

Dr hab. Bogusław Soltys, prof. UWr

Uniwersytet Wrocławski

ORCID: 0000-0002-8359-7732

e-mail: boguslaw.soltys@uwr.edu.pl

O potrzebie reformy rejestrów prawniczej działalności regulowanej

On the need for reform of registers of regulated legal activities

Streszczenie

Artykuł zwraca uwagę na konieczność i zarazem pilność przeprowadzenia reformy instytucji rejestrów prawniczej działalności regulowanej. Nie przystają one bowiem do współczesnych uwarunkowań oraz obiektywnych potrzeb obrotu. Stwarzają istotne zagrożenie dla pewności prawa oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego. Niedostatki regulacyjne tworzenia takich rejestrów utrudniają, a w praktyce niekiedy wręcz uniemożliwiają sprawowanie nadzoru publicznego nad reglamentacją tego rodzaju działalności oraz należytem wykonywaniem zawodów prawniczych. Mimo szerszego znaczenia działalności zawodowej rejestry prawniczej działalności regulowanej powinny odpowiadać standardom rejestrów publicznych dotyczących przedsiębiorców, zapewniać z nimi zautomatyzowaną wymianę danych oraz stać się efektywnym narzędziem nadzoru publicznego.

Słowa kluczowe: działalność regulowana, wykonywanie zawodów prawniczych, usługi prawne, działalność prawnicza, rejestr prawniczej działalności regulowanej

JEL: K2, K4

Wprowadzenie

Celem artykułu jest przedstawienie i uargumentowanie twierdzenia o obiektywnej potrzebie reformy instytucji rejestrów prawniczej działalności regulowanej, a także nakreślenie jej głównych kierunków, uwzględniających szczególną rolę usług składających się na tę działalność oraz zastosowanie nowoczesnych technologii. Wskazanemu zagadnieniu nie poświęca się dostatecznej uwagi ani w debacie naukowej, ani w piśmiennictwie, choć niewątpliwie ma ono kluczowe znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania w Polsce rynku usług prawniczych. Należy zauważyć, że przeważająca część tego rynku ma charakter reglamentowany i współcześnie wiąże się nie tyle z osobiście prowadzoną praktyką osób fizycznych uprawnionych do

Abstract

The article draws attention to the necessity and urgency of reforming the institutions of registers of regulated legal activities. This is because they are not in line with modern conditions and the objective needs of the market. They pose a significant threat to legal certainty and public safety and order. Regulatory deficiencies in the creation of such registries make it difficult, and in practice sometimes even impossible, to exercise public supervision over the rationing of such activities and the due exercise of the legal profession. Despite the broader importance of professional activities, registers of legal regulated activities should meet the standards of public registers for entrepreneurs, ensure automated data exchange with them, and become an effective tool for public oversight.

Keywords: regulated activity, exercise of the legal profession, legal services, legal activities, register of regulated legal activities

wykonywania określonych zawodów prawniczych, ile przede wszystkim z ich działalnością gospodarczą oraz działalnością gospodarczą różnych normatywnie zdefiniowanych jednostek organizacyjnych. Natomiast rejestry prawniczej działalności regulowanej przeważnie nadal ewidencjonują jedynie uprawnienia zawodowe osób fizycznych, nierzadko na podstawie założeń ustawowych¹ wypracowanych jeszcze w ubiegłym wieku przed wejściem w życie Konstytucji RP². Mocno zredukowany kształt tych regulacji wydaje się być następstwem tradycji prawa kupieckiego, odmiennie traktującej niezorganizowaną działalność tzw. wolnych zawodów. Jednak przy zachowaniu niezbędnej specyfiki działalności zawodowej polski ustawodawca zrezygnował z niej, przyjmując ostatecznie uniwersalizm regulacyjny prawa przedsiębiorców. Na skutek

zachodzących procesów, zmian struktury społeczno-gospodarczej oraz pewnej ewolucji rozwiązań legislacyjnych można więc oczekiwać, że instytucja rejestrów prawniczej działalności regulowanej powinna stać się podstawowym narzędziem nadzoru publicznego zarówno nad przestrzeganiem ustanowionych w interesie publicznym ograniczeń jej prowadzenia, jak i utrzymywaniem odpowiedniej jakości świadczenia usług prawniczych. Stwierdzenie pogłębiającej się nieprzystawalności obowiązujących przepisów dotyczących rejestrów prawniczej działalności regulowanej do aktualnych uwarunkowań społeczno-gospodarczych, standardów rejestrów publicznych czy różnych zagrożeń bezpieczeństwa obrotu może budzić nie tylko refleksję naukową, ale również inspirować do przeprowadzenia ich stosownej reformy.

Działalność regulowana jako typ reglamentacji wolności gospodarczej

Na terytorium Polski każdy może prowadzić działalność gospodarczą na równych prawach, a zasada wyrażająca gwarancję wolności gospodarczej jest fundamentem społecznej gospodarki rynkowej stanowiącej podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej (zob. art. 20 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP). Zapewnienie wolności gospodarczej, tak jak większość konstytucyjnych praw i wolności, nie ma charakteru absolutnego i na zasadzie wyjątku może podlegać reglamentacji. Zgodnie z art. 22 Konstytucji RP ograniczenie wolności gospodarczej jest jednak dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Przy tym należy zwrócić uwagę, że wolność gospodarcza mimo swego podstawowego i ustrojowego znaczenia (zob. np. Przywora, 2022, s. 27 i n.; Szydło, 2011, s. 53 i n.) może doznawać ograniczeń nawet w większym stopniu niż inne prawa i wolności gwarantowane przez ustawę zasadniczą, co uzasadnia się koniecznością interwencjonizmu państwowego w gospodarkę w celu godzenia różnych wartości liberalnych i socjalnych składających się na społeczną gospodarkę rynkową oraz szczególnym charakterem unormowania art. 22 w stosunku do art. 31 ust. 1 Konstytucji RP³, wyznaczającego ogólną podstawę reglamentacji konstytucyjnych praw i wolności (zob. np. Blicharz & Grabowski, 2018, s. 4 i n.; Banaszak, 2012, art. 22; Szydło, 2016, art. 22, nb. 63 i n.; Jamróz, 2006, s. 151).

Działalność regulowana jest jednym z typów reglamentacji wolności gospodarczej, który obok działalności koncesjonowanej i działalności wymagającej zezwolenia został unormowany w ustawie – Prawo przedsiębiorców⁴. Zgodnie z art. 43 ust. 1 i 8 u.p.p. w przypadku, gdy przepisy odrębne stanowią, że dany rodzaj działalności jest działalnością regulowaną, przedsiębiorca może wykonywać tę działalność, jeśli spełnia warunki określone tymi przepisami i po uzyskaniu wpisu do właściwego rejestru działalności regulowanej. Jednak *de lege lata* wskazane unormowania nie precyzują sposobu, w jaki przepisy odrębne mają przesądzać o kwalifikacji danego rodzaju

działalności gospodarczej. W odniesieniu zaś do działalności regulowanej przewidują jedynie, że przepisy odrębne powinny co najmniej określać wymagane prawem warunki do wykonywania takiej działalności oraz tryb uzyskiwania wpisu do rejestru działalności regulowanej i wykreślenia z tego rejestru. Formalnie nie stawiają więc wymogu nazwania oznaczonej aktywności działalnością regulowaną. W różnych przepisach odrębnych można natomiast spotkać zarówno rozwiązania, w których ustawodawca normowany rodzaj działalności gospodarczej określa wprost działalnością regulowaną (zob. np. art. 3 u.u.d.⁵), jak i rozwiązania, w których taka kwalifikacja wynika pośrednio z całokształtu unormowań spełniających wyżej wymienione kryterium regulacyjne, czego przykładem mogą być np. ustawy regulujące wykonywanie zawodów prawniczych.

