

F Forum adwokackie

Agata Koschel-Sturzbecher

OCHRONA KONSUMENTA A REGULACJA RYNKU PRAWNEGO W POLSCE

W artykule przedstawione zostały różnice pomiędzy adwokatami i radcami prawnymi a osobami świadczącymi usługi prawne, które nie wykonują zawodów regulowanych. Autorka omawia działania podejmowane w celu ochrony konsumentów na rynku usług prawnych w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem działań podjętych w stosunku do kancelarii odszkodowawczych i „frankowych”. Dokonuje porównania z ochroną konsumentów na rynku usług prawnych w Niemczech, a następnie przedstawia postulaty *de lege ferenda*.

Rynek usług prawnych uległ w ciągu ostatnich dziesięciu lat istotnym przeobrażeniom. Wpływ nowych technologii, gospodarki rynkowej, prawodawstwa unijnego, zwiększenie dostępności usług prawnych oraz globalizacja skutkują coraz większym udziałem w rynku świadczenia pomocy prawnej podmiotów działających na zasadzie swobody działalności gospodarczej i swobody umów. Należy podkreślić, że podmioty te nie są zobowiązane do spełnienia jakichkolwiek wymogów dotyczących uzyskania odpowiednich kwalifikacji zawodowych, w tym nawet ukończenia studiów prawniczych. Na skutek coraz liczniejszych przypadków pokrzywdzenia konsumentów oraz stosowania przez niektóre podmioty praktyk nieuczciwej konkurencji, w tym klauzul niedozwolonych, coraz częściej padają postulaty o konieczności ściślejszego uregulowania rynku usług prawnych. Jest to tym bardziej uzasadnione, że konsekwencje osobiste i majątkowe nieprawidłowo udzielonej pomocy prawnej mogą być znaczące.

Usługi prawne mogą być w Polsce świadczone przez adwokatów i radców prawnych, których działalność została uregulowana w ustawie – Prawo o adwokaturze¹ oraz w ustawie o radcach prawnych², a także w ograniczonym zakresie przez doradców podatkowych i rzeczników patentowych³. Należy podkreślić, że są to zawody regulowane, do ich wykonywania konieczne jest bowiem uzyskanie odpowiednich kwalifikacji oraz spełnienie określonych w odrębnych ustawach warunków. Na przykład na listę adwokatów może być wpisany ten, kto zgodnie z art. 65 p.o.a. jest nieskazitelnego charakteru i swym dotychczasowym zachowaniem daje rękojmię prawidłowego wykonywania zawodu adwokata, korzysta w pełni z praw publicznych oraz ma pełną zdolność do czynności prawnych, ukończył wyższe studia prawnicze w Rzeczypospolitej Polskiej i uzyskał tytuł magistra lub zagraniczne studia prawnicze uznane w Rzeczypospolitej Polskiej, a także odbył w Rzeczypospolitej Polskiej aplikację adwokacką i złożył egzamin adwokacki. Wyżej wymienione zawody mają status zawodów zaufania publicznego ze względu na wykonywanie zadań istotnych dla interesu publicznego i dla jego ochrony. Dla reprezentacji osób wykonujących te zawody i w celu sprawowania pieczy nad należytych ich wykonywaniem zgodnie z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP⁴ w drodze ustawy utworzone zostały samorządy zawodowe, do których przynależność jest obowiązkowa. Adwokaci, radcowie prawni, rzecznicy patentowi i doradcy podatkowi podlegają zasadom etyki zawodowej, powinności doksztalcania, obowiązkowi ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej oraz odpowiedzialności dyscyplinarnej, mogą wykonywać zawód w ściśle określonych formach organizacyjnych. W interesie publicznym przedstawiciele tych zawodów korzystają z ochrony niezależności oraz tajemnicy zawodowej.

Niezależnie od powyższego, z uwagi na zasadę swobody działalności gospodarczej, usługi prawne mogą być świadczone przez wszystkie inne podmioty, które prowadzą działalność gospodarczą polegającą na świadczeniu pomocy prawnej. Podmioty te mogą działać w sposób nieograniczony w zakresie pozasądowej pomocy prawnej. Z kolei reprezentacja prawna przed sądami została uregulowana w poszczególnych ustawach procesowych. Osoby nieposiadające tytułu adwokata albo radcy prawnego nie mogą działać w charakterze obrońcy lub pełnomocnika w postępowaniu karnym (art. 82 i art. 88 Kodeksu postępowania karnego⁵).

W postępowaniach cywilnych, zgodnie z brzmieniem art. 87 Kodeksu postępowania cywilnego⁶, pełnomocnikiem może być adwokat i radca prawny,

¹ Ustawa z 26.05.1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz.U. z 2020 r. poz. 1651 ze zm.), dalej p.o.a.

² Ustawa z 6.07.2018 r. o radcach prawnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 75 ze zm.), dalej u.r.p.

³ Ustawa z 11.04.2001 r. o rzecznikach patentowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 944 ze zm.) oraz ustawa z 5.07.1996 r. o doradztwie podatkowym (Dz.U. z 2021 r. poz. 2117 ze zm.).

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78 poz. 483 ze zm.).

⁵ Ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 2447 ze zm.).

⁶ Ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 1 ze zm.).

a w przypadkach ściśle określonych jako pełnomocnicy mogą występować również inne podmioty, jak chociażby rzecznicy patentowi, doradcy restrukturyzacyjni czy przedstawiciele organizacji, do których zadań statutowych należy ochrona konsumentów, pomoc rodzinie czy też ochrona interesów rolników. Należy jednak zwrócić uwagę na to, że zgodnie z art. 87 ust. 1 k.p.c. pełnomocnikiem może być również osoba sprawująca zarząd majątkiem lub interesami strony oraz osoba pozostająca ze stroną w stałym stosunku zlecenia, jeżeli przedmiot sprawy wchodzi w zakres tego zlecenia. Z kolei w ramach reprezentacji przed organami władzy publicznej ustawodawca przewidział wymóg posiadania zdolności do czynności prawnych (art. 33 ust. 1 Kodeksu postępowania administracyjnego⁷). Tak więc poza przypadkami, w których ustawodawca zastrzegł wyłączność świadczenia usług prawnych na rzecz adwokatów i radców prawnych lub innych ściśle określonych podmiotów, mogą one być świadczone przez każdy podmiot, a zakres tych usług jest szeroki.

