemawia również sytuacja majątkowa lub osobista wielu absolwentów wydziałów prawa, którzy nie mają możliwości odbycia odpłatnej 3,5 letniej aplikacji adwokackiej lub radcowskiej. Projektowana ustawa dawałaby im szansę

zdobywania uprawnień zawodowych w elastyczny sposób, który da się pogodzić z pracą zarobkową.

Projekt ustawy w dużym stopniu jest wzorowany na rozwiązaniach przyjętych w Szwecji i Finlandii. Kraje te mają niższy niż Polska współczynnik adwokatów w przeliczeniu na 100 tys. mieszkańców, a mimo to nie borykają się z problemem niewystarczającego dostępu do usług prawniczych. Jest to wynik liberalizacji tego sektora usług. W Szwecji, aby określać siebie jako doradcę prawnego (jurist) nie trzeba legitymować się żadnym doświadczeniem, zaliczonymi egzaminami lub specjalistycznymi szkoleniami. Można bez ograniczeń reprezentować klientów przed sądami, włącznie ze sprawami karnymi. Oprócz doradców prawnych usługi prawnicze świadczą również adwokaci, których kompetencje zostały zweryfikowane 5-letnim doświadczeniem zawodowym w zawodzie prawnika i egzaminem adwokackim. W modelu tym funkcjonują na rynku dwie grupy prawnicze: jedna – poddana prawom wolnego rynku i konkurencji, który jest jedynym weryfikatorem przydatności prawnika, oraz druga – osoby posiadające tytuł adwokata. Do wyboru klienta należy, czy skorzysta z usług prawnika, którego wiedza i doświadczenie zostały zweryfikowane przez samorząd zawodowy, czy też z usług prawnika, którego wiedza i doświadczenie zostały zweryfikowane przez rynek. Ta możliwość wyboru dana klientowi, pozwalająca mu na świadome decydowanie w jego własnych sprawach, wydaje się być całkowicie zgodna z naturalnym i dobrze pojętym prawem człowieka do wolności.

Celem projektu ustawy jest stworzenie takiej sytuacji społeczno-gospodarczej, w której na rynku usług prawniczych będą funkcjonowali przedstawiciele zawodu zaufania publicznego – adwokaci i radcowie prawni oraz przedsiębiorcy działający na podstawie ustawy o licencjach prawniczych i świadczeniu usług prawniczych. Dodatkowej analizie wymagają przyjęte przez projektodawcę różnice w wymaganiach, jakie są przesłanką konieczną wykonywania zawodu zaufania publicznego, a prowadzeniem działalności gospodarczej na podstawie ustawy o zasadach świadczenia usług prawniczych i o licencjach prawniczych. Z żadnego z przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej nie sposób wywieść zasady, jakoby pewne czynności mogli wykonywać jedynie przedstawiciele zawodów zaufania publicznego. Konstytucja nie daje monopolu na wykonywanie określonych czynności przedstawicielom zawodu zaufania publicznego – a jedynie stwierdza, że dla przedstawicieli zawodów zaufania publicznego można tworzyć samorządy zawodowe. W związku z tym nie stanowi naruszenia porządku konstytucyjnego przyznanie podobnych uprawnień przedstawicielom zawodu adwokata i radcy prawnego oraz osobom posiadającym licencję prawniczą, dopóki przyznane uprawnienia nie doprowadzą do wykreowania następnego zawodu zaufania publicznego. Przymiotem zawodu zaufania publicznego jest z pewnością prawo do wyłącznego używania zastrzeżonego w ustawie tytułu zawodowego, który jest potwierdzeniem posiadania kwalifikacji zdobytych przez spełnienie przesłanek określonych w ustawie. W związku z tym państwo może przekazać przedstawicielom zawodu zaufania publicznego pewną ważną sferę działalności publicznej – w przypadku adwokatów i radców prawnych jest to możliwość występowania w sprawach z urzędu. Podkreślenia wymaga fakt, że sprawy sądowe przyznawane z urzędu najbardziej potrzebującym są jedyną kategorią spraw, w których osoba nie ma wpływu na wybór pełnomocnika lub obrońcy i musi polegać na potwierdzonych w obiektywny sposób kwalifikacjach. W zakresie spraw sądowych prowadzonych z urzędu, weryfikacja dokonywana jedynie przez mechanizmy wolnorynkowe byłaby niewystarczająca. Z Konstytucji nie sposób jednak wywieść zasady, zgodnie z którą czynności o charakterze usługowym nie mogą wykonywać inni przedsiębiorcy działający w oparciu o zasadę wolności działalności gospodarczej wyrażoną w art. 22 Konstytucji. Jednakże uregulowania dotyczące działalności tych osób nie mogą sugerować nawet pośrednio, że osoby te wykonują zawód zaufania publicznego. Dlatego też osoby wykonujące czynności prawnicze nie korzystają z zastrzeżonego w ustawie tytułu zawodowego, nie

mają uprawnienia do występowania w sprawach z urzędu oraz brak jest możliwości uzyskania wpisu na listę adwokatów i radców prawnych bez odbycia aplikacji i zaliczenia egzaminu zawodowego.

Przedstawiona konstrukcja z jednej strony pozwoli na zwiększenie konkurencyjności na rynku usług prawnych, a z drugiej – zachowa niezależność adwokatów i radców prawnych zrzeszonych w korporacjach zawodowych. Proponowany model funkcjonowania rynku prawniczego nie stanowi zagrożenia dla interesu publicznego i klientów, ponieważ prawnicy działający w oparciu o licencje prawnicze nie będą mieli uprawnienia do używania tytułu zawodowego „adwokat” lub „radca prawny”, który nadal będzie zastrzeżony dla członków korporacji. Klient będzie miał wybór, czy skorzystać z usług prawnika, który funkcjonuje na rynku w oparciu o przynależność do samorządu zawodowego, czy działającego w oparciu o licencję prawniczą.

Projektowana ustawa reguluje rynek usług prawnych w zakresie przedmiotowym przez kompleksowe uregulowanie warunków uprawniających do świadczenia usług prawnych w ramach prowadzonej działalności gospodarczej oraz w aspekcie podmiotowym przez określenie obowiązków i praw osób posiadających licencję prawniczą i zasady nadzoru nad osobami posiadającymi licencję prawniczą. Zgodnie z art. 2 ust. 1 działalność gospodarcza polegająca na świadczeniu usług prawnych może być prowadzona wyłącznie przez osobę posiadającą licencję prawniczą lub przez przedsiębiorcę, jeżeli powierza on czynności wchodzące w zakres licencji prawniczej osobie posiadającej licencję prawniczą, pod warunkiem zawarcia umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone przy świadczeniu usług prawnych.