W odróżnieniu od tzw. działalności wolnej, którą może prowadzić każdy przedsiębiorca, działalność reglamentowana wymaga od przedsiębiorcy spełnienia ustawowo określonych przesłanek zarówno formalnych, jak i merytorycznych, a niekiedy również wydania stosownej decyzji administracyjnej. Ograniczenie kręgu przedsiębiorców uprawnionych do prowadzenia niektórych rodzajów działalności gospodarczej jest podyktowane realizacją ważnego interesu publicznego. Najczęściej chodzi o taką jego postać, która mieści się w jednej z kategorii wymienionych wprost w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, jednak może to być również każda inna postać ważnego interesu publicznego, którą da się odtworzyć z przepisów Konstytucji RP (zob. Mełgieś, 2010, s. 320 i n.; Przeszło, 2006, s. 161 i n.; Szydło, 2005, s. 41 i n.). Przykładem takiego zrekonstruowanego interesu publicznego może być m.in. wzgląd na zapewnienie odpowiedniego poziomu jakości świadczenia określonych usług odgrywających w społeczeństwie szczególnie ważną rolę (por. art. 22 Konstytucji RP).

Zważywszy na konieczność uzyskania uprawnień niezbędnych do prowadzenia reglamentowanej działalności gospodarczej, nie stosuje się do niej przepisów o działalności nieewidencjonowanej (zob. art. 44 ust. 3 w zw. z art. 5 ust. 1 u.p.p.). O ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej, rejestracja działalności regulowanej, podobnie jak koncesja i zezwolenie, uprawnia do wykonywania działalności gospodarczej przez czas nieokreślony na terenie całego kraju (zob. art. 44 ust. 1 u.p.p.). Wykazy zaś poszczególnych rodzajów takiej działalności wraz ze wskazaniem odpowiednich aktów prawnych ich dotyczących podlegają udostępnieniu w tzw. punktach informacji dla przedsiębiorcy (zob. art. 44 ust. 4 u.p.p.).

Regulowany charakter prawniczej działalności zawodowej a działalność regulowana

Według Polskiej Klasyfikacji Działalności⁶, która ma zastosowanie do podejmowania działalności gospodarczej oraz wpisu przedsiębiorcy do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej⁷ (zob. art. 17 u.p.p. w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 8 uCEIDG) lub do rejestru

przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego⁸ (zob. art. 17 u.p.p. w zw. z art. 40 pkt 1 uKRS), działalność prawnicza jest identyfikowana za pomocą oznaczenia alfanumerycznego 69.10.Z. Stanowi ona podklasę działu 69 przyporządkowanego do sekcji „M”, która grupuje wymagającą wiedzy specjalistycznej działalność profesjonalną, naukową i techniczną. Jak wynika z PKD, prawnicza działalność regulowana (69.10.Z) obejmuje jedynie wymienioną w tej podklasie działalność zawodową adwokatów, radców prawnych, rzeczników patentowych, notariuszy i komorników (Sołtys, 2019, s. 105 i n.). Działalność tych zawodów została poddana reglamentacji między innymi z uwagi na konieczność zapewnienia przez ustawodawcę odpowiedniej jakości świadczenia specjalistycznych usług prawnych. Nie można więc zakładać, że rozciąga się ona na jakąkolwiek bliżej nieokreśloną i niekwalifikowaną podmiotowo tzw. wolną działalność prawniczą, opartą wyłącznie na gwarancjach wolności gospodarczej, choćby była ona związana ze stosowaniem prawa w imieniu i na rachunek klientów.

Reglamentacja działalności prawniczej związanej z wykonywaniem oznaczonych zawodów niewątpliwie wskazuje na jej regulowany charakter. Bez spełnienia normatywnie określonych przesłanek nie jest bowiem dopuszczalne podejmowanie i prowadzenie tego rodzaju działalności. W ogólnym reżimie regulacyjnym prawa działalności gospodarczej ustawodawca nie kontynuuje wcześniejszej tradycji odmiennego traktowania działalności zawodowej, czemu dał wyraźnie wyraz w art. 3 i 4 u.p.p., uchylając art. 2 poprzednio obowiązującej ustawy⁹ (por. art. 43¹ k.c.¹⁰). Warto przypomnieć, że niegdyś status kupca nie należał do cech charakteryzujących wolne zawody (por. Krasnowolski, 2014, s. 236 i n.), lecz był jedynie opcją organizacji i skali ich działalności¹¹. Niektóre zaś późniejsze przepisy regulujące podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej wprost wyłączały status przedsiębiorcy względem adwokatów, radców prawnych i notariuszy¹². *De lege lata* nie powinno jednak ulegać wątpliwości twierdzenie, że działalność zawodów świadczących usługi prawnicze ma charakter reglamentowany i mimo swojej odrębności regulacyjnej może wiązać się zarówno z prowadzeniem działalności gospodarczej, jak i ze statusem przedsiębiorcy.

Problematiczne może być natomiast ustalenie, czy prawnicza działalność gospodarcza związana z wykonywaniem wolnych zawodów jest działalnością regulowaną w rozumieniu ustawy – Prawo przedsiębiorców. Choć na ogół przyjmuje się, że katalog działalności regulowanej jest otwarty i rozproszony, to obowiązujące przepisy bynajmniej w sposób bezpośredni do niego nie zaliczają działalności prawniczej. Na regulowany charakter działalności prawniczej nie wskazują też wykazy rozpowszechniane zarówno w piśmiennictwie (zob. np. Lubeńczuk & Wołoszyn-Cichocka, 2019, art. 43, nb. 9; Karpiuk, 2009, s. 74 i n.; & Kosikowski, 2013, art. 43), jak i w punktach informacji dla przedsiębiorcy¹³. Wydaje się, że przyczyny pomijania w nich działalności prawniczej należy upatrywać w wątpliwym założeniu, że dana działalność gospodarcza może być kwalifikowana jako regulowana wyłącznie w przypadku, gdy odrębne przepisy literalnie ją tak nazywają. Jednak

art. 43 ust. 1 u.p.p., podobnie jak obowiązujący wcześniej art. 64 ust. 1 u.s.d.g., nie formułuje takiego wymogu. Według treści tych regulacji przepisy odrębne mają jedynie stanowić dostateczną podstawę uznania danej działalności gospodarczej za regulowaną, a taki charakter może przecież wynikać również z całokształtu unormowań dotyczących podejmowania, prowadzenia i zakończenia tego rodzaju działalności (zob. art. 43 ust. 8 u.p.p.). Skoro więc zgodnie z tymi przepisami przedsiębiorca jest władny wykonywać działalność prawniczą tylko wtedy, gdy spełnia ona warunki w nich przewidziane oraz dopiero po uzyskaniu wpisu na właściwą listę i zgłoszeniu do właściwego rejestru samorządowego każdej rodzajowo określonej formy wykonywania zawodu, to przy kwalifikowaniu tej działalności decydującego znaczenia nie powinno przypisywać się kwestii ewentualnego posłużenia się przez ustawodawcę nazwą działalności regulowanej. Tym bardziej, że w przypadku reglamentowanej działalności prawniczej takie oczekiwanie prowadziłoby do definiowania *idem per idem*. Nie ma zaś żadnych racji, które mogłyby przemawiać za zaliczeniem prawniczej działalności zawodowej do istniejących *de lege lata* kategorii działalności wolnej albo wymagającej koncesji lub zezwolenia.

Podobny problem kwalifikacyjny występuje również w odniesieniu do klasyfikowania zawodów prawniczych jako zawodów zaufania publicznego. Taki status został bowiem bezpośrednio potwierdzony w ustawie jedynie wobec rzeczników patentowych (zob. art. 1 ust. 2 u.r.z.p.¹⁴), natomiast o uznawaniu adwokatów, radców prawnych, notariuszy i komorników za zawody zaufania publicznego przesądza dopiero w orzecznictwie na podstawie ogółu specyficznych cech wyróżniających te zawody, ich samorządowe organizacje oraz powierzone im zadania publiczne w sferze nadzoru nad prawidłowym wykonywaniem tych zawodów¹⁵.

