



Bruksela, dnia 15.2.2023 r.

INFR(2022)2211
C(2023)464 final

Szanowny Panie Ministrze,

Pragnę zwrócić Pana uwagę na przepisy Zbioru Zasad Etyki Adwokackiej i Godności Zawodu (Kodeks Etyki Adwokackiej) opracowanego przez Naczelną Radę Adwokacką), a w szczególności na przepisy regulujące możliwości, lub raczej niemożność, dostarczania informacji handlowych przez adwokatów.

1. STAN FAKTYCZNY

W trakcie prac nad aktualizacją zaleceń dotyczących reformy zawodów regulowanych służby Komisji zwróciły uwagę na fakt, że polskie przepisy dotyczące informacji handlowych dostarczanych przez adwokatów naruszają odpowiednie przepisy prawa UE (art. 24 dyrektywy usługowej 2006/123).

W komunikacie z lipca 2021 r.¹ Komisja zwróciła się do Polski o zniesienie wszelkich całkowitych zakazów dotyczących informacji handlowych dostarczanych przez prawników.

2. WŁAŚCIWE RAMY PRAWNE

2.1. Właściwe przepisy prawa europejskiego

Dyrektywa usługowa 2006/123/WE (zwana dalej „dyrektywą usługową”) ma zastosowanie do usług świadczonych przez usługodawców prowadzących przedsiębiorstwo w państwie członkowskim (art. 2).

Jak wynika z motywu 33 tej dyrektywy, do usług objętych jej zakresem należą między innymi usługi doradztwa prawnego. Ponadto, zgodnie z art. 4 pkt 1 tej dyrektywy, do celów tej dyrektywy „usługa” oznacza wszelką działalność gospodarczą, o której mowa w art. 57 TFUE, prowadzoną na własny rachunek, zwykle świadczoną za

¹ COM(2021) 385 final.

Jego Ekszelencja
Szymon Szykowski vel Sęk
Minister do spraw Unii Europejskiej
Al. Ujazdowskie 1/3
00-583 Warszawa
POLSKA

wynagrodzeniem. Jest zatem bezsporne, że usługi prawne świadczone przez adwokatów są objęte zakresem przedmiotowym stosowania tej dyrektywy².

Art. 4 pkt 12 dyrektywy definiuje „informację handlową” jako „każdą formę informacji mającej na celu promowanie, bezpośrednio lub pośrednio, towarów, usług lub wizerunku przedsiębiorstwa, organizacji lub osoby prowadzącej działalność handlową, przemysłową lub rzemieślniczą albo osoby wykonującej zawód regulowany. Następujące informacje same w sobie nie stanowią informacji handlowych:

- a) informacje umożliwiające bezpośredni dostęp do działalności przedsiębiorstwa, organizacji lub osoby, w szczególności nazwa domeny internetowej lub adres poczty elektronicznej;
- b) informacje odnoszące się do towarów, usług lub wizerunku przedsiębiorstwa, organizacji lub osoby, opracowywane w sposób niezależny, w szczególności jeżeli są one udzielane bez wynagrodzenia”.

Art. 24 ust. 1 dyrektywy nakłada na państwa członkowskie obowiązek zniesienia wszelkich całkowitych zakazów dotyczących informacji handlowych dostarczanych przez wykonujących zawody regulowane.

Art. 24 ust. 2 dyrektywy nakłada na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia zgodności informacji handlowych dostarczanych przez wykonujących zawody regulowane, które to informacje odnoszą się w szczególności do niezależności, godności i uczciwości zawodowej, a także do tajemnicy zawodowej, z zasadami dotyczącymi wykonywania zawodu, zgodnie z prawem wspólnotowym, w sposób odpowiadający szczególnemu charakterowi każdego zawodu. Zasady dotyczące wykonywania zawodu odnoszące się do informacji handlowych muszą być niedyskryminacyjne, uzasadnione nadrzędnym interesem publicznym i proporcjonalne.

2.2. Właściwe przepisy prawa polskiego

§ 23 Kodeksu Etyki Adwokackiej³ Naczelnej Rady Adwokackiej przewiduje, że adwokata obowiązuje zakaz korzystania z reklamy, jak również zakaz pozyskiwania klientów w sposób sprzeczny z godnością zawodu oraz zakaz współpracy z podmiotami pozyskującymi klientów z naruszeniem prawa lub zasad współżycia społecznego.

