



Warszawa, dnia 30 lipca 2025 r.

Opinia

Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych do projektu ustawy o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców oraz niektórych innych ustaw (UD218) oraz ustawy o Rzeczniku Praw Rolników

1. Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców oraz niektórych innych ustaw (UD218) oraz poselski projekt ustawy o Rzeczniku Praw Rolników.

Zakres opinii obejmuje ocenę celowości, funkcjonalności oraz poprawności merytorycznej i legislacyjnej projektów ustaw.

2. Założenia towarzyszące projektom ustaw

I. Projekt ustawy o zmianie ustawy o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców oraz niektórych innych ustaw

Projekt ustawy, którego wnioskodawcą jest Minister Rozwoju i Technologii, został opublikowany w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji 1 lipca 2025 roku. Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy jej celem jest doprecyzowanie obowiązujących regulacji dotyczących funkcjonowania instytucji Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców w zakresie ochrony praw i słuszných interesów przedsiębiorców i usunięcie dostrzeżonych luk prawnych, a także przyznanie Rzecznikowi nowych uprawnień i kompetencji. Projekt zakłada zmianę nazwy instytucji z Rzecznika Praw Małych i Średnich Przedsiębiorców na Rzecznika Praw Przedsiębiorców ze względu na poszerzenie katalogu podmiotów podlegających ochronie Rzecznika.



II. Projekt ustawy o Rzeczniku Praw Rolników

Projekt ustawy został wniesiony jako projekt poselski w dniu 8 lipca 2024 roku. Celem ustawy zdefiniowanym w uzasadnieniu do jej projektu jest powołanie do życia instytucji Rzecznika Praw Rolników, którego zadaniem byłoby „zapewnienie rolnikom bezpieczeństwa ekonomicznego i prawnego”.

3. Skrócony opis regulacji ujętych w projektach ustaw

I. Projekt ustawy o zmianie ustawy o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców oraz niektórych innych ustaw

Projekt ustawy przewiduje rozszerzenie kręgu podmiotów objętych ochroną Rzecznika. Przedsiębiorcami podlegającymi ochronie Rzecznika na gruncie projektowanej ustawy są:

- przedsiębiorcy w rozumieniu art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2024 r. poz. 236, z późn. zm.2),
- osoby prowadzące pozarolniczą działalność w rozumieniu art. 8 ust. 6 pkt 3-4b ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 350, z późn. zm.) ,
- rolnicy w rozumieniu ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2025 r. poz. 197, z późn. zm.).

Rozszerzenie kręgu podmiotów o dużych przedsiębiorców ma wyeliminować wątpliwości powstające w przypadku zgłaszania do Rzecznika wniosków przez organizacje zrzeszające zarówno przedsiębiorców z sektora małych i średnich, jak i dużych przedsiębiorców. Priorytetem w działalności Rzecznika mają pozostać mali i średni przedsiębiorcy w rozumieniu art. 7 ust. 1 pkt 1-3 Prawa przedsiębiorców (art. 1 ust. 3 projektu ustawy).



Projekt przewiduje objęcie ochroną Rzecznika osób wykonujących wolne zawody, w tym radców prawnych. Zgodnie z uzasadnieniem projektu, osoby wykonujące wolne zawody nie zawsze mogą być zakwalifikowane jako przedsiębiorcy w rozumieniu ustawy Prawo przedsiębiorców ze względu na formę prowadzonej działalności, stąd konieczność włączenia ich do katalogu podmiotów chronionych przez Rzecznika.

Ochroną Rzecznika mają zostać również objęci wspólnicy jednoosobowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz wspólnicy spółki jawnej, komandytowej lub partnerskiej, akcjonariusze prostej spółki akcyjnej wnoszący do spółki wkład, którego przedmiotem jest świadczenie pracy lub usług oraz komplementariusze w spółce komandytowo-akcyjnej. Zgodnie z uzasadnieniem projektu „zmiany te mają na celu rozwiązanie problemów w zakresie wykładni przepisów w przypadkach, w których sprawa dotyczy spółki i związana jest bezpośrednio z prowadzoną przez nią działalnością gospodarczą, ale formalnie stroną postępowania jest osoba fizyczna (tj. wspólnik, akcjonariusz albo komplementariusz), a nie sama spółka. Zakres możliwej interwencji Rzecznika w takich sprawach pozostaje obecnie ograniczony, mimo że kwestie stanowiące przedmiot prowadzonego postępowania są bezpośrednio powiązane z prowadzoną przez spółkę działalnością gospodarczą”.