W rozważaniach poświęconych kwalifikacji prawniczej działalności zawodowej nie można pominąć również perspektywy wspólnotowej związanej z unijnymi gwarancjami przedsiębiorczości oraz swobody świadczenia usług. Są one adresowane do tych zawodów prawniczych uprawnionych w prawodawstwach krajowych do świadczenia usług prawnych, które nie mają bezpośredniego związku z wykonywaniem władzy publicznej. W Polsce dotyczy to przede wszystkim zawodów adwokata, radcy prawnego i rzecznika patentowego, które należą do zawodów regulowanych w rozumieniu dyrektywy 2005/36/WE w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych¹⁶ oraz ustawy ją implementującej¹⁷, ponieważ wykonywanie tych zawodów jest uzależnione od uzyskania specjalnych kwalifikacji oraz spełnienia innych warunków określonych w odrębnych przepisach o charakterze ustawowym, wykonawczym lub administracyjnym, w szczególności w odniesieniu do posługiwania się zastrzeżonym tytułem zawodowym (zob. art. 3 ust. 1 pkt a) dyrektywy 2005/36/WE w zw. z art. 5 pkt 3 i 4 u.u.k.z.). Mimo więc, że wymienione zawody prawnicze nie zostały nazwane jako regulowane w przepisach krajowych normujących ich wykonywanie, to wszystkie one spełniają przesłanki definicyjne zawodów regulowanych. Zgodnie z motywem 42 dyrektywy 2005/36/WE oraz art. 3

u.u.k.z. w zakresie odmiennie nieuregulowanym w przepisach odrębnych¹⁸ należy zatem stosować do nich przepisy o uznawaniu kwalifikacji potrzebnych do wykonywania tych zawodów oraz uznawaniu uprawnień do prowadzenia działalności regulowanej nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej.

Biorąc pod uwagę, że unijne swobody przedsiębiorczości i świadczenia usług zgodnie z prawem traktatowym nie obejmują czynności związanych z wykonywaniem władzy publicznej¹⁹, ustawa o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej wyłączyła ze swego unormowania notariuszy i komorników (zob. art. 4 u.u.k.z.). Trzeba także odnotować, że pod wpływem działania dyrektywy 2005/36/WE oraz orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, uznającego, że wyżej wymienione zwolnienie spod reżimu prawa unijnego ma charakter przedmiotowy i ścisły (a nie podmiotowy i otwarty), w stosunku do notariuszy ustawodawca złagodził niedawno wymóg polskiego obywatelstwa²⁰. W Polsce zawód ten w nieznacznym tylko stopniu ma bowiem związek z wykonywaniem władzy publicznej.

W rezultacie powyższych ustaleń status zawodów regulowanych uprawnionych do świadczenia usług prawniczych należy więc w głównej mierze przypisać adwokatom, radcom prawnym i rzecznikom patentowym. Zważywszy zaś na okoliczność, że wykonywanie tych zawodów prawniczych może mieć miejsce w ramach ich działalności gospodarczej, to działalność taka powinna być kwalifikowana jako regulowana. Tym bardziej, że jest ona reglamentowana i nie może być prowadzona przez nikogo bez stosownych uprawnień oraz spełnienia różnych warunków drobiazgowo określonych w przepisach odrębnych, tj. odpowiednio w ustawie – Prawo o adwokaturze, ustawie o radcach prawnych, ustawie o świadczeniu przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej oraz w ustawie o rzecznikach patentowych. Wymienione przepisy, poza unormowaniem warunków prowadzenia prawniczej działalności regulowanej oraz kontroli ich spełniania, w pewnym stopniu precyzują również tryb uzyskania wpisu na listę uprawnionych, tryb wykreślenia z listy oraz gwarancje jawności listy (zob. np. art. 36, 37, 49, 65, 72 u.p.a, art. 22¹, 23, 24, 29, 52 ust. 4 u.r.p. oraz art. 19, 24, 25a, 43 ust. 1 pkt 5 u.r.p.). Z uwagi na to, że mają one charakter *lex specialis* w stosunku do ustawy – Prawo przedsiębiorców, nie ma przeszkód, aby częściowo odmiennie od niej normowały niektóre kwestie dotyczące prawniczej działalności regulowanej, co zasadniczo nie wpływa jednak na jej wskazaną kwalifikację.

Niedostatki unormowania rejestrów prawniczej działalności regulowanej

Listy i ewidencje uprawnień zawodowych a rejestr prawniczej działalności regulowanej

Na podstawie obowiązujących przepisów listy adwokatów, radców prawnych i prawników zagranicznych prowadzą

właściwe organy samorządu adwokackiego i radcowskiego (zob. art. 49 u.p.a. i art. 52 ust. 4-6 u.r.p.), natomiast listę rzeczników patentowych prowadzi Prezes Urzędu Patentowego (zob. art. 25 u.r.p.). Osobne listy przeznaczone są także dla aplikantów adwokackich, radcowskich i rzecznikowskich. Wpis na wymienione listy co do zasady ma charakter fakultatywny (na wniosek) i konstytutywny (prawotwórczy). Wywołuje skutki w sferze nabycia, zawieszenia lub utraty uprawnień zawodowych (zob. art. 68 ust. 1 u.p.a., art. 23 i 24 ust. 2 u.r.p. oraz art. 18 i 25 u.r.p.), których treść jest częściowo zróżnicowana i wynika z rozproszonej regulacji prawnej oraz z unormowań deontologicznych. Organy właściwe w sprawach prowadzenia wymienionych list odrębnie ewidencjonują również dane dotyczące organizacyjnoprawnych form wykonywania poszczególnych zawodów, jednak *de lege lata* nie dysponują one odpowiednimi instrumentami pozwalającymi na egzekwowanie tych danych czy weryfikację ich prawdziwości i kompletności (zob. art. 70–70d u.p.a., art. 8 ust. 3 u.r.p. i art. 10 ust. 3 u.r.p.).

Istotne znaczenie ma zatem ustalenie charakteru prawnego listy uprawnień zawodowych adwokatów, radców prawnych i rzeczników patentowych oraz ewidencji danych dotyczących form wykonywania tych zawodów. Od strony technicznej lista i ewidencja potencjalnie mogą tworzyć jeden zintegrowany zbiór danych. W znacznej części informacje w nich zawarte nakładają się bowiem na siebie, a w zakresie niepokrywania funkcjonalnie uzupełniają²¹. Zarówno listy, jak i ewidencje form wykonywania prawniczych zawodów regulowanych, z uwagi na publicznoprawny status organów samorządowych i powierzone im zadania publiczne związane z nadzorem nad należyтым świadczeniem usług prawnych²² oraz zapewnieniem niezbędnego bezpieczeństwa i pewności obrotu prawnego, w świetle powszechnie akceptowanych definicji można uznać za jeden z rodzajów rejestru publicznego (por. Nyczaj & Ruszkowski, 2009, s. 20 i n.; Ciechanowski, 2015, s. 249 i n.; Stawicki, 2005, s. 23 i n.). Należy zatem postulować, aby listy i ewidencje jako zbiory danych dotyczących wykonywania zawodu w zakresie, w jakim są one związane z działalnością gospodarczą lub uczestnictwem w podmiotach prowadzących taką działalność, mogły tworzyć łącznie spójny i nowoczesny rejestr prawniczej działalności regulowanej.

Mimo dopuszczalności unormowania rejestru prawniczej działalności regulowanej w przepisach o wykonywaniu zawodów prawniczych nasuwają się jednak dwa kluczowe pytania, mianowicie czy *de lege lata* dyskutowane listy i ewidencje spełniają podstawowe standardy rejestrów publicznych oraz czy w świetle współczesnych realiów przystają one do zadań samorządów zawodów zaufania publicznego w sferze sprawowanego nadzoru publicznego. O ile w stosunku do list uprawnień zawodowych realizowanych poza działalnością gospodarczą na powyższe pytania można generalnie odpowiedzieć pozytywnie, o tyle regulacja ewidencji form wykonywania zawodu nie stwarza ku temu dostatecznych podstaw. Jest fragmentaryczna, nie odpowiada zakresowi reglamentacji prawniczej działal-

ności gospodarczej oraz nie zapewnia efektywności nadzoru publicznego. Ewidencje te zdają się mieć charakter wyłącznie wewnętrzny, ponieważ ich bezpośrednim celem nie jest gromadzenie danych dotyczących spełniania warunków ustawowych przez podmioty uprawnione do prowadzenia prawniczej działalności regulowanej, lecz jedynie informacji o dokonaniu zgłoszenia wyboru formy wykonywania zawodu członków danego samorządu zawodowego (zob. np. art. 8 ust. 3 u.r.p.). Należy również zauważyć, że przepisy nie określają żadnego trybu weryfikacji danych dotyczących form wykonywania zawodu czy wymuszania ich kompletności oraz aktualności. Obiektywnie dane te nie mogą więc służyć do oceny spełnienia przewidzianych przez porządek prawny ograniczeń reglamentacyjnych (por. Kotecka-Kral, 2021, rozdz. 2; Zalesińska, 2019, s. 9 i n.), mimo że są one udostępniane sądom oraz innym organom (zob. np. art. 601 w zw. z art. 52 ust. 4–6 i art. 8 ust. 3 u.r.p.).

