

DPP-DPPZRP.0210.6.2023DPP-

Warszawa, 07 marca 2023 r.

**Pan Senator  
Aleksander Pociąg****Przewodniczący  
Komisji Praw Człowieka, Praworządności  
i Petycji Senatu Rzeczypospolitej Polskiej***Szanowny Panie Przewodniczący,*

odpowiadając na pismo z dnia 7 lutego 2022 r. o znaku BPS.DKS.KPCPP.0330.4.2023, przy którym przekazano petycję w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej przyjęcia projektu ustawy o szczególnych zasadach prowadzenia działalności gospodarczej polegającej na świadczeniu pomocy prawnej (P1065/22), uprzejmie informuję, że przedstawiony w ramach petycji projekt ustawy nie dotyczy bezpośrednio zadań Komisji Nadzoru Finansowego.

Niezależnie jednak od powyższego wskazuję, że przedstawiony projekt ustawy o szczególnych zasadach prowadzenia działalności gospodarczej polegającej na świadczeniu pomocy prawnej, którego głównym celem jest ograniczenie kręgu podmiotów uprawnionych do świadczenia pomocy prawnej, może budzić liczne wątpliwości prawne, w tym zasadniczą wątpliwość czy przedstawiony projekt wyeliminuje rzeczywiście nieprawidłowości opisane w uzasadnieniu projektu na rynku usług prawniczych.

W związku z powyższym zgłaszam tylko zasadnicze uwagi do projektu:

- 1) w projekcie ustawy zaproponowano, aby działalność gospodarcza polegająca na świadczeniu pomocy prawnej była działalnością regulowaną w rozumieniu art. 43 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2023 r. poz. 221), przy czym projektodawca nie wskazał organu prowadzącego rejestr tej działalności. Organ prowadzący rejestr działalności regulowanej nie tylko dokonuje czynności materialno-technicznych związanych z prowadzeniem takiego rejestru, ale także odmawia wpisu do takiego rejestru w drodze decyzji, a także przeprowadza kontrolę podmiotów wpisanych do rejestru (art. 43 ust. 3 i 7 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców). Brak wskazania takiego organu czyni projektowane przepisy *apriori* niewykonalnymi;
- 2) zaproponowane brzmienie podstawowego dla projektowanej regulacji przepisu określającego zamknięty katalog podmiotów, które będą mogły prowadzić działalność gospodarczą polegającą na świadczeniu pomocy prawnej, budzi wątpliwości natury systemowej. Wśród ww. podmiotów projektodawca wskazał bowiem na „inne podmioty