Obecnie coraz silniejszą pozycję na rynku usług prawnych zajmują różnego rodzaju kancelarie odszkodowawcze, „frankowe” i prawne, które nierzadko bywają prowadzone przez osoby nieposiadające wykształcenia prawniczego. Nazewnictwo stosowane przez te podmioty sprawia, że konsumenci działają w zaufaniu do nich, podczas gdy nie mają możliwości zweryfikowania, czy mają do czynienia z osobą posiadającą kwalifikacje do zajmowania się sprawami prawnymi. Sformułowanie „kancelaria prawna” nie zostało bowiem zastrzeżone na rzecz podmiotów profesjonalnych, stąd na rynku usług prawnych pojawiają się liczne kancelarie prawne, odszkodowawcze czy też „frankowe”, a świadczone przez nie usługi prawne nie podlegają żadnym specjalnym regulacjom czy nadzorowi. Ponadto podmioty te nie muszą spełniać żadnych wymogów ani posiadać jakichkolwiek kwalifikacji poza tymi, które wymagane są dla prowadzenia każdej działalności gospodarczej. W konsekwencji może to prowadzić do uzyskania przez konsumenta usług prawnych niskiej jakości bądź nawet do poniesienia przez niego szkody, w następstwie zajmowania się jego sprawą przez osobę niewykwalifikowaną.

Poniżej omówione zostaną regulacje dotyczące ochrony konsumentów na rynku prawnym w Polsce, wraz z przedstawieniem dotychczasowych prób podejmowanych w zakresie bardziej szczegółowego uregulowania zasad funkcjonowania tego rynku z uwagi na potrzebę ochrony konsumentów. Regulacje polskie zostaną porównane z tymi funkcjonującymi w Niemczech. Ponadto autorka wskaże zagrożenia, jakie mogą wynikać z aktualnego stanu prawnego w zakresie ochrony konsumentów na polskim rynku prawnym, a także postulaty *de lege ferenda* w zakresie tego, jakie rozwiązania mogłyby pozwolić na polepszenie sytuacji konsumentów na rynku prawnym w Polsce.

⁷ Ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 2052 ze zm.).

OCHRONA KONSUMENTA

Artykuł 76 Konstytucji RP stanowi, że władze publiczne chronią konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi, przy czym zakres tej ochrony określa ustawa. Zgodnie z treścią przepisu art. 22¹ Kodeksu cywilnego⁸ za konsumenta uważa się osobę fizyczną dokonującą z przedsiębiorcą czynności prawnej niezwiązanej bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową. Natomiast przedsiębiorcą jest w myśl art. 43¹ k.c. osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której ustawa przyznaje zdolność prawną, prowadząca we własnym imieniu działalność gospodarczą lub zawodową.

Szczególny zakres ochrony konsumentów jest uzasadniany słabszą pozycją konsumenta względem przedsiębiorcy. Konsument nierzadko działa w zaufaniu do przedsiębiorców, a przy tym z oczywistych względów osoba niezajmująca się zawodowo działalnością prawniczą nie posiada i nie musi posiadać wiedzy prawniczej w zakresie pozwalającym na weryfikację wszystkich działań przedsiębiorców pod kątem prawnym. Zdarza się, że przedsiębiorcy wykorzystują swoją silniejszą pozycję, doprowadzając do pokrzywdzenia konsumentów. W związku z tym wprowadzone zostały liczne uregulowania wzmacniające pozycję konsumenta, jak choćby ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów⁹, ustawa o prawach konsumenta¹⁰ czy ustawa o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego¹¹. Zwiększona ochrona konsumentów ma miejsce chociażby w dziedzinie bankowości, usług turystycznych, budownictwa czy energetyki. W świetle tego zastanowienie budzi okoliczność, że w sprawach z zakresu usług prawniczych konsument nie może liczyć na właściwie żadną ochronę. Już kilkanaście lat temu były podejmowane próby wprowadzenia dodatkowych regulacji w tym zakresie, jednak do dzisiaj żadna z nich nie weszła w życie.

KANCELARIE PRAWNE, ODSZKODOWAWCZE I „FRANKOWE” A KANCELARIE ADWOKACKIE I RADCOWSKIE

W Polsce działalność gospodarczą z zakresu działalności prawniczej oznaczonej kodem PKD 69.10.Z może prowadzić każda osoba, która dokona rejestracji działalności gospodarczej. Zgodnie z opisem podklasy działalnością prawniczą objęte jest: reprezentowanie interesów jednej strony przeciw drugiej stronie

⁸ Ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2021 r. poz. 2459 ze zm.), dalej k.c.

⁹ Ustawa z 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2021 r. poz. 275 ze zm.), dalej u.o.k.i.k.

¹⁰ Ustawa z 30.05.2014 r. o prawach konsumenta (Dz.U. z 2021 r. poz. 2105 ze zm.).

¹¹ Ustawa z 16.09.2011 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1445).

przed sądem lub innym ciałem orzekającym, prowadzone przez adwokatów, radców prawnych lub pod ich nadzorem: doradztwo i reprezentowanie w sprawach cywilnych, karnych, oraz w przypadkach sporów pracowniczych; doradztwo prawne i ogólne konsultacje, przygotowywanie dokumentów prawnych w zakresie: statutów, umów, porozumień i innych dokumentów związanych z prowadzeniem firm, dokumentacji patentowej i praw autorskich, przygotowywanie innych dokumentów prawnych, np. testamentów, pełnomocnictw; działalność notariuszy, komorników, sędziów polubownych, rzeczników patentowych, radców prawnych, mediatorów sądowych.

Szczególnym zagrożeniem dla konsumentów, jakie pojawiło się w ostatnich latach na rynku prawnym, jest powstanie wielu kancelarii prawnych, odszkodowawczych czy tzw. frankowych, które prowadzone są przez osoby niewykonujące zawodu adwokata lub radcy prawnego. Problemem jest rzecz jasna nie samo funkcjonowanie tych kancelarii, lecz to, że można się spotkać ze stosowaniem przez nie klauzul niedozwolonych, takich jak na przykład informowanie o nieodwołalności pełnomocnictwa lub zobowiązanie do zapłacenia kary umownej za odwołanie pełnomocnika, zakaz odbierania przedmiotu świadczenia od zakładu ubezpieczeń osobiście przez poszkodowanego (odbieranie go wyłącznie przez kancelarię, która następnie potrąca z tej kwoty swoją należność), zobowiązanie do zapłacenia honorarium mimo braku działań ze strony pełnomocnika¹². Kancelarie odszkodowawcze nierzadko ustalają wynagrodzenie typu *success fee* w wysokości znacznej części kwoty uzyskanej na rzecz klienta. Jest to tym bardziej naganne, że odszkodowania są przyznawane na rzecz osób, które doświadczyły jakiejś szkody lub krzywdy i w związku z tym na przykład ponoszą duże wydatki na leczenie albo utraciły zdolności zarobkowe. Można usłyszeć również o przypadkach, gdy przedstawiciele kancelarii odszkodowawczych poszukują klientów na miejscach wypadków, w szpitalach czy w zakładach pogrzebowych¹³.

Kancelarie „frankowe” to podmioty zajmujące się sprawami związanymi z kredytami we frankach szwajcarskich, najczęściej w zakresie unieważnienia czy tzw. odfrankowania kredytu. Zdarza się, że proponują one niskie opłaty na początku współpracy, jednak rekompensują to odpowiednim *success fee*. Wiele osób, które wzięły kredyty we frankach szwajcarskich, znajduje się w trudnej sytuacji finansowej, w związku z czym takie rozwiązanie wydaje się im korzystne. Ostatecznie jednak może się okazać, że poniosą znacznie wyższy koszt, niż miałyby to miejsce w przypadku wynagrodzenia dla adwokata czy radcy prawnego.