Należy zaznaczyć, że nie da się prawidłowo wykonywać zadań publicznych w sferze nadzoru nad należytym świadczeniem czynności zawodowych bez stworzenia nowoczesnego rejestru odzwierciedlającego wszystkie dotyczące ich ograniczenia reglamentacyjne. Rejestr nie może więc pomijać normatywnie określonych jednostek organizacyjnych, które mimo iż nie są członkami samorządu zawodowego, zostały uprawnione do prowadzenia regulowanej działalności prawniczej w sposób osobisty, podobnie jak osoby fizyczne wykonujące prawnicze zawody regulowane. Samorządów zawodowych nie można pozbawiać możliwości dokonywania względem nich czynności władczych. Reglamentacja działalności bez możliwości kontroli i nadzoru nad jej przestrzeganiem na gruncie wartości konstytucyjnych jest bowiem niedopuszczalna (Wojtczak, 2002, s. 39 i n.; Sołtys, 2017, s. 333 i n.). Jednakże prawnicze samorządy zawodowe, choć w ramach swoich zadań podejmują różne starania²³, nie zostały wyposażone w odpowiednie narzędzia wymuszające przestrzeganie prawa. Jednostki organizacyjne uprawnione do prowadzenia prawniczej działalności regulowanej nie są bowiem adresatami samorządowych unormowań deontologicznych (zob. szerzej: Sołtys, 2022b, s. 313 i n.). Samorządy zawodowe, nie mając kompetencji ingerowania w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności, nie są więc władne prawidłowo realizować powierzonych im zadań publicznych (por. art. 17 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Podważa to zasady racjonalności oraz skuteczności prawotwórczej, których respektowanie z perspektywy standardów konstytucyjnych jest wymagane od regulacji o charakterze reglamentacyjnym.

Dopuszczalne formy organizacyjne świadczenia usług prawnych oraz uczestnictwa kapitału nieprawniczego w prawniczej działalności regulowanej

Jak wynika z ustaw normujących wykonywanie zawodów adwokata, radcy prawnego i rzecznika patentowego, obejmują one swym zakresem nie tylko regulację uprawnień zawodowych do świadczenia usług prawnych, ale również

prowadzenie prawniczej działalności gospodarczej. Przy czym jest ona dopuszczalna jedynie w normatywnie określonych formach organizacyjnoprawnych, które reglamentują tę działalność zarówno pod względem podmiotowym, jak i przedmiotowym. Ograniczenia regulowanej działalności prawniczej dotyczą nie tylko członków samorządów zawodowych adwokatów, radców prawnych czy rzeczników patentowych, ale także podmioty trzecie, które nie przynależą do tych samorządów. Nawiązując do terminologii prawa spółek, można powiedzieć, że reprezentują one niewykwalifikowany kapitał prawniczy lub kapitał nieprawniczy, który nie jest związany ani z wykonywaniem wymienionych wyżej zawodów, ani w ogóle z wykształceniem prawniczym (dalej określany łącznie jako kapitał nieprawniczy). Obowiązujący porządek prawny zapewnia takim podmiotom możliwość uzyskania uprawnień zawodowych, z drugiej zaś strony nawet bez ich posiadania dopuszcza je do uczestnictwa w prowadzeniu prawniczej działalności regulowanej w określonych normatywnie formach organizacyjnoprawnych oraz czerpania z niej korzyści (por. Biliński, Jaś-Nowopolska & Wolska, 2024, s. 43–49). Należy zaznaczyć, że na zakres reglamentacji działalności prawniczej nakładają się także przewidziane w różnych przepisach proceduralnych ograniczenia w dokonywaniu czynności procesowych w imieniu i na rachunek reprezentowanych stron i uczestników postępowań przed sądami oraz innymi właściwymi organami.

Między tymi wszystkimi ograniczeniami istnieje istotna współzależność. Podmioty nieuprawnione do prowadzenia prawniczej działalności regulowanej w ramach swojej działalności gospodarczej generalnie nie mogą oferować ani świadczyć regulowanych usług prawnych oraz dokonywać w tym zakresie czynności procesowych, choćby przy ich wykonywaniu posługiwały się osobami legitymującymi się odpowiednimi uprawnieniami zawodowymi. *De lege lata* takie podmioty muszą bowiem dysponować odrębną podstawą prawną świadczenia. Opierając się na tych regułach ogólnych, władne są co najwyżej wykonywać czynności wyłącznie na rzecz swego pracodawcy, a na rzecz osób trzecich tylko w ramach wykonywanego przez osoby fizyczne zarządu majątkiem lub interesami klienta albo na podstawie stałego stosunku zlecenia – w związku ze sprawami wchodzącymi w jego zakres (por. art. 87 § 1 i 2 k.p.c.²⁴). Zważywszy, że niezachowanie tych wszystkich ograniczeń może wiązać się z różnymi konsekwencjami, nie wyłączając pozbawienia skuteczności czynności dokonanych w ramach świadczenia usług prawnych²⁵, konieczna jest ich powszechna znajomość, a także zapewnienie możliwości łatwego potwierdzenia zarówno uprawnień zawodowych, jak i uprawnień do prowadzenia prawniczej działalności regulowanej.

O ile uprawnienia zawodowe adwokatów, radców prawnych i rzeczników patentowych *de lege lata* można formalnie łatwo ustalić na podstawie udostępnianych do publicznej wiadomości list prowadzonych w systemie teleinformatycznym przez właściwe organy samorządów zawodowych adwokatów i radców prawnych, a w przypadku rzeczników patentowych – przez Prezesa Urzędu Patentowego (zob. art. 49 u.p.a., art. 52 ust. 4–6 u.r.p. i art. 25a u.r.z.p.), o tyle potwierdzenie uprawnień do prowadzenia

prawniczej działalności regulowanej przez różne jednostki organizacyjne oraz osoby działające na rzecz tych jednostek organizacyjnych w imieniu ich klientów (zob. art. 87 § 2 zd. 2 k.p.c. w zw. z art. 33¹ § 1 k.c.) zawsze wymaga przeprowadzenia indywidualnej oraz na ogół złożonej analizy spełnienia przesłanek ustawowych, co często jest mozolne i nie daje pewnych rezultatów. Z punktu widzenia wartości publicznoprawnych taki stan rzeczy należy ocenić jako wysoce niezadowolający. Nie zapewnia on pewności prawa i bezpieczeństwa obrotu, stwarza istotne zagrożenie dla jednolitości rozstrzygnięć i negatywnie wpływa na funkcjonowanie nadzoru publicznego sprawowanego zarówno przez samorządy zawodowe, jak i sądy.