Definicja ta odzwierciedla rzeczywiste czynności dokonywane przez prawnika w ramach prowadzonej działalności gospodarczej i jest pozbawiona niejasności, jaką zawiera art. 4 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze oraz art. 6 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych¹⁾. Niejasności te wynikają z faktu, że brak jest legalnej definicji pojęcia „pomoc prawna”. W jej zakresie może mieścić się każda czynność wykonywana przez adwokata lub radcę prawnego, w tym również skopiowanie i udostępnienie klientowi Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej,

1 ¹⁾ Zgodnie z art. 4. ust. 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. zawód adwokata polega na świadczeniu pomocy prawnej, a w szczególności na udzielaniu porad prawnych, sporządzaniu opinii prawnych, opracowywaniu projektów aktów prawnych oraz występowaniu przed sądami i urzędami. Wykonywanie zawodu radcy prawnego definiuje art. 6 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r., zgodnie z którym zawód radcy prawnego polega na świadczeniu pomocy prawnej, a w szczególności na udzielaniu porad prawnych, sporządzaniu opinii prawnych, opracowywaniu projektów aktów prawnych oraz występowaniu przed sądami i urzędami.

podczas gdy czynności dokonywane przez prawnika to w istocie czynności wchodzące w zakres każdej z licencji prawniczych.

Art. 2 projektu ustawy określa katalog podmiotów uprawnionych do świadczenia usług prawniczych. Tak przyjęta konstrukcja, wraz z sankcją karną określoną w art. 51, wyklucza możliwość świadczenia usług prawniczych przez podmioty inne niż uprawnione w myśl art. 2 projektu ustawy, jednocześnie nie ograniczając świadczenia pomocy prawnej przez adwokatów i radców prawnych.

Prowadzenie działalności gospodarczej polegającej na świadczeniu usług prawniczych będzie działalnością regulowaną w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej. Umożliwi to Prawniczej Komisji Licencyjnej weryfikację uprawnień przedsiębiorców do świadczenia usług prawniczych oraz pozwoli na kontrolę przestrzegania obowiązku posiadania ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za szkody wynikłe ze świadczenia usług prawniczych.

Przepisy projektu ustawy nie będą miały zastosowania do osób świadczących pomoc prawną na podstawie przepisów ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1058, z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1059, z późn. zm.). Ustawy te w sposób kompleksowy regulują zasady wykonywania zawodu adwokata i radcy prawnego i brak jest podstaw, aby w oparciu o przepisy projektowanej ustawy o licencjach prawniczych ingerować w zasady świadczenia pomocy prawnej przez adwokatów i radców prawnych.

Ustawa wprowadza nowoczesny i oparty na zasadzie konkurencji mechanizm zdobywania uprawnień zawodowych przez absolwentów wydziałów prawa, który w sposób samoistny będzie mógł ewoluować w ramach ustawy w przypadku zmian na rynku usług prawniczych lub potrzeb społecznych. Tego typu mechanizmów, uwzględniających specjalizację prawnika i aktualne potrzeby rynku, są pozbawione dotychczasowe modele kształcenia przewidziane w ustawie o radcach prawnych i ustawie o adwokaturze.

Zgodnie z projektem osoba, która ukończyła wyższe studia prawnicze, będzie mogła złożyć do Prawniczej Komisji Licencyjnej wnioski o przyznanie licencji prawniczej I stopnia, która będzie uprawniać do udzielania porad prawnych na etapie przedsądowym oraz do występowania przed sądami powszechnymi (z wyłączeniem

spraw rodzinnych, opiekuńczych, postępowania w sprawach nieletnich, spraw o przestępstwa i przestępstwa skarbowe) na podstawie pełnomocnictwa substytucyjnego udzielonego przez osobę posiadającą licencję prawniczą co najmniej II stopnia, adwokata lub radcy prawnego. Działalność prowadzona w ten sposób daje możliwość uzyskania po dwóch latach licencji prawniczej II stopnia, która z kolei uprawnia do występowania przed sądami i trybunałami samodzielnie, jednakże z wyłączeniem spraw rodzinnych, opiekuńczych, postępowania w sprawach nieletnich, spraw o przestępstwa i przestępstwa skarbowe. Te ostatnie sprawy są zastrzeżone dla osób posiadających licencję prawniczą III stopnia. Ponieważ licencja prawnicza II stopnia rozszerza uprawnienia tylko o możliwość samodzielnego występowania przed sądami i trybunałami, projekt ustawy przewiduje, że jako doświadczenie zawodowe niezbędne do uzyskania licencji prawniczej II stopnia przyjmuje się występowanie w charakterze pełnomocnika procesowego w co najmniej 50 posiedzeniach sądowych wyznaczonych w celu przeprowadzenia rozprawy, w nie mniej niż 10 sprawach. Taka regulacja powoduje, że w sposób bezpieczny dla klienta osoby posiadające licencję prawniczą I stopnia zdobywają doświadczenie zawodowe w występowaniu przed sądami, umożliwiające uzyskanie licencji prawniczej II stopnia. Na podobnych zasadach występują przed sądami aplikanci adwokaccy²⁾ i radcowscy³⁾. Taki system nie jest zagrożeniem dla interesów klienta, ponieważ osoba posiadająca licencję prawniczą co najmniej II stopnia, adwokat lub radca prawny, udzielający dalszego pełnomocnictwa osobie posiadającej licencję prawniczą I stopnia, ponosi odpowiedzialność solidarną wraz z ustanowionym dalszym pełnomocnikiem za czynności przez niego dokonywane (art. 49 projektu ustawy). Dzięki tej konstrukcji osoba udzielająca pełnomocnictwa substytucyjnego musi dołożyć najwyższej staranności w doborze substytutu, pod rygorem ponoszenia odpowiedzialności za dokonane przez niego błędy tak jak za swoje własne.

Uprawnienie do uzyskania licencji prawniczej III stopnia przysługuje po zaliczeniu

2 ²⁾ Zgodnie z art. 77 ustawy – Prawo o adwokaturze po sześciu miesiącach aplikacji adwokackiej aplikant adwokacki może zastępować adwokata przed sądem rejonowym, organami ścigania, organami państwowymi, samorządowymi i innymi instytucjami, a po roku i sześciu miesiącach aplikacji adwokackiej aplikant adwokacki może także zastępować adwokata przed innymi sądami, z wyjątkiem Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu.

3 ³⁾ Zgodnie z art. 35¹ ustawy o radcach prawnych po upływie sześciu miesięcy od rozpoczęcia aplikacji radcowskiej aplikant radcowski może zastępować radcę prawnego przed sądem rejonowym i organami administracji pierwszej instancji, a po dwóch latach aplikacji aplikant radcowski może zastępować radcę prawnego przed innymi sądami, z wyjątkiem Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego.

państwowego egzaminu, który weryfikuje wiedzę kandydata 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 oraz po odbyciu praktyki polegającej na występowaniu przed sądami w ww. sprawach. Jedynie na tym etapie – uzyskania licencji prawniczej III stopnia – projekt ustawy przewiduje weryfikację kandydatów w formie egzaminu. Wynika to ze szczególnego charakteru spraw rodzinnych, opiekuńczych, postępowania w sprawach nieletnich, spraw o przestępstwa i przestępstwa skarbowe, czyli spraw, w których błąd w sztuce może mieć charakter nieodwracalny i może nie zostać zrekompensowany przez ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej.