Projekt ustawy przewiduje objęcie rolników ochroną Rzecznika Praw Przedsiębiorców. W dotychczasowym stanie prawnym – zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy – powstały bowiem wątpliwości, czy Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców może podjąć „interwencję na rzecz podmiotów zajmujących się m.in. działalnością wytwórczą w rolnictwie w zakresie upraw rolnych oraz chowu i hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego czy też działalnością wynajmowania przez rolników pokoi, sprzedaży posiłków domowych i świadczenia w gospodarstwach rolnych innych usług związanych z pobytem turystów”. Wątpliwość ta powstała ze względu na obowiązywanie art. 6 ust. 1 Prawa przedsiębiorców, który wyłącza spod przepisów ustawy podmioty prowadzące działalność wytwórczą w rolnictwie w zakresie upraw rolnych oraz chowu i hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego. Włączenie rolników do katalogu podmiotów chronionych przez Rzecznika Praw Przedsiębiorców ma według uzasadnienia pozwolić „na wzmocnienie ich pozycji w postępowaniach oraz zapewni im realny



dostęp do pomocy instytucjonalnej w sytuacjach wymagających ochrony interesu publicznego lub jednostkowego”, w szczególności „w postępowaniach związanych m.in. z uzyskiwaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, warunkach zabudowy dla budynków inwentarskich oraz w toku kontroli przeprowadzanych przez inspekcję weterynaryjną”.

Projekt ustawy na poziomie przedmiotowym przewiduje dla Rzecznika Praw Przedsiębiorców zadania analogiczne do uprawnień przysługujących Rzecznikowi Małych i Średnich Przedsiębiorców, z pewnymi modyfikacjami. Do zadań Rzecznika Praw Przedsiębiorców dodano współpracę z właściwymi organami i instytucjami Unii Europejskiej na rzecz ochrony praw przedsiębiorców, w szczególności poszanowania zasady wolności działalności gospodarczej i równego traktowania (art. 8 pkt 3a). Zmieniono również rolę Rzecznika w zakresie postępowania mediacyjnego między przedsiębiorcami a organami administracji publicznej. W dotychczasowym stanie prawnym zadaniem Rzecznika była pomoc w organizacji mediacji między przedsiębiorcami a organami administracji publicznej, po zmianach Rzecznik ma prowadzić mediacje (art. 8 pkt 2).

Uprawnienia Rzecznika Praw Przedsiębiorców mają zostać poszerzone o możliwość żądania wszczęcia, jak również brania udziału w toczącym się już postępowaniu w sprawach cywilnych z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, o których mowa w części pierwszej w księdze pierwszej w tytule VII w dziale III ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 1568 i 1841 oraz z 2025 r. poz. 620 i ...), jeżeli stroną jest przedsiębiorca, który wyraził zgodę na piśmie na udział Rzecznika, oraz jeżeli Rzecznik brał udział w postępowaniu administracyjnym poprzedzającym to postępowanie sądowe – na prawach przysługujących prokuratorowi (art. 9 ust. 1 pkt 6a). W obowiązującym stanie prawnym Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców może brać udział w postępowaniu, bez doprecyzowania możliwości żądania jego wszczęcia. Dodatkowo według projektu ustawy Rzecznik zyskałby możliwość żądania wszczęcia, jak również brania udziału w toczącym się już postępowaniu w sprawach cywilnych z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów oraz w sprawie praktyk nieuczciwie wykorzystujących przewagę kontraktową, w sprawach z zakresu regulacji energetyki, w sprawach z zakresu regulacji komunikacji elektronicznej i poczty, w sprawach z zakresu regulacji transportu kolejowego oraz



w sprawach z zakresu regulacji rynku wodno–kanalizacyjnego, o których mowa odpowiednio w części pierwszej w księdze pierwszej w tytule VII w dziale IVa, IVc, IVd, IVe i IVf ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, jeżeli stroną jest przedsiębiorca, który wyraził zgodę na piśmie na udział Rzecznika, oraz jeżeli Rzecznik brał udział w postępowaniu administracyjnym poprzedzającym to postępowanie sądowe – na prawach przysługujących prokuratorowi (art. 9 ust. 1 pkt 6b).