Wskazany problem dotyczy działalności jednostek organizacyjnych utworzonych wyłącznie przez osoby legitymujące się uprawnieniami zawodowymi do świadczenia usług prawnych, jak i działalności jednostek organizacyjnych z udziałem podmiotów niedysponujących takimi uprawnieniami. W obu wymienionych przypadkach może bowiem dochodzić do niespełnienia przesłanek ustawowych, co nierzadko jest trudne do wykrycia. Nie wszystkie dane istotne z punktu widzenia reglamentacji działalności podlegają bowiem ujawnieniu w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEIDG) oraz w Krajowym Rejestrze Sądowym (KRS). Wymienione rejestry publiczne mają charakter podstawowy i, co istotne, nie są nastawione na realizację wymogów szczególnych związanych z reglamentacją określonych rodzajów działalności. Nie znajdziemy w nich zatem różnych informacji pozwalających na obiektywną ocenę skuteczności czynności zawodowych profesjonalnych pełnomocników, które w świetle obowiązujących przepisów mogą być podejmowane tylko w ramach dozwolonych form organizacyjnoprawnych wykonywania zawodów regulowanych czy też danych niezbędnych do kontroli spełnienia ograniczeń dotyczących udziałów i struktury organizacyjnej podmiotów uprawnionych do prowadzenia prawniczej działalności regulowanej (zob. art. 4a u.p.a., 8 u.r.p., art. 15 i 19 u.p.z. oraz art. 5 u.r.p. w zw. z art. 87 § 2 zd. 2 i art. 33¹ § 1 k.c.). Z przyczyn wadliwości rozwiązań systemowych w CEIDG i KRS są więc rejestrowane podmioty prowadzące zgodnie z PKD działalność prawniczą, które mimo korzystania z domniemania prawdziwości wpisów i rękopisów rejestrów publicznych (zob. w tej kwestii: Grykiel, 2012, s. 43 i n.) materialnie nie mają jakichkolwiek uprawnień do prowadzenia prawniczej działalności regulowanej. Zarówno prawnicza działalność wolna, jak i prawnicza działalność regulowana, choć podlegają odmiennym reżimom prawnym, są w obrocie niedostatecznie rozróżniane. Jak wskazuje się w literaturze, jest to przyczyną różnych nadużyć, nieraz związanych z celowym wprowadzaniem w błąd (Sołtys, 2021, s. 127 i n.). Z wyjątkiem spółek partnerskich wyłącznie dedykowanych wolnym zawodom regulowanym sądy rejestrowe nie mają bowiem obowiązku weryfikowania uprawnień zawodowych wspólników czy członków organów. W ramach obowiązujących procedur nie są więc one władne ani zobowiązane oceniać, czy struktura danej spółki spełnia adresowane do niej reglamentacyjne ograniczenia.

Choć kapitał prawniczy i nieprawniczy *de lege lata* może uczestniczyć w regulowanej działalności prawniczej jedynie w normatywnie określonych formach organizacyjnoprawnych (zob. art. 4a u.p.a., art. 8 ust. 1 u.r.p. i art. 5 u.r.p.), brak odpowiednich rozwiązań rejestrowych w sposób istotny negatywnie oddziałuje na pewność prawa i bezpieczeństwo obrotu. W praktyce istnieje zresztą cały szereg różnych wątpliwości dotyczących kwalifikowania czynności procesowych na rzecz klientów spółek partnerskich, komandytowych albo komandytowo-akcyjnych uprawnionych do świadczenia pomocy prawnej, wykonywanych przez adwokatów lub radców prawnych będących w tych spółkach jedynie członkami zarządu, komandytariuszami czy akcjonariuszami (por. Magnuski & Tomaszek, 2001, s. 3 i n.). Trudności sprawia też np. ocena dopuszczalności wniesienia kasacji na rzecz klienta fundacji przez adwokata będącego członkiem jej zarządu czy mającego status większościowego wspólnika lub członka zarządu kancelarii patentowej z mniejszościowym udziałem rzeczników patentowych w sprawach karnych z zakresu własności przemysłowej. Nie jest również jasne, czy spółki wymienione w art. 4a u.p.a. i art. 8 ust. 1 u.r.p. w zakresie obsługi swoich klientów mogą dokonywać czynności procesowych przez wspólników wyłączonych od prowadzenia spraw spółki, a także czy spółki partnerskie są uprawnione do świadczenia pomocy prawnej lub do prowadzenia kancelarii patentowej, jeśli w ich zarządzie piastują funkcje wyłącznie osoby niebędące partnerami spółki. Nie wchodząc w detale poszczególnych ograniczeń reglamentacyjnych działalności prawniczej i świadczenia w jej ramach usług prawnych, gdyż te były już przedmiotem doktrynalnych analiz (zob. np. Sołtys, 2017, s. 199 i n.; Koschel-Sturzbecher, 2021, s. 226 i n.; Eysymontt, 2023, art. 4a; Lewandowski, 2016, s. 42–49), należy jednak zwrócić uwagę na ich wielowymiarowość oraz możliwość zastosowania rozmaitych sankcji w razie naruszenia. Różne podmiotowo-przedmiotowe aspekty reglamentacji stwarzają zatem konieczność badania nie tylko, kto i jaką prowadzi działalność, ale również w jakiej konkretnie strukturze organizacyjnej świadczy usługi prawne i dokonuje określonych czynności. Zważywszy na bezwzględny charakter przepisów normujących reglamentację działalności prawniczej, czynności prawne przedsięwzięte z ich naruszeniem mogą zostać uznane za nieważne, a także za bezskuteczne na gruncie prawa procesowego. Brak możliwości zakwalifikowania takich czynności do świadczenia prawniczych usług regulowanych może ponadto wiązać się z utratą ochrony ubezpieczeniowej z tytułu obowiązkowego ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej, która *ex definitione* obejmuje jedynie czynności udzielania pomocy prawnej (zob. art. 8a ust. 1 u.p.a. i art. 22⁷ ust. 1 u.r.p.), a w przypadku rzeczników patentowych – pomocy prawnej i technicznej (zob. art. 16 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 i art. 8 ust. 1 u.r.p.). Niezależnie od wystąpienia powyższych skutków, oferowanie lub świadczenie regulowanych usług prawnych bez wymaganych uprawnień może również być źródłem różnych nadużyć związanych z wprowadzaniem w błąd i kwalifikowane np. jako wykroczenie, nieuczciwa konkurencja,

nieuczciwa praktyka rynkowa czy naruszenie zbiorowych interesów konsumentów.

Biorąc pod uwagę różnorodność i skalę ograniczeń reglamentacyjnych dotyczących świadczenia usług prawnych oraz rozległość możliwych skutków ich naruszenia, kluczowe znaczenie ma sprawność i wydolność nadzoru publicznego nad ich przestrzeganiem. Jednak za sprawą archaicznych unormowań rejestru prawniczej działalności regulowanej nadzór publiczny nie funkcjonuje należycie, co znacząco przyczynia się nie tylko do naruszania obowiązującego porządku prawnego, ale prowadzi również do istotnego zagrożenia pewności prawa i bezpieczeństwa obrotu. Do postępowań sądowych oraz wykonywania prawniczych czynności zawodowych nierzadko dopuszczane są bowiem podmioty nieuprawnione, w tym profesjonalni pełnomocnicy przekraczający ograniczenia reglamentacyjne związane z wykonywaniem ich zawodu. Skoro więc Sąd Najwyższy uznał²⁶, że wystarczającym środkiem przeciwdziałania sygnalizowanym nieprawidłowościom są instrumenty kontroli, to *de lege ferenda* wydaje się konieczne wypracowanie odpowiednich narzędzi pozwalających na weryfikację uprawnień zawodowych *in concreto*, tym bardziej że w praktyce weryfikacja prawidłowości udzielenia pełnomocnictwa i skuteczności umocowania pełnomocników zawodowych odbywa się przeważnie w sposób formalny. Każdy powinien mieć zatem możliwość uprzedniego sprawdzenia we właściwym rejestrze²⁷, czy dana osoba lub podmiot są uprawnione do prowadzenia prawniczej działalności regulowanej w zakresie danej formy wykonywania zawodu. Według bowiem art. 87 § 2 zd. 2 k.p.c. jedynie osoby prawne, a także jednostki organizacyjne wyposażone w zdolność prawną (zob. art. 33¹ § 1 k.c.) prowadzące na podstawie odrębnych przepisów obsługę prawną przedsiębiorcy, osoby prawnej lub innej jednostki organizacyjnej mogą udzielać pełnomocnictwa procesowego – w imieniu podmiotu, którego obsługę prawną prowadzą – adwokatowi lub radcy prawnemu, jeżeli zostały do tego upoważnione przez ten podmiot. Sądy, poza możliwością merytorycznej kontroli charakteru dokonywanych czynności, powinny bazować na danych rejestrowych, a nie jedynie na listach osób uprawnionych do podejmowania czynności zawodowych *in abstracto*, a więc spisach skonstruowanych obecnie w oderwaniu od ograniczeń reglamentacyjnych związanych z dopuszczalnymi formami wykonywania zawodu.

Reforma rejestrów prawniczej działalności regulowanej i jej główne kierunki

W związku z wykonywaniem na szeroką skalę prawniczych zawodów regulowanych w ramach reglamentowanej działalności gospodarczej utrzymywanie rozwiązań legislacyjnych z czasów, w których taka możliwość miała z dzisiejszej perspektywy charakter sporadyczny, jest nieuzasadnionym archaizmem. Obecnie nie przystają one do standardów reglamentacji działalności gospodarczej wyznaczonych przepisami Konstytucji RP i dookreślonych

przez ustawę – Prawo przedsiębiorców. Zgodnie z nimi działalność regulowaną można rozpocząć dopiero po wpisie do rejestru, który jest jawny dla każdego i udostępniany w sieci teleinformatycznej (zob. art. 43 ust. 1 i 4 u.p.p.), a przepisy odrębne powinny określać nie tylko wymagane prawem warunki do prowadzenia działalności regulowanej, ale również tryb uzyskiwania wpisu do rejestru i wykreślenia z niego (por. np. art. 8 ust. 3 u.r.p. z art. 43 ust. 8 u.p.p.). Natomiast przepisy normujące wykonywanie prawniczych zawodów regulowanych w odniesieniu do prowadzenia działalności gospodarczej przez różne jednostki organizacyjne, poza unormowaniem wymaganych prawem warunków ich utworzenia, nie spełniają tych podstawowych standardów. Taki stan rzeczy wyraźnie koliduje z zadaniami prawniczych samorządów zawodowych w sferze nadzoru publicznego (por. Świdorski, 2024, s. 61–88; Tabernacka, 2007, s. 151 i n.; Izdebski, 2002, s. 153 i n.). Narusza wartości publicznoprawne i jest źródłem wielu nadużyć związanych z wprowadzaniem w błąd, nieuczciwą konkurencją, nieuczciwymi praktykami rynkowymi, naruszeniem zbiorowych interesów konsumentów, a nawet wykroczeniami karnoprawnymi (Sołtys, 2022a, (203), s. 28 i n.). Jest także wyrazem nierównego traktowania samorządów zawodowych, które mimo iż według ustawy – Prawo przedsiębiorców są organami właściwymi w sprawach podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej (zob. art. 7 ust. 1 pkt 4 u.p.p.), to ustawy odrębne regulujące wykonywanie prawniczej działalności regulowanej nie wdrażają w sposób pełny tej kompetencji w stosunku do samorządów zawodów prawniczych. Choć w związku z cyfryzacją obrotu ustawodawca niekiedy dostrzega potrzebę reformy rejestrów działalności regulowanej oraz konieczność ich integracji z CEIDG i KRS z wykorzystaniem procesów wymiany danych, to z niezrozumiałych względów pomija w tych przedsięwzięciach²⁸ samorządowe rejestry prawniczej działalności regulowanej, co jeszcze bardziej odrywa je od systemu publicznych rejestrów i deprecjonuje.

Samorządy zawodowe powinny prowadzić nowoczesne rejestry prawniczej działalności regulowanej oparte na zautomatyzowanej wymianie danych z CEIDG i KRS, a nie tylko listy i ewidencje osób fizycznych uprawnionych do wykonywania czynności zawodowych. Obecnie rejestracja danych będących przedmiotem zawiadomienia o formie wykonywania zawodów regulowanych świadczących usługi prawne ma wyłącznie charakter deklaracyjny, a zgodnie z art. 43 ust. 1 u.p.p. rozpoczęcie prowadzenia prawniczej działalności gospodarczej może nastąpić jedynie po dokonaniu konstytucyjnego wpisu w rejestrze działalności regulowanej (Strzelbicki, 2005, s. 75). Należy wziąć pod uwagę, że współcześnie dane rejestrowe – ich kompletność, prawdziwość i wiarygodność, a przede wszystkim szybkość pozyskania i przetwarzania – odgrywają kluczową rolę. Bez łatwego dostępu do takich danych coraz częściej nie można bowiem realizować swoich różnych praw podmiotowych, w każdym razie nie w ich pełnej rozciągłości. W związku z postępującą formalizacją stosunków prawnych oraz cyfryzacją i automatyzacją

obrotu dane rejestrowe stają się bowiem podstawą podejmowania decyzji na masową skalę. Dotyczy to również sądów, które choć mogłyby bazować na samorządowych danych rejestrowych, nie dokonują, jak nieraz można zaobserwować w praktyce, pełnej kontroli uprawnień zawodowych, nierzadko z powodu braku możliwości łatwego pozyskania danych na ich temat. Co więcej, w przypadku jednostek organizacyjnych najczęściej poprzestają jedynie na danych z KRS, które w ogóle nie podlegają weryfikacji z punktu widzenia spełnienia przesłanek reglamentacji działalności gospodarczej.

Wprawdzie przy wdrażaniu wskazanych założeń reformy rejestrów i ewidencji prawniczej działalności regulowanej może pojawić się problem z określeniem właściwego samorządu zawodowego w przypadku jednostek organizacyjnych utworzonych przez przedstawicieli różnych zawodów, jednak można go bezkonfliktowo rozwiązać na podstawie kryterium wywierania decydującego wpływu na taką jednostkę przez przedstawicieli danego zawodu²⁹. Jak się wydaje, rozwiązanie to powinno przyczynić się również do rozwoju działalności wielodyscyplinarnej, która na krajowym rynku usług prawniczych, mimo dotychczasowych wysiłków ustawodawcy, przeważnie nadal ma charakter nominalny (Sołtys, 2014, s. 234 i n.).

Przeszkody uniemożliwiającej wdrożenie wskazanych postulatów nie stanowi również okoliczność, że poszczególne samorządowe rejestry i ewidencje działalności regulowanej nieznacznie różnią się od siebie oraz obejmują dane w ogóle niezwiązane z działalnością gospodarczą, ponieważ wszystkie one mają wyróżniającą się część wspólną, o której mowa w art. 43 ust. 1 i 8 u.p.p. Dane dotyczące działalności zawodowej wykonywanej w stypizowanych ustawowo formach organizacyjnych, czyli w formie uczestnictwa w określonych spółkach handlowych albo w stosunku zatrudnienia lub na podstawie umów cywilnoprawnych, mogłyby stanowić osobne zbiory danych. Natomiast z punktu widzenia zautomatyzowanego procesu wymiany danych z różnymi innymi publicznymi rejestrami ważną kwestią jest zapewnienie jednolitych formatów ich przechowywania. Stworzenie takich funkcjonalności powinno niewątpliwie usprawnić nadzór

publiczny oraz pozytywnie wpłynąć na zwiększenie aktualności danych rejestrowych i powszechną ich znajomość.

Wnioski

Należy stwierdzić, że reforma rejestrów prawniczej działalności regulowanej jest nie tylko potrzebna, ale również konieczna zarówno z punktu widzenia standardów pewności prawa i bezpieczeństwa obrotu, jak i powinności zapewnienia niezbędnej skuteczności wszystkich ograniczeń reglamentacyjnych normujących ten rodzaj działalności gospodarczej. Efektywność reglamentacji stanowi jedną z przesłanek jej dopuszczalności. Natomiast brak realnej możliwości egzekwowania ograniczeń reglamentacyjnych może wskazywać na ich niekonstytucyjność w związku z nadmiernością ingerencji w gwarantowane prawa i wolności. Samorządy zawodowe bez odpowiednich zmian ustawowych i wypracowania odpowiednich rozwiązań nie mogą prawidłowo realizować powierzonych im zadań publicznych w sferze nadzoru nad należytym wykonywaniem zawodów prawniczych świadczących usługi prawne, szczególnie w związku z aktywnościami rozmaitych jednostek organizacyjnych świadczących pomoc prawną z naruszeniem ograniczeń reglamentacyjnych. Reforma rejestrów prawniczej działalności regulowanej może wpisywać się w docelową integrację rejestrów publicznych prowadzonych w systemach teleinformatycznych, która była zapowiadana w 2018 r. jeszcze podczas prac nad ustawą – Prawo przedsiębiorców. W przypadku prawniczej działalności regulowanej łatwy i otwarty dostęp do ustandaryzowanych danych ma istotne znaczenie nie tylko dla urzędowego potwierdzenia uprawnień zawodowych prawników funkcjonujących w strukturach różnych spółek i innych jednostek organizacyjnych, ale również ochrony praw osób trzecich. Ze względu na ogólnospołeczną rolę usług prawnych, reforma rejestrów prawniczej działalności regulowanej powinna zaowocować też wzmocnieniem porządku publicznego i jego podstawowych wartości.

Przypisy/Notes

¹ Zob. zwłaszcza rozwiązania zastosowane w ustawie z 26.05.1982 r. – Prawo o adwokaturze (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1564), dalej: u.p.a. oraz w ustawie z 6.07.1982 r. o radcach prawnych (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 499), dalej: u.r.p.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483), dalej: Konstytucja RP.

³ Por. też wyrok TK z 14.06.2004, SK 21/03, ZU OTK 2004/6/56.

⁴ Ustawa z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 236), dalej: u.p.p.

⁵ Ustawa z 6.07.2001 r. o usługach detektywistycznych (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 129), dalej: u.u.d.

⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z 18.12.2024 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD), (Dz.U. z 2024 r., poz. 1936), dalej: PKD.

⁷ Ustawa z 6.03.2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 541), dalej: uCEIDG.

⁸ Ustawa z 20.08.1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 979), dalej: uKRS.

⁹ Zob. art. 2 ustawy z 2.07.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2017 r., poz. 2168), dalej: u.s.g.d. w zw. z art. 192 ustawy z 6.03.2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej (Dz.U. z 2018 r., poz. 650).

¹⁰ Ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1061), dalej: k.c. Na marginesie należy zaznaczyć, że określenie działalności jako zawodowej jest bardziej cechą działalności gospodarczej aniżeli jej rodzajem (zob. w tej kwestii np. Katner, 2014, art. 431 k.c., pkt 9).

¹¹ Zob. art. 2 pkt 11 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 7.06.1927 r. o prawie przemysłowym (Dz.U. R.P. nr 53, poz. 468) w zw. art. 2 i 3 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 27.06.1934 r. Kodeks handlowy (Dz.U. R.P. nr 57, poz. 502 ze zm.).

¹² Zob. art. 76 i 87 ustawy z 19.11.1999 r. – Prawo działalności gospodarczej (Dz.U. nr 101, poz. 1178).

¹³ Przykładowo wymienia się w nich świadczenie usług detektywistycznych, prowadzenie stacji kontroli pojazdów, prowadzenie ośrodków szkolenia kierowców oraz pracowni psychologicznej dla instruktorów i egzaminatorów kierowców, organizowanie wyścigów konnych, prowadzenie działalności telekomunikacyjnej, przechowywanie dokumentacji osobowej i placowej pracodawców, organizowanie imprez turystycznych, wyrób i rozlew napojów winiarskich i spirytusowych, obrót materiałem siewnym, prowadzenie kantorów, świadczenie usług w zakresie pośrednictwa pracy, doradztwa personalnego i poradnictwa zawodowego czy prowadzenie indywidualnych i grupowych praktyk lekarskich oraz praktyk pielęgniarstwa i położnych.

¹⁴ Ustawa z 11.04.2001 r. o rzecznikach patentowych (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 749), dalej: u.rz.p.

¹⁵ Zob. np. wyrok TK z 26.11.2003 r., SK 22/02, ZU OTK 2003/9A/97; wyrok TK z 18.02.2004 r., P 21/02, ZU OTK 2004/2A/9; wyrok TK z 22.11.2004 r., SK 64/03, ZU OTK 2004/10A/107; wyrok TK z 22.05.2007 r., K 42/05, ZU OTK 2007/6A/49; wyrok TK z 2.07.2007 r., K 41/05, ZU OTK 2007/7A/72; wyrok TK z 1.12.2009 r., K 4/08, ZU OTK 2009/A/11; wyrok TK z 12.02.2013 r., K 6/12, ZU OTK 2013/2A/16 oraz wyrok SN z 29.05.2001 r., I CKN 1217/98, OSNC 2002/1/13.

¹⁶ Dyrektywa 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 7.09.2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych (Dz.Ur.UE.L 255 z 30.09.2005, s. 22 ze zm.), dalej: dyrektywa 2005/36/WE.

¹⁷ Ustawa z 22.12.2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 334), dalej: u.u.k.z.

¹⁸ Przykładem takich szczególnych unormowań są np. przepisy dyrektywy Rady 77/249/EWG z 22.03.1977 r. mającej na celu ułatwienie skutecznego korzystania przez prawników ze swobody świadczenia usług, (Dz.Ur.UE L 78 z 26.03.1977 r., str. 17), dalej: dyrektywa 77/249/EWG; dyrektywy 98/5/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 16.02.1998 r. mającej na celu ułatwienie stałego wykonywania zawodu prawnika w Państwie Członkowskim innym niż państwo uzyskania kwalifikacji zawodowych (Dz.Ur.UE L 77 z 14.03.1998r., str. 36), dalej: dyrektywa 98/5/WE oraz wdrażającej te przepisy ustawy z 5.07.2002 r. o świadczeniu przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w Rzeczypospolitej (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 823), dalej: u.p.z.

¹⁹ Zob. art. 51 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r., nr 90, poz. 864/2 ze zm.).

²⁰ Zob. np. wyrok TSUE z 24.05.2011 r., C-47/08, C-53/08, C-61/08, LEX nr 795062 dotyczący dostępu do zawodu notariuszy belgijskich, austriackich i greckich na podstawie niedozwolonego warunku przynależności państwowej, a także art. 6 pkt 3a ustawy z 13.06.2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów (Dz.U. z 2013 r., poz. 829), nowelizujący ustawę z 14.02.1991 r. – Prawo o notariacie (Dz.U. z 2024 r., poz. 1001).

²¹ Jak się wydaje, zachodzące między nimi relacje można postrzegać także w kontekście relacji gwarancji prawnych wolności wykonywania zawodu oraz gwarancji wolności działalności gospodarczej.

²² Samorządy zawodowe postrzegane są na ogół jako zdecentralizowana forma władzy publicznej. Zob. w tej kwestii: Strzępek, 2022, passim; Smarż, 2021, s. 62 i n.; Mrozek, 2019, s. 127 i n.; Zięba-Załucka, 2005, s. 493 i n.

²³ Zob. np. nowelizację Kodeksu Etyki Radcy Prawnego przyjętą uchwałą nr 1/2022 Nadzwyczajnego Krajowego Zjazdu Radców Prawnych z 8.07.2022 r., https://kirp.pl/wp-content/uploads/2022/07/uchwala-nr-1_2022-nkzrp.pdf (dostęp: 10.10.2025).

²⁴ Ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1568), dalej: k.p.c.

²⁵ Zob. np. postanowienie SN z 20.07.2012 r., II CZ 68/12, LEX nr 1228790; postanowienie SN z 28.02.2008 r., III CSK 245/07, LEX nr 408424 oraz postanowienie SA w Katowicach z 25.08.2008 r., I ACa 1485/03, LEX nr 193584.

²⁶ Zob. postanowienie SN z 28.02.2008 r., III CSK 245/07, LEX nr 408424.

²⁷ Na temat standardu jawności rejestrów publicznych – por. Gryszczyńska, 2016, s. 3 i n.

²⁸ Zob. np. projekt ustawy o zmianie ustawy o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy oraz niektórych innych ustaw z 15.09.2022 r. (nr wykazu: UD412, Sejm IX kadencji). Projekt jest opublikowany na stronach Rządowego Centrum Legislacji. Jego procedowanie zatrzymało się na etapie prac Komitetu Rady Ministrów do spraw cyfryzacji, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12364250/katalog/12911958#12911958> (dostęp: 10.10.2025).

²⁹ Mimo, że pojęcie wywierania decydującego wpływu zostało określone normatywnie w ustawie z 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1016), to można posłużyć się też kryterium większości udziałów wspólników spółek uprawnionych do świadczenia pomocy prawnej (por. art. 5 ust. 1 pkt 5 i art. 5 ust. 2 u.rz.p.).

