



PREZES
URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
TOMASZ CHRÓSTNY

Warszawa, 24 marca 2023 r.

DPR.071.45.2023

Pan

Aleksander Pociąg

Przewodniczący
Komisji Praw Człowieka,
Praworządności i Petycji

Senat Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Przewodniczący,

w odpowiedzi na pismo z dnia 7 lutego 2023 r. znak BPS.DKS.KPCPP.030.4.2023 w sprawie petycji Naczelnej Rady Adwokackiej (dalej: NRA) co do podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej przyjęcia projektu ustawy *o szczególnych zasadach prowadzenia działalności gospodarczej polegającej na świadczeniu pomocy prawnej* (P10-65/22) uprzejmie przekazuję stanowisko.

Stanowisko niniejsze ogranicza się jedynie do oceny projektowanych zmian w kontekście problematyki ochrony konkurencji i konsumentów, co jest objęte zakresem kompetencji Prezesa Urzędu.

Projekt ww. ustawy przedstawiony przez NRA przewiduje podmiotowe ograniczenie prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie świadczenia pomocy prawnej. Na mocy proponowanych przepisów, przedmiotowa działalność mogłaby być wykonywana jedynie przez adwokatów, radców prawych, prawników zagranicznych oraz inne podmioty wykonujące czynności wchodzące w zakres pomocy prawnej, uprawnione do ich wykonywania na podstawie ustaw i w zakresie oraz formach w nich określonych. Postulowane przepisy miałyby nie mieć zastosowania do: 1) osób nie wymienionych w art. 1 ust. 3 pkt 1–3 projektowanej ustawy, występujących jako pełnomocnicy w postępowaniach prowadzonych na podstawie ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 2000), ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1805, ze zm.) oraz ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2651) i w zakresie w nich wskazanym; 2) osób i podmiotów udzielających nieodpłatnej

pomocy prawnej na podstawie ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej (Dz. U. z 2019 r. poz. 294); 3) osób, które po ukończeniu wyższych studiów prawnych wykonują na podstawie umowy o pracę lub umowy cywilnoprawnej wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane ze świadczeniem pomocy prawnej w przedsiębiorstwie osoby lub podmiotu określonego w art. 1 ust. 3 pkt 1-4 projektowanej Ustawy; 4) sporządzania opinii naukowych lub specjalistycznych, arbitrażu, mediacji, negocjacji lub innych alternatywnych metod rozwiązywania sporów, podejmowanej aktywności zawodowej przez profesorów, doktorów habilitowanych i doktorów nauk prawnych w zakresie ich działalności naukowej, jak również do publicznego omawiania zagadnień prawnych.

Znacząca część argumentacji podniesionej w treści petycji, jak i w uzasadnieniu projektowanych przepisów, wskazuje na potrzebę zaradzenia zagrożeniom, na jakie narażeni są konsumenci korzystający z usług pomocy prawnej, w sytuacji, gdy działalność gospodarcza polegająca na świadczeniu tej pomocy nie jest w żaden sposób ograniczona. Autorzy petycji przywołują przykłady dotyczące funkcjonowania „kancelarii prawnych” lub „kancelarii odszkodowawczych”, których działalność może prowadzić do pokrzywdzenia konsumentów, m.in. wskutek stosowania w zawieranych umowach klauzul niedozwolonych. Powoływane są też przykłady nieetycznych działań marketingowych, takich jak poszukiwanie klientów w szpitalach, miejscach wypadków czy nawet zakładach pogrzebowych. Autorzy petycji oceniają działania Prezesa Urzędu, jako potrzebne, lecz jednocześnie niewystarczające dla zapewnienia należytej ochrony interesów konsumentów korzystających z usług prawnych.

Odnosząc się do podniesionych argumentów wyjaśniam, że Prezes Urzędu podejmuje działania wobec podmiotów naruszających interesy konsumentów na wszystkich rynkach, w tym i na rynku szeroko rozumianych usług prawnych. Prezes UOKiK dostrzega zagrożenia dla konsumentów, jakie mogą płynąć z działalności m.in. tzw. kancelarii odszkodowawczych, w których pomoc prawna świadczona jest przez osoby nie będące radcami prawnymi lub adwokatami, a zatem przez osoby nie mające kwalifikacji do świadczenia tzw. profesjonalnej pomocy prawnej, a także niezwiązane kodeksami etycznymi i niepodlegające odpowiedzialności dyscyplinarnej. W istocie, podmioty te często wykorzystują przymusowe położenie osób ubiegających się o odszkodowanie ze względu na ich trudną sytuację losową. Oprócz „tradycyjnych” roszczeń odszkodowawczych z tytułu wypadków komunikacyjnych, którymi zajmują się kancelarie odszkodowawcze, w ostatnim czasie wzrosła również zaangażowanie tych podmiotów w tzw. sprawy „frankowe”.

Prezes UOKiK, w ramach obecnie obowiązujących regulacji prawnych, wynikających z ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów,¹ reagując na naruszenia interesów konsumentów wszczyna wobec wskazanych podmiotów m.in.

¹ Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2021 r. poz. 275 ze zm.).

postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów oraz postępowania w sprawie stosowania niedozwolonych postanowień wzorców umów. Prezes Urzędu nie jest natomiast uprawniony do ogólnego nadzorowania działalności tego typu podmiotów, w szczególności w zakres weryfikacji kwalifikacji osób zatrudnianych przez te podmioty.