§ 23a pkt 1 Kodeksu Etyki Adwokackiej precyzuje, że „[a]dwykat jest uprawniony do informowania o swojej działalności zawodowej pod warunkiem, że taka informacja i jej forma jest:

- a) zgodna z zasadami niniejszego »Zbioru«;
- b) zgodna z przepisami obowiązującymi, zwłaszcza dotyczącymi ochrony konsumentów i zwalczania nieuczciwej konkurencji;
- c) dokładna i niewprowadzająca w błąd;
- d) przekazywana z poszanowaniem tajemnicy zawodowej;

² Zob. w szczególności pkt 88 wyroku C-55/20.

³ http://www.nra.pl/admin/wgrane_dokumenty/zal-do-uchwaly-prezydium-nra-nr-2302022kodeksetykiadwokackiejtekst-jednolity.pdf

e) nieukierunkowana na udzielenie adwokatowi konkretnego zlecenia, z zastrzeżeniem postanowień zawartych w pkt 2 lit. b niniejszego paragrafu”.

§ 23a pkt 2 stanowi, że „[a]dwykat może informować o świadczonej pomocy prawnej w sposób zgodny z regułami niniejszego »Zbioru« poprzez:

- a) umieszczanie informacji na dokumentach firmowych;
- b) oferty w postępowaniu o charakterze przetargu lub konkursu oraz oferty złożone na wyraźne życzenie potencjalnego klienta. W ofertach tych dozwolone jest podawanie informacji o działalności zawodowej adwokata, które mogą mieć znaczenie przy ocenie tej oferty;
- c) zamieszczanie informacji prasowych bezpośrednio związanych z pomocą prawną według zasad opracowanych przez Naczelną Radę Adwokacką, a zawierających dane wymienione w pkt 3 lit. od »a« do »i« niniejszego paragrafu;
- d) zamieszczanie wpisów w książkach adresowych i telefonicznych;
- e) przesyłanie informacji za pomocą elektronicznych środków komunikacji na wyraźne życzenie potencjalnego klienta;
- f) umieszczanie informacji na stronach internetowych oraz umieszczanie danych o tej stronie w katalogach i wyszukiwarkach;
- g) stosowne oznaczanie siedziby kancelarii;
- h) wydawanie broszur lub informatorów.

§ 23a pkt 3 precyzuje, że „Informacje mogą zawierać:

- a) znak towarowy lub graficzny kancelarii lub spółki;
- b) nazwę i adres kancelarii oraz imię i nazwisko adwokata, numery środków łączności, adres e-mailowy oraz nazwę strony internetowej;
- c) listę wspólników spółki, w której adwykat jest wspólnikiem wraz ze wskazaniem, który ze wspólników jest adwokatem, a jeśli w spółce powołane są osoby zarządzające – ich nazwiska wraz ze wskazaniem pełnionych funkcji;
- d) listę osób stale współpracujących z kancelarią lub spółką;
- e) tytuł lub stopień naukowy adwokata;
- f) dane na temat rodzaju i zakresu świadczonej przez adwokata pomocy prawnej, ze wskazaniem preferowanych dziedzin prawa oraz współpracy z kancelariami zagranicznymi;
- g) dane o możliwości świadczenia pomocy prawnej w obcych językach;
- h) podanie roku założenia kancelarii lub spółki oraz daty rozpoczęcia działalności;
- i) przynależność do określonej izby adwokackiej;
- j) wykaz publikacji adwokata;

- k) zamieszczenie informacji o posiadanych kwalifikacjach innych niż prawnicze;
- l) wizerunek adwokata;
- m) wyłącznie na życzenie klienta lub w ofercie skierowanej do potencjalnego klienta – oświadczenie na temat stawek wynagrodzeń i metod ich obliczania;
- n) wyłącznie na życzenie klienta lub w ofercie skierowanej do potencjalnego klienta – wysokość ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej”.