Rzecznik Praw Przedsiębiorców ma również uzyskać uprawnienie do wnoszenia skargi kasacyjnej na podstawie art. 398¹ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (art. 9 ust. 1 pkt 6c projektowanej ustawy), co ma wzmocnić skuteczność ochrony praw przedsiębiorców w postępowaniu cywilnym.

Projekt ustawy przewiduje ponadto zmiany innych ustaw wynikające ze zmianą nazwy instytucji Rzecznika oraz rozszerzenia katalogu podmiotów objętych ochroną Rzecznika.

II. Projekt ustawy o Rzeczniku Praw Rolników

Zgodnie z projektem ustawy funkcję Rzecznika Praw Rolników ma pełnić prezes Krajowej Rady Izb Rolniczych. Zadania oraz uprawnienia Rzecznika Praw Rolników w odniesieniu do rolników byłyby analogiczne do zadań i uprawnień Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców przysługujących mu na mocy obowiązującej ustawy względem mikro, małych i średnich przedsiębiorców. Rolnicy na gruncie projektu ustawy zdefiniowani zostali jako członkowie samorządu rolniczego, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych (Dz. U. z 2022 r. poz. 183).

4. Uwagi do projektu ustawy

I. Projekt ustawy o zmianie ustawy o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców oraz niektórych innych ustaw

1. Ustawa w proponowanym kształcie spowoduje powielenie zadań i uprawnień Rzecznika Praw Przedsiębiorców w zakresie dotyczącym radców prawnych



i samorządu radców prawnych z zadaniami i uprawnieniami Rzecznika Praw Obywatelskich. Uprawnienia Rzecznika Praw Przedsiębiorców pokrywają się częściowo z uprawnieniami przysługującymi Rzecznikowi Praw Obywatelskich. Stąd istnieje poważna obawa, że dublowanie uprawnień wpłynie niekorzystnie na skuteczność ochrony praw przedsiębiorców w rozumieniu projektowanej ustawy. Instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich ma umocowanie konstytucyjne. Na mocy art. 208 Konstytucji Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych. Podmiotowy zakres ochrony Rzecznika został określony szeroko – obejmuje bowiem wszystkich obywateli, także prowadzących działalność gospodarczą. Do 2018 roku, gdy ustawą z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1668 z późn. zm.) powołano urząd Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, brakowało w polskim systemie prawnym instytucji specjalizującej się w ochronie praw przedsiębiorców. Zadaniem Rzecznika, jako obrońcy interesów przedsiębiorców w relacjach z organami władzy publicznej, jest stanie na straży poszanowania zasady wolności działalności gospodarczej, pogłębiania zaufania przedsiębiorców do władzy publicznej, bezstronności i równego traktowania, zrównoważonego rozwoju oraz zasady uczciwej konkurencji i poszanowania dobrych obyczajów oraz słuszych interesów przedsiębiorców (art. 1 ustawy o RMŚP).

Rzecznik Praw Obywatelskich chroni obywateli przed naruszeniem ich wolności i praw przez organy władzy publicznej (art. 80 Konstytucji). Według Wojciecha Sokolewicza: „nazwę «organ władzy publicznej» należy rozumieć szeroko, obejmując nią wszystkie podmioty, które sprawują na mocy ustawy władztwo publiczne, niezależnie od ich organizacyjnego usytuowania, ale też tylko w zakresie wypełniania tej właśnie funkcji¹”. W zakresie sprawowania władztwa publicznego samorządy zawodowe, w tym samorząd radców prawnych, również mogą być traktowane jak organy władzy publicznej. Potwierdza to stanowisko Stanisława Trociuka, który pod pojęcie „organy władzy publicznej” definiuje jako „organy, organizacje i instytucje

¹ W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, komentarz do [art. 208](#) Konstytucji RP, s. 9.



sprawujące władztwo publiczne niezależnie od tego, czy wymienione podmioty mieszczą się w klasycznym systemie trójpodziału władzy. Decydujące znaczenie z punktu widzenia art. 80 Konstytucji RP, a także art. 1 ust. 3 ustawy [o Rzeczniku Praw Obywatelskich] ma zatem to, czy ustawodawca powierzył danemu organowi, organizacji lub instytucji wykonywanie władztwa publicznego. Przykładowo, Rzecznik może więc badać, czy wskutek działania organów samorządu zawodowego, organów szkoły wyższej itp., działających w sferze władztwa publicznego, nie nastąpiło naruszenie praw lub wolności obywatelskich²”.

