



NACZELNA RADA ADWOKACKA

ul. Świętojerska 16, 00-202 Warszawa
tel. 22 505 25 00, 22 505 25 01, fax 22 505 25 08
e-mail: nra@nra.pl www.nra.pl

Warszawa, dnia 17 września 2026 r.

Szanowna Pani

Beata Błażejczyk

Zastępca Dyrektora

Departament Zawodów Prawniczych

Ministerstwo Sprawiedliwości

Al. Ujazdowskie 11

00-950 Warszawa

DA.0234.99.2026

Dotyczy: pisma Departamentu Zawodów Prawniczych Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 27 sierpnia 2026 r., znak **DZP-III.6000.22.2026**

STANOWISKO NACZELNEJ RADY ADWOKACKIEJ

w sprawie potrzeby wprowadzenia zmian w przepisach w celu redukcji obostrzeń
w świadczeniu usług biznesowych przez adwokatów, w związku z oceną
wdrożenia przez Rzeczpospolitą Polską zaleceń Komisji Europejskiej dotyczących
reformy zawodów regulowanych

Szanowna Pani Dyrektor,

w odpowiedzi na pismo z dnia 27 sierpnia 2026 r., znak DZP-III.6000.22.2026, uprzejmie przedstawiam stanowisko Naczelnej Rady Adwokackiej w sprawie potrzeby wprowadzenia zmian w przepisach w celu redukcji obostrzeń w świadczeniu usług biznesowych przez adwokatów.

I. Konkluzja stanowiska

Naczelna Rada Adwokacka przedstawia stanowisko, zgodnie z którym w ocenie Naczelnej Rady Adwokackiej **nie istnieje potrzeba wprowadzania w przepisach prawa polskiego zmian mających na celu redukcję obostrzeń w świadczeniu usług biznesowych przez adwokatów** w większości obszarów wskazanych w piśmie Departamentu, tj. w zakresie czynności zastrzeżonych, reguł dotyczących konfliktu interesów i niepołączalności oraz ograniczeń działalności multidyscyplinarnej. W zakresie wymogów dotyczących formy prawnej oraz wymogów dotyczących posiadania udziałów Naczelna Rada Adwokacka przedłożyła ustawodawcy projekty zmian legislacyjnych, które obecnie procedowane są na poziomie Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Szczegółowe konkluzje w odniesieniu do każdego z tych obszarów zawiera część VI niniejszego pisma.

Stanowisko to opiera się na trzech grupach argumentów. **Po pierwsze**, w istotnej części obszarów objętych zaleceniami Komisji Europejskiej polskie regulacje już odpowiadają treści zaleceń, a niekiedy idą dalej — na korzyść otwartości rynku. **Po drugie**, regulacje obowiązujące w Polsce służą celom wprost wskazanym w prawie Unii Europejskiej jako nadrzędne względy interesu publicznego, w tym zapewnieniu rzetelnego wymiaru sprawiedliwości, i są proporcjonalne w rozumieniu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/958 z dnia 28 czerwca 2018 r. w sprawie analizy proporcjonalności przed przyjęciem nowych regulacji dotyczących zawodów (Dz.U. UE L 173 z 9.7.2018). **Po trzecie**, ocena przedstawiona przez Komisję nie zawiera analizy proporcjonalności konkretnych polskich rozwiązań, opiera się w części na nieaktualnych ustaleniach faktycznych i utożsamia brak zmiany przepisów z nieproporcjonalnością regulacji; nie wskazuje ona przy tym żadnej usługi, która nie mogłaby być w Polsce świadczona w obowiązujących formach, ani żadnego innowacyjnego modelu działalności, którego wprowadzeniu polskie przepisy stałyby na przeszkodzie.

Naczelna Rada Adwokacka podkreśla, że stanowisko to nie wynika z dążenia do ochrony interesów zawodowych adwokatów, lecz z oceny skutków, jakie postulowane kierunki zmian wywołałyby dla realności praw gwarantowanych w art. 42 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz w art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

II. Przedmiot i standard oceny

Dokumenty, do których odwołuje się pismo Departamentu — komunikat COM(2016) 820 final (Bruksela, 10.1.2017) oraz komunikat w sprawie analizy i aktualizacji zaleceń dotyczących reformy zawodów regulowanych z 2017 r., COM(2021) 385 final (Bruksela, 9.7.2021) — zdaniem Naczelnej Rady Adwokackiej, mają charakter nienormatywny i nie ustanawiają obowiązków prawnych po stronie państw członkowskich. Zawarte w nich zalecenia sformułowane są jako wezwanie do **dokonania oceny** obowiązujących wymogów, nie zaś do osiągnięcia z góry określonego rezultatu deregulacyjnego; zalecenie skierowane do wszystkich państw członkowskich postuluje bowiem, aby „ocenily” one wymogi dotyczące formy prawnej i posiadania udziałów, reguły niepołączalności oraz ograniczenia działalności multidyscyplinarnej.

Naczelna Rada Adwokacka zwraca nadto uwagę, że zakwalifikowanie pomocy prawnej do kategorii „usług biznesowych” (ang. *business services*) jest zabiegiem klasyfikacyjnym przyjętym dla potrzeb analizy rynku wewnętrznego i nie może samodzielnie przesądzać o standardzie oceny regulacji dotyczących adwokatury. Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. — Prawo o adwokaturze (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1564; dalej: „p.o.a.”) adwokatura powołana jest do udzielania pomocy prawnej, współdziałania w ochronie praw i wolności obywatelskich oraz w kształtowaniu i stosowaniu prawa. Działalność adwokata jest zarazem elementem mechanizmu, poprzez który realizowane są prawo do obrony (art. 42 ust. 2 Konstytucji RP) i prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), a na płaszczyźnie unijnej — prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu (art. 47 Karty praw podstawowych UE), którego akapit drugi stanowi, że „każdy ma możliwość uzyskania porady prawnej, skorzystania z pomocy obrońcy i przedstawiciela”. Standard oceny wyznacza zatem wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 19 lutego 2002 r. w sprawie C-309/99 *Wouters i in.*, w którym wskazano (pkt 97), że przy ocenie regulacji samorządu zawodowego należy uwzględnić jej cele, związane z koniecznością ustanowienia reguł dotyczących organizacji, kwalifikacji, etyki zawodowej, nadzoru i odpowiedzialności, tak aby zapewnić odbiorcom usług prawnych oraz prawidłowemu sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości niezbędne gwarancje rzetelności i doświadczenia.