Postępowania prowadzone przez Prezesa UOKiK mają z natury charakter indywidualny, oddziałują na przedsiębiorcę nim objętego. Tym niemniej, nierzadko orzecznictwo Prezesa Urzędu i Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wpływa na sposób kształtowania stosunków z konsumentami w konkretnych branżach, przekładając się na polepszenie ich sytuacji. Wyeliminowanie określonych negatywnych zjawisk pojawiających się na określonych rynkach jest jednak najczęściej sprawą złożoną i wymaga współpracy różnych organów stosowania prawa, a często i zmian ustawodawczych.

Z ogólnie dostępnych informacji wynika, że w 2022 r. Ministerstwo Sprawiedliwości podjęło prace nad projektem ustawy o świadczeniu usług w zakresie dochodzenia roszczeń o zadośćuczynienie pieniężne za doznaną krzywdę wynikającą z czynu niedozwolonego. Zgodnie z upublicznionym na stronie Rzecznika Praw Obywatelskich pismem Marcina Warchoła - Sekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, w październiku 2022 r. Ministerstwo Sprawiedliwości skierowało wskazany projekt do Zespołu do Spraw Programowania Prac Rządu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w celu uzyskania wpisu w Wykazie Prac Legislacyjnych Rady Ministrów.² Zgodnie z deklaracją Ministerstwa Sprawiedliwości, przedmiotowy projekt wprowadza m.in. rozwiązania mające zapobiegać przetrzymywaniu przez kancelarie odszkodowawcze pieniędzy należnych klientom. Projekt zakłada model podzielonej płatności przez podmiot zobowiązany, tj. miałby on przekazywać jedną część należnych środków bezpośrednio na rzecz pokrzywdzonego, a drugą - bezpośrednio na rzecz kancelarii odszkodowawczej w wysokości uzgodnionej z pokrzywdzonym, stanowiącej wynagrodzenie za świadczoną usługę. Projekt zawiera także rozwiązania ograniczające prowizyjne (procentowe) wynagrodzenie kancelarii odszkodowawczych.

Niestety, nie są znane szczegółowe założenia wspomnianej ustawy, gdyż nie trafiła ona jeszcze do dalszych prac legislacyjnych. Wyrażam jednak nadzieję, że projekt ten zmierza do wyeliminowania najbardziej szkodliwych dla konsumentów nieuczciwych praktyk tzw. kancelarii odszkodowawczych.

Odnosząc się do projektowanych przepisów, pragnę zwrócić uwagę na możliwe negatywne skutki związane z potencjalnym ograniczeniem poradnictwa konsumenckiego. Poradnictwo to obecnie realizowane jest nie tylko przez radców prawnych i adwokatów, czy powołane do tego osoby i jednostki, działające na podstawie ustawy (np. rzeczników konsumentów, organizacje konsumenckie udzielające nieodpłatnych porad), ale także osoby i organizacje niemieszczące się

²https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2022-11/Odpowiedz_MS_firmy_odszkodowawcze_rozszczenia_18.11.2022.pdf

w katalogu podmiotów, które w projekcie NRA, byłyby uprawnione do świadczenia pomocy prawnej. Ograniczenia w tym zakresie mogą mieć zatem również niekorzystne skutki dla konsumentów.

Oceniając projektowane przez NRA zmiany legislacyjne, Prezes Urzędu ma na uwadze nie tylko potrzebę zapewnienia jak najwyższego poziomu ochrony konsumentów na rynku usług prawnych, ale także zagwarantowania dostępności tych usług dla konsumentów.

W tym kontekście, wszelkie inicjatywy ustawodawcze zmierzające do wprowadzenia ograniczeń podmiotowych w zakresie możliwości prowadzenia działalności gospodarczej należy oceniać niezwykle ostrożnie, kładąc szczególnie nacisk na proporcjonalność planowanych ograniczeń.

Biorąc pod uwagę aspekt konkurencyjności usług pomocy prawnej, w tym zwiększenie ich dostępności dla konsumentów, dostrzegam pozytywny efekt, który przyniosła ustawa o zmianie ustawy – prawo o adwokaturze i niektórych innych ustaw z dnia 30 czerwca 2005 r. (Dz.U. Nr 163, poz. 1361) w postaci wzrostu liczby podmiotów świadczących usługi prawne oraz zwiększenia konkurencyjności cenowej takich usług.

Oceniając rozwiązania przewidywane w petycji NRA należy zatem starannie rozważyć, czy proponowane ograniczenia, motywowane m.in. potrzebą zapewnienia ochrony konsumentów, nie doprowadzą do pogorszenia stanu konkurencji na rynku usług prawnych, co z kolei może wpłynąć na koszt i dostępność tych usług także dla konsumentów. W mojej ocenie, zasadne jest wprowadzenie takich regulacji, które pozwolą w sposób należyty chronić interesy konsumentów, nie prowadząc przy tym do zniwelowania pozytywnych efektów wynikających z tzw. otwarcia rynku usług prawnych.

Prezes Urzędu zawsze opowiada się za zwiększeniem bezpieczeństwa konsumentów, w tym również osób korzystających z usług prawnych, postuluję jednak aby środki wprowadzane w tym celu nie ograniczały rozwoju konkurencji na przedmiotowym rynku.

Z poważaniem,
Tomasz Chróstny
Prezes
Urzędu Ochrony Konkurencji i
Konsumentów
/podpisano elektronicznie/