O sprawowaniu władztwa publicznego przez samorządy zawodowe świadczyć może również przymusowe zrzeszanie w samorządach członków grupy zawodowej, mających monopole na wykonywanie danego zawodu. W związku z tym „ich stanowisko czasami zbliża się wyraźnie do stanowiska funkcjonariusza publicznego (np. notariusze, rzecznicy patentowi). Konstytucja nie stanowi tu wprawdzie wyraźnie, jak przy samorządzie terytorialnym, o <<uczestniczeniu w sprawowaniu władzy publicznej>>, ale nie może to oznaczać konstytucyjnego zakazu sprawowania takiego władztwa przez samorządy zawodowe. Były one zawsze, istotowo, rozumiane jako podmioty wyposażone w ów przymiot³”. Bez wątplenia więc działalność Rzecznika Praw Obywatelskich, na mocy art. 80 Konstytucji obejmuje również sprawowanie ochrony obywateli przed działaniem organów samorządu zawodowego.

Uprawnienia mające przysługiwać Rzecznikowi Praw Przedsiębiorców związane z ochroną praw przedsiębiorców częściowo pokrywają się z zakresem uprawnień Rzecznika Praw Obywatelskich. W sytuacji naruszenia przez organy, organizacje lub instytucje publiczne praw jednostki (także przedsiębiorcy) zarówno Rzecznik Przedsiębiorców, jak i Rzecznik Praw Obywatelskich, mogą podjąć interwencję. Dochodzi więc do dualizmu kompetencyjnego, ponieważ obie instytucje mają uprawnienia do podejmowania działań w celu ochrony praw tej samej jednostki w konflikcie z tym samym podmiotem. W praktyce oznacza to, że radca prawny

² S. Trociuk [w:] *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komentarz*, wyd. II, LEX/el. 2020, art. 1

³ P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, wyd. II*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, art. 17.



prowadzący własną kancelarię, może złożyć skargę zarówno do Rzecznika Praw Obywatelskich, jak i do Rzecznika Praw Przedsiębiorców, jeśli uzna, że działania organów samorządu zawodowego naruszają jego prawa.

Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich przewiduje, że w sprawach mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2024 r. poz. 236 i 1222) Rzecznik współpracuje z Rzecznikiem Małych i Średnich Przedsiębiorców. Według projektu ustawy przepis ma zostać dostosowany do nowych regulacji poprzez zmianę nazwy instytucji na „Rzecznika Praw Przedsiębiorców”. Przepis ten, skierowany do Rzecznika Praw Obywatelskich, nie wyklucza jednak możliwości ubiegania się o ochronę praw przez jednostkę ze strony obu Rzeczników. Wskazuje jedynie na obowiązek Rzecznika Praw Obywatelskich współpracy w określonych przypadkach z Rzecznikiem Małych i Średnich Przedsiębiorców.

Rzecznik Praw Obywatelskich ma prawo zwrócić się o wszczęcie postępowania administracyjnego, wnosić skargi do sądu administracyjnego, a także uczestniczyć w tych postępowaniach – na prawach przysługujących prokuratorowi. Analogiczne uprawnienie ma przysługiwać Rzecznikowi Praw Przedsiębiorców. Obaj Rzecznicy mogliby zatem uczestniczyć w postępowaniach administracyjnych dotyczących decyzji samorządu zawodowego o wpisie na listę radców prawnych lub odmowie takiego wpisu, a także decyzji o wykreśleniu z listy.

