
Uchwała Nr 56 Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 29 czerwca 2004 r. w sprawie ocen zawartych w dokumencie Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów zatytułowanym: „Analiza ograniczeń konkurencji w sektorze wolnych zawodów”

Palestra 49/7-8(559-560), 313-316

2004

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

SPRZECIW

UCHWAŁA Nr 56

Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej

z dnia 29 czerwca 2004 r.

w sprawie ocen zawartych w dokumencie

Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

z tytułowanym: „Analiza ograniczeń konkurencji

w sektorze wolnych zawodów”

1. Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej wyraża w imieniu polskiej palestry stanowczy sprzeciw wobec ocen zawartych w dokumencie Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z tytułowanym „Analiza ograniczeń konkurencji w sektorze wolnych zawodów”, odnoszących się do zawodu adwokackiego, a w szczególności do zapisów obowiązującego członków korporacji Zbioru zasad etyki i godności zawodu.

2. Prezydium NRA stwierdza, że tezy owego raportu UOKiK nie tylko wykraczają poza określony ustawą z dnia 15 grudnia 2000 r. (t.j. Dz.U. z 2003 r. Nr 86 poz. 804 z późn. zm.) o ochronie konkurencji i konsumentów zakres działania organów do tej ochrony powołanych, ale przede wszystkim są one sprzeczne z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, a także z wiążącymi polską adwokaturę standardami zalecanymi przez Radę Adwokatów i Stowarzyszeń Prawniczych Unii Europejskiej (CCBE).

3. Z wywodów orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości wydanego w tak zwanej „sprawie Wouters/NOvA”, sygn. 309/99 wynika, że regulacja zawodu może się odbywać drogą przekazania stosownych kompetencji organom samorządowym, względnie – państwo zachowuje sobie swoje uprawnienia do stanowienia zasad rządzących daną profesją. W tym drugim wypadku reguły regulujące wykonywanie zawodu są aktami prawa państwowego i jako takie znajdują się całkowicie poza zakresem unijnego prawa konkurencji. Za nieuprawnione należy zatem uznać wszystkie te zarzuty raportu, które odnoszą się wprost do rozwiązań zawartych w obowiązującym ustawodawstwie krajowym. Dotyczy to między innymi sprzeciwu wobec rozwiązań różnicujących w niektórych wypadkach warunki wpisu na listę adwokatów dla radców prawnych, a także krytyki zapisanego w art. 44 ust. 2 ustawy – Prawo o adwokataturze uprawnienia okręgowych rad adwokackich

do występowania do organów rejestrowych lub ewidencyjnych z wnioskiem o wszczęcie postępowania o wykreślenie z rejestru lub ewidencji podmiotu prowadzącego działalność w zakresie pomocy prawnej niezgodnie z przepisami tej ustawy. Na marginesie warto wspomnieć, że w niejednym spośród ustawodawstw krajów UE przewidziano sankcje karne za podejmowanie się usług adwokackich przez osoby do tego nieuprawnione.

4. Choć omawiany dokument został podany do wiadomości już po opublikowaniu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2004 r. i chociaż w treści dokumentu wyrok ów jest powoływany – nieobowiązujące już regulacje zasad naboru na aplikacje: adwokacką i radcowską mimo to poddane zostały drobiazgowej krytyce UOKiK. Tymczasem należałoby raczej poddać analizie działania adwokatury podjęte w zaistniałej po wyroku Trybunału sytuacji prawnej, a polegające w szczególności na staraniach o niezwłoczne uchwalenie takiej nowelizacji ustawy – Prawo o adwokaturze, która umożliwiłaby zgodne z Konstytucją RP stanowienie norm rządzących naborem na aplikację adwokacką.

5. Krytyka rozwiązań zawartych w ustawie z dnia 5 lipca 2002 r. o świadczeniu przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej, nie tylko, że w świetle powyższych spostrzeżeń nieuprawniona, w znacznej mierze równoznaczna jest też z krytyką prawodawstwa europejskiego, ponieważ rozwiązania wspomnianej ustawy całkowicie mieszczą się w granicach swobody implementacyjnej dyrektyw rządzących praktyką transgraniczną; dotyczy to w szczególności wymogu przystępowania w niektórych wypadkach adwokatów z innych krajów Unii do egzaminu.

6. Podnoszony wyżej zarzut o braku po stronie UOKiK uprawnień do kontrolowania rozwiązań przyjętych przez suwerennego ustawodawcę RP, w wypadku krytyki ograniczeń podmiotowych przy tworzeniu spółek partnerskich uzupełnić należy spostrzeżeniem, że kwestia dopuszczalności tworzenia podmiotów z mieszanym udziałem adwokatów i przedstawicieli innych profesji była w Unii Europejskiej przedmiotem szerokiej dyskusji, uwieńczonej wydaniem wspomnianego już orzeczenia w sprawie *Wouters/NOvA*. Orzeczeniem w tej sprawie ETS rozstrzygnął, że ustanawianie przez działające w poszczególnych państwach samorządowe organizacje adwokackie zakazów tworzenia tak zwanych spółek wielodyscyplinarnych (w anglojęzycznym skrócie zwanych MDPs) jest dopuszczalne w świetle art. 81(1) Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską. W tamtym konkretnym wypadku szło o poszanowanie wydanego przez palestrę holenderską zakazu tworzenia mieszanych firm adwokacko-księgowych. O słuszności tego typu zakazów świat przekonał się po wyjściu na jaw afery Enron-u; od tego też czasu w zachodniej Europie idea MDPs całkowicie utraciła popularność.