III. Zastrzeżenia co do metodologii i podstawy faktycznej oceny Komisji

1. Charakter wskaźnika restrykcyjności

Ocena zawarta w komunikacie COM(2021) 385 final opiera się w znacznej mierze na wskaźniku restrykcyjności, ujmowanym w skali od 0 do 6 i budowanym na czterech wymiarach: podejściu regulacyjnym, wymogach kwalifikacyjnych, wymogach wejścia oraz wymogach wykonywania zawodu. Narzędzie to ma charakter czysto ilościowy: przypisuje wartość liczbową **istnieniu** wymogu, nie badając ani dobra, którego ochronie wymóg służy, ani jego skuteczności, ani skutków jego zniesienia. Nie uwzględnia również zmiennych wynikowych — poziomu skarg konsumenckich, bezpieczeństwa środków powierzonych przez klientów, jakości reprezentacji procesowej czy sprawności postępowań. Wskaźnik ten nie jest zatem miarą zgodności regulacji krajowej z prawem Unii Europejskiej ani miarą jej proporcjonalności; wyższa wartość informuje o większej liczbie i intensywności wymogów, nie zaś o ich nieuzasadnionym charakterze.

2. Brak przeprowadzenia testu proporcjonalności

Metodę oceny regulacji zawodowych określa dyrektywa 2018/958. Jej art. 7 ust. 2 nakazuje uwzględnienie w szczególności charakteru ryzyka związanego z założonymi celami interesu publicznego, tego, czy przepisy już obowiązujące są niewystarczające do osiągnięcia celu, wpływu na swobodny przepływ osób i usług, na wybór dla konsumentów oraz na jakość usług, a także możliwości zastosowania środków mniej restrykcyjnych oraz skutku kumulatywnego wszystkich nakładanych wymogów.

Ocena przedstawiona w odniesieniu do Polski nie zawiera analizy według tych kryteriów. Ogranicza się ona do stwierdzeń, że „nie podjęto żadnych działań”, że „nie przeprowadzono przeglądu ani nie wprowadzono zmian”, że „nie przeprowadzono żadnej ponownej oceny ani dostosowania”. Twierdzenia te odnoszą się do **procesu legislacyjnego**, nie do **treści** obowiązujących przepisów. Stwierdzenie, że przepis nie został zmieniony, nie jest stwierdzeniem, że przepis jest nieproporcjonalny. W toku prac nad kolejnymi nowelizacjami prawa o adwokaturze polski ustawodawca wielokrotnie rozważał kwestie formy wykonywania zawodu i niepołączalności, a utrzymanie obowiązujących rozwiązań było wynikiem świadomego wyboru aksjologicznego, nie zaś zaniechania.

Co więcej, art. 7 ust. 3 dyrektywy 2018/958, wyliczając wymogi podlegające ocenie proporcjonalności, wskazuje jako dopuszczalne kategorie regulacji te same instytucje, których zniesienia dotyczą zalecenia Komisji:

„c) reguły dotyczące organizacji zawodu, etyki zawodowej i nadzoru; [...] f) wymogi dotyczące formy prawnej, własności udziałów lub zarządzania przedsiębiorstwem w zakresie, w którym wymogi te są bezpośrednio związane z wykonywaniem danego zawodu regulowanego; [...] h) wymogi ograniczające wykonywanie zawodu regulowanego łącznie lub w spółce osobowej oraz zakaz łączenia funkcji [...]”.

Prawodawca unijny zakłada zatem istnienie takich wymogów w porządkach krajowych i poddaje je wyłącznie testowi proporcjonalności. Postulat ich usunięcia jako takich — niezależnie od wyniku tego testu — nie znajduje oparcia w systematyce prawa Unii.

3. Niedopuszczalność oparcia oceny na przesłankach czysto ekonomicznych

Art. 6 ust. 2 dyrektywy 2018/958 wymienia wśród nadrzędnych względów interesu publicznego mogących uzasadniać ograniczenie wykonywania zawodu regulowanego między innymi „ochronę konsumentów, usługobiorców i pracowników” oraz **„zapewnienie rzetelnego wymiaru sprawiedliwości”**. Prawo Unii uznaje więc wprost rzetelny wymiar sprawiedliwości za dobro legitymizujące regulację zawodów prawniczych. Art. 6 ust. 3 tej dyrektywy stanowi natomiast, że „motywy o charakterze czysto ekonomicznym bądź powody czysto administracyjne nie stanowią nadrzędnych względów interesu publicznego uzasadniających ograniczenie dostępu do zawodów regulowanych lub wykonywanie tych zawodów”.

Argumentacja przedstawiona w dokumentach Komisji odwołuje się przede wszystkim do kategorii ekonomicznych: wzmocnienia konkurencyjności Unii, usunięcia „zbędnych barier na Jednolitym Rynku”, rozwoju nowych modeli biznesowych. Naczelna Rada Adwokacka nie kwestionuje wagi tych celów, wskazuje jednak, że dobra chronione przez obowiązujące w Polsce regulacje — niezależność adwokata, tajemnica zawodowa, wolność od konfliktu interesów — należą do innego porządku niż efektywność rynkowa i zostały przez prawodawcę unijnego wyraźnie uznane za wartości, którym argumenty ekonomiczne nie są nadrzędne.