¹² Działalność kancelarii odszkodowawczych na rynku ubezpieczeń OC. Diagnoza i propozycje działań – raport opracowany przez zespół pod kierunkiem prof. dr. hab. Jana Monkiewicza na zlecenie Pro Motor – Stowarzyszenia dla Rozwoju Ubezpieczeń Komunikacyjnych i Rynku Motoryzacyjnego, Warszawa 2008.

¹³ Rzecznik Ubezpieczonych, Działalność kancelarii odszkodowawczych na rynku ubezpieczeń OC. Diagnoza i propozycje działań, Warszawa 2008.

Zgodnie z treścią § 23 Kodeksu etyki adwokackiej¹⁴ adwokata obowiązują zakaz korzystania z reklamy. Z kolei radcowie prawni wprawdzie mają prawo do informowania o wykonywaniu zawodu i działalności z nim związanej, jednak zakazane jest informowanie sprzeczne z prawem, dobrymi obyczajami lub naruszające godność zawodu radcy prawnego¹⁵. Inne podmioty oferujące usługi prawne są wprawdzie związane w tym zakresie uregulowaniami ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (zakaz stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, a więc zachowań przedsiębiorcy sprzecznych z prawem lub dobrymi obyczajami), jednak wewnętrzne uregulowania korporacji adwokackich i radcowskich są zdecydowanie bardziej restrykcyjne, a zatem zapewniają konsumentom dalej idące bezpieczeństwo.

Zarówno adwokaci, jak i radcowie prawni zobowiązani są zachować w tajemnicy wszystkie informacje, które uzyskali od mandantów w związku z udzielaniem pomocy prawnej, a przy tym obowiązek ten nie może być ograniczony w czasie (art. 6 p.o.a. i art. 3 u.r.p.). Ponadto adwokata ani radcy prawnego nie można zwolnić z obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej co do faktów, o których dowiedział się, udzielając pomocy prawnej lub prowadząc sprawę. Należy podnieść, że obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej stanowi najistotniejszą gwarancję zachowania w poufności informacji uzyskanych od mandanta. Podmioty nieprofesjonalne takiego obowiązku nie mają, co oznacza, że istnieje zagrożenie ich przesłuchania w charakterze świadka w procesie cywilnym lub karnym dotyczącym ich klienta.

Inną kwestią, która odróżnia adwokatów i radców prawnych od innych podmiotów świadczących usługi prawne, jest to, że adwokaci i radcowie prawni mają obowiązek szkoleniowy, zobowiązujący ich do odbycia w każdym roku szkoleń pozwalających na uzyskanie określonej liczby punktów szkoleniowych. Stanowi to rękojmię wysokiej jakości usług świadczonych przez profesjonalnych pełnomocników, ponieważ są oni zobowiązani do ciągłego podnoszenia kwalifikacji zawodowych i uaktualniania wiedzy. Zresztą już sama okoliczność, że aplikacja trwa trzy lata i wiąże się z koniecznością zdawania egzaminów i odbywania praktyk, stanowi kolejne zabezpieczenie dla konsumentów.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że dla adwokatów i radców prawnych bardzo ważna jest ich renoma, ponieważ co do zasady podpisują pisma procesowe swoim imieniem i nazwiskiem. Kancelarie prawne, które nie są prowadzone przez profesjonalnych pełnomocników, występują pod firmą, w związku z czym nie ma przeszkody, by w razie utraty renomy ten sam podmiot rozpoczął

¹⁴ Zbiór zasad etyki adwokackiej i godności zawodu (Kodeks etyki adwokackiej) uchwała Naczelnej Rady Adwokackiej z 10.10.1998 r. ze zm. – test jednolity: Obwieszczenie Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej z 1.07.2021 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu Zbioru Zasad Etyki Adwokackiej i Godności Zawodu (Kodeks Etyki Adwokackiej), http://www.nra.pl/admin/wgrane_dokumenty/20210701kodeksetykiadwokackiejtekst-jednolity.pdf (dostęp: 20.01.2021 r.), dalej KEA.

¹⁵ Zob. art. 31 i 32 uchwały nr 3/2014 Nadzwyczajnego Krajowego Zjazdu Radców Prawnych z 22.11.2014 r. w sprawie Kodeksu etyki radcy prawnego.

działalność pod innym szyldem. Konsument nie ma możliwości uzyskania informacji o przeszłości takiego podmiotu. Zresztą już samo określenie „kancelaria” może być mylące, ponieważ przeciętnemu konsumentowi może się kojarzyć z adwokatem lub radcą prawnym. Tymczasem określenie to może się pojawić w firmie każdej spółki i w nazwie każdego przedsiębiorcy, niezależnie od tego, czy posiada on wykształcenie prawnicze. Tak więc może się okazać, że usługi prawne, nawet oferowane przez podmiot określający się jako „kancelaria prawna”, będą w rzeczywistości świadczone przez osoby, które nawet nie posiadają wykształcenia prawniczego. Taka sytuacja stanowi ogromne zagrożenie dla konsumentów, którzy często nawet nie są świadomi tego, do jak poważnych następstw może prowadzić udzielenie niewłaściwej pomocy prawnej.

Podkreślić przy tym należy, że adwokaci i radcowie prawni są związani zasadami uregulowanymi nie tylko we wspomnianych ustawach, lecz również w korporacyjnych zasadach etyki. Stanowi to zabezpieczenie dla klientów, którzy w razie naruszenia przez adwokata czy radcę prawnego zasad etyki lub godności zawodu mogą domagać się pociągnięcia pełnomocnika do odpowiedzialności dyscyplinarnej. Co więcej, profesjonalni pełnomocnicy są zobowiązani do posiadania ubezpieczenia OC, w związku z czym w razie poniesienia przez klienta szkody w następstwie działania adwokata czy radcy prawnego ma on większą gwarancję tego, że uzyska pełną kwotę odszkodowania. Natomiast pozostałe podmioty świadczące usługi prawne nie mają obowiązku ubezpieczenia, nie wiążą ich także wewnętrzne zasady czy regulacje, za uchybienie którym podlegałyby odpowiedzialności dyscyplinarnej. Biorąc pod uwagę to, że nierzadko sprawy, z jakimi konsumenci przychodzą do prawników, mają bardzo istotny wpływ na stan ich finansów bądź życie osobiste, wszelkie dodatkowe zabezpieczenia, dzięki którym konsumenci mogą spodziewać się uzyskania usług wyższej jakości, a przede wszystkim uniknąć negatywnych konsekwencji niewłaściwie udzielonej pomocy prawnej, należy uznać za uzasadnione.