*wykonywające czynności wchodzące w zakres pomocy prawnej, uprawnione do ich wykonywania na podstawie ustaw i w zakresie oraz formach w nich określonych*". Wymaga jednak podkreślenia, że pojęcie „*pomocy prawnej*” nie zostało wyczerpująco zdefiniowane na gruncie aktu rangi ustawowej, zaś czynności na nią się składające są wymieniane jedynie przykładowo (np. art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1166)). Tym samym nie jest możliwe jednoznaczne ustalenie katalogu „*czynności wchodzących w zakres pomocy prawnej*”, a tym samym niemożliwe byłoby kategorię przesądzenie, jakie podmioty mogłyby faktycznie wykonywać działalność gospodarczą polegającą na świadczeniu pomocy prawnej. Także zaproponowana w art. 1 ust. 4 projektu ustawy definicja „*działalności gospodarczej polegającej na świadczeniu pomocy prawnej*” nie usuwa ww. wątpliwości, ponieważ także ona opiera się na przykładowym katalogu takich czynności. Tytułem przykładu wskazuję, że w świetle projektowanej definicji „*działalności gospodarczej polegającej na świadczeniu pomocy prawnej*” oraz projektowanego katalogu podmiotów, które mogłyby taką działalność prowadzić, wątpliwości budziłby status prawny brokera ubezpieczeniowego. Zgodnie bowiem z art. 3 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 15 grudnia 2017 r. o dystrybucji ubezpieczeń (Dz. U. z 2022 r. poz. 905, z późn. zm.) brokerem ubezpieczeniowym jest „*osoba fizyczna albo osoba prawna, posiadająca wydane przez organ nadzoru zezwolenie na wykonywanie działalności brokerskiej w zakresie ubezpieczeń, wpisana do rejestru brokerów*”. Do obowiązków brokera ubezpieczeniowego należy w szczególności udzielanie porad w zakresie umów ubezpieczenia (art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 15 grudnia 2017 r. o dystrybucji ubezpieczeń). Tym samym czynności podejmowane przez brokera ubezpieczeniowego można byłoby uznać za mieszczące się w definicji „*czynności wchodzących w zakres pomocy prawnej*”, a zatem działalność brokera ubezpieczeniowego podlegałaby przepisom projektowanej ustawy. Powyższe doprowadziłoby jednak do kolizji norm rangi ustawowej, bowiem zgodnie z przepisami projektowanej ustawy działalność brokera ubezpieczeniowego zostałaby zakwalifikowana jako „*działalność gospodarcza polegająca na świadczeniu pomocy prawnej*” i miałaby charakter działalności regulowanej w rozumieniu art. 43 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, zgodnie zaś z przepisami ustawy z dnia 15 grudnia 2017 r. o dystrybucji ubezpieczeń działalność brokera ubezpieczeniowego wymaga uprzedniego uzyskania zezwolenia, zatem ma charakter działalności reglamentowanej. Projektowana ustawa nie usuwa zatem możliwych kolizji systemowych w zakresie dotyczącym innych zawodów, które mogłyby zostać uznane na gruncie projektowanej ustawy za zawody, w ramach których jest wykonywana „*działalność gospodarcza polegająca na świadczeniu pomocy prawnej*”. Wobec powyższego projektowana ustawa nie spełnia celu wskazanego przez projektodawcę, jakim jest zapewnienie „*skutecznej i proporcjonalnej ochrony interesów majątkowych oraz niemajątkowych uczestników obrotu prawnego w Polsce*” (s. 1 uzasadnienia do projektu), ponieważ – jak wskazano powyżej – pogłębia ona stan

- niepewności prawnej co do statusu prawnego działalności wykonywanej przez podmioty, które miałyby zostać objęte zakresem podmiotowym projektowanej ustawy;
- 3) jako niewystarczający należałoby uznać projektowany katalog podmiotów, do których projektowana ustawa nie miałaby zastosowania (art. 2 projektu). Zgodnie z projektowanym art. 2 pkt 3 przepisy projektowanej ustawy nie miałyby zastosowania w szczególności do osób, które „*po ukończeniu wyższych studiów prawniczych wykonują na podstawie umowy o pracę lub umowy cywilnoprawnej wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane ze świadczeniem pomocy prawnej w przedsiębiorstwie*” adwokatów, radców prawnych, prawników zagranicznych i innych podmiotów wykonujących czynności wchodzące w zakres pomocy prawnej, uprawnionych do ich wykonywania na podstawie ustaw i w zakresie oraz formach w nich określonych. Powyższy przepis pomija jednak możliwość zatrudniania osób, które ukończyły wyższe studia prawnicze, na stanowiskach wymagających wiedzy prawniczej w organach administracji publicznej, urzędach państwowych, czy państwowych osobach prawnych (Urząd Komisji Nadzoru Finansowego). Projektowane rozwiązanie jest niedopuszczalne, ponieważ aktualnie we wskazanych podmiotach są zatrudniane osoby, które ukończyły wyższe studia prawnicze, na stanowiskach wymagających wiedzy prawniczej, które posiadają szczególne kwalifikacje do wykonywania określonych zadań (np. osoby, które ukończyły aplikację legislacyjną, osoby posiadające specjalistyczną wiedzę z zakresu rynku finansowego). Uniemożliwienie zatrudniania takich osób na rzecz zatrudniania wyłącznie osób z uprawnieniami zawodowymi, w szczególności radcy prawnego czy adwokata, spowoduje ogromne skutki w funkcjonowaniu całego aparatu państwowego, czego projektodawca nie przewidział w przedstawionym uzasadnieniu do projektu.

Uwzględniając powyższe uwagi, w tym o charakterze systemowym, wskazuję, że przedstawiony projekt ustawy wymaga pogłębionych analiz, w tym w zakresie skutków prawnych, społecznych, gospodarczych i finansowych jego wejścia w życie.

*Z poważaniem,*

**z up. Marcin Mikołajczyk**

Zastępca Przewodniczącego

Komisji Nadzoru Finansowego

*/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/*