4. Nieaktualność części ustaleń faktycznych dotyczących Polski

Komunikat COM(2021) 385 final stwierdza, że w Bułgarii, Chorwacji, na Malcie, w Polsce i Słowenii adwokaci są nadal objęci całkowitym zakazem informacji handlowej, co Komisja kwalifikuje jako naruszenie art. 24 dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym (Dz.U. UE L 376 z 27.12.2006, s. 36). Ustalenie to jest **nieaktualne**. Obowiązujący Zbiór Zasad Etyki Adwokackiej i Godności Zawodu (Kodeks Etyki Adwokackiej) stanowi w § 23 ust. 1, że „adwokat jest uprawniony do posługiwania się informacją handlową z zastrzeżeniem, że taka informacja handlowa będzie zgodna z zasadami niniejszego »Zbioru«”. Przepisy § 23a–23c określają zasady szczegółowe, w tym obowiązek oznaczenia informacji jako pochodzącej od adwokata (§ 23a ust. 1) oraz — co istotne w kontekście zaleceń dotyczących przejrzystości cenowej — wyraźne dopuszczenie przedstawiania stawek wynagrodzeń, metod ich obliczania i informacji o wysokości ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej (§ 23b ust. 1).

Podobnie nieprecyzyjne jest przywołane w piśmie Departamentu stwierdzenie, jakoby polskie zasady dotyczące konfliktu interesów „zabraniały adwokatom wykonywania innych zawodów”. Jak wskazano w części V lit. D, prawo polskie nie zawiera generalnego zakazu wykonywania przez adwokata innych zajęć; § 9 Kodeksu Etyki Adwokackiej takie łączenie wprost dopuszcza, poddając je ocenie według kryteriów funkcjonalnych. Przykłady te wskazują na ograniczoną wartość dowodową ocen opartych na danych zgromadzonych w bazach Komisji bez weryfikacji u źródła. Naczelna Rada Adwokacka pozostaje gotowa do przedstawienia Ministerstwu Sprawiedliwości pełnej i zaktualizowanej informacji o obowiązujących w polskiej adwokaturze regulacjach, w celu jej przekazania Komisji Europejskiej.

IV. Stanowisko w poszczególnych obszarach objętych zaleceniami

A. Zakres czynności zastrzeżonych

Zalecenie Komisji postuluje, aby państwa zastrzegające doradztwo prawne wyjaśniły zakres zastrzeżeń w sposób umożliwiający świadczenie usług doradztwa prawnego przez adwokatów lub innych usługodawców, w szczególności online. W ocenie Komisji Polska nie podjęła działań w celu ograniczenia zakresu czynności zastrzeżonych.

Naczelna Rada Adwokacka wskazuje, że **ocena ta opiera się na błędnym założeniu co do stanu prawnego w Polsce**. W polskim porządku prawnym doradztwo prawne nie jest czynnością zastrzeżoną. Udzielanie porad prawnych, sporządzanie opinii prawnych, opracowywanie projektów umów i innych aktów prawnych, prowadzenie negocjacji, audyt prawny i doradztwo transakcyjne mogą być wykonywane przez **dowolny podmiot** w ramach konstytucyjnie gwarantowanej wolności działalności gospodarczej — bez tytułu zawodowego, przynależności do samorządu, obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej i jakiegokolwiek zezwolenia. Na polskim rynku działa w oparciu o tę zasadę znaczna liczba podmiotów świadczących usługi prawne bez tytułu adwokata lub radcy prawnego, w tym

spółki kapitałowe, podmioty z udziałem kapitału zagranicznego oraz przedsiębiorstwa technologiczne.

Zastrzeżenie ustawowe ma w Polsce charakter wąski i procesowy. Obejmuje ono obronę w sprawach karnych — zgodnie z art. 82 Kodeksu postępowania karnego obrońcą może być jedynie osoba uprawniona do obrony według przepisów o ustroju adwokatury lub ustawy o radcach prawnych — oraz zastępstwo procesowe w granicach wynikających z przepisów procesowych. Przy tym nawet zastępstwo procesowe w postępowaniu cywilnym nie jest zastrzeżone wyłącznie dla zawodowych pełnomocników: art. 87 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego dopuszcza jako pełnomocnika — obok adwokata i radcy prawnego — w sprawach własności intelektualnej także rzecznika patentowego, w sprawach restrukturyzacji i upadłości osobę posiadającą licencję doradcy restrukturyzacyjnego, a ponadto osobę sprawującą zarząd majątkiem lub interesami strony, osobę pozostającą ze stroną w stałym stosunku zlecenia, jeżeli przedmiot sprawy wchodzi w zakres tego zlecenia, współuczestnika sporu oraz osoby najbliższe; zgodnie z art. 87 § 2 k.p.c. pełnomocnikiem osoby prawnej lub przedsiębiorcy może być również pracownik tej jednostki.

Wynikają z tego trzy wnioski.

- a) Zalecenie dotyczące wyjaśnienia zakresu zastrzeżeń w celu umożliwienia świadczenia doradztwa prawnego przez adwokatów **lub innych usługodawców** jest w Polsce **zrealizowane w stopniu wyższym, niż postuluje sama Komisja**, ponieważ doradztwo prawne nie zostało objęte zastrzeżeniem w ogóle. Nie istnieje przedmiot, który podlegałby dalszej redukcji. Wręcz przeciwnie powszechny dostęp do możliwości świadczenia pomocy prawnej generuje liczne sytuacje w których udzielana przez nieprofesjonalne podmioty pomoc prawne generuje szkody po stronie obywateli korzystających z doradztwa takich podmiotów. Naczelna Rada Adwokacka działając w ramach swojej kompetencji ustawowej, chroniąc interesy obywateli jest autorem i inicjatorem wdrożenia rozwiązań legislacyjnych ograniczających dostęp podmiotów nieprofesjonalnych do świadczenia pomocy prawnej.
- b) Zarzut, że nie przeprowadzono reformy zakresu czynności zastrzeżonych w związku z rozwojem gospodarki cyfrowej i pojawieniem się nowych dostawców w obszarze *legal tech*, jest w warunkach polskich bezprzedmiotowy. Reforma nie była konieczna, ponieważ bariera nie istnieje: dostawcy rozwiązań *legal tech*, platformy usług prawnych online, generatory dokumentów, usługi abonamentowe i narzędzia oparte na sztucznej inteligencji mogą w Polsce działać swobodnie i działają. Konkurencja między usługodawcą regulowanym i nieregulowanym, o którą zabiega Komisja, na polskim rynku już występuje.
- c) Pozostała część zastrzeżenia — obrona w sprawach karnych i zastępstwo procesowe — stanowi minimum niezbędne dla realizacji praw z art. 42 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 47 akapit drugi Karty praw podstawowych UE. Jej dalsze zawężenie nie usunęłoby bariery w świadczeniu usług biznesowych, ponieważ czynności te nie mają charakteru usług biznesowych; obniżyłoby natomiast poziom gwarancji procesowych.