§ 23b pkt 1 stanowi, że „[a]dwokadowi nie wolno proponować usług potencjalnym klientom w formie oferty skierowanej do osób, które uprzednio nie wyraziły takiego wyraźnego życzenia”.

§ 23b pkt 2 precyzuje, że „[i]nformacje nie mogą w szczególności:

- a) stwarzać prawdopodobieństwo wywołania nieuzasadnionego oczekiwania co do wyników pracy adwokata;
- b) powoływać się na osobistą znajomość sędziów, prokuratorów i urzędników;
- c) zawierać bezpośrednich porównań w zakresie jakości z innymi możliwymi do identyfikacji adwokatami i członkami innych korporacji prawniczych lub ich krytyki;
- d) posługiwać się niestosowną lub natarczywą formą;
- e) zawierać jakichkolwiek elementów ocennych”.

§ 23b pkt 3 stanowi, że „[n]iedopuszczalne jest odpłatne inspirowanie artykułów prasowych lub audycji, które pod pretekstem obiektywnej informacji mają służyć promocji adwokata, jego kancelarii lub spółki”.

§ 23b pkt 4 stanowi, że „[n]iedopuszczalne jest zwracanie się do potencjalnych klientów w celu przekazywania informacji o swojej działalności, również podczas nieproszonych wizyt, rozmów telefonicznych i w korespondencji do osób nie zwracających się do adwokata o pomoc prawną”.

§ 23b pkt 5 przewiduje, że „[n]iedopuszczalne jest zlecenie osobom trzecim rozpowszechniania informacji o adwokacie”.

§ 23b pkt 6 uszczegóławia, że „[z]a publikowanie informacji adwokat nie może płacić żadnego wynagrodzenia z wyjątkiem rozsądnych kosztów publikacji”.

§ 23c pkt 1 stanowi, że „[p]isma adwokata w związku ze świadczoną pomocą prawną winny zawierać:

- a) imię i nazwisko adwokata oraz adres w przypadku, jeśli świadczy on pomoc prawną w ramach indywidualnej kancelarii;
- b) nazwę/firmę i adres spółki, w ramach której adwokat świadczy pomoc prawną w przypadku, jeśli świadczy on ją w ramach spółki cywilnej, jawnej, partnerskiej lub komandytowej;
- c) adres filii i oddziału kancelarii lub spółki w przypadku, gdy zostały one utworzone, wraz z adresem siedziby kancelarii lub spółki”.

§ 23c pkt 2 stanowi, że „[j]eżeli działalność prowadzona jest w formie spółki cywilnej, jawnej, partnerskiej lub komandytowej, w której wspólnikiem jest adwokat, stosownie do okoliczności należy podać pełną listę wspólników takiej spółki (w przypadku spółki komandytowej – komplementariuszy) wraz ze wskazaniem, który ze wspólników jest adwokatem, a jeśli w spółce powołane są osoby zarządzające – ich nazwiska wraz ze wskazaniem pełnionych funkcji. Nie dotyczy to sytuacji, gdy nazwa spółki nie pozostawia wątpliwości co do wspólników będących adwokatami.

§ 23c pkt 3 stanowi, że „[w] przypadku, jeśli działalność prowadzona jest w formie spółki cywilnej, jawnej, partnerskiej lub komandytowej, w której wspólnikiem jest prawnik zagraniczny w rozumieniu ustawy z dnia 5 lipca 2002 r. o świadczeniu przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej, wpisany na listę prawników zagranicznych prowadzoną przez okręgową radę adwokacką należy podać:

- a) tytuł zawodowy wyrażony w języku urzędowym państwa macierzystego;
- b) wskazanie organizacji zawodowej w państwie macierzystym, do której należy, albo sądu, przed którym ma prawo występować zgodnie z prawem tego państwa;
- c) informację, że prawnik zagraniczny wykonuje stałą praktykę w zakresie odpowiadającym zawodowi adwokata”.

3. ZGODNOŚĆ POLSKICH PRZEPISÓW Z ART. 24 DYREKTYWY USŁUGOWEJ 2006/123

Zgodnie z § 23 Kodeksu Etyki Adwokackiej adwokata obowiązuje zakaz korzystania z reklamy, jak również zakaz pozyskiwania klientów w sposób sprzeczny z godnością zawodu oraz zakaz współpracy z podmiotami pozyskującymi klientów z naruszeniem prawa lub zasad współżycia społecznego. Zgodnie z tym postanowieniem Komisja rozumie zatem, że § 23 Kodeksu Etyki Adwokackiej zakazuje adwokatom z jednej strony korzystania z reklamy, drugiej strony pozyskiwania klientów w sposób sprzeczny z godnością zawodu.

W trakcie prac Komisji nad aktualizacją wskaźnika restrykcyjności zawodów i aktualizacją zaleceń z 2017 r. dotyczących reformy regulacji zawodów regulowanych⁴ władze polskie potwierdziły, że adwokata obowiązuje zakaz korzystania z reklamy i pozyskiwania klientów w sposób sprzeczny z godnością zawodu.

Komisja przypomina, że zgodnie z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-119/09⁵ wszelki całkowity zakaz dostarczania informacji handlowych lub wszelki całkowity zakazy korzystania z danej formy dostarczania informacji handlowej musi zostać zniesiony zgodnie z art. 24 ust. 1 dyrektywy usługowej.

Art. 4 pkt 12 dyrektywy definiuje „informację handlową” jako „każdą formę informacji mającej na celu promowanie, bezpośrednio lub pośrednio, towarów, usług lub wizerunku przedsiębiorstwa, organizacji lub osoby prowadzącej działalność handlową, przemysłową lub rzemieślniczą albo osoby wykonującej zawód regulowany.

⁴ COM(2021) 385 final.

⁵ Sprawa C-119/09, ekspertyza księgową.

Następujące informacje same w sobie nie stanowią informacji handlowych:

- a) informacje umożliwiające bezpośredni dostęp do działalności przedsiębiorstwa, organizacji lub osoby, w szczególności nazwa domeny internetowej lub adres poczty elektronicznej;
- b) informacje odnoszące się do towarów, usług lub wizerunku przedsiębiorstwa, organizacji lub osoby, opracowywane w sposób niezależny, w szczególności jeżeli są one udzielane bez wynagrodzenia”.

Komisja należycie odnotowała brzmienie § 23a pkt 1 Kodeksu Etyki Adwokackiej, który precyzuje, że „[a]dwokat jest uprawniony do informowania o swojej działalności zawodowej pod warunkiem, że taka informacja i jej forma jest:

- a) zgodna z zasadami niniejszego »Zbioru«;
- b) zgodna z przepisami obowiązującymi, zwłaszcza dotyczącymi ochrony konsumentów i zwalczania nieuczciwej konkurencji;
- c) dokładna i niewprowadzająca w błąd;
- d) przekazywana z poszanowaniem tajemnicy zawodowej;
- e) nieukierunkowana na udzielenie adwokatowi konkretnego zlecenia, z zastrzeżeniem postanowień zawartych w pkt 2 lit. b niniejszego paragrafu.

Jednakże informacje, jakie adwokaci mogą przekazywać na podstawie tego przepisu, nie stanowią informacji handlowych w rozumieniu dyrektywy usługowej. Zgodnie bowiem z art. 4 pkt 12 dyrektywy usługowej informacje odnoszące się do towarów, usług lub wizerunku przedsiębiorstwa, organizacji lub osoby, opracowywane w sposób niezależny, w szczególności jeżeli są one udzielane bez wynagrodzenia nie stanowią informacji handlowych.

Komisja zauważa ponadto, że wszelkie informacje dozwolone na mocy § 23a Kodeksu Etyki Adwokackiej muszą być dostarczane zgodnie z pkt 1 lit. a) tego paragrafu i z poszanowaniem zasad Kodeksu. Jednakże § 23 Kodeksu Etyki Adwokackiej zakazuje adwokatowi korzystania z reklamy.

W związku z tym możliwości dostarczania informacji dozwolonych na mocy art. 23a nie można uznać za możliwości dostarczania informacji handlowych w rozumieniu dyrektywy.

Komisja uważa zatem, że § 23 Kodeksu Etyki Adwokackiej narusza art. 24 ust. 1 dyrektywy usługowej, ponieważ całkowicie zakazuje adwokatom korzystania z reklamy.

Komisja zwraca się zatem do władz polskich o przyjęcie niezbędnych środków w celu zniesienia wszelkich całkowitych zakazów dostarczania informacji handlowych przez adwokatów.

W tym kontekście Komisja pragnie przypomnieć, że celem art. 24 ust. 1 dyrektywy usługowej, zgodnie z wykładnią Trybunału⁶, jest „[n]ie tylko zniesienie stosowania całkowitych zakazów dotyczących informacji handlowych dla członków zawodów regulowanych w jakiegokolwiek formie, lecz również zniesienie zakazu wykorzystywania

⁶ Sprawa C-119/09, ekspertyza księgowa pkt 29.

jednej lub kilku form informacji handlowej w rozumieniu art. 4 pkt 12 dyrektywy 2006/123, w szczególności takich jak reklama, marketing bezpośredni lub sponsorowanie”.

Zgodnie zatem z orzecznictwem Trybunału należy znieść wszelkie całkowite zakazy dostarczania informacji handlowych, jak również wszelkie całkowite zakazy korzystania z danej formy dostarczania informacji handlowej, jak wynika z art. 24 ust. 1 dyrektywy usługowej.

Otóż Komisja zauważyła, że na mocy § 23b pkt 1 „[a]dwokatowi nie wolno proponować usług potencjalnym klientom w formie oferty skierowanej do osób, które uprzednio nie wyraziły takiego wyraźnego życzenia”. Przepis ten zakazuje zatem adwokatowi korzystania z wszelkiej formy marketingu bezpośredniego. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału wszelki całkowity zakaz marketingu bezpośredniego należy uznać za całkowity zakaz korzystania z danej formy dostarczania informacji handlowej, co narusza art. 24 ust. 1 dyrektywy usługowej.

Jednakże, zgodnie z art. 24 ust. 2 dyrektywy usługowej, Polska może przyjąć przepisy dotyczące dozwolonych informacji handlowych, pod warunkiem że przepisy te są konieczne i proporcjonalne do ochrony niezależności, godności i uczciwości zawodowej lub tajemnicy zawodowej, w sposób odpowiadający szczególnemu charakterowi każdego zawodu.

Z drugiej strony, nie można uznać, że obowiązujące w Polsce przepisy wyznaczają ramy dostarczania dozwolonych informacji handlowych, zgodnie z art. 24 ust. 2 dyrektywy, ponieważ § 23 Kodeksu Etyki Adwokackiej całkowicie zakazuje adwokatom korzystania z wszelkich form dostarczania informacji handlowej, co narusza art. 24 ust. 1 dyrektywy.

W związku z tym Komisja zwraca się do władz polskich o wprowadzenie niezbędnych środków w celu wypełnienia spoczywających na nich na mocy art. 24 ust. 1 dyrektywy usługowej zobowiązań do zniesienia wszelkich całkowitych zakazów dostarczania informacji handlowych, a także wszelkich całkowitych zakazów korzystania przez adwokatów z danej formy dostarczania informacji handlowej.

Komisja uważa zatem, że polskie przepisy naruszają art. 24 ust. 1 dyrektywy usługowej, gdyż zakazują adwokatom korzystania z wszelkich form dostarczania informacji handlowej.

Komisja zwraca się do władz polskich o przyjęcie niezbędnych środków w celu wypełnienia zobowiązań wynikających z art. 24 ust. 1 dyrektywy usługowej 2006/123.

4. PODSUMOWANIE

Komisja Europejska uważa zatem, że poprzez zakazanie adwokatom korzystania z wszelkich form dostarczania informacji handlowej, Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 24 ust. 1 dyrektywy usługowej 2006/123/WE.

Zgodnie z art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Komisja wzywa rząd Rzeczypospolitej Polskiej do przedstawienia uwag odnośnie do powyższej kwestii w terminie dwóch miesięcy od dnia otrzymania niniejszego pisma.

Po zapoznaniu się z tymi uwagami lub nie otrzymawszy uwag w wyznaczonym terminie, Komisja w stosownych przypadkach zastrzega sobie prawo wydania uzasadnionej opinii, przewidzianej w tym samym artykule.

Z poważaniem

W imieniu Komisji

Thierry BRETON

Członek Komisji