Co więcej, proponowane regulacje prawne mogą doprowadzić do nierównego traktowania osób wykonujących ten sam zawód, ponieważ radcowie prawni pozostający w stosunku pracy lub wykonujący zawód na podstawie umowy zlecenia, nie zostaliby objęci ochroną Rzecznika Praw Przedsiębiorców. W ich przypadku jedyną drogą ochrony wolności i praw byłby wniosek do Rzecznika Praw Obywatelskich.

Ustawodawca może tworzyć wyspecjalizowane instytucje zajmujące się ochroną praw, jednak jeśli dana instytucja – tak jak Rzecznik Praw Obywatelskich – ma umocowanie w Konstytucji, to zakres działania Rzecznika Praw Przedsiębiorców nie może naruszać, ograniczać ani znosić jego kompetencji.



Rzecznik Praw Obywatelskich ma prawo do wniesienia kasacji od prawomocnego orzeczenia, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach (art. 14 ust. 8 ustawy o RPO). Prawo do wniesienia skargi kasacyjnej w postępowaniu cywilnym przysługuje mu na podstawie art. 398¹ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, zaś prawo do wniesienia kasacji na mocy art. 521 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego. Na mocy projektowanej ustawy Rzecznik Praw Przedsiębiorców zyskuje prawo do wniesienia skargi kasacyjnej, na podstawie art. 398¹ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego. W tym zakresie uprawnienia Rzeczników będą się pokrywały. Widoczny jest zatem brak przepisów wyłączających kompetencję którejkolwiek z tych instytucji w przypadku wniesienia skargi kasacyjnej. Obaj Rzecznicy mogą równolegle podejmować czynności w obronie praw radcy prawnego.

Dublowanie kompetencji dwóch organów władzy publicznej jest zjawiskiem niepożądanym i może prowadzić do osłabienia skuteczności ochrony podmiotów. Możliwa jest również potencjalna kolizja stanowisk obu Rzeczników.

- 2) Projektowana ustawa będzie skutkowałą poddaniem organów samorządu radców prawnych dodatkowej kontroli zewnętrznej, poza kontrolą sprawowaną przez Ministra Sprawiedliwości i sądy.** Konstytucja w art. 17 gwarantuje zawodom zaufania publicznego, w tym zawodom prawniczym, możliwość tworzenia samorządów sprawujących pieczę nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Samorząd radców prawnych jest jednym z samorządów powstałych w oparciu o tę regulację konstytucyjną. Ustawa o radcach prawnych reguluje zasady funkcjonowania samorządu oraz nadzoru nad jego działalnością. Przedmiotem „pieczy” samorządów są obywatele sprawujący zawody zaufania publicznego, np. radcowie prawni, zaś „nadzór” sprawowany jest nad samorządem zawodowym przez organy władzy publicznej⁴. Samorzady zawodowe

⁴ P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I, wyd. II*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, art. 17



mogą sprawować władztwo publiczne jedynie wobec członków korporacji, nie zaś wobec wszystkich obywateli. Istnienie samorządów zawodowych i obowiązek przynależności do nich wszystkich przedstawicieli zawodu ogranicza w pewnym zakresie wolność wykonywania zawodu ze względu na konieczność ochrony interesu publicznego. Trybunał Konstytucyjny w wyroku P 21/02 orzekł, że „samorządy te [zawodów zaufania publicznego] mogą, a niekiedy nawet powinny, ograniczać w pewnym zakresie wolność wykonywania zawodu lub działalności gospodarczej ze względu na cele, dla realizacji których zostały powołane, zawsze jednak w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony⁵”. Ograniczenie wolności wykonywania zawodu poprzez tworzenie samorządów zawodowych pociąga za sobą konieczność sprawowania nadzoru przez organy władzy publicznej nad działalnością samorządów. „Nadzór ten powinien mieć jednoznacznie sformułowane podstawy ustawowe i nie może nadmiernie ograniczać zasady pomocniczości (TK – K 4/08)⁶”.