Stanowisko: nie istnieje potrzeba zmiany przepisów w zakresie czynności zastrzeżonych. Naczelna Rada Adwokacka wnosi natomiast, aby Ministerstwo Sprawiedliwości przedstawiło Komisji Europejskiej sprostowanie ustaleń faktycznych w tym obszarze, wskazując, że Polska należy do państw członkowskich o najwęższym zakresie czynności zastrzeżonych dla zawodów prawniczych.

B. Wymogi dotyczące formy prawnej

Formy wykonywania zawodu adwokata określa art. 4a p.o.a., zgodnie z którym:

„1. Adwokat wykonuje zawód w kancelarii adwokackiej, w zespole adwokackim oraz w spółce: 1) cywilnej lub jawnej, w której wspólnikami są adwokaci, radcowie prawni, rzecznicy patentowi, doradcy podatkowi lub prawnicy zagraniczni wykonujący stałą praktykę na podstawie przepisów ustawy z dnia 5 lipca 2002 r. o świadczeniu przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej; 2) partnerskiej, w której partnerami są [te same osoby]; 3) komandytowej lub komandytowo-akcyjnej, w której komplementariuszami są [te same osoby]. 2. Wyłącznym przedmiotem działalności spółek, o których mowa w ust. 1, jest świadczenie pomocy prawnej”.

Ocena Komisji, zgodnie z którą dozwolone ustawowo formy pozostają „zbyt wąsko zdefiniowane”, nie uwzględnia dwóch istotnych cech tej regulacji.

Po pierwsze, katalog obejmuje siedem form organizacyjnych, w tym spółkę komandytową i komandytowo-akcyjną, przy czym w odniesieniu do tych dwóch form ustawa określa wymagania podmiotowe **wyłącznie wobec komplementariuszy**, nie zaś wobec komandytariuszy i akcjonariuszy. W świetle brzmienia art. 4a ust. 1 pkt 3 p.o.a. prawo polskie **dopuszcza zatem już dziś udział kapitału zewnętrznego w spółce adwokackiej** — pod warunkiem, że kapitał ten nie uzyskuje prowadzenia spraw spółki ani jej reprezentacji. Jest to rozwiązanie realizujące dokładnie tę równowagę, o którą zabiega Komisja: umożliwia pozyskanie finansowania niezbędnego do inwestycji, w tym w technologię, przy zachowaniu kontroli nad świadczeniem pomocy prawnej w rękach osób podlegających odpowiedzialności zawodowej. Twierdzenie, że polskie przepisy nie zostały dostosowane do potrzeb kapitałowych nowych modeli działalności, nie odpowiada zatem stanowi prawnemu.

Po drugie, ostrożność przyświecająca obecnie obowiązującemu wyłączeniu spółek kapitałowych nie jest arbitralna. Wynika ona z dwóch powiązanych przesłanek. Pierwszą jest **osobista odpowiedzialność** osób kontrolujących kancelarię: w formach dopuszczonych przez art. 4a p.o.a. osoby prowadzące sprawy spółki odpowiadają za jej zobowiązania bez ograniczenia. Odpowiedzialność ta jest samodzielnym instrumentem ochrony klienta — przeciwdziałając podejmowaniu nadmiernego ryzyka i pełni funkcję, którą w spółkach kapitałowych trzeba by zastąpić nadzorem ostrożnościowym: wymogami kapitałowymi, obowiązkową sprawozdawczością i nadzorem nad rachunkami klientowskimi. Drugą przesłanką jest **mechanizm sprawowania kontroli**: konstrukcja spółki kapitałowej opiera się na zasadzie, że kontrola jest funkcją zaangażowania kapitałowego, a organ zarządzający działa w

interesie spółki i podlega woli zgromadzenia właścicieli. Zasada ta pozostaje w nieusuwalnym napięciu z art. 1 ust. 3 p.o.a. oraz z § 7 Kodeksu Etyki Adwokackiej, zgodnie z którym w czasie wykonywania czynności zawodowych adwokat korzysta z pełnej swobody i niezależności.

Niezależnie od powyższego Naczelna Rada Adwokacka przyjęła uchwałą projekt zmian w wyżej opisanym zakresie dopuszczając możliwość wykonywania zawodu w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością i w prostej spółce akcyjnej na określonych w projekcie warunkach, które zostały tak ukształtowane, że pomimo otwarcia dla adwokatów tych form prowadzenia działalności gwarancje zabezpieczenia niezależności i odpowiedzialności adwokatów zostały zapewnione. Projekt procedowany jest obecnie Komisji Praw Człowieka i Sprawiedliwości w Sejmie RP.

Uwzględniając znaczenie dla gwarancji niezależności wykonywania zawodu, wyłączenie spółek kapitałowych utrzymały państwa, których reformy Komisja przywołuje jako przykład pozytywny: jak wskazuje sam komunikat COM(2021) 385 final, reforma przeprowadzona w Austrii w 2020 r. dopuściła wszystkie formy wykonywania zawodu dla adwokatów i spółek adwokackich **z wyjątkiem spółek akcyjnych**. Jak zaś wskazano w części III pkt 2, art. 7 ust. 3 lit. f) dyrektywy 2018/958 wprost uznaje wymogi dotyczące formy prawnej i zarządzania przedsiębiorstwem za dopuszczalną kategorię regulacji zawodowej. Komisja nie wskazała natomiast żadnej usługi prawnej, która nie mogłaby być w Polsce świadczona w formach przewidzianych w art. 4a p.o.a., ani żadnego modelu działalności, którego wprowadzeniu przepis ten stałby na przeszkodzie — a ciężar wykazania takiej okoliczności obciąża podmiot podnoszący nieproporcjonalność (C-565/08, pkt 52).