Projekt ustawy przewiduje nowoczesny i oparty na zasadach konkurencji system zdobywania doświadczenia zawodowego przez prawników, niezbędny do uzyskania licencji prawniczej II stopnia. Kandydat może zdobywać doświadczenie zawodowe na dwa sposoby:

- 1) w ramach licencji prawniczej I stopnia – występując przed sądami powszechnymi jako pełnomocnik substytucyjny;
- 2) kończąc szkolenie w jednostkach szkoleniowych akredytowanych przez Prawnica Komisję Licencyjną.

Doświadczenie zawodowe określone w pkt 1 jest zdobywane w oparciu o własną przedsiębiorczość i zaradność kandydata. Ustawa w ten sposób nie narzuca zamkniętego programu praktycznej nauki zawodu, ale poddaje je weryfikacji i aktualnym potrzebom rynku – klientów. Kandydat będzie zdobywał doświadczenie zawodowe w ramach tych spraw, na które jest popyt, i w związku z tym rozwijał specjalizację, która znajduje odzwierciedlenie w aktualnych potrzebach społecznych.

Alternatywą dla zdobywania doświadczenia zawodowego w ramach licencji prawniczej I stopnia jest ukończenie szkolenia w jednostkach szkoleniowych akredytowanych przez Prawnica Komisję Licencyjną. Akredytacja będzie przyznawana jednostkom, które spełnią minimalne wymogi programowe określone w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości. Przyjęty mechanizm nie ogranicza liczby jednostek uprawnionych do szkolenia kandydatów, co spowoduje, że będą one miały możliwość konkurencji między sobą zarówno ceną za szkolenie, jak i jego poziomem. W obecnym stanie

prawnym szkoleniem praktycznym kandydatów zajmuje się jedynie samorząd adwokacki i samorząd radców prawnych.

Osobami uprawnionymi do uzyskania licencji prawniczej II stopnia, bez konieczności udokumentowania występowania w charakterze pełnomocnika procesowego, w co najmniej 50 posiedzeniach sądowych wyznaczonych w celu przeprowadzenia rozprawy w nie mniej niż 10 sprawach lub ukończenia szkolenia w jednostce akredytowanej, są osoby, które:

- a) posiadają stopień naukowy doktora nauk prawnych,
 - b) w okresie 8 lat poprzedzających datę złożenia wniosku o przyznanie licencji prawniczej pracowały co najmniej trzy miesiące na stanowisku asesora notarialnego lub prowadziły kancelarię notarialną,
 - c) w okresie 8 lat poprzedzających datę złożenia wniosku o przyznanie licencji prawniczej pracowały co najmniej 3 miesiące na stanowisku referendarza sądowego,
 - d) w okresie 8 lat poprzedzających datę złożenia wniosku o przyznanie licencji prawniczej pracowały co najmniej rok na stanowisku asystenta sędziego,
 - e) w okresie 8 lat poprzedzających datę złożenia wniosku o przyznanie licencji prawniczej pracowały co najmniej 3 miesiące na stanowisku asesora komorniczego lub prowadziły kancelarię komorniczą,
 - f) w okresie 8 lat poprzedzających datę złożenia wniosku o przyznanie licencji prawniczej były wpisane na listę doradców podatkowych,
 - g) w okresie 8 lat poprzedzających datę złożenia wniosku o przyznanie licencji prawniczej były wpisane na listę rzeczników patentowych,
 - h) w okresie 8 lat poprzedzających datę złożenia wniosku o przyznanie licencji prawniczej przez co najmniej 3 lata były zatrudnione w urzędzie organu władzy publicznej i wykonywały wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane z obsługą prawną tego organu lub legislacją
- jednakże pod warunkiem, że osoby te spełnią wymogi niezbędne do przyznania licencji prawniczej I stopnia, czyli: posiadają pełną zdolność do czynności prawnych i korzystają z pełni praw publicznych, posiadają nieposzlakowaną opinię, nie były

karane za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwa skarbowe oraz ukończyły wyższe studia prawnicze w Polsce i uzyskały tytuł magistra lub ukończyły prawnicze studia zagraniczne uznane w Polsce.

W katalogu tym znalazły się osoby, których wiedza jest wystarczająca do rzetelnego reprezentowania klientów przed sądami. Ponadto osoby te są specjalistami z określonej dziedziny prawa, co daje gwarancję należytego świadczenia usług prawniczych na rynku opartym na zasadzie konkurencji i specjalizacji.

Przyjęty model trójstopniowego systemu licencji został tak opracowany, aby licencją podstawową była licencja II stopnia dająca możliwość reprezentacji klientów we wszystkich sprawach z wyjątkiem spraw rodzinnych, opiekuńczych, postępowania w sprawach nieletnich, spraw o przestępstwa i przestępstwa skarbowe. Prawnik, który chciałby występować w tych sprawach, musi zdać egzamin prawniczy przed Prawniczą Komisją Licencyjną. Dzięki takiej regulacji do egzaminu prawniczego będą przystępowały osoby, które są zainteresowane rozwijaniem specjalizacji w dziedzinach prawa objętych zakresem licencji III stopnia, a osoby, które nie są zainteresowane rozwijaniem tej specjalizacji, mogą z powodzeniem funkcjonować na rynku w oparciu o zakres licencji prawniczej II stopnia, albo nawet I stopnia, jeżeli prowadzona przez nich działalność gospodarcza nie będzie obejmowała występowania przed sądami. Obecny system kształcenia praktycznego prawników w oparciu o ustawę – Prawo o adwokaturze i ustawę o radcach prawnych nie przewiduje tak elastycznego mechanizmu. Kandydat jest szkolony w celu wykonywania zawodu adwokata lub radcy prawnego i brak jest możliwości uzyskania uprawnień częściowych, które dla kandydata będą wystarczające do wykonywania czynności prawniczych w zakresie przyjętej przez niego działalności.

Wymogu uzyskania pozytywnego wyniku z egzaminu na III stopień licencji i legitymowania się doświadczeniem w występowaniu przed sądami nie stosuje się do osób, które:

- 1) posiadają tytuł naukowy profesora lub stopień naukowy doktora habilitowanego nauk prawnych,
- 2) po 1 stycznia 1991 r.:
 - a) zdały egzamin sędziowski, prokuratorski, adwokacki lub radcowski,

- b) pełniły urząd sędziego,
- c) pracowały na stanowisku prokuratora,
- d) były wpisane na listę adwokatów,
- e) były wpisane na listę radców prawnych,

3) w okresie 8 lat poprzedzających datę złożenia wniosku o przyznanie licencji prawniczej pracowały co najmniej 3 miesiące na stanowisku radcy lub starszego radcy Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa

– albowiem wiedza i doświadczenie tych osób w zakresie znajomości prawa niezbędnego do świadczenia usług prawniczych w pełnym zakresie nie budzi wątpliwości.