PRÓBY ZMIAN REGULACJI RYNKU PRAWNEGO W POLSCE

W dniu 19.04.2006 r. Trybunał Konstytucyjny¹⁶ wydał wyrok po rozpoznaniu wniosku Naczelnej Rady Adwokackiej (NRA) o zbadanie zgodności z Konstytucją niektórych przepisów ustawy z 30.06.2005 r. o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze i niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 163 poz. 1361). Zakwestionowany został między innymi przepis art. 4 ust. 1 stanowiący, że „przepis ust. 1 nie stanowi przeszkody do świadczenia pomocy prawnej, o której mowa w ust. 1, przez osoby posiadające wyższe wykształcenie prawnicze, z wyjątkiem zastępstwa procesowego, chyba że osoby te działają na podstawie art. 87 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego w charakterze pełnomocnika pozostającego w stałym stosunku zlecenia, jeżeli przedmiot sprawy wchodzi w zakres tego zlecenia,

¹⁶ Wyrok TK z 19.04.2006 r. (K 6/06), OTK-A 2006/4, poz. 45.

bądź też sprawującego zarząd majątkiem lub interesami strony”. Trybunał Konstytucyjny uznał powyższy przepis za niekonstytucyjny, choć z innych przyczyn niż wskazywane przez NRA. Trybunał wskazał, że art. 4 ust. 1a ustawy znowelizowanej nie odpowiada wymogom dostatecznej określoności prawa i poprawnej legislacji, między innymi z uwagi na jego nieadekwatne umiejscowienie oraz wątpliwości związane z użyciem w nowelizowanej ustawie zróżnicowanych określeń. W miejsce tego przepisu nie został po dziś dzień wprowadzony żaden inny, odpowiadający powyższemu uregulowaniu treściowo i celowościowo.

Na uwagę zasługuje następujący fragment uzasadnienia wspomnianego wyroku. „Pozostawienie świadczenia pomocy prawnej – w oparciu o art. 4 ust. 1a ustawy znowelizowanej – bez wymogu uprzedniego przygotowania zawodowego (po ukończeniu studiów prawniczych) oraz bez wyspecjalizowanej kontroli zawodowej może prowadzić do niepożądanych skutków społecznych. W szczególności idzie tu o nieodwracalne prawnie następstwa błędnych porad czy nieuświadomianych bądź wynikłych z braku doświadczenia zawodowego zaniechań. Zapobieganie tego typu sytuacjom leży w żywotnym interesie szerokich kręgów społeczeństwa i wykracza poza ramy zawodowych środowisk prawniczych. Trybunał Konstytucyjny dostrzega zatem pilną potrzebę dokładnego sprecyzowania w odrębnej ustawie zakresu tak świadczonych usług prawniczych (pomocy prawnej) przy bardzo wyraźnym i precyzyjnym oddzieleniu od pomocy świadczonej przez adwokatów, radców prawnych czy notariuszy. Zakres pomocy prawnej świadczonej przez osoby wymienione w art. 4 ust. 1a ustawy znowelizowanej nie mógłby być tożsamy z zakresem pomocy świadczonej przez adwokatów (bądź radców prawnych). Dotyczyć winien głównie usług prawniczych o mniej złożonym charakterze. Ustawodawca musi udzielić jasnej odpowiedzi na pytanie, według jakich kryteriów ma nastąpić podział sfer w zakresie świadczenia pomocy prawnej między prawników o kwalifikacjach potwierdzonych wpisem na listę zawodu zaufania publicznego (adwokatów, radców prawnych, notariuszy) a osoby legitymujące się tylko wyższym wykształceniem prawniczym. Ustawa ta winna określić nadto sposób rozpoczęcia i zakończenia tego typu działalności, zdefiniować formy organizacyjne wskazanego tu świadczenia pomocy prawnej, uregulować formy nadzoru zawodowego oraz zakres i tryb egzekwowania odpowiedzialności za świadczone usługi (przy ewentualnej powinności majątkowego ubezpieczenia odpowiedzialności zawodowej). Postulowana regulacja byłaby *lex specialis* w relacji do nazbyt na tym polu ogólnych unormowań obowiązującej ustawy o swobodzie działalności gospodarczej”.

W 2007 roku przygotowany został projekt ustawy o licencjach prawniczych i świadczeniu usług prawniczych. Zakładał on, że działalność gospodarcza polegająca na świadczeniu usług prawniczych miałaby 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 prawniczych. W projekcie przewidziane zostały licencje prawnicze I, II i III stopnia, które wiązałyby się z innym zakresem uprawnień. Licencje miałyby być wydawane przez Prawnicy Komisję Licencyjną funkcjonującą przy Ministrze Sprawiedliwości.

Przykładowo licencja I stopnia miała być przyznawana osobie fizycznej, która posiada pełną zdolność do czynności prawnych i korzysta z pełni praw publicznych, nie była karana za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe, a przy tym ukończyła wyższe studia prawnicze w Rzeczypospolitej Polskiej i uzyskała tytuł magistra prawa lub zagraniczne studia prawnicze uznane w Rzeczypospolitej Polskiej. Licencje nie byłyby przyznawane członkom samorządu adwokackiego, radców prawnych, notarialnego, rzeczników – patentowych lub komorniczego, a także sędziom, prokuratorom, asesorum sądowym, prokuratorskim lub notarialnym, referendarzom sądowym, asystentom sędziego lub prokuratora, osobom odbywającym aplikację sądową, prokuratorską, referendarską, notarialną lub komorniczą albo zajmującym stanowisko radcy lub starszego radcy Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa. Licencja prawnicza I stopnia uprawniałaby do udzielania porad prawnych, sporządzania opinii prawnych, pism procesowych, projektów, umów i innych oświadczeń woli, występowania przed organami administracji publicznej oraz podmiotami wykonującymi zadania z zakresu administracji publicznej, a także do występowania przed sądami powszechnymi i administracyjnymi na podstawie dalszego pełnomocnictwa udzielonego przez osobę posiadającą licencję prawniczą co najmniej II stopnia, adwokata lub radcę prawnego z wyjątkiem spraw rodzinnych, opiekuńczych, postępowania w sprawach nieletnich, spraw o przestępstwa i przestępstwa skarbowe.

Do uzyskania licencji II stopnia niezbędne byłoby co do zasady posiadanie licencji I stopnia przez co najmniej dwa lata oraz występowanie w charakterze pełnomocnika procesowego w co najmniej 50 posiedzeniach sądowych wyznaczonych w celu przeprowadzenia rozprawy, w nie mniej niż 10 sprawach. Istniałyby przy tym alternatywne drogi uzyskania tej licencji: posiadanie stopnia naukowego doktora nauk prawnych, posiadanie określonego doświadczenia na wskazanych w ustawie stanowiskach prawniczych bądź ukończenie z pozytywnym wynikiem odpowiedniego szkolenia. Uzyskanie takiej licencji rozszerzałoby uprawnienia prawnika do możliwości występowania przed sądami powszechnymi, administracyjnymi, Sądem Najwyższym oraz trybunałami, z wyjątkiem spraw rodzinnych, opiekuńczych, postępowania w sprawach nieletnich, spraw o przestępstwa i przestępstwa skarbowe, a także do występowania przed sądami oraz trybunałami na podstawie dalszego pełnomocnictwa udzielonego przez osobę posiadającą licencję prawniczą III stopnia, adwokata lub radcę prawnego w sprawach rodzinnych, opiekuńczych, postępowaniu w sprawach nieletnich, sprawach o przestępstwa i przestępstwa skarbowe.

Również do uzyskania licencji III stopnia należałoby spełnić wymogi wskazane w ustawie. Uprawniałaby ona do występowania przed sądami i trybunałami bez ograniczeń. Licencja prawnicza mogłaby zostać cofnięta, zawieszona bądź wygasłaby w określonych w przepisach przypadkach.

Innym zasługującym na uwagę projektem zmiany przepisów, który również dotychczas nie wszedł w życie, był zaproponowany w 2018 r. projekt ustawy o świadczeniu usług w zakresie dochodzenia roszczeń odszkodowawczych wynikających z czynu niedozwolonego¹⁷. Miał on wprowadzić nowy typ umowy – umowę o dochodzenie roszczeń odszkodowawczych. Zgodnie z projektowanymi przepisami umowa ta mogłaby być zawierana przez klientów tylko z doradcami, czyli przedsiębiorcami wykonującymi działalność gospodarczą w zakresie dochodzenia roszczeń odszkodowawczych.

Umowa o dochodzenie roszczeń odszkodowawczych wymagałaby formy pisemnej pod rygorem nieważności. Wynagrodzenie doradcy nie mogłoby przekraczać 20% kwoty uzyskanej przez niego na rzecz klienta, a przy tym wynagrodzenie z tytułu dochodzenia zwrotu kosztów leczenia lub renty musiałoby być wyrażone jako oznaczona suma pieniężna i nie mogłoby być uzależnione od wyniku sprawy. Świadczenie z tytułu czynu niedozwolonego miałoby być wypłacane przez podmiot obowiązany klientowi i miałoby zostać wprowadzony zakaz przyznania uprawnienia do odbioru lub dysponowania tym świadczeniem doradcy bądź innej osobie. Doradca nie mógłby zrzec się całości albo części roszczenia bez zgody klienta wyrażonej w formie pisemnej.

Zakazana byłaby reklama bezpośrednia lub skierowana indywidualnie do oznaczonej osoby, a także prowadzona w miejscach udzielania świadczeń zdrowotnych, w domach pogrzebowych, na cmentarzach, w budynkach użyteczności publicznej, w budynku zamieszkania osoby poszkodowanej lub jej najbliższej rodziny, na terenach bezpośrednio przyległych do tych miejsc, a także w środkach transportu sanitarnego, środkach transportu służb państwowych oraz samorządowych. Doradcy byłiby zobowiązani do zawarcia umowy ubezpieczenia OC.

W uzasadnieniu projektu wskazano między innymi, że „w praktyce działania kancelarii odszkodowawczych rozpowszechniło się przyjmowanie należnego klientowi świadczenia odszkodowawczego, by po potrąceniu swojego wynagrodzenia przekazać je klientowi. Takie rozwiązanie rodzi dla poszkodowanych szereg niebezpieczeństw. Po pierwsze, w przypadku upadłości doradcy klient może nie otrzymać należnych pieniędzy. Po drugie, w przypadku sporu z doradcą co do wysokości wynagrodzenia to klient jest w trudniejszej sytuacji, gdyż musi być stroną aktywną w ewentualnym procesie. Po trzecie, doradca ma faktyczną możliwość opóźnienia przekazania otrzymanych środków pieniężnych. By wyeliminować te ryzyka, projekt zakłada przekazywanie świadczeń

¹⁷ Senacki projekt ustawy o świadczeniu usług w zakresie dochodzenia roszczeń odszkodowawczych wynikających z czynu niedozwolonego, druk nr 3136, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3136> (dostęp: 20.01.2022 r.).

odszkodowawczych przez osobę obowiązaną do naprawienia szkody bezpośrednio poszkodowanemu”¹⁸. Można w nim przeczytać również, że „ponadto projekt wprowadza zakaz prowadzenia akwizycji i reklamy bezpośredniej lub skierowanej do osób oznaczonych indywidualnie. Adwokaci i radcowie prawni, na podstawie obecnych, specyficznych dla tych korporacji norm są pozbawieni możliwości takiego propagowania swoich usług. W celu wyrównania szans podmiotów działających na rynku dochodzenia roszczeń odszkodowawczych, te same ograniczenia nakładane są na wszystkie podmioty”¹⁹.

PROJEKT USTAWY O SZCZEGÓLNYCH ZASADACH PROWADZENIA DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ POLEGAJĄCEJ NA ŚWIADCZENIU POMOCY PRAWNEJ

W poprzedniej kadencji Naczelnej Rady Adwokackiej obecny Prezes NRA adwokat Przemysław Rosati przygotował projekt ustawy o zasadach świadczenia usług prawnych²⁰. Obecnie trwają prace nad tym projektem w ramach Instytutu Legislacji i Praw Parlamentarnych przy NRA²¹. Jego celem jest zapewnienie konsumentom oraz przedsiębiorcom profesjonalnej i rzetelnej pomocy prawnej. Zgodnie z projektem działalność gospodarcza polegająca na świadczeniu usług prawnych miałaby być prowadzona wyłącznie przez profesjonalnych pełnomocników na zasadach i warunkach określonych w ustawie. Podmiot, który będzie chciał podjąć działalność gospodarczą oznaczoną kodem Polskiej Klasyfikacji Działalności PKD 69.10 „działalność prawnicza”, będzie zobowiązany do wykazania, że osoby reprezentujące podmiot, likwidatorzy, prokurenci lub wspólnicy są uprawnieni do wykonywania zawodu adwokata, radcy prawnego lub prawnika zagranicznego²². Wskazuje się bowiem, że na rynku usług prawnych z jednej strony występują zawody zaufania publicznego, które podlegają nie tylko szczegółowym normom prawnym, ale również zasadom etyki i deontologii zawodowej, z drugiej podmioty zrzeszone w tzw. kancelariach prawnych, świadczące usługi prawne bez nadzoru samorządów i bez konieczności posiadania odpowiednich kwalifikacji. Taki stan rzeczy może prowadzić do nieświadomego korzystania przez konsumentów z usług podmiotów nieposiadających odpowiedniego przygotowania zawodowego i merytorycznego do świadczenia pomocy prawnej.

¹⁸ Uzasadnienie do projektu ustawy o świadczeniu usług w zakresie dochodzenia roszczeń odszkodowawczych wynikających z czynu niedozwolonego, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3136>, (dostęp: 20.01.2022 r.), s. 3.

¹⁹ Uzasadnienie do projektu ustawy o świadczeniu usług w zakresie dochodzenia roszczeń odszkodowawczych, s. 4.

²⁰ Zob. https://www.adwokatura.pl/admin/wgrane_pliki/file-ustawa-o-swiadczeniu-uslug-prawnych-28012019-r-2-26577.pdf (dostęp: 20.01.2022 r.).

²¹ Zob. <https://www.adwokatura.pl/instytut-legislacji-i-prac-parlamentarnych-nra/aktualnosci/aktualnosci/> (dostęp: 20.01.2022 r.).

²² Przewidziane są wyjątki od tej regulacji.

DECYZJE URZĘDU OCHRONY KONKURENCJI I KONSUMENTÓW

Od 2017 r. zapadło kilka decyzji²³ Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów dotyczących stosowania przez podmioty świadczące usługi prawne, tzw. kancelarie odszkodowawcze, klauzul niedozwolonych. W decyzji Prezesa UOKiK nr RKT-5/2020²⁴ za niedozwoloną została uznana klauzula, zgodnie z którą powództwo o zapłatę mogło zostać wytoczone tylko w przypadku zgody obu stron umowy, a także klauzula pozwalająca spółce na swobodny wybór adwokata lub radcy prawnego reprezentującego klienta w postępowaniu przed sądownym, pojednawczym, sądowym oraz egzekucyjnym. W uzasadnieniu wskazane zostało, że konsument powinien mieć możliwość wpływu na wybór pełnomocnika procesowego.

Z kolei w decyzji Prezesa UOKiK nr RKT-9/2019²⁵ za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów uznana została praktyka spółki polegająca na wprowadzaniu konsumentów w błąd poprzez rozpowszechnianie w Internecie nieprawdziwych informacji związanych z dochodzeniem roszczeń z tytułu umów ubezpieczenia na życie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym, ponadto informacji odnoszących się do charakteru, w jakim działa przedsiębiorca, poprzez sugerowanie, że przedmiotem jego działalności jest dochodzenie roszczeń na rzecz poszkodowanych konsumentów, podczas gdy jedynie pośredniczy on w nawiązaniu współpracy z właściwym podmiotem, a także informacji dotyczących kwot, które przedsiębiorca odzyskał dotychczas na rzecz poszkodowanych konsumentów, terminu wypłacenia odzyskanych środków, efektywności podejmowanych działań związanych z odzyskiwaniem na rzecz konsumentów utraconych przez nich środków oraz liczby konsumentów, którym przedsiębiorca udzielił już pomocy. W uzasadnieniu decyzji wskazano, że w rzeczywistości spółka nie zawiera umów z konsumentami i nie świadczy usług pomocy prawnej, lecz wyłącznie zbiera oferty konsumentów i przekazuje je podmiotowi trzeciemu w celu dalszej analizy i prowadzenia sprawy.

Na podstawie powyższego stwierdzić należy, że podjęcie przez UOKiK działań względem kancelarii, które stosują nieuczciwe praktyki rynkowe, jest z pewnością potrzebne. Jednak biorąc pod uwagę omówione wyżej ryzyka związane z działalnością takich kancelarii, nie sposób uznać, że działania UOKiK będą

²³ Zob. https://decyzje.uokik.gov.pl/bp//dec_prez.nsf/UOKIK_mobile?openform&przeds=BD2A34FFEEBC538FC12584E80029350B&act=decyzjekontr (dostęp: 20.01.2022 r.); https://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf/0/C58E3BB495486199C12584FC00249FBD?openDocument&act=Deczycja&mobile=yes (dostęp: 20.01.2022 r.); https://decyzje.uokik.gov.pl/bp//dec_prez.nsf/UOKIK_mobile?openform&przeds=0B729A75C588BA73C12586C70022578B&act=decyzjekontr (dostęp: 20.01.2022 r.).

²⁴ Zob. https://decyzje.uokik.gov.pl/bp//dec_prez.nsf/UOKIK?openform&przeds=04CC64DBD3AC7FABC125860000489B42&act=decyzjekontr (dostęp: 20.01.2022 r.).

²⁵ Zob. https://decyzje.uokik.gov.pl/bp//dec_prez.nsf/UOKIK_mobile?openform&przeds=69AA236F164731B7C12584E800287303&act=decyzjekontr (dostęp: 20.01.2022 r.).

wystarczające dla zapewnienia konsumentom ochrony na rynku prawnym. Zachodzi potrzeba wprowadzenia bardziej szczegółowych uregulowań w tym zakresie.

REGULACJA RYNKU PRAWNEGO W NIEMCZECH

Świadczenie pomocy prawnej w ramach zastępstwa procesowego na rynku niemieckim unormowane jest w poszczególnych ustawach procesowych. Na przykład zastępstwo w postępowaniu cywilnym uregulowane zostało w § 78 i następnych niemieckiego kodeksu postępowania cywilnego (*Zivilprozessordnung*²⁶). Zgodnie z brzmieniem § 78 ust. 1 ZPO w postępowaniach prowadzonych przed *Landesgericht* i *Oberlandesgericht*, które stanowią odpowiedniki polskich sądów okręgowych i apelacyjnych, obowiązuje szeroko zakreślony przymus adwokacki z wyjątkami na rzecz organów i urzędów władzy publicznej oraz adwokatów, którzy są upoważnieni do samodzielnej reprezentacji (§ 78 ust. 2 i 4 ZPO). Paragraf 79 ZPO wskazuje, że strony mogą reprezentować się samodzielnie, jeśli jest to dopuszczalne na gruncie przepisów szczególnych. Oprócz zastępstwa procesowego w postępowaniu cywilnym przez adwokatów ustawa ZPO przewiduje możliwość zastępstwa przez osoby zatrudnione w danym przedsiębiorstwie. Z kolei organy i osoby prawne, a także stowarzyszenia w zakresie realizowanych zadań publicznych mogą być również reprezentowane przez pracowników innych organów lub osoby prawne prawa publicznego, w tym stowarzyszenia, które zostały powołane do realizacji zadań publicznych. Stronę w postępowaniu cywilnym może ponadto reprezentować pełnoletni członek rodziny, a w zakresie roszczeń konsumenckich – poradnie konsumenckie i inne stowarzyszenia konsumenckie finansowane ze środków publicznych oraz w ograniczonym zakresie podmioty świadczące usługi windykacyjne.

Z kolei świadczenie usług prawnych poza sądem zostało uregulowane ustawą o świadczeniu pozasądowych usług prawnych (*Rechtsdienstleistungsgesetz*²⁷). Paragraf 1 ust. 1 cytowanej ustawy wskazuje, że jej celem jest ochrona osób poszukujących pomocy prawnej, obrotu prawnego i porządku prawnego przed niekwalifikowanymi usługami prawnymi. W ustawie tej zostały szczegółowo i w sposób ścisły określone podmioty upoważnione do udzielania pozasądowej pomocy prawnej oraz zakres ich uprawnień. Ustawa RDG definiuje przy tym pojęcie pozasądowej pomocy prawnej jako każdą czynność podjętą w sprawie innej osoby, która wymaga indywidualnej analizy prawnej, a także windykację wierzytelności osób trzecich lub wierzytelności scedowanych w celu windykacji na rachunek osób trzecich, jeżeli windykacja prowa-

²⁶ *Zivilprozessordnung* z 12.09.1950 r. (BGBl. i S. 3202; 2006 i S. 431; 2007 i S. 1781), dalej ZPO <https://www.gesetze-im-internet.de/zpo/> (dostęp: 20.01.2022 r.).

²⁷ *Rechtsdienstleistungsgesetz* vom 12.12.2007 (BGBl. i S. 2840), dalej RDG, <https://www.gesetze-im-internet.de/rdg/> (dostęp: 20.01.2022 r.).

dzona jest jako samodzielna działalność gospodarcza – usługi windykacyjne (§ 2 ust. 1 i 2 RDG). Zgodnie z ustawą RDG pozasądową pomocą prawną nie jest: sporządzanie naukowych opinii prawnych, działalność organów pojednawczych, sądów arbitrażowych, arbitrów, analiza zagadnień prawnych dotyczących pracowników z wybranymi przez nich przedstawicielami, o ile istnieje związek tych zagadnień z zadaniami tych przedstawicieli, mediacja i wszelkie porównywalne formy alternatywnego rozwiązywania sporów, pod warunkiem że działalność ta nie zawiera propozycji regulacji prawnej sytuacji stron, prezentacja i omawianie zagadnień prawnych i spraw sądowych w mediach skierowanych do opinii publicznej i obsługa prawna spraw w spółkach powiązanych (§ 2 ust. 3 RDG).

Ustawa wskazuje, że usługi prawne w rozumieniu definicji przytoczonej powyżej mogą być realizowane wyłącznie przez podmioty, które są do tego ustawowo upoważnione (§ 3 RDG). Możliwe jest również świadczenie usług prawnych w związku z inną wykonywaną działalnością, lecz tylko wówczas, gdy stanowią one ze względu na swój przedmiot, zakres i związek z działalnością główną jedynie świadczenie dodatkowe (§ 5 RDG). Jako dozwolone świadczenie pozasądowej pomocy prawnej w tym zakresie wskazane zostały usługi prawne świadczone w związku z zarządaniem nieruchomością, wykonawcą testamentu i doradztwem dotyczącym dotacji.

Podmioty świadczące pozasądowe usługi prawne polegają co do zasady rejestracji. Wyłączenia dotyczące tego obowiązku dotyczą trzech przypadków, i to z dalszymi zastrzeżeniami. Pierwszy to nieodpłatne doradztwo prawne w zakresie spraw rodzinnych i sąsiedzkich (§ 6 RDG), kolejny dotyczy świadczenia pozasądowej pomocy prawnej przez stowarzyszenia, spółdzielnie i podobne zrzeszenia zawiązane w celu ochrony wspólnych interesów (§ 7 RDG). Ostatni wyjątek od obowiązku rejestracji dotyczy podmiotów publicznych bądź też upoważnionych do świadczenia usług z zakresu zadań publicznych, w tym między innymi poradni konsumenckich, stowarzyszeń i innych zrzeszeń, urzędów oraz podmiotów świadczących usługi windykacyjne (§ 8 RDG).

Pozostałe podmioty świadczące pozasądowe usługi prawne podlegają rejestracji na wniosek (§ 10 RDG). Ograniczony jest również zakres przedmiotowy udzielania pozasądowej pomocy prawnej, gdyż zgodnie z brzmieniem § 10 ust. 1 RDG podmioty zarejestrowane mogą świadczyć pozasądową pomoc prawną z zakresu prawa obcego, usług windykacyjnych, świadczeń emerytalnych, rentowych, doradztwa w zakresie ubezpieczenia emerytalnego, rentowego, wypadkowego i związanych z nimi roszczeń odszkodowawczych oraz innych spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych, renty zakładowej i zawodowej. Podkreślić należy, że podmioty te podlegają obowiązkowemu ubezpieczeniu od odpowiedzialności cywilnej – § 12 (1) pkt 2 RDG. Rejestracji nie podlega osoba skazana w ciągu 3 lat przed złożeniem wniosku za przestępstwo lub w postępowaniu dyscyplinarnym, a także osoba, której w tym samym okresie odmówiono wpisu na listę adwokatów lub wydano z adwokatury, ze stanu

sędziowskiego lub z notariatu (§ 12 ust. 1 pkt 1e RDG). Osoba, która ubiega się o rejestrację, musi również dawać rękojmię prawidłowego wykonywania powierzonych czynności – może to być wykluczone ze względów zdrowotnych, z uwagi na nieuregulowane stosunki majątkowe czy też wykonywanie działalności, której nie można pogodzić ze świadczeniem pomocy prawnej (§ 12 ust. 1 pkt 1a, b, c RDG).

Podmioty zarejestrowane jako uprawnione do świadczenia pozasądowej pomocy prawnej w zakresie określonym powyżej podlegają ponadto stałemu nadzorowi ze strony wyznaczonych do tego organów (§ 13a RDG). Upoważnienie do świadczenia tych usług może być im w każdym czasie odebrane w sytuacji, gdy nie dają rękojmi prawidłowego świadczenia usług prawnych, nie posiadają wymaganego ubezpieczenia, istnieje ryzyko pokrzywdzenia osób, którym pomoc prawna jest świadczona, w szczególności kiedy podmiot nie wykonuje obowiązków nałożonych przez organ nadzorujący lub brak jest właściwej reprezentacji podmiotu zarejestrowanego (§ 14 RDG).

Za niedochowanie określonych w ustawie wymogów i świadczenie pozasądowych usług prawnych wbrew jej przepisom przewidziane są sankcje w postaci zakazu dalszej działalności i grzywny do 50 tys. euro (§ 20 RDG).

Podsumowując powyższe rozważania o podmiotach uprawnionych do świadczenia pomocy prawnej w Niemczech, należy zauważyć, że ustawodawca niemiecki w wąski sposób uregulował zarówno zakres przedmiotowy, jak i podmiotowy podmiotów uprawnionych do świadczenia tych usług. Uzasadnione jest to interesem konsumentów, którzy w sytuacji nieprawidłowej pomocy prawnej czy też przegrania sprawy sądowej ze względu na brak profesjonalnej pomocy prawnej ponoszą znaczne konsekwencje osobiste i majątkowe. Podkreśla się, że rynek usług prawnych jest szczególnym obszarem, który wymaga regulacji i powierzenia świadczenia usług podmiotom profesjonalnym podlegającym nadzorowi, gdyż jest to uzasadnione interesem publicznym, a także potrzebą zapewnienia prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości oraz ochrony praw i wolności obywateli.

POSTULATY DE LEGE FERENDA

Próby polepszenia sytuacji konsumentów na rynku prawnym w Polsce były podejmowane już od kilkunastu lat, jednak żadna z nich nie doszła ostatecznie do skutku. Jest to niepokojące, zwłaszcza w świetle okoliczności pojawiania się w ostatnich latach coraz większej liczby praktyk, które godzą w interesy konsumentów. Praktyki te, polegające na stosowaniu w umowach klauzul niedozwolonych, nachalnym oferowaniu usług w szpitalach czy na cmentarzach, a także stosowaniu reklamy i nazewnictwa wprowadzających konsumentów w błąd odnośnie do kompetencji, zakresu oraz sposobu wykonania usługi, zostały wskazane w wymienionych powyżej decyzjach oraz uzasadnieniach przedstawionych projektów ustaw. Należy zauważyć, że wspomniane decyzje

dotyczą podmiotów świadczących usługi prawne w sposób nieregulowany, to jest kancelarii prawnych, odszkodowawczych i „frankowych” prowadzonych przez podmioty niebędące adwokatami ani radcami prawnymi. Potrzeba wprowadzenia regulacji chroniących konsumentów na rynku prawnym jest wobec powyższego bardziej pilna niż kiedykolwiek.

Powyżej w sposób szczegółowy przedstawiono regulację rynku prawnego w Niemczech. Należy przy tym zauważyć, że w krajach wysoko rozwiniętych powierzenie świadczenia usług prawnych przedstawicielom zawodów regulowanych, którzy są zobowiązani sprostać szczególnym wymaganiom dotyczącym nie tylko kwalifikacji zawodowych, lecz również w zakresie kryteriów moralnych, a przy tym podlegających kontroli samorządów zawodowych oraz odpowiedzialności dyscyplinarnej, jest rozwiązaniem powszechnie stosowanym. Uzasadniane jest to koniecznością ochrony konsumentów oraz zapewnienia prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, co leży w interesie publicznym.

Przykładowo w USA usługi prawne mogą być świadczone jedynie przez osoby przynależące do samorządu adwokackiego w danym stanie²⁸. Z kolei we Francji reprezentacja przed sądami jest zastrzeżona wyłącznie dla adwokatów, z wyjątkiem reprezentacji pracowników przez organizacje związkowe. Prawo świadczenia pozasądowych usług prawnych przysługuje we Francji jedynie ściśle określonym podmiotom, natomiast osoby wykonujące inne zawody, dla których istnieje wymóg posiadania określonych kompetencji, mogą udzielać porad prawnych, ale tylko w zakresie związanym bezpośrednio z przedmiotem ich działalności podstawowej. Wszelkie podmioty uprawnione do udzielania porad prawnych muszą posiadać ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej oraz są zobowiązane do zachowywania tajemnicy zawodowej²⁹.

Bazując zatem na doświadczeniu Niemiec oraz innych krajów wysoko rozwiniętych, należy uznać, że powierzenie świadczenia usług prawnych wyłącznie osobom reprezentującym zawody regulowane jest uzasadnione wobec konieczności zapewnienia konsumentom odpowiedniej ochrony. Zważywszy na okoliczność, że od 2015 r. liczba osób wykonujących zawód adwokata i radcy prawnego stale rośnie, argumenty o braku dostępności usług prawnych są nieaktualne. Wypracowana przez lata i podlegająca nadzorowi samorządów zawodów zaufania publicznego deontologia i etyka zawodowa adwokatów oraz radców prawnych stanowi gwarancję prawidłowego wykonywania usług prawniczych. Standardy te powinny bezwzględnie towarzyszyć wszystkim podmiotom świadczącym takie usługi. Świadczenie usług prawnych powinno zatem zostać powierzone podmiotom wysoko wykwalifikowanym, których wykształcenie oraz dotychczasowe postępowanie

²⁸ M. Matusiak-Frącczak, *Opinia o projekcie ustawy o świadczeniu usług w zakresie dochodzenia roszczeń odszkodowawczych*, Łódź 2018, s. 19.

²⁹ M. Matusiak-Frącczak, *Opinia...*, s. 16–17.

dają rękojmię prawidłowego świadczenia usług prawnych. W interesie publicznym leży bowiem ochrona konsumentów przed niewłaściwym świadczeniem tych usług.

Rozważyć można różne możliwości poprawienia sytuacji konsumentów. W szczególności na uwagę zasługują zmiany zaproponowane w omówionym wyżej projekcie przygotowanym przez Prezesa NRA adw. Przemysława Rosatiego. Należy bowiem uznać, że zastrzeżenie możliwości świadczenia usług prawnych jedynie dla pełnomocników profesjonalnych pozwoliłoby na najskuteczniejsze zabezpieczenie konsumentów na rynku prawnym. Zawody adwokata oraz radcy prawnego są bowiem zawodami regulowanymi, dla ich wykonywania konieczne jest uzyskanie wysokich kwalifikacji zarówno moralnych, jak i zawodowych zdobytych podczas wieloletniego kształcenia (5-letnie studia, 3-letnia aplikacja, obowiązek szkoleniowy). Ponadto osoby wykonujące zawód adwokata i radcy prawnego podlegają wypracowanym na przestrzeni lat regułom deontologii zawodowej, a samorządy zawodowe prowadzą szkolenia, przeprowadzają wizytacje oraz w razie naruszenia prawa czy zasad etyki wszczynają postępowania dyscyplinarne, które mogą skutkować w przypadku adwokata wydaleniem z adwokatury (art. 81 p.o.a.), a w przypadku radcy prawnego – pozbawieniem prawa do wykonywania zawodu (art. 65 u.r.p.). Jednak już samo zastrzeżenie możliwości używania określenia „kancelaria prawna” wyłącznie dla adwokatów i radców prawnych pozwoliłoby konsumentom na lepszą weryfikację podmiotów świadczących usługi prawne pod kątem ich kompetencji.

ABSTRACT

Agata Koschel-Sturzbecher

The author is an advocate (District Bar Association in Poznan).

Consumer protection by regulation of the legal market in Poland

The article presents the differences between advocates/attorneys-at-law and persons providing legal services who do not practice regulated professions. The author discusses actions taken to protect consumers on the legal services market in Poland, with particular emphasis on actions taken in relation to compensation and „Swiss franc” law firms. The author compares consumer protection on the legal services market in Germany, and then presents de lege ferenda postulates.

Keywords: *consumer, advocate, attorney-at-law, legal services, compensation law firms, Office of Competition and Consumer Protection (UOKiK)*

Agata Koschel-Sturzbecher

e-mail: a.koschel-sturzbecher@adwokaci-ks.pl

Autorka jest adwokatem (ORA w Poznaniu), członkiem Komisji Etyki NRA, członkiem zespołu ds. ochrony zawodu adwokata na rynku usług prawnych w Instytucie Legislacji i Prac Parlamentarnych NRA.

BIBLIOGRAFIA ZAŁĄCZNIKOWA

Działalność kancelarii odszkodowawczych na rynku ubezpieczeń OC. Diagnoza i propozycje działań – raport opracowany przez zespół pod kierunkiem prof. dr. hab. J. Monkiewicza na zlecenie Pro Motor – Stowarzyszenia dla Rozwoju Ubezpieczeń Komunikacyjnych i Rynku Motoryzacyjnego, Warszawa 2008

Matusiak-Frącczak Magdalena, *Opinia o projekcie ustawy o świadczeniu usług w zakresie dochodzenia roszczeń odszkodowawczych*, Łódź 2018