Stanowisko: potrzeba zmiany art. 4a p.o.a. w zakresie katalogu form wykonywania zawodu nie jest bezwarunkowa, acz inicjatywa samego środowiska adwokackiego zmierza do takiej zmiany, która połączy wszystkie aspekty zagadnienia, realizując postulaty Komisji w tym zakresie w sposób proporcjonalny do wartości dóbr chronionych w ramach obowiązujących regulacji..

C. Wymogi dotyczące posiadania udziałów

Komunikat COM(2021) 385 final stwierdza, że większość państw członkowskich wymaga, aby wszystkie udziały w kancelariach prawnych były w posiadaniu wyłącznie prawników, oraz że Polska dopuszcza własność osób niebędących adwokatami jedynie w odniesieniu do zawodów prawniczych. Ustalenie to jest prawdziwe, lecz jego kwalifikacja jako obostrzenia wymaga korekty. Krąg osób uprawnionych do uczestnictwa w spółkach adwokackich obejmuje w Polsce nie tylko adwokatów, lecz także **radców prawnych, rzeczników patentowych, doradców podatkowych oraz prawników zagranicznych** wykonujących stałą praktykę na podstawie ustawy z dnia 5 lipca 2002 r. (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 823). Polska jest zatem — w świetle ustaleń samej Komisji — państwem **bardziej otwartym niż większość państw członkowskich**, które dopuszczają wyłącznie własność adwokacką. Zalecenie dotyczące poszerzenia kręgu właścicieli zostało w Polsce zrealizowane w zakresie zgodnym z zachowaniem zgodności reżimów deontologicznych.

Dalsze poszerzenie tego kręgu o podmioty niepodlegające deontologii zawodowej — to jest dopuszczenie tzw. własności zewnętrznej — napotyka natomiast trzy przeszkody o charakterze systemowym.

a) Niezależność adwokata. Trybunał Sprawiedliwości w sprawie C-309/99 *Wouters* wskazał w pkt 102, że obowiązki deontologiczne wymagają od adwokatów, aby pozostawali w sytuacji niezależności wobec władz publicznych, innych podmiotów gospodarczych i osób trzecich, których wpływom nigdy nie mogą podlegać, oraz aby dawali gwarancję, że wszelkie czynności w sprawie podejmowane są wyłącznie w interesie klienta. Podmiot dysponujący uprawnieniami właścicielskimi wobec kancelarii jest właśnie takim „innym podmiotem gospodarczym”, posiadającym własny, odrębny od interesu klienta interes ekonomiczny, wyrażający się w oczekiwaniu zwrotu z zainwestowanego kapitału.

b) Tajemnica zawodowa. Konstrukcja tajemnicy adwokackiej w prawie polskim jest bezwarunkowa. Zgodnie z art. 6 p.o.a. adwokat obowiązany jest zachować w tajemnicy wszystko, o czym dowiedział się w związku z udzielaniem pomocy prawnej (ust. 1), obowiązek ten nie może być ograniczony w czasie (ust. 2), a adwokata **nie można zwolnić** od obowiązku zachowania tajemnicy co do faktów, o których dowiedział się udzielając pomocy prawnej lub prowadząc sprawę (ust. 3). Tajemnica adwokacka nie jest zatem poufnością o charakterze umownym, którą można zarządzać przy pomocy barier informacyjnych lub zgody klienta — jest bezwzględny obowiązek ustawowy, od którego nawet klient nie może adwokata zwolnić. Uprawnienia właścicielskie obejmują natomiast prawo do informacji, wgląd w dokumentację, sprawozdawczość, a przy zbyciu udziałów — badanie *due diligence*. Przeniesienie części praw właścicielskich na podmiot zewnętrzny oznaczałoby w wymiarze ekonomicznym przeniesienie dostępu do substratu tajemnicy — chronionej, jak wskazano w części IV pkt 3, jako prawo podstawowe na podstawie art. 7 Karty (C-694/20, pkt 27–28), i to niezależnie od dziedziny prawa, w tym w doradztwie korporacyjnym (C-432/23, pkt 51).

c) Strukturalny konflikt interesów. Reguły dotyczące konfliktu interesów — § 21, § 22 i § 46 Kodeksu Etyki Adwokackiej — są skonstruowane jako narzędzia reagowania na konflikt **w konkretnej sprawie**: adwokat nie podejmuje się prowadzenia sprawy, a w razie ujawnienia się sprzeczności w toku postępowania wypowiada pełnomocnictwo. Interes właściciela zewnętrznego działa natomiast nie w pojedynczej sprawie, lecz **trwale i w każdej sprawie prowadzonej przez kancelarię**; do konfliktu tego rodzaju klasyczne instrumenty deontologiczne są nieprzystosowalne. Art. 25 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2006/123/WE wymaga tymczasem, aby państwa członkowskie zapewniły zapobieganie konfliktom interesów.

Do przesłanek normatywnych dochodzą przesłanki empiryczne, przedstawione w części VII. Doświadczenia jurysdykcji, które dopuściły własność zewnętrzną, nie wykazują poprawy dostępności ani jakości usług prawnych, dokumentują natomiast straty środków klientów liczone w dziesiątkach milionów funtów.

Stanowisko: nie istnieje potrzeba zmiany przepisów w zakresie kręgu podmiotów uprawnionych do uczestnictwa w spółkach adwokackich. Naczelna Rada Adwokacka zdecydowanie sprzeciwia się dopuszczeniu własności zewnętrznej kancelarii adwokackich.

D. Reguły dotyczące konfliktu interesów i niepołączalności

W ocenie przywołanej w piśmie Departamentu wskazano, że polskie zasady dotyczące konfliktu interesów pozostają niezmienione, zabraniając adwokatom wykonywania innych zawodów lub wyboru rodzaju zatrudnienia, z nielicznymi wyjątkami.