Oprócz precyzyjnie określonych przesłanek uprawniających do uzyskania licencji prawniczej, projekt ustawy przewiduje katalog osób, którym Prawnicza Komisja Licencyjna odmawia przyznania licencji (art. 23) lub cofa licencję już udzieloną (art. 24). Licencji prawniczej nie mogą bowiem uzyskać m.in. członkowie samorządu adwokackiego, radców prawnych, notarialnego, rzeczników patentowych lub komorniczego. Osoby te podlegają własnym regulacjom prawnym, określającym w sposób kompleksowy zasady wykonywania określonego zawodu. Dzięki tej zasadzie zostanie wyeliminowana sytuacja, w której osoby te podlegałyby dwóm odrębnym regulacjom prawnym. Ponadto, istnieje możliwość odmowy przyznania licencji prawniczej osobom, które zostały negatywnie zweryfikowane w ramach świadczenia innego zawodu prawniczego, sprawowania urzędu lub zajmowania stanowiska, jeżeli wobec tych osób zapadły prawomocne orzeczenia dyscyplinarne bądź karne, na mocy których zostały one pozbawione możliwości wykonywania danego zawodu prawniczego, pełnienia urzędu lub zajmowania stanowiska.

Można łączyć wykonywanie zawodu doradcy podatkowego ze świadczeniem usług prawniczych w oparciu o ustawę o licencjach prawniczych i świadczeniu usług prawniczych, albowiem zgodnie z art. 31 ust. 4 ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym doradca podatkowy wykonujący ten zawód może również wykonywać doradztwo prawne, ekonomiczne, finansowe oraz usługi w zakresie rzeczoznawstwa, jeżeli posiada uprawnienia lub kwalifikacje określone w odrębnych przepisach.

Podstawową przesłanką do uzyskania licencji prawniczej III stopnia – czyli tej dającej możliwość świadczenia usług prawniczych włącznie z występowaniem w sprawach rodzinnych, opiekuńczych, w postępowaniu w sprawach nieletnich, w sprawach o przestępstwa i przestępstwa skarbowe, jest zdanie egzaminu przed Prawniczą Komisją Licencyjną. Celem egzaminu jest sprawdzenie wiedzy kandydata koniecznej dla należytego reprezentowania swoich klientów w sprawach rodzinnych, opiekuńczych, w postępowaniu w sprawach nieletnich oraz w sprawach o przestępstwa i przestępstwa skarbowe. W związku z tym, przedmiotem egzaminu jest tylko zakres materiału dotyczący tych dziedzin prawa. W pozostałym zakresie wiedza prawnicza kandydata została zweryfikowana w trakcie kilkunastu egzaminów przeprowadzonych w czasie trwania wyższych studiów prawniczych oraz w trakcie samodzielnego wykonywania czynności prawniczych w oparciu o licencję prawniczą I i II stopnia.

Egzamin polega na rozwiązaniu testu jednokrotnego wyboru. Taka konstrukcja wychodzi na przeciw ogólnym tendencjom do odstępowania od egzaminów ustnych, jako tych dających najszersze pole do nadużyć. Ponadto umiejętność prawidłowego – werbalnego formułowania wypowiedzi została zweryfikowana w trakcie wyższych studiów prawniczych oraz w czasie świadczenia usług prawniczych na podstawie licencji prawniczej II stopnia – w trakcie bezpośredniego kontaktu z klientami i brak jest merytorycznych podstaw, aby weryfikować ją powtórnie. Powtórne weryfikowanie tych samych umiejętności i wiedzy kwestionowałoby potrzebę istnienia i pozytywnego ukończenia pięcioletnich, magisterskich, prawniczych studiów wyższych.

Projektowana ustawa nie ogranicza form prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby świadczące usługi prawnicze. W związku z tym, osoby te mogą prowadzić działalność w każdej formie dopuszczalnej przepisami prawa – włącznie ze spółkami kapitałowymi. Ograniczenia co do form prowadzenia działalności gospodarczej dotyczące adwokatów i radców prawnych⁴⁾ nie znajdują uzasadnienia dla prowadzenia

4 ⁴⁾ Zgodnie z art. 4a ust. 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. adwokat wykonuje zawód w kancelarii adwokackiej, w zespole adwokackim oraz w spółce cywilnej, jawnej, partnerskiej lub komandytowej, przy czym wspólnikami w spółkach cywilnej, jawnej i partnerskiej oraz komplementariuszami w spółce komandytowej mogą być wyłącznie adwokaci lub adwokaci i radcowie prawni, a także prawnicy zagraniczni wykonujący stałą praktykę na podstawie ustawy z dnia 5 lipca 2002 r. o świadczeniu przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 126, poz. 1069), a wyłącznym przedmiotem działalności takich spółek jest świadczenie pomocy prawnej.

Katalog form prawnych, w których radca prawny może prowadzić działalność, jest zawarty w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, zgodnie z którym radca prawny wykonuje zawód w ramach stosunku pracy, na podstawie umowy cywilnoprawnej, w kancelarii radcy prawnego oraz w spółce cywilnej, jawnej lub partnerskiej z wyłącznym udziałem radców prawnych lub radców prawnych i adwokatów, albo w spółce

działalności gospodarczej o charakterze czysto usługowym. Kancelarie prawne prowadzące działalność w formie spółek kapitałowych są bardziej przejrzyste pod względem finansowym dla potencjalnego klienta. Spółka taka musi corocznie składać w Krajowym Rejestrze Sądowym zatwierdzony przez zgromadzenie wspólników bilans za ostatni rok obrotowy. W bilansie szczegółowo są określone środki finansowe spółki oraz kwota jej zadłużenia. Dane zawarte w rejestrze i aktach spółki, znajdujących się w Krajowym Rejestrze Sądowym, są jawne dla każdej osoby, w związku z tym potencjalny klient może samodzielnie zweryfikować potencjał ekonomiczny kancelarii przed powierzeniem jej trudnej i odpowiedzialnej pod względem finansowym sprawy. Brak ograniczeń w zakresie kategorii wspólników doprowadzi do wzrostu poziomu merytorycznego świadczonych usług. Obecnie na rynku usług prawniczych jest obecna tendencja, zgodnie z którą do świadczenia usług prawniczych na najwyższym poziomie niezbędna jest – oprócz wiedzy prawniczej – wiedza specjalistyczna z zakresu prowadzonej przez prawnika sprawy. Brak jest przeciwwskazań, aby wspólnikiem prawnika specjalizującego się w doradztwie prawnym z dziedziny np. informatyki był informatyk. Współpraca tych osób pozwoli na świadczenie usług prawniczych na dużo wyższym poziomie, niż w przypadku spółki, w której jedynymi wspólnikami będą prawnicy.

