

BEOS-2286/25

Warszawa, 8 grudnia 2025 r.

Do druku nr 1962

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie oceny skutków regulacji komisijnego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o advokaturze (druk sejmowy nr 1962)

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

Z deklarowanych skutków regulacji (DSR) wynika, że podstawowym problemem, którego rozwiązaniu ma służyć proponowana ustawa, jest niedostosowanie ustawy z dnia 26 maja 1982 – Prawo o advokaturze¹ (dalej: ustawa) do zmieniających się realiów życia społeczno-gospodarczego oraz transformacji systemu prawa.

Zdaniem Wnioskodawców ustawa nie zawiera przepisów dostatecznie określających zasady działania samorządu zawodowego adwokatów i wykonywania zawodu adwokata, które obecnie są standardem w regulacjach ustawowych dotyczących innych zawodów regulowanych, co utrudnia sprawne wykonywanie zadań publicznych powierzonych advokaturze.

Wnioskodawcy za niezbędne uznali wprowadzenie do ustawy zmian polegających na dodaniu nowych przepisów albo doprecyzowaniu lub doszczegółowieniu obowiązujących regulacji dotyczących: 1) finansowania działalności samorządu i gospodarki finansowej jego organów; 2) szczegółowych zadań samorządu adwokatów; 3) kompetencji poszczególnych organów samorządu advokatury; 4) trybu pracy organów samorządu advokatury; 5) obowiązków adwokatów i aplikantów adwokackich w zakresie świadczenia pomocy prawnej; 6) obowiązków adwokatów związanych z członkostwem w advokaturze; 7) odpowiedzialności dyscyplinarnej adwokatów; 8) usunięcia wątpliwości interpretacyjnych powstałych w świetle zbyt ogólnie sformułowanych przepisów.

¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1564.

W ocenie Wnioskodawców brak zmiany obecnego stanu prawnego: 1) utrudni wypełnianie zadań publicznych przez samorząd adwokatów; 2) utrudni bieżące funkcjonowanie organów samorządu adwokatów w zakresie gospodarki finansowej; 3) spowoduje dalsze wątpliwości co do szczegółowych procedur działania Naczelnej Rady Adwokackiej, izb i zespołów adwokackich; 4) może prowadzić do konfliktów pomiędzy organami wykonującymi adwokatury i jej członkami; 5) może prowadzić do zmniejszenia zaufania społecznego do adwokatów jako grupy zawodowej.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy zaproponowali szeroką nowelizację ustawy. Przedstawione w projekcie zmiany obejmują następujące zagadnienia:

- 1) określenie źródeł finansowania samorządu zawodowego adwokatury, dalej: „samorząd adwokacki” (art. 1a ustawy);
- 2) poszerzenie katalogu zadań samorządu adwokackiego (art. 3 ust. 1 pkt 7-13 ustawy);
- 3) przyznanie samorządowi adwokackiemu uprawnień organizacji pozarządowej, o których mowa w ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego² oraz organizacji społecznej, o której mowa w art. 90 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego³ (art. 3 ust. 3 ustawy);
- 4) dookreślenie i poszerzenie zakresu pojęcia „świadczenie pomocy prawnej” (art. 4 ust. 1, 1aa i 1ab ustawy);
- 5) uzupełnienie katalogu przesłanek zakazu wykonywania zawodu adwokata (art. 4b ust. 1 i 3 ustawy);
- 6) prowadzenie przez okręgową radę adwokacką postępowania o stwierdzenie niezdolności do wykonywania zawodu (art. 4c ust. 1 i 3-5 ustawy);
- 7) przeprowadzanie kontroli spełnienia przez adwokata obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia (art. 8a ust. 3 ustawy);
- 8) ograniczenie sprawowania tej samej funkcji w organach adwokatury dłużej niż przez dwie następujące po sobie kadencje (art. 11 w ust. 3 ustawy);
- 9) tryb podejmowania uchwał oraz obradowania organów adwokatury i organów izb adwokackich (art. 12 ust. 3-10 oraz art. 45 ust. 2 i 3 ustawy);
- 10) obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej (art. 16b ustawy);
- 11) określenie okresu przechowywania danych osobowych (art. 16c ustawy);
- 12) ustalenie administratorów danych osobowych oraz ich obowiązków (art. 16d i art. 16e ustawy);
- 13) zapewnienie zastępstwa adwokata wykonującego zawód w kancelarii adwokackiej oraz w spółkach, o których mowa w art. 4a ust. 1 ustawy (art. 37a ustawy);
- 14) ustalanie wysokości składek miesięcznych na potrzeby izby adwokackiej (art. 40 pkt 3 ustawy);

² Dz. U. z 2024 r. poz. 1568, ze zm.

³ Dz. U. z 2025 r. poz. 46, ze zm.

- 15) prawo do uczestnictwa w posiedzeniach okręgowej rady adwokackiej (art. 42 ust. 2 ustawy);
- 16) zawieszenie w czynnościach zawodowych adwokata, który zalega z zapłatą z tytułu składki członkowskiej (art. 44 ust. 3 ustawy);
- 17) zakres uprawnień dziekana okręgowej rady adwokackiej (art. 48 ust. 1 ustawy);
- 18) skład sądu dyscyplinarnego (art. 51 ust. 2 ustawy);
- 19) poszerzenie zakresu działania Krajowego Zjazdu Adwokatury (art. 56 pkt 8 ustawy);
- 20) poszerzenie zakresu działania Naczelnej Rady Adwokackiej (art. 58 pkt 11b, 11c, 12, 16 i 17 ustawy);
- 21) zapewnienie przez Naczelną Radę Adwokacką dostępu do list adwokatów, aplikantów adwokackich i prawników zagranicznych (art. 58a ust. 1 ustawy);
- 22) udostępnianie przez Naczelną Radę Adwokacką na jej stronie internetowej informacji o adwokatach, aplikantach adwokackich i prawnikach zagranicznych (art. 58a ust. 2 ustawy);
- 23) zakres uprawnień Prezesa Naczelnej Rady Adwokackiej (art. 59 ust. 1 ustawy);
- 24) zakres uprawnień i tryb działania Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej (art. 58 ust. 3 i 4 ustawy);
- 25) udział Prezesa Wyższego Sądu Dyscyplinarnego, Rzecznika Dyscyplinarnego Adwokatury i Przewodniczącego Wyższej Komisji Rewizyjnej w posiedzeniach Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej (art. 63 ust. 4, art. 63a ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 ustawy);
- 26) wpis na listę adwokatów (art. 68 ust. 6a i 6b ustawy);
- 27) wyznaczenie przez adwokata swojej siedziby zawodowej (art. 70 ustawy);
- 28) przeniesienie przez adwokata swojej siedziby zawodowej (art. 71 ustawy);
- 29) poszerzenie katalogu przesłanek skreślenia z listy adwokatów (art. 72 ust. 1, 1a i 1b ustawy);
- 30) właściwość oraz skład komisji egzaminacyjnej do spraw aplikacji adwokackiej przy Ministrze Sprawiedliwości (art. 75a ust. 1 i 5 oraz art. 75e ust. 2, 3, 4 i 6 ustawy);
- 31) zastępowanie adwokata przez aplikanta radcowskiego (art. 77 ust. 3 ustawy);
- 32) sporządzanie i podpisywanie pism procesowych przez aplikanta adwokackiego (art. 77 ust. 5 ustawy);
- 33) określone uprawnienia przysługujące osobie wpisanej na listę adwokatów (art. 77 ust. 6 ustawy);
- 34) skreślenie z listy aplikantów adwokackich (art. 79 ust. 1 i 1b ustawy);
- 35) obowiązki orzekane dodatkowo obok kary dyscyplinarnej (art. 81 ust. 3a ustawy);
- 36) uchylenie przepisów dotyczących upomnienia dziekańskiego (art. 85 ustawy);
- 37) kognicja sądu dyscyplinarnego izby adwokackiej oraz Wyższego Sądu Dyscyplinarnego (art. 91 ust. 1 i 3 ustawy);

- 38) kasacja od prawomocnego orzeczenia kończącego postępowanie wydanego przez Wyższy Sąd Dyscyplinarny (art. 91a i art. 91d ust. 2 ustawy);
- 39) przesłuchanie obwinionego w toku postępowania dyscyplinarnego (art. 93 ust. 3 ustawy);
- 40) doręczanie pism w toku postępowania dyscyplinarnego (art. 93b ust. 1 i 3 ustawy);
- 41) wprowadzenie postępowania mediacyjnego w toku postępowania dyscyplinarnego (art. 93c ustawy);
- 42) udział w rozprawie lub posiedzeniu na odległość (art. 95 ust. 3 ustawy);
- 43) prawo wglądu do akt i żądania informacji o wynikach postępowania dyscyplinarnego (art. 95b ust. 2 ustawy);
- 44) zawieszenie adwokata lub aplikanta adwokackiego w czynnościach zawodowych (art. 95j ust. 1b-1d i 2 ustawy);
- 45) koszty postępowania dyscyplinarnego (art. 95l ust. 4 ustawy);
- 46) dodanie przepisu karnego dotyczącego nieuprawnionego posługiwania się tytułem zawodowym „adwokat” (art. 95m ustawy).