Nadzór nad działalnością samorządu radców prawnych sprawowany jest przez Ministra Sprawiedliwości oraz sądy. Organy te mają zapewniać, by samorząd radcowski działał zgodnie z prawem i realizował zadania publiczne powierzone mu przez ustawę. Ustawa o radcach prawnych przyznaje Ministrowi Sprawiedliwości szereg kompetencji nadzorczych. Pierwszą z nich jest prawo zwrócenia się do Sądu Najwyższego o uchylenie sprzecznych z prawem uchwał organów samorządu radców prawnych (art. 47 ust 2 ustawy o r.p.). Minister Sprawiedliwości nie ma wprawdzie możliwości samodzielnego uchylenia uchwały organów samorządu, ale uprawnienie to przysługuje Sądowi Najwyższemu, jako organowi sprawującemu nadzór wspólnie z Ministrem Sprawiedliwości.

Ponadto Ministrowi Sprawiedliwości przysługuje szereg uprawnień związanych z nadzorowaniem postępowań dyscyplinarnych prowadzonych przez samorząd zawodowy. Minister może złożyć kasację do Sądu Najwyższego od orzeczenia wydanego przez Wyższy Sąd Dyscyplinarny w drugiej instancji (art. 62² ustawy o r.p.). Ma również prawo polecić wszczęcie dochodzenia przeciwko radcy prawnemu

⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2004 r. sygn. akt P 21/02 (Dz. U. Nr 34, poz. 303).

⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 grudnia 2009 r. sygn. akt K 4/08 (Dz. U. Nr 210, poz. 1628).



lub aplikantowi radcowskiemu. Przysługują mu wówczas prawa strony (art. 68¹ ustawy o r.p.). Obowiązkiem Rzecznika Dyscyplinarnego jest doręczanie Ministrowi Sprawiedliwości odpisów postanowień o wszczęciu dochodzenia oraz poinformowanie Ministra Sprawiedliwości o wniesieniu do sądu dyscyplinarnego wniosku o ukaranie lub o skierowaniu wniosku do dziekana rady okręgowej izby radców prawnych o udzielenie ostrzeżenia (art. 68² ustawy o r.p.). Orzeczenia i postanowienia kończące postępowanie dyscyplinarne z urzędu doręcza się wraz z uzasadnieniem także Ministrowi Sprawiedliwości, który może złożyć od niego odwołanie (art. 70⁴ ust. 1 i 4 ustawy o r.p.). Co więcej Ministrowi przysługuje prawo wglądu do akt i żądania informacji o wynikach postępowania dyscyplinarnego na każdym etapie sprawy, jak również prawo żądania prawomocnych orzeczeń dyscyplinarnych bądź postanowień wraz z aktami sprawy (art. 70⁵ ustawy o r.p.).

Innym obszarem nadzoru jest obowiązek dziekanów rad okręgowych izb radców prawnych składania Ministrowi Sprawiedliwości raz w roku sprawozdań z kontroli w zakresie spełnienia przez radców prawnych obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone przy wykonywaniu czynności zawodowych (art. 22⁷ ust. 5 ust. r.p.).

W postępowaniach w sprawie zawieszenia prawa wykonywania zawodu oraz odmowy wpisu na listę radców prawnych na uchwałę rady okręgowej izby radców prawnych stronie przysługuje odwołanie do Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych, zaś od uchwały Prezydium – odwołanie do Ministra Sprawiedliwości, zgodnie z Kodeksem postępowania administracyjnego (art. 28 i 31 ustawy o r.p.). Minister Sprawiedliwości ma również prawo wniesienia sprzeciwu od wpisu radcy prawnego na listę radców prawnych (art. 31² ustawy o r.p.). Minister sprawuje również szeroki nadzór nad samorządem radców prawnych w zakresie prowadzenia aplikacji oraz egzaminu radcowskiego (art. 32-38 ustawy o r.p.).

Sądy administracyjne sprawują nadzór, m.in. w postępowaniach w sprawie odmowy wpisu na listę radców prawnych (odwołanie do sądu administracyjnego przysługuje na decyzję administracyjną Ministra Sprawiedliwości o sprzeciwie do wpisu na listę radców prawnych), w postępowaniach w sprawie zawieszenia prawa



wykonywania zawodu oraz w sprawie odmowy wpisu na listę radców prawnych (odwołanie przysługuje od ostatecznej decyzji Ministra Sprawiedliwości).