7. Z przywołanego orzeczenia w sprawie *Wouters/NOvA* wynika nadto, że nie każda praktyka objęta zakresem zainteresowania art. 81(1) TWE, zawężająca swobodę działań jest owego przepisu naruszeniem. W przypadku profesji adwokackiej Trybunał w Luksemburgu stwierdził, że ograniczenia nakładane przez organa samo-

rzędu adwokackiego należy uznawać za uzasadnione, jeśli ich celem jest ochrona podstawowych wartości zawodowych; do wartości tych Trybunał zaliczył niezależność, tajemnicę zawodową oraz unikanie konfliktu interesów pomiędzy reprezentowanymi klientami.

8. Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej pragnie w sposób szczególny zaznaczyć swą niezgodę na te stwierdzenia raportu UOKiK, które dotyczą regulacji zawartych w Zbiorze zasad etyki i godności zawodu, uchwalonym przez Naczelną Radę Adwokacką. Zwłaszcza, że ich krytyka zawarta w omawianym dokumencie jest tożsama z krytyką rozwiązań Kodeksu etyki adwokatów Unii Europejskiej, który – jako dokument przyjęty przez władze CCBE – jest wiążącym zaleceniem między innymi i dla polskiej palestry, od dnia 1 maja 2004 r. cieszącej się (w ramach tworzonej wspólnie z korporacją radców prawnych narodowej delegacji) pełnią praw członkowskich Rady Adwokatur i Stowarzyszeń Prawniczych Unii Europejskiej.

Nieusprawiedliwione zarzuty Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów dotyczą: zakazu korzystania z reklamy, obowiązku dochowywania lojalności wobec kolegów oraz niedopuszczalności korzystania z usług pośredników.

9. Reklama – jako pojęcie zawierające w sobie element zachwalania – została uznana za niedopuszczalną we wspomnianym europejskim wzorcowym kodeksie deontologicznym. Zgodnie z jego zapisami (art. 2.6) adwokat ma prawo informować społeczeństwo o świadczonych przez siebie usługach, z zastrzeżeniem wszakże, że informacja taka jest dokładna i niewprowadzająca w błąd, a także pod warunkiem, iż nie narusza ona tajemnicy zawodowej ani innych podstawowych wartości właściwych stanowi adwokackiemu. Zważywszy, że klientami adwokatów bywają osoby niezamożne, nakaz trzymania się granic rzetelnej informacji w jednoznaczny sposób służy ochronie interesów takich osób.

10. Postulat koleżeńskości, wyrażającej się we współpracy i zaufaniu pomiędzy adwokatami, znalazł swe odbicie w art. 5.1. kodeksu etyki uchwalonego przez CCBE. Równocześnie, ów wzorcowy dokument zawiera (w art. 2.7) normę działania w zgodzie z interesami klienta, nakazując stawiać je ponad swym własnym interesem i ponad interesami członków swojej korporacji zawodowej. Uchwalony przez Naczelną Radę Adwokacką Zbiór zasad etyki i godności zawodu zawiera analogiczny imperatyw. Całkowicie dowolna jest zawarta w raporcie Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów sugestia, jakoby dopuszczenie „zaocznej weryfikacji” usług świadczonych przez kolegę zawodowego miało owocować wyższą ogólnego poziomu świadczonych na rynku usług prawnych. Należy przy tym uznać za nierzetelne ze strony UOKiK ustosunkowanie się jedynie do fragmentu § 34 Zbioru, z pominięciem tych jego norm, które stanowią, że adwokat, do którego kolega zwróci się o wyrażenie zgody na udzielenie pomocy reprezentowanemu przezeń dotychczas klientowi – może takiej zgody odmówić tylko z ważnych przyczyn, zaś w wypadkach nagłych, dla dobra klienta możliwe jest działanie w sprawie przed uzyskaniem zgody dotychczasowego pełnomocnika.

11. Zakaz korzystania z usług pośredników zawarty w polskim zbiorze zasad deontologicznych jest odpowiednikiem przepisów art. 54 wzorcowego kodeksu CCBE. Ten ostatni stanowi, że adwokatowi nie wolno samemu ani żądać, ani przyjmować od kogokolwiek honorarium, prowizji bądź innych korzyści za skierowanie doń klienta. Krytyka tego rodzaju regulacji ze strony UOKiK jest tym bardziej nieuzasadniona, że dopuszczenie do utworzenia sieci pośredników groziłoby powstawaniem na rynku prawnym zmów zmierzających ku monopolizacji.

12. Komisja Europejska przeprowadziła w 2003 roku rodzaj ankiety na temat konkurencji w wolnych zawodach. W imieniu adwokatów europejskich odpowiedzi na nią udzieliła CCBE, grupująca kilkuset tysięcy rzeszę prawników. Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej odwołuje się niniejszym do treści stanowiska wyrażonego wówczas przez Radę Adwokatur i Stowarzyszeń Prawniczych Unii Europejskiej. Czyni to, kładąc równocześnie szczególny nacisk na stwierdzenie zawarte w rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 5 kwietnia 2001 r., zgodnie, z którym „zawód adwokata jest jednym z filarów zabezpieczających prawo do obrony i będących gwarantem wprowadzania w życie idei państwa prawa”. Korespondują z nim zapisy art. 1 ustawy – Prawo o adwokaturze.

Podstawowe wartości, na których opiera się istota zawodu adwokata, wspólne są państwom wszystkich krajów należących do Unii; po równo też wolno im w wewnętrznych regulacjach ustanawiać ograniczenia, których celem jest owych wartości zachowanie.