W rozdziale 6 projektu ustawy został uregulowany zakres obowiązków i praw osób posiadających licencje prawnicze w zakresie zarówno obowiązków związanych ze świadczeniem usług prawniczych, konfliktu interesów, jak i tajemnicy zawodowej. Podobne uregulowania dotyczą adwokatów i radców prawnych, jednakże w większości są one zawarte w kodeksach etyki uchwalanych przez właściwe samorzady zawodowe. Z uwagi, że działalność osób wykonujących czynności prawnicze nie jest oparta o przymusową przynależność do określonego samorządu zawodowego, zakres ich praw i obowiązków powinien być zawarty w akcie prawnym powszechnie obowiązującym. Ponadto te uregulowania są niezbędne, aby osoby posiadające licencję prawniczą mogły świadczyć usługi prawnicze na zasadach konkurencyjnych w stosunku do innych prawniczych grup zawodowych. Różnica między zasadami wykonywania zawodu adwokata lub radcy prawnego a osobą posiadającą licencję prawniczą sprowadza się w zasadzie tylko do tego, że w przypadku adwokatów

komandytowej, w której komplementariuszami są wyłącznie radcowie prawni lub radcowie prawni i adwokaci, przy czym wyłącznym przedmiotem działalności takich spółek jest świadczenie pomocy prawnej.

i radców prawnych zasady wykonywania zawodu są uchwalane przez organy właściwego samorządu zawodowego jako kodeksy etyki zawodowej, a w przypadku osób posiadających licencję prawniczą będą zawarte w ustawie.

Ustawa nie przewiduje, jak to wynika z ustawy o adwokaturze i ustawy o radcach prawnych, stawek minimalnych za świadczenie usług prawniczych, poddając ich regulację prawom rynku i konkurencji. Jednakże w przypadku wprowadzenia odmiennych, nowych zasad wynagradzania adwokatów i radców prawnych, osoby świadczące usługi prawnicze powinny zostać objęte analogicznymi uregulowaniami.

W przypadku naruszenia ustawowych obowiązków przez osoby posiadające licencje prawnicze projekt przewiduje następujące sankcje:

- 1) karę pieniężną w wysokości od jednej piątej do dwukrotności minimalnego wynagrodzenia za pracę, o którym mowa w ustawie z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. Nr 200, poz. 1679, z 2004 r. Nr 240, poz. 2407 oraz z 2005 r. Nr 157, poz. 1314) – sankcja ta jest nakładana w przypadku niedopełnienia obowiązków zawiadomienia Prawniczej Komisji Licencyjnej o zmianie danych określonych w art. 20 ust. 2;
- 2) zawieszenie licencji na okres od 3 miesięcy do 3 lat – sankcja jest nakładana w przypadku naruszenia obowiązków, o których mowa w art. 41-45 projektu ustawy;
- 3) cofnięcie licencji prawniczej – sankcja jest nakładana w przypadku zawieszenia licencji, na łączny okres powyżej 5 lat za naruszenie obowiązków z art. 41-45 projektu ustawy oraz w przypadku działania z zamiarem wyrządzenia szkody swojemu mocodawcy.

Powyższe sankcje są nakładane w oparciu o przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego przez Prawniczą Komisję Licencyjną.

Nadzór nad działalnością osób świadczących usługi prawnicze sprawuje jednostka organizacyjna działająca przy Ministrze Sprawiedliwości – Prawnicza Komisja Licencyjna (zwana dalej Komisją). Komisja składa się z przewodniczącego, 3 zastępców przewodniczącego i 6 członków, powoływanych przez Ministra Sprawiedliwości, na 5-letnią kadencję, spośród osób, które spełniają przesłanki

określone w art. 6 ust. 2 projektu ustawy.

Aby usprawnić działalność Komisji przyjęto zasadę, że uchwały w sprawach przyznania licencji, przywrócenia licencji, nałożenia kary pieniężnej, zawieszenia, cofnięcia bądź stwierdzenia wygaśnięcia licencji, a także uchwały w sprawie odmowy dopuszczenia do egzaminu na III stopień licencji, Prawnicza Komisja Licencyjna podejmuje większością głosów w trzyosobowym składzie. Dzięki takiej konstrukcji w sprawach bieżących będą mogły działać jednocześnie trzy składy, co z jednej strony pozwoli na sprawną działalność, a z drugiej zapewni wykonywanie czynności merytorycznych bezpośrednio przez Komisję.

Wynagrodzenie członków Komisji zostało określone analogicznie jak wynagrodzenie członków Krajowej Rady Pomocy Prawnej przewidziane w art. 14 autopoprawki do rządowego projektu ustawy o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej przyznawanej przez państwo osobom fizycznym.

W projekcie ustawy przyjęto zasadę, że w skład Komisji nie może wchodzić osoba będąca członkiem samorządu adwokackiego, samorządu radców prawnych lub osoba posiadająca licencję prawniczą. Osoby te zostały wyłączone z uczestnictwa w Komisji, aby wyeliminować ryzyko wpływu zarówno przedstawicieli konkurencyjnych grup zawodowych, jak i osób posiadających licencję prawniczą na działalność Komisji.

Aby zapewnić kontrolę instancyjną decyzji wydawanych przez Komisję wprowadzono zasadę, że uchwały Komisji wydawane w indywidualnych sprawach są decyzjami administracyjnymi, od których przysługuje odwołanie do Ministra Sprawiedliwości jako organu wyższego stopnia. Ponieważ decyzja Ministra Sprawiedliwości wydana w postępowaniu odwoławczym jest ostateczna w toku instancji, stronie będzie przysługiwała skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, na zasadach określonych w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, z 2004 r. Nr 162, poz. 1692, z 2005 r. Nr 94, poz. 788, Nr 169, poz. 1417 i Nr 250, poz. 2118 oraz z 2006 r. Nr 38, poz. 268). W związku z tym jest zapewniona sądowa kontrola decyzji administracyjnych wydawanych przez Prawniczą Komisję Licencyjną.

Projektowana ustawa przewiduje sankcje karne – karę grzywny do 50 000 zł za świadczenie usług prawniczych bez wymaganych ustawą uprawnień oraz za wykonywanie czynności wchodzących w zakres licencji prawniczej bez licencji

prawniczej. Tej samej karze będą podlegały osoby, które będą świadczyły usługi prawnicze, nie powierzając wykonywania czynności prawniczych osobom posiadającym licencję prawniczą. Należy zaznaczyć, że podmiotem uprawnionym do świadczenia usług prawniczych są osoby wymienione w art. 2 projektu ustawy pod warunkiem posiadania ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone przy świadczeniu usług prawniczych. W związku z tym sankcją karną z art. 51 projektu ustawy objęte są również podmioty świadczące usługi prawnicze bez wymaganego ubezpieczenia. Potrzeba wprowadzenia sankcji karnych wynika z faktu, że projekt ustawy reguluje rynek usług prawniczych w sposób kompleksowy i jednym z jego celów jest zapobieżenie świadczeniu usług prawniczych przez osoby nie objęte zakresem podmiotowym projektowanej ustawy. Zakaz świadczenia usług prawniczych bez wymaganej licencji nie wpłynie jednakże w sposób ujemny na możliwość świadczenia tych usług przez absolwentów wydziałów prawa, albowiem w projekcie ustawy w maksymalny sposób uproszczono formalizm związany z uzyskiwaniem licencji prawniczych.