Z projektu ustawy nie wynika wprost nadzór Rzecznika Praw Przedsiębiorców nad samorządem radców prawnych, jednak projekt przewiduje aktywny udział Rzecznika w postępowaniach administracyjnych i sądowych dotyczących decyzji samorządu, w tym wpisów na listę radców prawnych, odmowie wpisu lub skreślenia z listy.

Zgodnie z proponowaną nowelizacją Rzecznikowi Praw Przedsiębiorców będzie przysługiwał szereg uprawnień przewidzianych dla Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, między innymi uprawnienie wynikające z art. 9 ust. 1 pkt 8 ustawy – prawo zwrócenia się o wszczęcie postępowania administracyjnego, wniesienia skargi i skargi kasacyjnej do sądu administracyjnego, a także uczestniczenia w tych postępowaniach – na prawach przysługujących prokuratorowi. Rzecznik Praw Przedsiębiorców będzie mógł zatem aktywnie uczestniczyć w postępowaniach, w których stronami będą radca prawny oraz samorząd zawodowy. Przepisy projektowanej ustawy skutkują tym, że decyzje organów samorządowych poddawane są dodatkowej kontroli zewnętrznej, poza kontrolą sprawowaną przez Ministra Sprawiedliwości i sądy. W tej sytuacji będzie dochodziło do nakładania się zadań i uprawnień Rzecznika na funkcje nadzorcze Ministra Sprawiedliwości.

W obecnie obowiązującym stanie prawnym Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców może zwrócić się z wnioskiem o wszczęcie postępowania wyjaśniającego lub dyscyplinarnego w przypadku, gdy stwierdzi naruszenie praw przedsiębiorcy w działalności reprezentującego go radcy prawnego na podstawie art. 11 ust. 6 ustawy o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców. Rzecznik na mocy art. 12 ust. 2 ustawy o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców został wyposażony w uprawnienia interwencyjne – może żądać od organów, organizacji i instytucji publicznych złożenia informacji i wyjaśnień, a także udostępnienia akt i dokumentów dotyczących indywidualnej sprawy przedsiębiorcy. Rzecznik może wspierać przedsiębiorcę w toku postępowania administracyjnego, a w razie potrzeby wnieść w jego imieniu skargę do sądu administracyjnego.



W sprawach radców prawnych, którzy poza wykonywaniem zawodu radcy prowadzą działalność gospodarczą, Rzecznik Praw Przedsiębiorców może włączyć się do postępowania już na etapie administracyjnym (przed samorządem radcowskim), jak i sądowym, stając się dodatkowym nadzorcą prawidłowości rozstrzygnięć samorządu. Wejście w życie projektowanej ustawy spowoduje rozszerzenie uprawnień kontrolnych Rzecznika Praw Przedsiębiorców nad samorządem zawodowym radców prawnych umożliwiając mu podejmowanie działań w celu ochrony radców prawnych, jako przedsiębiorców w rozumieniu projektowanej ustawy, w postępowaniach przed organami samorządu zawodowego.

- 3) Przepisy projektowanej ustawy mogą spowodować ingerencję w niezależność samorządu radców prawnych w sprawowaniu pieczy nad wykonywaniem zawodu.** Samorząd zawodowy powinien mieć zagwarantowaną samodzielność w sprawowaniu pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. W literaturze podkreśla się, że piecza odnosi się do wewnętrznej sfery funkcjonowania samorządu zawodowego. Sprawowanie pieczy polega na „sformułowaniu zasad wykonywania zawodu, w tym (...) zasad deontycznych, oraz sformułowaniu kompetencji organów samorządu pozwalających na ocenę przestrzegania zasad oraz dokonywanie takich ocen w praktyce⁷”. W tym kontekście niepokój mogą budzić przepisy projektowanej ustawy, przyznające Rzecznikowi Praw Przedsiębiorców prawo występowania do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej albo wydanie lub zmianę innych aktów normatywnych w sprawach dotyczących działalności gospodarczej (art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców). Powstaje wątpliwość, czy objęcie radców prawnych, jako osób wykonujących wolny zawód, ochroną Rzecznika Praw Przedsiębiorców nie spowodowałoby również możliwości włączania się Rzecznika w proces stanowienia prawa dotyczącego m.in. kompetencji organów samorządu radców prawnych.