W art. 2 projektu zamieszczono przepis przejściowy.

Proponowana ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy nie rozważali alternatywnych rozwiązań. Według nich osiągnięcie zakładanych celów jest możliwe wyłącznie poprzez zmianę przepisów ustawowych.

IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

Z uwagi na zakres projektu, obejmujący niezwykle szeroką nowelizację ustawy Prawo o adwokaturze (zob. pkt II opinii), a także wewnętrzny krajowy cel zmiany, jakim jest potrzeba dostosowania do zmieniających się realiów życia społeczno-gospodarczego oraz transformacji systemu prawa, odstąpiono od przeprowadzania analizy rozwiązań międzynarodowych.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

Adwokat jest zawodem zaufania publicznego w rozumieniu art. 17 ust. 1 Konstytucji. W orzecznictwie wskazuje się, że świadczenie pomocy prawnej przez adwokata, także przez radcę prawnego, w ramach wykonywania zawodu zaufania publicznego, objęte jest wzmocnionymi gwarancjami konstytucyjnymi jako forma

zinstytucjonalizowanego systemu pomocy prawnej⁴. Z tego względu wykonywanie zawodu adwokata zostało poddane daleko idącej reglamentacji prawnej, realizowanej z udziałem organów samorządu zawodowego adwokatów.

Ogół adwokatów i aplikantów adwokackich tworzy adwokaturę, zorganizowaną na zasadach samorządu zawodu (art. 1 ust. 2 ustawy). Zgodnie z art. 17 ust. 1 Konstytucji samorząd ten reprezentuje osoby wykonujące zawód adwokata oraz sprawuje pieczę nad jego należytym wykonywaniem w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.

Samorząd zawodowy adwokatów stanowi korporację publicznoprawną, powołaną do wykonywania określonych prawem zadań publicznych, w tym również w warunkach sprawowania władzy publicznej względem adwokatów i aplikantów adwokackich. W odniesieniu do tego samorządu konstytucyjna zasada wolności i dobrowolności zrzeszania się obywateli, określona w Konstytucji, nie znajduje zastosowania⁵. Nie ma również zastosowania konstytucyjna gwarancja wolności działalności gospodarczej wobec jednostek tego samorządu, ponieważ nie jest ona adresowana do podmiotów prawa publicznego⁶.

Samorząd zawodowy adwokatów jest samorządem zawodu zaufania publicznego w znaczeniu konstytucyjnym, co zakłada pewną samodzielność w realizacji powierzonych ustawą zadań i nadzór organów państwa nad jego działalnością jedynie w zakresie zgodności z prawem, a nie z punktu widzenia celowości (zob. art. 14 ust. 1 ustawy)⁷. Zakres tej samodzielności zależy jednak od rodzaju podejmowanych działań. Ulega on znacznemu ograniczeniu w sytuacjach, gdy organy samorządu zawodowego podejmują władcze rozstrzygnięcia wobec członków samorządu lub decyzje wpływające na wolność wykonywania zawodu i wyboru miejsca pracy⁸. Podobnie, jest ona znacznie ograniczona w przypadku nakładania na członków samorządu zawodowego obowiązków o charakterze majątkowym – wówczas konieczne jest istnienie wyraźnej podstawy kompetencyjnej przewidzianej w ustawie⁹.

W świetle przedstawionego statusu ustrojowego samorządu zawodowego wątpliwości może budzić rozszerzenie zakresu zadań samorządu zawodowego adwokatury w art. 3 ustawy (art. 1 pkt. 2 lit. b projektu) o takie obszary, jak prowadzenie instytucji samopomocowych i podejmowanie innych form pomocy dla członków adwokatury, działania na rzecz integracji środowiska adwokackiego, a także organizowanie i tworzenie warunków do rozstrzygania sporów w drodze

⁴ Wyrok TK z 29 VIII 2006 r., SK 23/05, OTK-A 2006, nr 8, poz. 94, akapit 4, pkt 12 uzasadnienia prawnego; postanowienie TK z 28 VII 2015 r., Ts 263/13, OTK-B 2015, nr 4, poz. 359, akapit 5 uzasadnienia faktycznego.

⁵ Wyrok NSA z 11 VIII 2020 r., II GSK 4038/17, LEX nr 3055109, akapit 23 uzasadnienia prawnego.

⁶ Por. wyrok TK z 14 XII 2004 r., K 25/03, OTK ZU 2004, nr 11/A, poz. 116, cz. IV, pkt 2; wyrok TK z 7 V 2001 r., K 19/00, cz. IV, pkt 2; wyrok TK z 21 IV 2004 r., K 33/03, OTK ZU 2004, nr 4/A, poz. 31, cz. III, pkt 5.

⁷ Wyrok SN z 18 V 2012 r., III ZS 2/12, LEX nr 1226850.; wyrok TK z 18 II 2004 r., P 21/02, OTK-A 2004, nr 2, poz. 9, w którym uznano, że dopuszczalne jest przyznanie samorządowi zawodowemu adwokatów kompetencji do ustalania maksymalnego limitu (liczby) aplikantów adwokackich w ramach „pieczy nad wykonywaniem zawodu”, pkt. III uzasadnienia prawnego, ppkt 19.

⁸ Wyrok NSA z 11 IV 2013 r., II GSK 87/12, LEX nr 1337223; wyrok TK z 18 II 2004 r., P 21/02, OTK-A 2004, nr 2, poz. 9, pkt III, ppkt 19 uzasadnienia prawnego; wyrok TK z 18 X 2010 r., K 1/09, OTK-A 2010, nr 8, poz. 76, pkt II, ppkt 2.2 uzasadnienia prawnego.

⁹ Wyrok SN z 27 IX 2012 r., SDI 25/12, LEX nr 1226772, akapit 3 uzasadnienia prawnego.

postępowania polubownego lub mediacyjnego oraz prowadzenie działalności w tym zakresie. Należy przy tym podkreślić, że nie budzi zastrzeżeń prowadzenie mediacji w ramach postępowania dyscyplinarnego (dodanie do ustawy art. 93c, zgodnie z art. 1 pkt 41 projektu), podobnie jak działania z zakresu edukacji prawnej, które mieszczą się w szkoleniu aplikantów i adwokatów. Natomiast budzi wątpliwości rozszerzenie działalności samorządu zawodowego adwokatury poza zakres zadań samorządu wynikający z art. 17 ust. 1 Konstytucji. Zauważmy, że przynależność do samorządu zawodowego adwokatów jest obowiązkowa i jego członkowie ponoszą ciężar jego utrzymania, aby wykonywał on zadania wskazane w art. 17 ust. 1 Konstytucji, polegające na reprezentacji, pieczy i ochronie.

Wątpliwości budzi wprowadzenie w art. 3 ust. 1 ustawy odrębnego zadania w postaci „realizacji innych zadań statutowych”. Zadania samorządu adwokackiego wynikają z Konstytucji i ustaw, zaś statut stanowi jedynie instrument ich realizacji, a nie źródło nowych zadań.

Z racji publicznoprawnego statusu samorządu zawodowego adwokatury pewne wątpliwości może budzić sformułowanie w proponowanym art. 1a ustawy odnoszące się do dochodów z „własnej działalności” samorządu zawodowego adwokatów (art. 1 pkt 1 projektu). Sugeruje ono dopuszczalność podejmowania przez organy samorządu zawodowego adwokatów działalności zarobkowej, a nie zostały one powołane w tym celu. Sytuacja jest jednak skomplikowana, ponieważ jednostkami organizacyjnymi adwokatury są również zespoły adwokackie (art. 17 ustawy), a one służą celom zarobkowym, tzn. służą organizowaniu odpłatnego wykonywania zawodu przez adwokatów. Charakter prawny organów samorządu adwokackiego jest więc niejednorodny. Wydaje się, że bezpieczniejszym rozwiązaniem byłoby skreślenie „własnej działalności” jako źródła finansowania działalności samorządu zawodowego adwokatury, aby nie zostało ono interpretowane w sposób, który podważy publicznoprawny status organów samorządu adwokackiego.

Na uwagę zasługują propozycje dodania ust. 1aa i 1ab w art. 4 ustawy (art. 1 pkt. 3 lit. b projektu)¹⁰. Zaproponowane przepisy mogą być interpretowane jako dopuszczenie do wykonywania przez adwokatów i aplikantów adwokackich usług pośrednictwa na rynku usług prawnych i usług polegających na „zorganizowanym dochodzeniu roszczeń osób trzecich” w imieniu osób trzecich albo w imieniu prowadzącego taką działalność, ale na rachunek osoby trzeciej. Propozycje te

¹⁰ Propozycje te zdają się nawiązywać do uchwały nr 34 XIV Krajowego Zjazdu Adwokatury w Bydgoszczy z dnia 28 VI 2025 r., dostępnej na stronie: https://www.adwokatura.pl/admin/wgrane_pliki/file-uchwala-nr-34-kza-regulacja-prawa-do-pomocy-prawnej-43230.pdf [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 5 XII 2025 r.]. W uchwale tej wezwano do uregulowania rynku świadczenia pomocy prawnej w Polsce w taki sposób, aby pomoc prawna za wynagrodzeniem – obejmująca również pośrednictwo w zawieraniu umów, których przedmiotem jest świadczenie pomocy prawnej, pośrednictwo w udzielaniu pełnomocnictwa do świadczenia pomocy prawnej oraz działalność polegającą na zorganizowanym dochodzeniu roszczeń osób trzecich w ich imieniu lub na ich rachunek – była świadczona wyłącznie przez prawników legitymujących się kwalifikowanym przygotowaniem zawodowym, na zasadach i w formach określonych w przepisach regulujących wykonywanie zawodów: adwokata, radcy prawnego, prawnika zagranicznego, doradcy podatkowego, rzecznika patentowego.

wywołują wątpliwości z perspektywy deontologii adwokackiej, która stanowi fundament wyróżnienia zawodu adwokata jako zawodu zaufania publicznego¹¹.

W odniesieniu do pośrednictwa istnieje niebezpieczeństwo, że adwokaci mogliby koncentrować się nie na właściwym, w ścisłym znaczeniu, świadczeniu pomocy prawnej, lecz na działalności pośredniczącej. Tego rodzaju praktyka mogłaby podważać etos zawodu adwokata, oparty na społecznym zaufaniu, iż adwokat zapewnia rzeczywistą pomoc prawną, a nie występuje jedynie w roli pośrednika. Mogłoby to prowadzić do sytuacji, w której zawierane przez adwokatów umowy z klientami – wbrew oczekiwaniom tych ostatnich – nie służyłyby rozwiązaniu ich problemów prawnych, lecz stanowiłyby wyłącznie formę pośrednictwa i podstawę do dochodzenia z tego tytułu wynagrodzenia. Skoncentrowanie się adwokatów na działalności pośredniczącej w zawieraniu umów rodzi również ryzyko podejmowania przez nich agresywnych działań marketingowych oraz zaburzenia relacji pomiędzy adwokatami. Tymczasem konstytucyjne zakotwiczenie zawodu adwokata wynika z jego etosu, chronionego między innymi przez obowiązujący „Zbiór Zasad Etyki Adwokackiej i Godności Zawodu”¹². Zgodnie z § 9 tego zbioru adwokatowi nie wolno posługiwać się tytułem zawodowym przy prowadzeniu działalności zarobkowej niezwiązanej z kształtowaniem świadomości prawnej lub świadczeniem pomocy prawnej. Przepis ten potwierdza dominujące przekonanie, że świadczenie pomocy prawnej przez adwokata stanowi element zinstytucjonalizowanego systemu pomocy prawnej i powinno polegać na wykonywaniu rzeczywistych czynności pomocy lub obsługi prawnej. W tym kontekście należy wyznaczyć granice komercjalizacji wykonywania zawodu adwokata tak, aby nie została podważona jego istota jako zawodu zaufania publicznego.

Podobnie, w odniesieniu do działalności opisanej w ust. 1ab art. 4 projektowanej regulacji, powstają wątpliwości, czy zgodne z godnością zawodu adwokata byłoby takie zorganizowanie dochodzenia roszczeń, w ramach którego dochodziłoby do przeniesienia wierzytelności na adwokata w drodze przelewu (tzw. powierniczy przelew wierzytelności) i dochodzenia przez niego tych roszczeń we własnym imieniu, lecz na rachunek klienta. Taka możliwość wynika z treści omawianego przepisu projektu. Należy zauważyć, że zgodnie z § 21 obowiązującego „Zbioru Zasad Etyki Adwokackiej i Godności Zawodu” adwokatowi co do zasady nie wolno podejmować się prowadzenia sprawy, której wynik może dotyczyć jego osoby lub majątku, chyba że roszczenie dotyczy członka rodziny lub jest wspólne dla niego i dla strony. Tymczasem proponowana regulacja, oparta na konstrukcji powierniczego przelewu wierzytelności, zakłada wspólny interes adwokata i klienta w dochodzeniu roszczenia. Rodzi to uzasadnione wątpliwości co do zachowania przez adwokata niezależności i bezstronności w prowadzeniu sprawy, co należy również do etosu zawodu adwokata.

¹¹ W orzecznictwie TK wskazuje się, że do cech zawodu zaufania publicznego należy konieczność zapewnienia prawidłowego i zgodnego z interesem publicznym wykonywania tego zawodu, ze względu na znaczenie, jakie dana dziedzina aktywności zawodowej ma w społeczeństwie – wyrok TK z 24 III 2015 r., K 19/14, OTK-A 2015, nr 3, poz. 32, punkt 3.4 uzasadnienia prawnego.

¹² Kodeks Etyki Adwokackiej, dokument dostępny na stronie: https://www.nra.pl/admin/wgrane_dokumenty/20210701kodeksetykiadwokackiejtekst-jednolity.pdf.

W związku z propozycją dodania przepisów od ust. 3 do ust. 10 w art. 12 ustawy (art. 1 pkt. 8 projektu) można zauważyć potrzebę szczegółowej regulacji kwestii działania organów adwokatury i organów izb adwokackich, np. podejmowania uchwał w trybie obiegowym. Wydaje się jednak, że organizacja działania organów samorządu zawodowego powinna należeć do samego samorządu. Zgodnie z art. 56 pkt 6 ustawy regulacja trybu działania organów samorządu zawodowego adwokatów należy do kompetencji Krajowego Zjazdu Adwokatury (KZA), który stanowi najwyższy organ samorządu adwokackiego. Zbyt szczegółowe uregulowanie trybu działania organów adwokatury i organów izb adwokackich może być odebrane jako nieposzanowanie samodzielności działania samorządu zawodowego adwokatów, gwarantowanej konstytucyjnie.

Niewątpliwe akty o charakterze wewnętrznym muszą mieścić się w ramach wyznaczonych przez art. 93 Konstytucji, a zatem muszą być wydawane na podstawie ustawy i nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywateli niepozostających w stosunku przynależności lub podległości korporacyjnej. W przypadku korporacji zawodów zaufania publicznego podległość wobec dyspozycji zawartych w aktach wyższych organów samorządu zawodowego dotyczyć może wyłącznie – zwłaszcza w sferze objętej konstytucyjnie gwarantowanymi swobodami jednostki – jedynie niższych (podległych) organów samorządu (w granicach ich podległości) oraz podmiotów (osób) zrzeszonych w odpowiedniej korporacji zawodowej. Nie obejmuje natomiast osób (podmiotów) niepozostających w stosunku przynależności czy podległości korporacyjnej¹³. Niemniej wydaje się, że szczegółowe kwestie dotyczące sposobu działania organów samorządu zawodowego adwokatów powinny pozostawać w gestii samego samorządu.

W powyższym kontekście można zauważyć, że obecnie posiedzenia plenarne Naczelnej Rady Adwokackiej (NRA) zwoływane są przez Prezydium NRA, a prezes NRA zwołuje posiedzenia Prezydium NRA¹⁴. W zaproponowanym art. 12 ust. 9 i 10 ustawy chce się wzmocnić pozycję prezesa NRA, skoro to on ma wydawać zarządzenia o odbyciu posiedzenia w trybie zdalnym lub hybrydowym.

W zakresie art. 16c ustawy (art. 1 pkt 10 projektu) zwraca uwagę propozycja rezygnacji ze sztywnego terminu przechowywania danych osobowych przez adwokatów w związku z wykonywaniem zawodu. Projekt przewiduje przyjęcie zasady, zgodnie z którą to administrator danych określa okres ich przechowywania, dokonując co pięć lat przeglądu danych w celu ustalenia niezbędności ich dalszego przechowywania. Zmiana ta wydaje się być zgodna z art. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (dalej: ogólne rozporządzenie o ochronie danych lub rozporządzenie

¹³ Wyrok TK z 18 II 2004 r., P 21/02, OTK-A 2004, nr 2, poz. 9, pkt 15, akapit 7 uzasadnienia prawnego.

¹⁴ § 7 ust. 2 i § 17 ust. 1 pkt 2 Regulaminu działania organów adwokatury i organów izb adwokackich, wydane na podstawie uchwały nr 27 Krajowego Zjazdu Adwokatury z 17 IX 2021 r., dostępne na stronie: https://www.nra.pl/szukaj-dokumenty/dokument/958/?url=szukaj_dokumenty_tresc&id_dokument=958.

2016/679)¹⁵, zgodnie z którym dane osobowe mogą być przechowywane w formie umożliwiającej identyfikację osoby, której dane dotyczą, przez okres nie dłuższy, niż jest to niezbędne do celów, w których są przetwarzane.

Wątpliwości budzi propozycja dodania pkt 17 w art. 58 ustawy (art. 1 pkt 20 projektu). Zgodnie z ustrojem adwokatury najwyższym organem jest KZA, który powinien dysponować ogólną kompetencją do podejmowania uchwał w sprawach dotyczących samorządu zawodowego adwokatów. Natomiast zakres kompetencji NRA powinien być ściśle określony, a nie kształtowany w sposób otwarty. Nie ma również potrzeby wskazywania w ustawie, że NRA może podejmować uchwały, ponieważ jest to immanentna cecha każdego organu kolegialnego.

Zastrzeżenia budzi również zaproponowany pkt 16 art. 58 ustawy, zgodnie z którym to NRA, a nie KZA – będący najwyższym organem adwokatury – miałyby uchwalać zbiór zasad etyki adwokackiej i godności zawodu. Zasady etyki zawodowej mają bardzo doniosły charakter i mogą stanowić podstawę odpowiedzialności dyscyplinarnej członków adwokatury (art. 80 ustawy). Z tego względu przyjęcie ich powinno pozostawać w gestii najwyższego organu samorządu zawodowego, który reprezentuje całe środowisko adwokackie i jest powołany do stanowienia w sprawach o szczególnym znaczeniu dla samorządu. W przypadku radców prawnych to właśnie Krajowy Zjazd Radców Prawnych uchwała zasady etyki radców prawnych (art. 57 pkt 7 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych¹⁶).

Budzi wątpliwości propozycja publikowania na stronie internetowej NRA informacji o sumie ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone przy wykonywaniu czynności zawodowych. Taka możliwość wynika z proponowanego nowego brzmienia art. 58a ust. 2 ustawy (art. 1 pkt 21 projektu). Zgodnie z art. 8a ustawy adwokaci podlegają obowiązkowi ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej z tytułu szkód wyrządzonych przy wykonywaniu czynności zawodowych, przy czym określana jest minimalna suma gwarancyjna tego ubezpieczenia. Samorząd zawodowy powinien interesować się jedynie wypełnieniem tego obowiązku przez adwokatów, a nie upubliczniać informacje, które wykraczają poza wykonanie przedmiotowego obowiązku i które mogą być źródłem „przewag konkurencyjnych”. Upublicznianie tych informacji wywołuje wątpliwości w świetle obecnych zadań samorządu adwokackiego.

Propozycja zmiany art. 72 ust. 1 ustawy (art. 1 pkt 29 projektu), przewidująca obligatoryjne skreślenie adwokata z listy, w przypadku zaległości w zapłacie składki członkowskiej w wysokości dwunastokrotności składki miesięcznej lub składki rocznej, wydaje się nadmiernie rygorystyczna. Należy w tym kontekście zwrócić uwagę, że w propozycji zmiany art. 44 ust. 3 ustawy (art. 1 pkt 15 projektu) – dotyczącej zbliżonej sytuacji – przewiduje się, że skreślenie z listy następuje dopiero po bezskutecznym upływie terminu wskazanego w wezwaniu do zapłaty. Celowe byłoby przy tym doprecyzowanie terminu zapłaty wskazywanego w wezwaniu do uregulowania zaległości, np. poprzez jednoznaczne określenie, że powinien on wynosić czternaście dni od dnia doręczenia wezwania. Takie rozwiązanie zapewniłoby proporcjonalność sankcji i umożliwiłoby adwokatowi dobrowolne

¹⁵ Dz. Urz. UE L 119 z 4.05.2016 r., ze zm., s. 1.

¹⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 499.

uregulowanie zobowiązania przed zastosowaniem najbardziej dotkliwego środka, jakim jest skreślenie z listy adwokatów.

Należy podkreślić, że zarówno skreślenie adwokata z listy, jak i zawieszenie w czynnościach zawodowych, stanowią środki o wyjątkowo daleko idących konsekwencjach dla osoby wykonującej zawód adwokata. Sankcja tego rodzaju powinna być stosowana jedynie w ostateczności, w sytuacji bardzo poważnego lub uporczywego naruszania obowiązków zawodowych. Nawet w takich przypadkach cel represyjny nie powinien dominować nad celem dyscyplinującym lub restytucyjnym, który winien przeważać przy stosowaniu sankcji administracyjnej¹⁷. Z tego względu przed skreśleniem adwokata z listy powinno się zagwarantować mu realną możliwość uregulowania zaległości poprzez doręczenie wezwania do zapłaty i wyznaczenie stosownego terminu do jej dokonania.

W związku z propozycją zmiany art. 77 ust. 3 ustawy (art. 1 pkt 32 projektu), dotyczącą aplikantów radcowskich i możliwości zastępowania adwokata przez aplikanta, można zauważyć, że uzasadnione byłoby wprowadzenie analogicznego uregulowania w odniesieniu do aplikantów adwokackich, tzn. zapewnienia również aplikantom adwokackim możliwość zastępowania radców prawnych. W tym celu wskazane byłoby dokonanie odpowiedniej zmiany art. 35¹ ustawy o radcach prawnych. W przeciwnym razie dojdzie do dyskryminacji aplikantów adwokackich w stosunku do aplikantów radcowskich, ponieważ zakres przygotowania zawodowego i wykonywanych czynności przez obie grupy aplikantów jest bardzo zbliżony¹⁸.

Zastrzeżenia budzi nadanie nowego brzmienia art. 81 ust. 3a ustawy (art. 1 pkt 34 projektu), zgodnie z którym obok orzeczenia kary dyscyplinarnej możliwe będzie nałożenie dodatkowego obowiązku, nie tylko w postaci przeproszenia pokrzywdzonego, lecz także obowiązku „innego stosownego postępowania”. Takie sformułowanie rodzi ryzyko dowolności środków dyscyplinarnych. Katalog kar i środków dyscyplinarnych powinien mieć charakter zamknięty, aby zapewnić przejrzystość, przewidywalność i pewność prawa oraz zagwarantować osobom podlegającym odpowiedzialności dyscyplinarnej poszanowanie ich praw. Jak wskazał SN w jednym z orzeczeń, „[w] toku postępowania dyscyplinarnego należy sięgać – na zasadzie *analogii iuris* – do rozwiązań przewidzianych w Kodeksie karnym. Przepisy prawa karnego materialnego muszą podlegać w postępowaniu dyscyplinarnym stosowaniu odpowiedniemu (polegającemu na: a) stosowaniu wprost, b) stosowaniu z odpowiednimi modyfikacjami lub c) odmowie ich zastosowania ze względu na określone różnice), przy zachowaniu szczególnej ostrożności”¹⁹.

Wątpliwości budzi proponowana zmiana art. 93b ustawy (art. 1 pkt. 40 projektu), zgodnie z którą w toku postępowania dyscyplinarnego pisma kierowane do adwokata lub aplikanta adwokackiego będą mogły być doręczane za pośrednictwem poczty elektronicznej na adres wskazany w rejestrze, o którym mowa w art. 58a ustawy. W aktualnym stanie doręczenia w tej formie są możliwe,

¹⁷ Zob. wyrok TK z 1 VII 2014 r., SK 6/12, OTK-A 2014, nr 7, poz. 68, pkt. 5.1, ak. 15 uzasadnienia prawnego.

¹⁸ Zwrócono na to uwagę w toku konsultacji społecznych (ID komentarza: 86643).

¹⁹ Wyrok SN z 5 XI 2003 r., SNO 67/03, LEX nr 471880.

ale wymagają uprzedniej zgody adwokata lub aplikanta adwokackiego. Postępowanie dyscyplinarne, jako szczególna forma postępowania represyjnego, powinna zapewniać osobie obwinionej gwarancje rzetelnego procesu, w tym możliwość skutecznego zapoznania się z treścią kierowanych do niej pism i decyzji procesowych. Zapewnienie obwinionemu w postępowaniu dyscyplinarnym gwarancji procesowych ma znaczenie dla oceny zgodności przepisów o odpowiedzialności dyscyplinarnej adwokatów i aplikantów adwokackich z prawem do sądu gwarantowanym w art. 45 ust. 1 Konstytucji²⁰.

Na uwagę zasługuje propozycja dodania przepisu karnego w art. 95m ustawy (art. 1 pkt 46 projektu), zgodnie z którym nieuprawnione posługiwanie się tytułem zawodowym adwokata ma podlegać karze ograniczenia wolności albo grzywny do 50 000 złotych. Nieuprawnione posługiwanie się tytułem zawodowym adwokata wprowadza w błąd co do kwalifikacji osoby udzielającej pomocy prawnej, ale również podważa zaufanie publiczne do zawodu adwokata. Obecnie takie zachowanie jest sankcjonowane jako wykroczenie. Zgodnie z art. 61 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń²¹, kto przywłaszcza sobie stanowisko, tytuł lub stopień albo publicznie używa lub nosi odznaczenie, odznakę, strój lub mundur, do których nie ma prawa, podlega karze grzywny do 1 000 złotych albo karze nagany. Sankcja ta ma małą dolegliwość i może być nieskuteczna²². Dodać można, że obowiązuje art. 7 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym adwokat podczas wykonywania obowiązków zawodowych i w związku z ich wykonywaniem korzysta z ochrony prawnej podobnie jak sędzia i prokurator. Przepis ten budzi jednak wątpliwości interpretacyjne w kontekście możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności karnej osoby podającej się za adwokata na podstawie art. 227 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny²³.

Zwraca jednak uwagę, że przy sankcji zaproponowanej przez Wnioskodawców czyn opisany w art. 95m ustawy kwalifikuje się jako występki, a więc przestępstwo, które podlega przepisom ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego²⁴, a nie ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia²⁵. Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń, wykroczeniem jest czyn społecznie szkodliwy zabroniony pod groźbą kary aresztu, ograniczenia wolności, grzywny do 5 000 złotych lub nagany, a Wnioskodawcy proponują karę grzywny w wysokości do 50 000 złotych. Z tego względu należy rozważyć rezygnację z ust. 2 proponowanego art. 95m ustawy.

W pozostałym zakresie propozycje zawarte w projekcie nie budzą zastrzeżeń z perspektywy systemowej i techniczno-legislacyjnej. Odnotować można dodatkowo pewne drobne błędy i niedopatrzienia redakcyjne. W zakresie dotyczącym art. 71 ustawy (art. 1 pkt 28 projektu) nie wskazano, który ustęp tego artykułu ma ulec zmianie. W odniesieniu do propozycji art. 77 ust. 6 ustawy (art. 1 pkt. 32 lit. c

²⁰ Zob. wyrok TK z 25 VI 2012 r., K 9/10, OTK-A 2012, nr 6, poz. 66, pkt III.4 uzasadnienia prawnego.

²¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 734.

²² W toku konsultacji społecznych zwrócono uwagę, że wprowadzenie sankcji karnej może przyczynić się do zwiększenia pewności prawnej (ID komentarza: 82131).

²³ Dz. U. z 2025 r. poz. 383. W toku konsultacji społecznych zwrócono uwagę na brak ochrony adwokata jako funkcjonariusza publicznego (ID komentarza: 87104, 85789).

²⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 37, ze zm.

²⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 1746.

projektu) błędnie powołano się na art. 351 ust. 5 ustawy o radcach prawnych, a nie na art. 35¹ ust. 5. W proponowanym brzmieniu art. 79 ust. 1 pkt 1 ustawy (art. 1 pkt 33 projektu) zawarto odesłanie do art. 72 ust. 3 ustawy, który nie istnieje i nie jest przewidziany w projekcie. W zaproponowanym art. 95j ust. 1b ustawy (art. 1 pkt 44 lit. a projektu) przewidziano możliwość tymczasowego zawieszenia adwokata lub aplikanta adwokackiego w czynnościach zawodowych przez sąd dyscyplinarny w przypadku wymierzenia najsurowszej kary wskazanej w art. 81 ust. 1 pkt 6 ustawy, podczas gdy z kolejnego ustępu wynika możliwość tymczasowego zawieszenia również w przypadku wymierzenia kary dyscyplinarnej określonej w art. 81 ust. 1 pkt 4 ustawy. W art. 12 ust. 10 ustawy, w którym mowa o trybie obiegowym podejmowania rozstrzygnięć, zawarto odesłanie do „osób wskazanych w ust. 7”, a w ust. 7 tego artykułu nie wskazano żadnych osób, co uniemożliwia stosowanie przepisu.

Można również odnotować, że w projekcie znajdują się przepisy, które nie wnoszą nowej treści merytorycznej, lecz mają charakter wyłącznie redakcyjny, rozbudowując dotychczasowe regulacje bez uzasadnienia w świetle zasad poprawnej legislacji. Dotyczy to propozycji nadania nowego brzmienia art. 4 ust. 1 ustawy (art. 1 pkt 3 projektu) oraz art. 37a ust. 1 ustawy. Zgodnie z § 5 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”²⁶ przepisy ustawy nie powinny być nadmiernie rozbudowywane ani komplikowane pod względem formy. Jeżeli norma prawna może być wyrażona w sposób zwięzły i syntetyczny, należy ją sformułować właśnie w taki sposób.

Projekt był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej²⁷. Omawiany projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu²⁸.

2.

Z punktu widzenia związków projektowanych rozwiązań ustawowych z prawami i wolnościami chronionymi Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC) można zauważyć po pierwsze, że zmiany przewidziane w punktach 9-11 związane z ochroną danych osobowych mogą być związane z art. 8 EKPC, tj. prawem do poszanowania życia prywatnego, które obejmuje także ochronę danych osobowych (wyrok w sprawie *Satakunnan Markkinapörssi Oy and Satamedia Oy v. Finlandia* z 27.6.2017 r., skarga nr 931/13, § 136 i 137). Projektowana ustawa, zwłaszcza w art. 16e w powiązaniu z art. 23 rozporządzenia 2016/679, zawierają niezbędne gwarancje chroniące prawo do prywatności w zakresie ochrony danych osobowych (ich przetwarzania przez

²⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 283.

²⁷ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej komisijnego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze (przedstawiciel wnioskodawcy: poseł Paweł Śliz)*, opinia BEOS z 7 XI 2025 r., BEOS-WPEiM-2249/25.

²⁸ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy komisyjny projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze (przedstawiciel wnioskodawcy: poseł Paweł Śliz) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 7 XI 2025 r., BEOS-WPEiM-2250/25.

okręgowe rady adwokackie i NRA). W związku z tym nie nasuwają wątpliwości co do zgodności z art. 8 EKPC.

Po drugie, zmiany przewidziane w art. 1 pkt 15 polegające na nadaniu nowego brzmienia art. 44 ust. 3 dotyczącego zawieszenia w czynnościach zawodowych adwokata, który zalega z zapłatą składek członkowskich, a także pkt 44 projektu polegające na dodaniu ust. 1b-1d do art. 95j ustawy i dotyczące tymczasowego zawieszenia adwokata lub aplikanta adwokackiego w czynnościach zawodowych w związku z wymierzeniem im przez sąd dyscyplinarny kar, o których mowa w art. 81 ust. 1 ustawy, a także odwołań od orzeczeń w tych sprawach, mogą być łączone z art. 6 ust. 1 EKPC w zakresie, w jakim wchodzi w grę postępowania dyscyplinarne (wynik takiego postępowania musi mieć charakter sankcyjno-decyzyjny, co w tym przypadku ma miejsce). Art. 6 ust. 1 ma zastosowanie do postępowań, które wiążą się z prawem do wykonywania zawodu, także prawnika-praktyka (wyrok w sprawie *Reczkowicz v. Polska* z 22.7.2021 r., skarga nr 43447/19, § 183). Rozwiązania przyjęte w projekcie nie nasuwają jednak wątpliwości co do zgodności z art. 6 ust. 1 EKPC.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A. Podmioty, na które wpływa projekt

1. 23 534 adwokatów wykonujących zawód²⁹;
2. 4 416 aplikantów³⁰;
3. 114 prawników zagranicznych³¹;
4. Krajowy Zjazd Adwokatury;
5. Naczelna Rada Adwokacka (NRA);
6. Prezes NRA;
7. Prezydium NRA;
8. Okręgowe Rady Adwokackie (ORA): 24;
9. Dziekani ORA.

Ustawa będzie miała ponadto ograniczony wpływ także na policję, prokuraturę oraz wydziały karne sądów powszechnych w zakresie stosowania znowelizowanego art. 95m.

B. Wpływ na społeczeństwo

Bezpośredni wpływ projektu na społeczeństwo będzie ograniczony do grupy zawodowej adwokatów (w tym aplikantów i prawników zagranicznych), ich samorządu zawodowego oraz jego organów. Projekt zawiera szereg uregulowań, z których część ma charakter techniczny, zmieniający drobne aspekty codziennego funkcjonowania organów samorządu zawodowego lub niektórych adwokatów. Kluczowa zmiana, którą wprowadza ta ustawa, to istotne wzmocnienie pozycji

²⁹ Krajowy Rejestr Adwokatów i Aplikantów Adwokackich, <https://rejestradwokatow.pl/adwokat>.

³⁰ Ibidem.

³¹ Ibidem.

samorządu zawodowego, zarówno wobec jego członków, jak również w całym życiu społecznym i wobec władz publicznych.

Projekt zawiera ponadto liczne uregulowania, które osłabiają pozycję adwokatów wobec organów ich samorządu.

Konieczność dostosowania się do nowych przepisów może prowadzić do szybszego i szerszego eliminowania z samorządu tych przedstawicieli zawodu, którzy nie przestrzegają obowiązujących reguł lub też są czasowo niezdolni do wykonywania zawodu. Przy czym mało prawdopodobne jest, by regulacje te doprowadziły np. do istotnego zmniejszenia się liczby osób wykonujących zawód adwokata (poprzez zawieszanie adwokatów w czynnościach lub uznawanie ich za niezdolnych do wykonywania zawodu). Ich najbardziej prawdopodobnym skutkiem społecznym będzie zdyscyplinowanie większości tych przedstawicieli zawodu, którzy nie przestrzegali obowiązujących przepisów (np. dotyczących składek).

Największy potencjał wywierania wpływu na społeczeństwo ma projektowany art. 3 ust. 3, który nadawałby samorządowi adwokackiemu uprawnienia organizacji pozarządowej w postępowaniu cywilnym i organizacji społecznej w postępowaniu karnym. Zagadnienie to dotyczy samej istoty funkcjonowania samorządu zawodowego i jego funkcji, znacząco rozszerzonych poprzez powierzenie mu tego rodzaju kompetencji. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 22 maja 2001 r. (sygn. akt K 37/00) wskazał na dwie kluczowe funkcje samorządu zawodowego: „Pierwsza funkcja to reprezentowanie na zewnątrz osób wykonujących tego rodzaju zawody, a więc reprezentowanie tych osób zarówno wobec obywateli i ich organizacji, jak i przed organami państwa. Druga funkcja sprowadza się do starań o zapewnienie należytego wykonywania tych zawodów, zawsze jednak podejmowanych w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony”³². Projektowana regulacja idzie znacznie dalej, przyznając samorządowi zawodowemu adwokatów uprawnienia, które w połączeniu z zawodowymi kompetencjami jego członków, mogą uczynić z adwokatury silnego interesariusza w licznych sprawach toczących się przed sądami powszechnymi. Zagraniczne przykłady pokazują, że samorządy zawodowe pełnomocników aktywnie wykorzystują podobne możliwości³³.

Wystąpienie tych skutków jest jednak w dużej mierze warunkowe i zależy od tego, któremu podmiotowi wspomniane kompetencje zostaną przypisane (NRA czy może okręgowym izbom adwokackim), a także czy będą realnie wykorzystywane w praktyce.³⁴

³² <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20010540573/T/D20010573L.pdf>.

³³ Zob. *Lawyers working for change*, Canadian Bar Association, <https://www.cba.org/our-impact/court-interventions/>, czy *Advocacy & Initiatives*, American Bar Association, <https://www.americanbar.org/advocacy/>.

³⁴ W obecnym brzmieniu projektu Wnioskodawcy użyli sformułowania „samorządowi adwokackiemu przysługują uprawnienia...”, nie precyzując, jaki organ będzie działał przed sądami powszechnymi jako organizacja pozarządowa lub społeczna. Ustawa prawo o adwokaturze nie posługuje się takim określeniem w innych, obowiązujących już przepisach. Określenie samorząd adwokacki używane jest w celu opisu ogólnych funkcji, a nie w odniesieniu do szczegółowych kompetencji. W kolizję wchodzi ze sobą dwa przepisy ustawy: art. 44 ust. 1 i art. 58 pkt 1. Pierwszy z nich stanowi, że „do zakresu działania okręgowej rady adwokackiej należą wszystkie sprawy adwokatury, których załatwienie ustawa nie zastrzega organom adwokatury oraz innym organom izb adwokackich, organom zespołów adwokackich lub organom państwowym”, jednocześnie art. 58 pkt 1 stanowi, że „Do zakresu działania Naczelnej Rady Adwokackiej należy reprezentowanie adwokatury.”

Ustawa zawiera także kilka szczegółowych zmian, które warto są szerszego omówienia z perspektywy ich społecznych skutków. Pierwsza z nich to rozszerzenie na inne organy adwokatury ograniczenia sprawowania tej samej funkcji dłużej niż przez dwie następujące po sobie kadencje (art. 11 w ust. 3 ustawy). Wnioskodawcy nie wspominają w uzasadnieniu o celu wprowadzenia tego przepisu. Zazwyczaj regulacje tego rodzaju wprowadza się w celu wymuszenia wymiany osób sprawujących poszczególne funkcje, co uzasadnia się dążeniem do ograniczenia nadużywania władzy. Jednocześnie przeciwnicy tego rozwiązania wskazują na szereg negatywnych konsekwencji takiego rozwiązania³⁵. Co może wydawać się zaskakujące, dostępne badania dotyczące społecznych skutków podobnych rozwiązań w organach ustawodawczych wskazują, że limit kadencji zmniejsza odzwierciedlenie ideologicznych postaw wyborców³⁶. Jednocześnie należy zaznaczyć, że specyfika działania samorządu zawodowego jest inna niż organów pochodzących z wyborów powszechnych, zatem skutki tej regulacji mogą być odmienne.

Istotną, mającą społeczne konsekwencje zmianą, jest dopuszczenie zdalnego trybu odbywania posiedzeń organów adwokatury. Dostępne badania dotyczące przedsiębiorstw świadczą o tym, że wykorzystanie narzędzi do pracy zdalnej i hybrydowej pozwala przyciągać wartościowych pracowników, a jednocześnie ograniczać koszty funkcjonowania organizacji³⁷. Analogicznie do przedsiębiorstw, ograniczenie czasu koniecznego na dojazdy powinno poprawiać jakość życia adwokatów, w szczególności osób będących w składzie organów samorządu zawodowego.

Należy także nadmienić o wpływie projektu na podmioty prowadzące postępowanie w sprawach o wykroczenia, choć wpływ ten będzie najpewniej bardzo ograniczony. Obecnie, podawanie się za adwokata jest karane na podstawie art. 61 kodeksu wykroczeń. Wejście w życie opiniowanego projektu stworzy przepis szczególny (art. 95m), znacznie surowszy, jednak nakład pracy potrzebny do jego egzekwowania będzie (pomimo różnic w wymiarze kary) zbliżony.

³⁵ W chwili obecnej toczy się żywa medialna dyskusja dot. zasadności i ewentualnego zniesienia wprowadzonej w 2018 r. zasady dwukadencyjności w samorządzie terytorialnym – zob. np.: B. Bugdalski, *Dwukadencyjność to nie problem. Tu chodzi o dużo poważniejszą sprawę*, https://www.portalsamorzadowy.pl/praca/dwukadencyjnosc-to-nie-problem-tu-chodzi-o-duzo-powazniejsza-sprawe.638697.html#google_vignette, A. Pytel, *Dwukadencyjność - wzmocnienie czy zabetonowanie demokracji lokalnej*, <https://www.prawo.pl/samorzad/dwukadencyjnosc-opinie-organizacji-samorzadowych.535259.html>; Sieć Obywatelska Watchdog Polska, *Dwukadencyjność to lepszy samorząd – komentujemy projekt ustawy*, <https://siecobywatelska.pl/dwukadencyjnosc-to-lepszy-samorzad/>.

³⁶ M. P. Olson, *Legislative Term Limits and Ideological Representation*, "Journal of Policy History", 1(37)/2025, s. 48-70. doi:10.1017/S0898030624000113.

³⁷ „Zdecydowana większość firm, które wprowadziły u siebie pracę zdalną lub hybrydową bądź mają to w planach, dostrzega pozytywny wpływ na pozyskanie lub utrzymanie wartościowych pracowników (84 proc.) (...) korzystny wpływ pracy zdalnej lub hybrydowej na ograniczanie kosztów dostrzega 72 proc. przedsiębiorstw oferujących swoim pracownikom takie rozwiązanie oraz 46 proc. tych, które nie umożliwiają pracy z domu.” – K. Dębowska, U. Kłosiewicz-Górecka, A. Szymańska, A. Wejt-Knyżewska, K. Zybertowicz, *Work-life balance a elastyczne formy organizacji pracy*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2024, <https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2024/04/PIE-Raport-work-life-balance-2024.pdf>.

C. Konsultacje społeczne

W toku prowadzonych konsultacji społecznych ankiety złożyło 48 osób (w tym dwie reprezentujące osoby prawne oraz jedna reprezentująca inny podmiot). Wśród uczestników konsultacji przeważali (52%) zwolennicy uregulowań zawartych w projekcie. Kilku komentujących podkreślało, że projekt nie rozwiązuje zasadniczych problemów, z którymi borykają się przedstawiciele ich zawodu³⁸, inni formułowali nowe postulaty³⁹. Osoba wypowiadająca się w imieniu Polskiej Izby Doradców i Pośredników Odszkodowawczych zwróciła uwagę na interesy swojej grupy zawodowej, które mogą zostać naruszone w przypadku przyjęcia projektu⁴⁰.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Wnioskodawcy wskazali, że projektowana regulacja nie wpłynie na gospodarkę, w szczególności na liczbę i zakres usług świadczonych przez adwokatów.

Z oceną Wnioskodawców należy się zgodzić. Projektowane rozwiązania nie będą mieć wpływu na gospodarkę, w tym dynamikę PKB, na rynek pracy, czy na stopę inflacji. W pewnym, niedającym się obecnie oszacować zakresie, projektowana regulacja mogłaby przyczynić się do redukcji kosztów funkcjonowania organów samorządu adwokackiego ze względu na ułatwienia proceduralne.

W konsultacjach społecznych nie wpłynęły komentarze do projektu, które zawierałyby istotne informacje odnoszące się do skutków gospodarczych.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

Przedłożony projekt będzie wywoływał skutki finansowe dla budżetu państwa zarówno pod stronie dochodów, jak i wydatków. Wejście w życie ustawy nie powinno wywołać skutków finansowych w budżetach jednostek samorządu terytorialnego.

Wnioskodawcy proponują podwyższenia kwoty grzywny (art. 95m), zawartej obecnie w Kodeksie wykroczeń (art. 61 § 1), w przypadku nieuprawnionego posługiwania się tytułem zawodowym adwokata, co będzie miało wpływ na wzrost dochodów budżetu państwa. Propozycja dotyczy wzrostu grzywny z 1 000 zł do 50 tys. zł⁴¹. W przypadku zatem nałożenia powyższej kary przez odpowiedni sąd

³⁸ Zob. np. „Brak uregulowania kwestii umów o pracę dla adwokatów” (ID komentarza: 87291), „Sytuacje finansowe adwokatów są różne, dlatego wymaga to troski o dobro nasze adwokackie, a nie karanie. Należy pomagać biedniejszemu adwokatowi. Po drugie brak nadal jest potrzebnych nam zmian tj. obowiązku zapłaty przed sąd w terminie 30 dni od otrzymania faktury za prowadzenie sprawy z urzędu (dziś czekamy nawet do pół roku na wynagrodzenie)” (ID komentarza: 91804).

³⁹ Np. „Adwokaci bez wsparcia swoich rodzin oraz bez wsparcia pracowników kancelarii adwokackich nie mogą wykonywać poprawnie swoich obowiązków, a więc samorząd zawodowy powinien dbać również o rodziny adwokatów oraz pracowników kancelarii adwokackich.” (ID komentarza: 91208).

⁴⁰ „Proponowana nowa definicja świadczenia pomocy prawnej i rozszerzająca wykładnię tego pojęcia może doprowadzić do monopolu adwokackiego w zakresie świadczenia pomocy prawnej przez podmioty nie będące adwokatami.” (ID komentarza: 92331).

⁴¹ Jednocześnie należy wskazać, iż w procedowanym komisijnym projekcie ustawy o zmianie ustawy o radcach prawnych (RPW/34467/2025) proponuje się zwiększenie grzywny za nieuprawnione

rejonowy, grzywna będzie wpłacana na rachunek bankowy sądu i przekazywana do budżetu państwa. Obecnie nie można jednak wskazać na konkretne wielkości wpływów ani perspektywę ich wykonania.

W związku z proponowaną zmianą art. 75a i 75e, w ramach której właściwość komisji kwalifikacyjnej miałaby obejmować obszar właściwości jednej okręgowej rady adwokackiej, należy uwzględnić wpływ na wydatki budżetu państwa w części 37-Sprawiedliwość. W związku z tym, iż zgodnie z art. 75e ust. 11 wydatki związane z działalnością komisji kwalifikacyjnej, w tym z przeprowadzaniem egzaminu wstępnego, oraz wynagrodzenie przewodniczącego i członków komisji kwalifikacyjnej niebędących pracownikami administracji rządowej pokrywane są z budżetu państwa, Wnioskodawcy zaprezentowali szacunki wskazujące na możliwy wzrost wydatków budżetu.

Wnioskodawcy przyjęli następujące założenia zgodne z rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 czerwca 2009 r. w sprawie komisji egzaminacyjnej do spraw aplikacji adwokackiej oraz przeprowadzania egzaminu wstępnego⁴²:

- od 2026 r. Minister powołuje dodatkowe 11 nowych komisji w ramach 24 okręgowych rad adwokackich, łączna liczba komisji wynosić ma zatem 24,
- przyjmuje się, iż każda komisja obsługiwać będzie 100 zdających,
- każdy z 5 członków komisji otrzymuje wynagrodzenie (w ramach propozycji zmniejszenia liczby członków z 7 do 5),
- koszt wynagrodzenia przewodniczącego wyniesie 9600 zł – 2 x ryczałt miesięczny 3 200 zł. i 3 200 zł za 100 zdających (zgodnie z rozporządzeniem stawka na jednego zdającego wynosi 32 zł),
- koszt wynagrodzenia zastępcy przewodniczącego komisji wyniesie 6 400 zł – 2 x ryczałt miesięczny 1 600 zł i 3 200 zł za 100 zdających;
- koszt wynagrodzenia pozostałych członków jednej komisji wyniesie 14 400 zł – 3 x ryczałt miesięczny 1 600 zł i 3 x 3 200 zł. za 100 zdających;
- łączny koszt wynagrodzeń 11 nowych komisji powołanych od 2026 r. może wynieść ok. 334 400 zł.

Zgodnie z założeniem Wnioskodawców rzeczywisty wzrost łącznych wydatków na wynagrodzenia komisji może być mniejszy, gdyż powyższa kalkulacja nie uwzględnia zmniejszenia liczby zdających w dotychczasowych komisjach. Wydatki w kolejnych latach uzależnione mają być w znacznym stopniu od liczby osób przystępujących do egzaminu na aplikację adwokacką.

W związku z powyższym założeniem finansowym poniżej wskazano wybrane informacje Ministerstwa Sprawiedliwości na temat przeprowadzanych egzaminów na aplikację adwokacką. Zgodnie z ogólnymi danymi, w latach 2006-2024⁴³ do egzaminów na przedmiotową aplikację przystąpiło łącznie 56 907 osób, przy czym

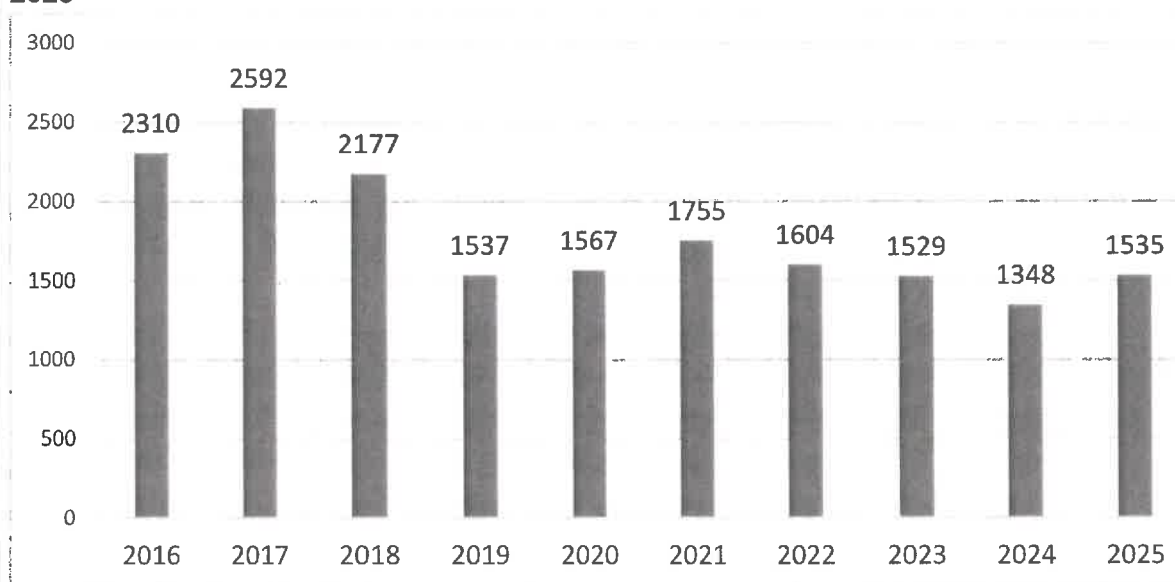
posługiwanie się tytułem „radca prawny” z 1000 zł do 100 tys. zł. Warto zatem zwrócić uwagę na wyraźne rozbieżności w tych dwóch propozycjach odnoszących się do tej samej kategorii czynu.

⁴² Dz. U. z 2023 r., poz. 2406.

⁴³ Analiza wyników egzaminów wstępnych na aplikację: adwokacką, radcowską, notarialną i komorniczą, 28 września 2024 r., Ministerstwo Sprawiedliwości, Departament Zawodów Prawniczych, 11 marca 2025 r.

w ramach ostatnich 10 lat (2016-2025) było to 17 954 osób⁴⁴ (zob. Wykres 1 poniżej).

Wykres 1. Liczba osób przystępujących do egzaminu adwokackiego w latach 2016-2025



Źródło: dane MS zawarte w: <https://rynekprawniczy.pl/2025/06/11/kolejne-trzy-tysiace-nowych-adwokatow-i-radcow-prawnych-wejda-na-rynek/>.

Przyjmując zatem powyższe dane można przyjąć, iż średnio do egzaminów w ostatnich 10 latach przystępowało około 1 795 osób. Zakładając zatem, iż zgodnie z propozycją Wnioskodawców od 2026 r. liczba komisji będzie odpowiadała liczbie okręgów rad adwokackich można założyć, iż średnio na komisję może przypadać ok. 75 zdających osób. Wydaje się zatem, iż założenia finansowe zawarte w projekcie można uznać za odpowiednie i realistyczne.

Należy zauważyć, iż zgodnie z informacją ogłoszoną przez Ministerstwo Sprawiedliwości, w 2025 r. egzamin adwokacki przeprowadziło 26 komisji egzaminacyjnych powołanych przez Ministra Sprawiedliwości, mających siedziby w 13 miastach: w Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku (2 komisje), Katowicach (2 komisje), Kielcach, Krakowie (2 komisje), Lublinie, Łodzi, Poznaniu (2 komisje), Rzeszowie, Szczecinie, Warszawie (9 komisji) i we Wrocławiu (2 komisje)⁴⁵.

Rozumieć jednak należy, iż Wnioskodawcy zakładają, iż po wprowadzeniu w życie projektowanych rozwiązań zależność pomiędzy liczbą komisji a liczbą okręgowych rad adwokackich będzie wynosiła 1:1, co ma istotne znaczenie z punktu widzenia finansowego obciążenia budżetu państwa. Jeżeli bowiem przyjąć powyższe założenia, łączne koszty wynagrodzeń 24 komisji egzaminacyjnych w zakresie egzaminu adwokackiego w 2026 r. mogą wynieść ok. 729 600 zł, co stanowić będzie wydatek budżetu państwa w części 37 – Sprawiedliwość.

⁴⁴ <https://rynekprawniczy.pl/2025/06/11/kolejne-trzy-tysiace-nowych-adwokatow-i-radcow-prawnych-wejda-na-rynek/>.

⁴⁵ <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/wyniki-egzaminu-adwokackiego-i-radcowskiego2>.

W trakcie przeprowadzonych konsultacji społecznych nie wskazano istotnych informacji dotyczących skutków finansowych projektowanych przepisów dla sektora finansów publicznych.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Wdrożenie projektu będzie wymagało dostosowania regulacji wewnętrznych organów samorządu zawodowego adwokatów do nowego stanu prawnego, w tym przyjęcia nowych aktów wewnętrznych, takich jak np. uchwalenie przez NRA regulaminu urzędowania kancelarii sądów dyscyplinarnych i kancelarii Wyższego Sądu Dyscyplinarnego. Związane z tym obciążenie administracyjne nie będzie znaczne.

Dwie projektowane zmiany przyczynią się istotnie do zmniejszenia obciążeń administracyjnych: uchylenie ust. 6a w art. 68 ustawy oraz nadanie nowego brzmienia ust. 6b tego artykułu, co wiąże się z ograniczeniem kompetencji Ministra Sprawiedliwości na etapie uzyskiwania wpisu na listę adwokatów; zmiana art. 16c ust. 1 ustawy polegająca na rezygnacji ze sztywnego terminu przechowywania danych osobowych przez adwokatów w związku z wykonywaniem zawodu.

Projektowana regulacja dotycząca pracy zdalnej zwiększy elastyczność pracy członków organów samorządu adwokackiego.

W pewnym, niedającym się obecnie oszacować zakresie, projektowana regulacja mogłaby przyczynić się do redukcji kosztów funkcjonowania organów samorządu adwokackiego ze względu na projektowane ułatwienia proceduralne.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Projekt przewiduje rozległe zmiany w zakresie wykonywania zawodu adwokata i funkcjonowania organów samorządu zawodowego adwokatów. Zdecydowana większość proponowanych rozwiązań nie budzi zastrzeżeń ani wątpliwości prawnych. Wątpliwości dotyczą jednak niektórych spośród proponowanych zmian. Rozszerzenie zadań samorządu adwokatury o funkcje integracyjne, samopomocowe czy mediacyjne wydaje się wykraczać poza konstytucyjny zakres zadań, o którym mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji. Członkostwo w samorządzie ma charakter przymusowy, a jego finansowanie obciąża adwokatów i aplikantów adwokackich. Dlatego przekazywanie samorządowi zadań publicznych wykraczających poza konstytucyjnie określony zakres reprezentacji, pieczy i ochrony zawodu adwokata powinno być oceniane z najwyższą ostrożnością.

Zastrzeżenia budzi sformułowanie o „własnej działalności” jako źródle dochodów samorządu adwokackiego, które sugeruje dopuszczalność prowadzenia przez

organy o statusie publicznoprawnym działalności zarobkowej. Takie rozwiązanie może podważać ustrojowy status samorządu adwokatury.

Poważne wątpliwości budzi propozycja zmiany definicji świadczenia pomocy prawnej w sposób, który dopuszcza pośrednictwo adwokatów w obrocie prawnym oraz prowadzenie przez nich działalności polegającej na dochodzeniu roszczeń we własnym imieniu, lecz na rachunek osoby trzeciej, w oparciu o konstrukcję powierniczego przelewu wierzytelności. Tego rodzaju zmiana może podważać etos zawodu adwokata, a w konsekwencji – jego status jako zawodu zaufania publicznego.

Projektowana regulacja wywołuje wątpliwości z perspektywy ustrojowego porządku adwokatury. Zbyt szczegółowe uregulowanie w projekcie trybu działania organów samorządu zawodowego adwokatów może prowadzić do naruszenia tej samodzielności, mającej umocowanie konstytucyjne. Wątpliwości budzi również zamiar rozszerzenia zakresu kompetencji NRA, w szczególności w zakresie przekazania jej otwartego katalogu kompetencji oraz prawa uchwalania zbioru zasad etyki adwokackiej i godności zawodu zważywszy, że najwyższym organem adwokatury pozostaje KZA.

Wątpliwości budzi zasadność regulacji przewidującej publikowanie przez NRA informacji o wysokości sum ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej adwokatów, co może prowadzić do naruszenia zasad konkurencji rynkowej.

Projekt wprowadza wysoce restrykcyjny mechanizm obligatoryjnego skreślenia adwokata z listy z powodu zaległości składowych. Rozwiązanie to powinno zostać uzupełnione mechanizmem wcześniejszego wezwania do zapłaty, aby zapewnić wymagany standard ochrony jednostki i zapewniającym proporcjonalność sankcji.

Zmiana rozszerzająca zakres środków dyscyplinarnych stosowanych w postępowaniu dyscyplinarnym, zgodnie z którą obok kary dyscyplinarnej możliwe będzie orzeczenie dodatkowego obowiązku – nie tylko przeproszenia pokrzywdzonego, lecz także „innego stosownego postępowania” – rodzi ryzyko dowolności w nakładaniu środków dyscyplinarnych. Naruszenie gwarancji podmiotowych w postępowaniu dyscyplinarnym może także wynikać z wprowadzenia możliwości doręczeń elektronicznych w postępowaniu dyscyplinarnym bez zgody obwinionego.

Podniesienie sankcji za bezprawne posługiwanie się tytułem adwokata do poziomu występku wymaga rezygnacji z ust. 2 przepisu, aby uniknąć niespójności systemowej.

Projekt ustawy nie nasuwa wątpliwości co do zgodności z EKPC.

2. Skutki społeczne: Bezpośredni wpływ projektu na społeczeństwo będzie ograniczony do grupy zawodowej adwokatów (w tym aplikantów i prawników zagranicznych), ich samorządu zawodowego oraz jego organów. Zasadniczym skutkiem ustawy będzie wzmocnienie pozycji adwokatury i jej organów, zarówno wobec członków samorządu, jak i władz publicznych. Największy potencjał wywarcia istotnej zmiany społecznej ma uzyskanie przez samorząd adwokacki uprawnień organizacji pozarządowej w postępowaniu cywilnym oraz organizacji społecznej w postępowaniu karnym, jednak trudno jest prognozować jak realnie wpłynie to na praktykę działania tej grupy zawodowej w tym zakresie.

3. Skutki gospodarcze: Projektowane rozwiązania nie będą miały wpływu na gospodarkę, w tym dynamikę PKB, na rynek pracy oraz na stopę inflacji.

4. Skutki finansowe: Przedmiotowy projekt zmian prawnych będzie wywoływał skutki finansowe dla budżetu państwa zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków. Łączny koszt obciążający dodatkowo budżet państwa może wynieść około 300 tys. zł.

Autorzy:

dr Tomasz Jaroszyński, naczelnik wydziału (pkt I-III)

Daniela Kupis, specjalistka w Wydziale Oceny Skutków Regulacji (pkt IV, XI.5)

dr hab. Tomasz Długosz, ekspert ds. legislacji, ekspert ds. legislacji (pkt V.1, X, XI.1.1)

prof. Cezary Mik, ekspert ds. legislacji (pkt V.2, XI.1.2)

Marcin Wróbel, specjalista ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)

dr hab. Piotr Tereszkiwicz, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)

dr hab. Kamilla Marchewka-Bartkowiak, specjalistka ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/