Bibliografia/References

- Banaszak, B. (2012). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. C.H.Beck.
- Biliński, M., Jaś-Nowopolska, M., & Wolska, H. (2024). Dopuszczalność posiadania udziałów majątkowych przez osoby niewykonyujące zawodów prawniczych w działalności gospodarczej adwokatów w prawie polskim i niemieckim. *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, (6), <https://doi.org/10.33226/0137-5490.2024.6.6>
- Blicharz, R., & Grabowski, J. (2018). W: R. Hauser, Z. K. Niewiadomski, & A. Wróbel (red.), *Prawo Publiczne Gospodarcze. System Prawa Administracyjnego*. Tom 8A. C.H.Beck.
- Ciechanowski, H. (2015). Rejestr rejestrów publicznych. *Archiwa – Kancelarie – Zbiory*, 6(8).
- Eysymontt, M. (2023). W: P. Piesiewicz (red.), *Prawo o adwokaturze. Komentarz*. LEX.
- Grykiel, J. (2012). Ochronna funkcja rejestru przedsiębiorców na przykładzie wpisów dotyczących spółek handlowych. *Przegląd Prawa Handlowego*, (12).
- Gryszczyńska, A. (2016). *Rejestry publiczne. Jawność i interoperacyjność*. C.H.Beck.
- Izdebski, H. (2002). Sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu przez samorządy zawodowe. W: S. Legat, & M. Lipińska (red.), *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu*. Dział Wydawniczy Kancelarii Senatu.
- Jamróz, A. (2006). Wolność działalności gospodarczej i jej ograniczenia w świetle Konstytucji RP. W: A. Jamróz, & S. Bożyk (red.), *Z zagadnień współczesnych społeczeństw demokratycznych*. Temida 2.
- Karpiuk, M. (2009). Zakres regulowanej działalności gospodarczej. *Orzecznictwo Sądów w Sprawach Gospodarczych*, (11).
- Katner, W. J. (2014). W: P. Księżak, & M. Pyziak-Szafnicka (red.), *Kodeks cywilny. Część ogólna*. Wolters Kluwer Polska.
- Koschel-Sturzbecher, A. (2021). Stosunek pracy a wykonywanie zawodu adwokata. *Palestra*, (7-8).
- Kosikowski, C. (2013). *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*. LexisNexis.
- Kotecka-Kral, S. (2021). Informatyzacja usług publicznych. W: K. Flaga-Gieruszyńska, & J. Gołaczyński (red.). *Prawo nowych technologii*. Wolters Kluwer Polska.
- Krasnowolski, A. (2014). *Zawody zaufania publicznego, zawody regulowane oraz wolne zawody. Geneza, funkcjonowanie i aktualne problemy*. Kancelaria Senatu.
- Lewandowski, P. (2016). O wykonywaniu zawodu adwokata w formie spółki kapitałowej. *Palestra*, (12), s. 42–49.
- Lubeńczuk, G., & Wołoszyn-Cichocka, A. (2019). W: M. Zdyb, G. Lubeńczuk, & A. Wołoszyn-Cichocka. *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*. C.H.Beck.
- Magnuski, P., & Tomaszek, A. (2001). Czy zawód adwokata i radcy prawnego może wykonywać komandytariusz? *Palestra*, (9–10).
- Melgieś, K. (2010). Działalność regulowana jako forma reglamentacji wolności gospodarczej – uwagi konstrukcyjne. *Studia Gdańskie*, (7).

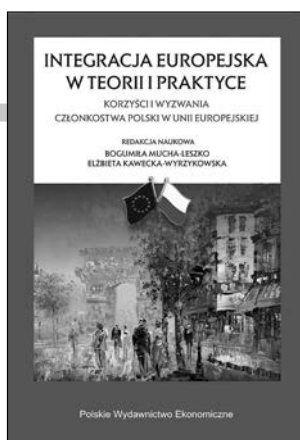
- Mrozek, J. (2019). Samorząd zawodowy a pojęcie administracji publicznej. *Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny*, (2). <https://doi.org/10.14746/rpeis.2019.81.2.10>
- Nyczaj, K., & Ruszkowski, J. (2009). Definicje, klasyfikacje oraz modele integracji rejestrów publicznych. *Wiomości Statystyczne*, (12).
- Przeszło, E. (2006). Działalność regulowana jako forma reglamentacji działalności gospodarczej. *Ius et Administratio*, (1).
- Przywora, B. (2021). O konstytucyjnych podstawach wolności działalności gospodarczej. W: J. Glumińska-Pawlic, & B. Przywora (red.), *Swo-boda działalności gospodarczej. Próba oceny polskich regulacji prawnych*. C.H.Beck.
- Smarż, J. (2021). Samorząd zawodowy jako wyraz decentralizacji władzy publicznej. *Samorząd Terytorialny*, (1–2).
- Sołtys, B. (2014). Bariery rozwoju osobowych spółek wielodyscyplinarnych z udziałem regulowanych zawodów prawniczych, *Rejent*, (12).
- Sołtys, B. (2017). *Formy organizacyjnoprawne świadczenia usług prawniczych i ich ograniczenia w prawie polskim*. E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa.
- Sołtys, B. (2019). Działalność prawnicza w świetle ustawy z dnia 6 marca – Prawo przedsiębiorców. *Radca Prawny. Zeszyty Naukowe*, (4).
- Sołtys, B. (2021). Rozdzielenie zakresów prawniczej działalności regulowanej i wolnej: *de lege lata* i *de lege ferenda*. *Przegląd Sejmowy*, (3/164), <https://doi.org/10.31268/PS.2021.35>
- Sołtys, B. (2022a). Ramy prawne współpracy radców prawnych z alternatywnymi dostawcami usług prawniczych. *Radca Prawny*, (203).
- Sołtys, B. (2022b). Zagadnienie członkostwa jednostek organizacyjnych w samorządzie zawodowym radców prawnych, W: K. Mularczyk, M. Pyrz, T. Scheffler, & (red.), *Wykonywanie zawodu radcy prawnego. 40-lecie samorządu radcowskiego. Przeszłość – Teraźniejszość – Przyszłość*. C.H.Beck.
- Stawicki, T. (2005). *Rejestry publiczne. Funkcje instytucji*. LexisNexis.
- Strzelbicki, M. (2005). Wpis do rejestru działalności regulowanej, *Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny*, (4).
- Strzępek M. (2022). *Konstytucyjny status samorządu zawodowego*. Repozytorium UW. <https://wpia.uw.edu.pl/uploads/media/632b17188367e/autoreferat-michal-strzepek.pdf> (dostęp: 10.10.2025).
- Szydło, M. (2005). Działalność gospodarcza regulowana. *Prawo Spółek*, (1), 41–48.
- Szydło, M. (2011). *Wolność działalności gospodarczej jako prawo podstawowe*. Branta.
- Szydło, M. (2016). W: M. Safjan, & L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*. C.H.Beck.
- Świdorski, K. (2024). Konstytucyjny model pieczy nad zawodami zaufania publicznego. *Studia Prawa Publicznego*, (1). <https://doi.org/10.14746/spp.2024.1.45.3>
- Tabernacka, M. (2007). *Zakres wykonywania zadań publicznych przez organy samorządów zawodowych*. Kolonia Limited.
- Wojtczak, K. (2002). Reglamentacja form wykonywania zawodów zaufania publicznego w rozwiązaniach prawa polskiego i państw Unii Europejskiej. W: S. Legat, & M. Lipińska (red.), *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu*. Dział Wydawniczy Kancelarii Senatu.
- Zalesińska, A. (2019). Weryfikacja uprawnień radców prawnych przez sądy przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego. *Przegląd Radcowski*, (22).
- Zięba-Zalucka, H. (2005). Samorząd zawodowy w świetle Konstytucji RP. *Monitor Prawniczy*, (10).

Dr hab. Bogusław Sołtys, prof. UWr

Radca prawny, profesor Uniwersytetu Wrocławskiego, wykładowca w Katedrze Prawa Gospodarczego i Handlowego na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, stypendysta Fundacji na rzecz Nauki Polskiej, prezes Sądu Arbitrażowego przy Dolnośląskiej Izbie Gospodarczej we Wrocławiu. Autor wielu publikacji z zakresu prawa spółek, kontraktów, własności przemysłowej, arbitrażu oraz problematyki dotyczącej rynku usług prawniczych.

Dr hab. Bogusław Sołtys, prof. UWr

Attorney-at-law, professor of University of Wrocław, lecturer at the Department of Economic and Commercial Law of Faculty of Law, Administration and Economics at University of Wrocław, scholarship recipient of Foundation for Polish Science, the President of the Arbitration Court at the Lower Silesian Chamber of Commerce in Wrocław. Author of many publications in the field of company law, contracts, industrial property, arbitration as well as issues concerning legal services market.



NOWOŚCI

Więcej informacji na:
www.pwe.com.pl