Korekta stanu faktycznego. Prawo polskie nie zawiera generalnego zakazu wykonywania przez adwokata innych zajęć. Art. 4b ust. 1 pkt 1 p.o.a. stanowi, że adwokat nie może wykonywać zawodu, jeżeli pozostaje w stosunku pracy, przy czym zgodnie z art. 4b ust. 3 zakaz ten nie dotyczy pracowników badawczych i badawczo-dydaktycznych. Poza stosunkiem pracy łączenie zawodu adwokata z innymi zajęciami jest **dopuszczalne**, a jego granice wyznacza § 9 Kodeksu Etyki Adwokackiej, zgodnie z którym z zawodem adwokata nie wolno łączyć zajęć, których wykonywanie uwłaczałoby godności zawodu lub ograniczałoby jego niezależność oraz podważałoby zaufanie do Adwokatury, a łączenie zajęć nie może prowadzić do obniżenia jakości świadczonej pomocy prawnej ani do utraty zaufania będącego podstawą stosunku wiążącego adwokata z klientem. Jest to standard **funkcjonalny**, oceniany w odniesieniu do konkretnego przypadku — a więc środek najmniej restrykcyjny z możliwych, odpowiadający kryterium z art. 7 ust. 2 lit. e) dyrektywy 2018/958.

Argument rozstrzygający: dostępność modelu zatrudnienia na polskim rynku. Ograniczenie wynikające z art. 4b ust. 1 pkt 1 p.o.a. nie jest ograniczeniem rynku usług prawnych, ponieważ w Polsce funkcjonują dwa zawody prawnicze o równorzędnych kompetencjach, z których jeden dopuszcza wykonywanie zawodu w ramach stosunku pracy. Komunikat COM(2021) 385 final sam stwierdza, że w Polsce zarówno radcowie prawni, jak i adwokaci mogą reprezentować klientów przed sądami. Art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 499) stanowi natomiast, że „radca prawny wykonuje zawód **w ramach stosunku pracy, na podstawie umowy cywilnoprawnej**, w kancelarii radcy prawnego oraz w spółce: 1) cywilnej lub jawnej [...]; 2) partnerskiej [...]; 3) komandytowej lub komandytowo-akcyjnej [...]”. Katalog spółek oraz krąg osób uprawnionych do uczestnictwa w nich są w obu ustawach **identyczne**; jedyna różnica polega na dopuszczeniu w zawodzie radcy prawnego wykonywania zawodu w ramach stosunku pracy i na podstawie umowy cywilnoprawnej, a przejście między obydwojma zawodami jest prawnie otwarte. Konsekwencje tego stanu rzeczy są następujące:

- a) na polskim rynku usług prawnych **nie istnieje niezaspokojone zapotrzebowanie** na model świadczenia pomocy prawnej w ramach zatrudnienia wewnętrznego — model ten jest w pełni dostępny i powszechnie wykorzystywany;
- b) zniesienie zakazu z art. 4b ust. 1 pkt 1 p.o.a. **nie zwiększyłoby o żadną usługę** oferty dostępnej na rynku wewnętrznym ani nie usunęłoby żadnej bariery w świadczeniu usług transgranicznych;
- c) kwestia ta nie jest w istocie kwestią obostrzeń w świadczeniu usług biznesowych, lecz kwestią **architektury zawodów prawniczych w Polsce** — to jest zasadności utrzymywania dwóch odrębnych zawodów o zbliżonych kompetencjach. Jest to zagadnienie doniosłe, lecz odrębne od przedmiotu zaleceń Komisji.

Uzasadnienie materialne zakazu. Zakaz wykonywania zawodu adwokata w ramach stosunku pracy wynika z funkcji, która dla tego zawodu jest definicyjna — obrony w sprawach karnych (art. 42 ust. 2 Konstytucji RP) oraz reprezentacji klienta wobec najsilniejszych przeciwników procesowych, w tym wobec organów państwa. Stosunek pracy oznacza podporządkowanie pracownika poleceniom pracodawcy oraz zależność ekonomiczną od jednego podmiotu, co pozostaje w nieusuwalnym napięciu z art. 1 ust. 3 p.o.a. oraz z wymogiem niezależności opisanym przez Trybunał Sprawiedliwości w sprawie C-309/99 *Wouters* (pkt 100 i 102), gdzie jako istotne reguły deontologiczne wskazano obowiązek działania dla klienta w warunkach pełnej niezależności i wyłącznie w jego interesie, obowiązek unikania wszelkiego ryzyka konfliktu interesów oraz obowiązek dochowania ścisłej tajemnicy zawodowej.

Brak związku z innowacyjnością. Ocena Komisji wiąże reguły niepołączalności z potrzebą wprowadzania innowacji i nowych modeli biznesowych, nie wskazując jednak związku przyczynowego. Innowacja w usługach prawnych dotyczy technologii, organizacji procesu świadczenia usługi i modeli wynagradzania; żaden z tych obszarów nie wymaga, aby adwokat pozostawał w stosunku pracy, ani nie wymaga osłabienia reguł dotyczących konfliktu interesów. Przeciwnie — art. 25 ust. 2 lit. a) i b) dyrektywy 2006/123/WE nakazuje zapobieganie konfliktom interesów oraz zabezpieczenie niezależności i bezstronności, a Karta zasad podstawowych europejskiego zawodu prawniczego, przyjęta przez Radę Adwokatur i Stowarzyszeń Prawniczych Europy (CCBE) w listopadzie 2006 r., wymienia unikanie konfliktu interesów, niezależność prawnika i tajemnicę zawodową wśród dziesięciu zasad podstawowych tego zawodu, obok samorządności zawodu prawniczego.

Stanowisko: nie istnieje potrzeba zmiany art. 4b p.o.a. ani zasad dotyczących konfliktu interesów zawartych w Kodeksie Etyki Adwokackiej.

E. Ograniczenia działalności multidyscyplinarnej

Ocena Komisji wskazuje, że polskie przepisy zezwalają na prowadzenie działalności multidyscyplinarnej wyłącznie z przedstawicielami ograniczonej listy zawodów i że nie przeprowadzono przeglądu ani reformy umożliwiających stosowanie szerszych modeli współpracy.

Naczelna Rada Adwokacka wskazuje w pierwszej kolejności, że **Polska należy do państw członkowskich, które działalność multidyscyplinarną dopuszczają**. Jak wynika z samego komunikatu COM(2021) 385 final, w części państw członkowskich — wskazano Czechy, Łotwę i Litwę — obowiązuje w tym zakresie zakaz całkowity, a państwa o największych rynkach usług prawnych w Unii, w tym Francja, Niemcy i Niderlandy, dopuszczają działalność multidyscyplinarną z ograniczoną liczbą zawodów. Polskie rozwiązanie, dopuszczające wspólne wykonywanie zawodu z radcami prawnymi, rzecznikami patentowymi, doradcami podatkowymi i prawnikami zagranicznymi, mieści się zatem w głównym nurcie rozwiązań europejskich i jest co do istoty zgodne z treścią zalecenia.

Kryterium wyznaczające dopuszczoną listę zawodów nie jest arbitralne. Jest nim **zgodność reżimów deontologicznych, a przede wszystkim tajemnicy zawodowej**. Radcowie prawni, rzecznicy patentowi i doradcy podatkowi podlegają ustawowej tajemnicy zawodowej oraz odpowiedzialności dyscyplinarnej w ramach samorządów zawodowych działających na podstawie art. 17 ust. 1 Konstytucji RP. Dodatkową gwarancją jest art. 4a ust. 2 p.o.a., zgodnie z którym wyłącznym przedmiotem działalności spółki jest świadczenie pomocy prawnej — co zapewnia, że działalność wszystkich uczestników spółki podlega jednemu reżimowi deontologicznemu.

W tym obszarze istnieje przy tym orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości rozstrzygające zagadnienie bezpośrednio. W sprawie C-309/99 *Wouters* Trybunał orzekł w pkt 4 sentencji, że nie jest sprzeczne z traktatowymi swobodami przedsiębiorczości i świadczenia usług, aby regulacja krajowa zakazywała **wszelkich** spółek multidyscyplinarnych między adwokatami i biegłymi rewidentami, ponieważ regulacja taka mogła zostać rozsądnie uznana za niezbędną dla prawidłowego wykonywania zawodu adwokata, tak jak jest on zorganizowany w danym państwie; w pkt 2 sentencji stwierdził, że regulacja taka nie narusza również reguł konkurencji. W uzasadnieniu (pkt 103–105) Trybunał wskazał, że biegły rewident nie podlega obowiązkom deontologicznym porównywalnym z obowiązkami adwokata, a jego zadaniem jest sporządzanie i certyfikowanie sprawozdań dotyczących tych właśnie transakcji, w odniesieniu do których udzielono pomocy prawnej; samorząd zawodowy był zatem uprawniony uznać, że adwokat należący do takiej organizacji nie byłby już w stanie doradzać klientom i reprezentować ich w sposób niezależny oraz z dochowaniem ścisłej tajemnicy zawodowej. W pkt 107 i 109 Trybunał uznał regulację za niezbędną i nieprzekraczającą tego, co konieczne.

Argumentacja ta zachowuje pełną aktualność wobec polskiego stanu prawnego. Prawo polskie samo wyznacza granicę dopuszczalnych wyłomów w tajemnicy adwokackiej: zgodnie z art. 6 ust. 4 p.o.a. obowiązek jej zachowania nie dotyczy informacji udostępnianych na podstawie przepisów o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, a także informacji przekazywanych na podstawie przepisów rozdziału 11a działu III Ordynacji podatkowej. Dopuszczenie wspólnego wykonywania zawodu z profesjami, których ustawowym obowiązkiem jest raportowanie i ujawnianie informacji, przesunęłoby tę granicę **środkami strukturalnymi, poza kontrolą ustawodawcy**. Jak zaś wskazano w części IV pkt 2, art. 25 ust. 1 akapit drugi lit. a) dyrektywy 2006/123/WE wprost dopuszcza poddanie zawodów regulowanych wymogom ograniczającym łączne prowadzenie różnych rodzajów działalności, a art. 7 ust. 3 lit. h) dyrektywy 2018/958 wymienia wymogi ograniczające wspólne wykonywanie zawodu jako dopuszczalną kategorię regulacji.

Stanowisko: nie istnieje potrzeba poszerzenia kręgu zawodów, z którymi adwokat może wspólnie wykonywać zawód w ramach spółki.

V. Cyfryzacja i nowe modele biznesowe

Argumentem, który w ocenie Komisji ma charakter wiodący, jest twierdzenie, że obowiązujące regulacje utrudniają rozwój i wprowadzanie innowacji w usługach prawnych wraz z rozwojem rozwiązań cyfrowych. W odniesieniu do polskiego porządku prawnego argument ten jest nieuzasadniony z trzech powodów.

Po pierwsze — jak wykazano w części V lit. A — brak zastrzeżenia doradztwa prawnego oznacza, że działalność w obszarze *legal tech* nie wymaga w Polsce żadnego tytułu zawodowego ani zezwolenia; rynek jest otwarty dla podmiotów spoza samorządów zawodowych, działających w dowolnej formie prawnej, w tym w formie spółki kapitałowej z dowolną strukturą właścicielską.

Po drugie — przepisy, o których mowa w piśmie Departamentu, regulują to, **kto może posługiwać się tytułem adwokata i pod czyją kontrolą działa kancelaria**, nie regulują natomiast narzędzi, kanałów świadczenia usługi ani modeli wynagradzania. Żaden przepis art. 4a, 4b ani 6 p.o.a. nie stoi na przeszkodzie świadczeniu pomocy prawnej zdalnie, wykorzystywaniu systemów sztucznej inteligencji i automatyzacji, nabywaniu lub współtworzeniu rozwiązań technologicznych, komercyjnej współpracy z dostawcą technologii, prowadzeniu platformy obsługi klienta ani stosowaniu wynagrodzenia ryczałtowego lub abonamentowego — a Kodeks Etyki Adwokackiej wprost dopuszcza przedstawianie stawek wynagrodzeń i metod ich obliczania (§ 23b ust. 1).

Po trzecie — tam, gdzie cyfryzacja rzeczywiście poddaje obowiązujące ramy próbie, właściwą odpowiedzią jest **wzmocnienie**, a nie osłabienie ochrony. Przetwarzanie informacji objętych tajemnicą zawodową w zewnętrznych środowiskach informatycznych regulują § 19 ust. 5 i 6 Kodeksu Etyki Adwokackiej, nakładające na adwokata obowiązek stosowania środków zabezpieczających dane przed niepowołanym ujawnieniem oraz zachowania szczególnej ostrożności przy przekazywaniu takich informacji drogą elektroniczną. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości w sprawach C-694/20 i C-432/23 potwierdza, że rozwój technologiczny prowadzi do umacniania ochrony tajemnicy zawodowej adwokata. Wniosek, zgodnie z którym rozwój rozwiązań cyfrowych uzasadnia redukcję obowiązków deontologicznych adwokata, byłby zatem sprzeczny z kierunkiem rozwoju prawa Unii Europejskiej.

VI. Konkluzje

Mając na uwadze powyższe, Naczelna Rada Adwokacka przedstawia następujące stanowisko.

1. Nie istnieje potrzeba wprowadzania zmian w przepisach prawa polskiego w celu redukcji obostrzeń w świadczeniu usług biznesowych przez adwokatów w żadnym z obszarów wskazanych w piśmie Departamentu z dnia 27 sierpnia 2026 r.
2. W zakresie czynności zastrzeżonych zalecenie Komisji Europejskiej jest w Polsce zrealizowane w stopniu wyższym, niż Komisja postuluje: doradztwo prawne nie jest

czynnością zastrzeżoną i może być świadczone przez dowolny podmiot. Pozostałe zastrzeżenie — obrona w sprawach karnych i zastępstwo procesowe — stanowi minimum niezbędne dla realizacji art. 42 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 47 Karty praw podstawowych UE.

3. Katalog form wykonywania zawodu z art. 4a p.o.a. obejmuje obecnie siedem form organizacyjnych i — poprzez konstrukcję spółki komandytowej i komandytowo-akcyjnej — dopuszcza już udział kapitału zewnętrznego bez przekazania kontroli nad świadczeniem pomocy prawnej. Wyłączenie spółek kapitałowych w konstrukcji klasycznej jest uzasadnione funkcją osobistej odpowiedzialności osób kontrolujących kancelarię oraz niezgodnością korporacyjnego mechanizmu sprawowania kontroli z art. 1 ust. 3 p.o.a., co nie stanęło na drodze realizowanemu obecnie procesowi legislacyjnemu prowadzącemu do wdrożenia prawa wykonywania zawodu w formie niektórych spółek kapitałowych ukształtowanych strukturalnie w formie gwarantującej ochronę niezależności i zasad odpowiedzialności adwokatów.
4. Krąg podmiotów uprawnionych do uczestnictwa w spółkach adwokackich jest w Polsce szerszy niż w większości państw członkowskich. Dalsze jego poszerzenie o podmioty niepodlegające deontologii zawodowej jest niedopuszczalne z uwagi na bezwzględny charakter tajemnicy adwokackiej (art. 6 ust. 1–3 p.o.a.), chronionej jako prawo podstawowe na podstawie art. 7 Karty praw podstawowych UE, oraz z uwagi na strukturalny charakter konfliktu interesów, którego nie da się usunąć instrumentami deontologicznymi.
5. Reguły dotyczące niepołączalności nie ograniczają rynku usług prawnych, ponieważ model świadczenia pomocy prawnej w ramach stosunku pracy jest w Polsce w pełni dostępny w zawodzie radcy prawnego, o kompetencjach równorzędnych z kompetencjami adwokata. Prawo polskie nie zawiera przy tym generalnego zakazu wykonywania przez adwokata innych zajęć.
6. Ograniczenia działalności multidyscyplinarnej mieszczą się w głównym nurcie rozwiązań europejskich, są wprost dopuszczone przez art. 25 ust. 1 akapit drugi lit. a) dyrektywy 2006/123/WE i art. 7 ust. 3 lit. h) dyrektywy 2018/958, a ich zgodność z prawem Unii Europejskiej została potwierdzona w wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-309/99 *Wouters*.
7. Ocena wdrożenia zaleceń, przedstawiona przez Komisję Europejską, nie zawiera analizy proporcjonalności konkretnych polskich rozwiązań według kryteriów z art. 7 dyrektywy 2018/958 oraz opiera się w części na nieaktualnych ustaleniach faktycznych, w szczególności co do rzekomego całkowitego zakazu informacji handlowej i rzekomego generalnego zakazu wykonywania przez adwokata innych zawodów.

Naczelna Rada Adwokacka wnosi, aby stanowisko Rzeczypospolitej Polskiej przekazane Komisji Europejskiej obejmowało **sprostowanie ustaleń faktycznych** wskazanych w części III oraz w części IV niniejszego pisma, a także informację, że Polska należy do państw

członkowskich o największym zakresie czynności zastrzeżonych dla zawodów prawniczych i o jednym z szerszych kręgów podmiotów uprawnionych do uczestnictwa w spółkach prawniczych.

Naczelna Rada Adwokacka pozostaje do dyspozycji Ministerstwa Sprawiedliwości i zgłasza gotowość do udziału w dalszych pracach nad tym zagadnieniem, w tym do współpracy przy opracowaniu analizy proporcjonalności obowiązujących regulacji według metodologii określonej w dyrektywie 2018/958. Analiza taka byłaby — w ocenie Naczelnej Rady Adwokackiej — właściwą i wystarczającą odpowiedzią na zalecenia Komisji Europejskiej, sformułowane jako wezwanie do dokonania oceny, a nie do osiągnięcia określonego rezultatu deregulacyjnego.

**DOROTA
MARTA
KULIŃSKA**
Adwokat Dorota Kulińska

Elektronicznie podpisany
przez DOROTA MARTA
KULIŃSKA
Data: 2026.09.17 12:00:00
+02:00'

Członek Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej
Dyrektor Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych NRA