Ponadto odpowiedzialności karnej poddano osoby, które dołączają nieprawdziwe oświadczenie do wniosku o przyznanie lub przywrócenie licencji prawniczej. Zapis ten ma przeciwdziałać próbom uzyskania licencji prawniczej przez osoby nie spełniające wymogów zawartych w ustawie. Ponadto przestępstwo z art. 52 projektu ustawy będzie przestępstwem umyślnym, co zamyka kandydatowi drogę do uzyskania licencji prawniczej w przyszłości.

Rozdział 8 projektu ustawy zawiera zmiany w przepisach obowiązujących w celu dostosowania przepisów innych ustaw do założeń projektu ustawy.

Celem norm zawartych w art. 86 projektu jest umożliwienie osobom, które posiadają doświadczenie w zakresie świadczenia usług prawniczych, uzyskanie licencji prawniczej II stopnia. Przepis ten jest wzorowany na art. 84 i 85 ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym, albowiem po pierwsze, podobnie jak w przypadku ustawy o doradztwie podatkowym, ustawa o zasadach świadczenia usług prawniczych i o licencjach prawniczych sanuje obecną sytuację na rynku, a po drugie, dzięki przyjęciu analogicznych rozwiązań, będzie uproszczona wykładnia art. 86 projektu ustawy dzięki doświadczeniom związanym ze stosowaniem art. 84 i 85 ustawy o doradztwie podatkowym.

Zakaz wykonywania czynności prawniczych bez posiadania licencji prawniczej będzie obowiązywał po 12 miesiącach od dnia wejścia w życie ustawy (art. 66 projektu). Umożliwi to osobom, które prowadzą działalność gospodarczą polegającą na świadczeniu usług prawniczych, dostosowanie swojej działalności do wymogów ustawy, zwłaszcza w zakresie wymogu zapewnienia bezpośredniego wykonywania czynności prawniczych przez osoby ze stosowną licencją prawniczą.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Podmioty objęte projektem

Projekt dotyczy osób, które ukończyły wyższe studia prawnicze, świadczą usługi prawnicze, nie są członkami samorządu zawodowego adwokatów i radców prawnych. Ponadto zakres projektu ustawy obejmuje osoby, które z przyczyn zawodowych, osobistych lub majątkowych nie mają możliwości odbycia 3,5-letniej odpłatnej aplikacji adwokackiej lub radcowskiej, albo nie są zainteresowane wykonywaniem zawodu zaufania publicznego.

2. Cel wprowadzenia ustawy:

- kompleksowa regulacja rynku usług prawniczych,
- zwiększenie na rynku liczby prawników uprawnionych do występowania przed sądami i trybunałami,
- wprowadzenie konkurencji między podmiotami zawodowo zajmującymi się udzielaniem porad prawnych, sporządzaniem opinii prawnych, pism procesowych, występowaniem przed sądami i trybunałami, organami dochodzeniowo-śledczymi, a także organami administracji publicznej i podmiotami wykonującymi zadania z

zakresu administracji publicznej,

– zapewnienie dostępu do usług prawniczych osobom, których stan majątkowy z jednej strony jest zbyt wysoki, aby uzasadniał przyznanie pełnomocnika procesowego z urzędu, a z drugiej zbyt niski, aby zapewnić opiekę prawną adwokata lub radcy prawnego z uwagi na wysokość stawek ich wynagrodzenia.

3. Wpływ ustawy na sektor finansów publicznych, rynek pracy, konkurencyjność gospodarki i rozwój regionalny

Ustawa spowoduje przychody w budżecie państwa. Ustawa będzie miała pozytywny wpływ na rynek pracy i konkurencyjność gospodarki.

Projektowana ustawa wpłynie pozytywnie na rynek pracy przez umożliwienie absolwentom wydziałów prawa wcześniejszego rozpoczęcia działalności zarobkowej we własnym imieniu – jednakże przy zachowaniu mechanizmów chroniących interesy ich klientów.

Zwiększenie na rynku liczby prawników mających możliwość świadczenia usług prawniczych zwiększy bezpieczeństwo obrotu prawnego oraz przyczyni się do przyspieszenia postępowań sądowych. Dzięki właściwej obsłudze prawnej, sprawy osób, które do tej pory nie korzystały z usług prawników z uwagi na wysokie koszty tych usług, będą lepiej przygotowane pod względem merytorycznym, zarówno na etapie przedsądowym, jak i sądowym.

Na zwiększeniu liczby prawników prowadzących działalność w oparciu o ustawę o licencjach prawniczych skorzystają w pierwszej kolejności osoby fizyczne, których stan majątkowy z jednej strony był zbyt wysoki, aby uzasadniał przyznanie pełnomocnika procesowego z urzędu, a z drugiej zbyt niski, aby zapewnić opiekę prawną adwokata lub radcy prawnego z uwagi na wysokość stawek ich wynagrodzenia. W przypadku osób prowadzących działalność gospodarczą ulegnie zwiększeniu dostępność do usług prawniczych dla osób działających w sektorze MSP (małych i średnich przedsiębiorstw). Przedsiębiorcy z sektora MSP do tej pory korzystali z usług prawniczych (głównie oferowanych przez radców prawnych) sporadycznie, powierzając jedynie sprawy o największym stopniu zagrożenia dla

ich majątku lub funkcjonowania na rynku. Pozbawieni byli jednakże stałej pomocy prawnej w czynnościach związanych z bieżącą obsługą prawną obrotu gospodarczego.

4. Skutki finansowe

Wejście w życie przedmiotowego projektu ustawy spowoduje skutki finansowe dla budżetu państwa w roku 2007 i 2008 w części 37 „Sprawiedliwość” zarówno po stronie wydatków, jak i po stronie dochodów.

Należy podkreślić, że w przypadku wejścia w życie ustawy w 2007 r., wydatki związane z wynagrodzeniami dla Prawniczej Komisji Licencyjnej zostaną zabezpieczone w ramach wewnętrznych przesunięć w budżecie państwa w części 37 „Sprawiedliwość”.

Jednocześnie należy podkreślić, że wydatki związane z realizacją zadań wynikających z przedmiotowego projektu ustawy na 2008 r. zostaną uwzględnione podczas prac nad projektem budżetu w części 37 „Sprawiedliwość” na 2008 r.

Wejście w życie projektu ustawy o licencjach prawniczych spowoduje zwiększenie dochodów do budżetu państwa z tytułu wpływów z opłat za przyznanie akredytacji do przeprowadzania szkoleń na licencję prawniczą, opłat za egzamin prawniczy, opłat za uzyskanie licencji prawniczej oraz opłat za wpis do rejestru działalności regulowanej.

Wysokość dochodów budżetu państwa z tych tytułów zarówno w 2007 r., jak i 2008 r. jest obecnie niemożliwe do oszacowania z uwagi na brak jakichkolwiek informacji o liczbie osób, które będą się ubiegać o uzyskanie w tych latach licencji prawniczej oraz danych o ilości jednostek, które będą się starały uzyskać akredytację do przeprowadzania szkoleń na licencję prawniczą.

Rok 2007

Wydatki

Zakładając – z uwagi na termin prac legislacyjnych i parlamentarnych – że projekt

ustawy wejdzie w życie w czwartym kwartale 2007 r., to wydatki z tym związane szacuje się na poziomie – 246 334,40 zł.

1) Wydatki na wynagrodzenia dla Prawniczej Komisji Licencyjnej – 142 334,40 zł, w tym:

- przewodniczący: $1\,459,84\text{ zł (kwota bazowa)} * 4\text{ (mnożnik kwoty bazowej)} = 5\,839,36\text{ zł} * 3\text{ miesiące} = 17\,518,08\text{ zł}$,
- zastępca przewodniczącego: $1\,459,84\text{ zł (kwota bazowa)} * 3,5\text{ (mnożnik kwoty bazowej)} = 5\,109,44\text{ zł} * 3\text{ miesiące} * 3 = 45\,984,96\text{ zł}$,
- członkowie Komisji: $1\,459,84\text{ zł (kwota bazowa)} * 3\text{ (mnożnik kwoty bazowej)} = 4\,379,52\text{ zł} * 3\text{ miesiące} = 13\,138,56 * 6\text{ członków} = 78\,831,36\text{ zł}$;

2) Wydatki na wynagrodzenia oraz utworzenie stanowisk pracy dla pracowników obsługujących Prawniczą Komisję Licencyjną – 104 000 zł:

- 5 pracowników * 3 600 zł (średnie wynagrodzenie) * 3 miesiące = 54 000 zł,
- utworzenie stanowisk pracy: 5 osób * 10 000 zł (koszt utworzenia stanowiska pracy) = 50 000 zł.

Dochody

Wpływy z opłat za wydanie licencji prawniczej (50% minimalnego wynagrodzenia za pracę) oraz wpływy z opłat za przyznanie akredytacji do przeprowadzania szkoleń na licencję prawniczą (dwudziestokrotność minimalnego wynagrodzenia) – trudno jest oszacować, ile osób w 2007 r. może się ubiegać o uzyskanie licencji prawniczej oraz ile jednostek będzie się starać w 2007 r. o przyznanie akredytacji.

Rok 2008

Wydatki (I+II) – 822 837,60 zł

I. Wydatki na utworzenie Prawniczej Komisji Licencyjnej wyniosą w 2008 r.

– 803 337,60 zł

1) Wydatki na wynagrodzenia dla Prawniczej Komisji Licencyjnej

– 569 337,60 zł, w tym:

- przewodniczący: $1\,459,84\text{ zł (kwota bazowa)} * 4 \text{ (mnożnik kwoty bazowej)} = 5\,839,36\text{ zł} * 12 \text{ miesięcy} = 70\,072,32\text{ zł}$,
- zastępca przewodniczącego: $1\,459,84\text{ zł (kwota bazowa)} * 3,5 \text{ (mnożnik kwoty bazowej)} = 5\,109,44\text{ zł} * 12 \text{ miesięcy} * 3 \text{ (zastępców)} = 183\,939,84\text{ zł}$,
- członkowie Komisji: $1\,459,84\text{ zł (kwota bazowa)} * 3 \text{ (mnożnik kwoty bazowej)} = 4\,379,52\text{ zł} * 12 \text{ miesięcy} = 52\,554,24\text{ zł} * 6 \text{ członków} = 315\,325,44\text{ zł}$;

2) Wydatki na wynagrodzenia dla pracowników obsługujących Prawniczą Komisję Licencyjną – 234 000 zł

$5 \text{ pracowników} * 3\,600\text{ zł (średnie wynagrodzenie)} * 13 \text{ miesięcy (12 miesięcy + dwr)} = 234\,000\text{ zł}$.

II. Wydatki związane z przeprowadzeniem egzaminu na III stopień licencji (1+2+3) – 19 500 zł

- 1) Obsługa administracyjno-biurowa – ok. 10 000 zł;
- 2) Ogłoszenie w dzienniku ogólnopolskim o terminie przeprowadzenia egzaminu – ok. 4 500 zł;
- 3) Wynajęcie pomieszczeń na przeprowadzenie egzaminu – ok. 5 000 zł.

Wysokość wydatków oszacowano uwzględniając, że w 2008 r. do egzaminu będą mogły przystąpić osoby, którym w 2007 r. przyznano licencję prawniczą II stopnia.

Ponadto z brzmienia art. 36 ust. 1 przedmiotowego projektu wynika, że egzamin przeprowadza się co najmniej raz w roku, zatem w przypadku większej ilości egzaminów powyższe wydatki mogą ulec zwiększeniu.

Dochody

- 1) Wpływy z opłat za przyznanie akredytacji do przeprowadzania szkoleń na licencję prawniczą – w wysokości dwudziestokrotności minimalnego wynagrodzenia za pracę;
- 2) Wpływy z opłat za wydanie licencji prawniczej – w wysokości 50% minimalnego wynagrodzenia za pracę;
- 3) Wpływy z opłat za wpis do rejestru działalności regulowanej – w wysokości 50% minimalnego wynagrodzenia za pracę;
- 4) Wpływy z opłat za przystąpienie do egzaminu na III stopień licencji – w wysokości 50% minimalnego wynagrodzenia za pracę.

Obecnie nie można oszacować wysokości dochodów dla budżetu państwa z ww. tytułów, z uwagi na brak możliwości oszacowania, jaka liczba osób będzie się ubiegać o licencję prawniczą, jaka liczba podmiotów wystąpi o wpis do rejestru działalności regulowanej, jaka przystąpi do egzaminu oraz ile jednostek będzie się starać w 2008 r. o przyznanie akredytacji do przeprowadzania szkoleń na licencję prawniczą.

5. Konsultacje

Projektowana ustawa została przesłana do zaopiniowania Krajowej Radzie Radców Prawnych, Naczelnej Radzie Adwokackiej, Krajowej Radzie Notarialnej, Krajowej Radzie Sądownictwa, Stowarzyszeniu Sędziów Polskich IUSTITIA, Stowarzyszeniu FAIR PLAY, Stowarzyszeniu Doradców Prawnych oraz Fundacji Prawnicy Bez Granic.

Krajowa Rada Radców Prawnych, Naczelna Rada Adwokacka oraz Krajowa Rada Notarialna wskazały, że osoby świadczące usługi prawnicze nie powinny posiadać tożsamy kompetencji do reprezentowania swoich klientów przed Sądami i Trybunałami, jakie mają adwokaci i radcowie prawni. Uwagi te nie zostały uwzględnione, ponieważ jednym z głównych założeń ustawy jest wprowadzenie faktycznej konkurencji na rynku usług prawniczych, podczas gdy

zgłoszone propozycje w istocie doprowadziłyby do ustawowej reglamentacji rynku. Ponadto zdaniem KKRK, NRA oraz KRN ustawa nie realizuje wytycznych zawartych w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 kwietnia 2006 r. (sygn. akt. K 06/06) oraz z dnia 8 listopada 2006 r. (sygn. akt. K 30/06), albowiem zdaniem zgłaszających uwagi, absolwenci wydziałów prawa powinni świadczyć usługi prawnicze w sprawach o „mniej złożonym charakterze”. Tych uwag także nie uwzględniono. Uwagi te byłyby zasadne, gdyby absolwentom wydziału prawa ustawodawca stworzył możliwość świadczenia usług prawniczych w pełnym zakresie, bez konieczności wykazywania się zdobytą praktyką zawodową. Zakres licencji prawniczych został tak dobrany, aby wraz ze wzrastającym doświadczeniem wzrastały uprawnienia osób świadczących usługi prawnicze. Dlatego też osoby z licencją prawniczą I stopnia, mają uprawnienie do wykonywania czynności prawniczych o charakterze przedsądowym, czyli czynności o mniej złożonym charakterze. Dopiero po wykazaniu się praktyką lub ukończeniu specjalistycznego szkolenia osoby te zyskują uprawnienia do występowania przed Sądami i Trybunałami. Ponadto za odrzuceniem tych uwag przemawia to, że żaden z samorządów prawniczych nie wskazał normy konstytucyjnej, która wskazywałaby, że czynności prawnicze zastrzeżone są na rzecz osób zrzeszonych w korporacjach prawniczych.

Stowarzyszenie FAIR PLAY, Stowarzyszenie Doradców Prawnych oraz Fundacja Prawnicy Bez Granic poparły projekt i przyjęte w nim założenia, wskazując że liberalizacja sektora usług prawniczych zwiększy dostępność do pomocy prawnej, a wprowadzenie realnej konkurencji na rynku poprawi jakość świadczonych usług.

Z uwag zgłoszonych przez Krajową Izbę Doradców Podatkowych, uwzględniono uwagę dotyczącą możliwości wykonywania zawodu doradcy podatkowego w połączeniu ze świadczeniem usług prawniczych w oparciu o ustawę o licencjach prawniczych i świadczeniu usług prawniczych.

Krajowa Rada Sądownictwa wskazała, że popiera założenia zmierzające do zwiększenia dostępu do usług prawniczych, jednakże wyraziła obawę, że brak wszechstronnego egzaminu zawodowego może doprowadzić do świadczenia

usług prawniczych na poziomie niewystarczającym do ochrony interesów klientów. Zdaniem projektodawcy przyjęte w ustawie założenia w wystarczający sposób zabezpieczają interesy konsumentów. Ustawa o licencjach prawniczych i świadczeniu usług prawniczych ma za zadanie regulować zasady prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby nie będące członkami samorządu adwokatów i radców prawnych i w związku z tym podstawami konstytucyjnymi funkcjonowania tej grupy zawodowej jest art. 22 oraz art. 65, a nie art. 17 Konstytucji, co implikuje konieczność stosowania minimalnych ograniczeń, proporcjonalnych do zasady wolności prowadzenia działalności gospodarczej. Ponadto zdaniem projektodawcy weryfikacja dokonywana przez zasady konkurencji wolnorynkowej jest dużo skuteczniejsza niż system egzaminów państwowych. Egzaminem można co najwyżej zweryfikować stan wiedzy kandydata na dzień zdawania egzaminu, co przy dzisiejszych częstych zmianach ustawodawczych powoduje, że wiedza zweryfikowana egzaminem zdany kilka miesięcy przed jego terminem staje się nieaktualna. Życiorysy wielu współcześnie praktykujących prawników potwierdzają, że weryfikacja w drodze egzaminu nie musi być jedyną konieczną przesłanką do potwierdzenia wysokich kwalifikacji. Wielu sędziów, prokuratorów, adwokatów lub radców prawnych przechodziło egzaminacyjną weryfikację w całkowicie odmiennym systemie prawnym, w którym nie funkcjonowała większość dzisiaj obowiązujących aktów prawnych, a mimo to wykonują swoje zadania na bardzo wysokim merytorycznym poziomie.

Projekt ustawy jest zgodny z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa rozwija konstytucyjne zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), zasadę wolności prowadzenia działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji RP), prawa do sądu (art. 45 Konstytucji RP), prawa do swobodnego wyboru obrońcy (art. 42 Konstytucji RP), wolności wyboru i wykonywania zawodu (art. 65 Konstytucji RP).

Ponadto projekt ustawy czyni zadość zobowiązaniom międzynarodowym Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie prawa do obrony w procesie (art. 6 ust. 3 pkt c Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r. oraz art. 14 ust. 3 pkt b Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 19 grudnia 1966 r.).

Projekt wypełnia zalecenia nałożone na Państwa Członkowskie Unii Europejskiej w zakresie liberalizacji sektora usług, w tym także sektora usług prawniczych.

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej. Po wejściu w życie ustawy będzie niezbędne wystąpienie do Komisji Europejskiej o zmianę dyrektyw:

- 77/249/EWG z dnia 22 marca 1977 r. mającej na celu ułatwienie skutecznego korzystania przez prawników ze swobody świadczenia usług oraz
- 98/5/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 lutego 1998 r. mającej na celu ułatwienie stałego wykonywania zawodu prawnika w Państwie Członkowskim innym niż państwo uzyskania kwalifikacji zawodowych.

Zmiana ta powinna polegać na dopisaniu do załącznika dyrektyw nazw „osoba posiadająca licencję prawniczą II lub III stopnia”. Po dokonaniu zmian w ww. dyrektywach będzie konieczna nowelizacja ustawy z dnia 5 lipca 2002 r. o świadczeniu przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 126, poz. 1069, z późn. zm.) oraz ustawy o licencjach prawniczych i świadczeniu usług prawniczych, w celu dostosowania tych ustaw do wytycznych zawartych w zmienionych dyrektywach.

Stosownie do przepisów ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414), projekt został zamieszczony na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości.

Do Ministerstwa Sprawiedliwości wpłynął jeden wniosek o udział w pracach nad projektem ustawy, dotyczący kwestii pobierania opłat (m.in. za wydanie licencji prawniczej). Ministerstwo Sprawiedliwości udzieliło zainteresowanemu informacji, że zgodnie z obecnym brzmieniem projektu (po przeprowadzeniu uzgodnień międzyresortowych) prowadzenie działalności gospodarczej polegającej na świadczeniu usług prawniczych będzie działalnością regulowaną w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 173, poz. 1807, z późn. zm.). W związku z tym projekt ustawy przewiduje dwa rodzaje opłat:

- 1) za wydanie licencji prawniczej – w wysokości połowy minimalnego wynagrodzenia za pracę;

2) za wpis do rejestru działalności regulowanej – w wysokości połowy minimalnego wynagrodzenia za pracę.

Obecnie projekt nie przewiduje corocznych opłat za posiadanie licencji prawniczej. Wysokość opłaty została określona w analogicznej wysokości jak opłata za udział w egzaminie konkursowym na aplikację adwokacką czy radcowską.

Dalsze wnioski od zainteresowanego nie wpłynęły.

9-08-om