⁷ P. Tuleja [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II*, Warszawa 2023, art. 17.



Przepisy regulujące powoływanie Rzecznika Praw Przedsiębiorców powinny być zgodne z międzynarodowymi standardami dotyczącymi niezależności zawodów prawniczych oraz ich samorządów. Europejski Trybunał Praw Człowieka już od lat 80. podkreśla, że postępowania dyscyplinarne wobec przedstawicieli zawodów zaufania publicznego, takich jak lekarze czy adwokaci, muszą respektować gwarancje wynikające z artykułu 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, w tym przede wszystkim prawo do rozpatrzenia sprawy przez niezależny sąd posiadający pełną jurysdykcję. Ponadto, zgodnie z Konwencją o ochronie zawodu prawnika, którą Polska podpisała, państwo powinno powstrzymać się od ingerencji mogących naruszać niezależność samorządów prawniczych, chyba że jest to absolutnie niezbędne dla ochrony praworządności. W tym kontekście kluczowe znaczenie mają również odpowiednie gwarancje niezależności sądów dyscyplinarnych działających w ramach tych samorządów.

1. Projekt ustawy o Rzeczniku Praw Rolników

1) **Projekt ustawy koliduje z projektem ustawy zmianie ustawy o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców oraz niektórych innych ustaw (UD218) ze względu na powielenie kompetencji Rzecznika Praw Rolników z kompetencjami Rzecznika Praw Przedsiębiorców.** Rzecznik Praw Przedsiębiorców ma obejmować ochroną prawa rolników w rozumieniu ustawy z dnia 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników. Projekt ustawy o Rzeczniku Praw Rolników przewiduje ochronę praw rolników, przez których na gruncie projektu ustawy rozumie się członków samorządu rolniczego, czyli:

- osoby fizyczne i prawne, będące podatnikami podatku rolnego w rozumieniu przepisów o podatku rolnym;
- osoby fizyczne i prawne, będące podatnikami podatku dochodowego z działów specjalnych produkcji rolnej w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych;



- członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych posiadający w tych spółdzielniach wkłady gruntowe.

Obaj Rzecznicy staliby na straży praw rolników, mając analogiczne zadania i kompetencje.

- 2) **Projekt ustawy o Rzeczniku Praw Rolników nie ingeruje w niezależność samorządu radców prawnych.** W sytuacji, gdy radca prawny byłby również członkiem samorządu rolniczego, Rzecznik Praw Rolników mógłby występować w obronie jego praw jako rolnika, nie zaś w sprawach prowadzonych przed samorządem radców prawnych.

5. Wnioski

Poważne wątpliwości budzą przepisy projektowanej ustawy powierzające Rzecznikowi Praw Przedsiębiorców kompetencje do ochrony praw osób wykonujących wolne zawody, a w szczególności zawody prawnicze, w tym zawód radcy prawnego, zorganizowane wokół niezależnych samorządów zawodowych. W obecnym stanie prawnym w obronie praw wszystkich obywateli, także radców prawnych, może występować Rzecznik Praw Obywatelskich. Jako organ mający umocowanie konstytucyjne, uposażony jest on we wszystkie niezbędne narzędzia do podjęcia interwencji w przypadku naruszenia praw radców prawnych, także wobec organów samorządu zawodowego. Powołanie do życia kolejnej instytucji mającej uprawnienia do włączania się do postępowań administracyjnych, w tym postępowań przed organami samorządu zawodowego, jest zbędne oraz powoduje niepewność co do wyłączności kompetencji nadzorczych, jakie przysługują nad samorządem radców prawnych Ministrowi Sprawiedliwości.

Projekt ustawy o Rzeczniku Praw Rolników nie budzi wątpliwości, co do zasadności oraz nie narusza niezależności samorządu radców prawnych. Konieczne jest jednak skoordynowanie prac nad projektem ustawy o zmianie ustawy o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców oraz niektórych innych ustaw z projektem ustawy



o Rzeczniku Praw Rolników ze względu na powielanie kompetencji w zakresie ochrony wolności i praw rolników przez instytucje Rzecznika Praw Przedsiębiorców oraz Rzecznika Praw Rolników.

Autor opinii: dr Paulina Łabieniec, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki