

Warszawa, dnia 2 stycznia 2019 roku

BAS-WAP-2869/18

Pan Poseł
Sławomir Piechota
Przewodniczący
Komisji do Spraw Petycji

Opinia

na temat petycji nr BKSP – 145 - 446/18 w sprawie regulacji dotyczącej senackiego projektu ustawy o świadczeniu usług w zakresie dochodzenia roszczeń odszkodowawczych wynikających z czynu niedozwolonego

I. Treść i cel petycji

Petycja została wniesiona przez Polską Izbę Doradców i Pośredników Odszkodowawczych (PIDIPO). Przedmiotem petycji jest żądanie zmiany senackiego projektu ustawy o świadczeniu usług w zakresie dochodzenia roszczeń odszkodowawczych wynikających z czynu niedozwolonego (druk senacki nr 862). Autorzy petycji zaproponowali w przedmiotowym projekcie następujące zmiany: usunięcie zakazu reklamy i akwizycji, stawek maksymalnych oraz obowiązku posiadania ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej, jak również wprowadzenie systemu podzielonej płatności odszkodowania. Ponadto Autorzy petycji domagają się wstrzymania prac nad projektem ustawy do czasu rozpatrzenia niniejszej petycji.

Uchwałą Senatu z 26 października 2018 r. wniesiono przedmiotowy projekt do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

II. Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach)?

Petycja analizowana w niniejszej opinii dotyczy zmiany projektu ustawy będącej przedmiotem obrad Senatu. Zgodnie z art. 95 ust. 1 Konstytucji RP władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat. Natomiast stosownie do art. 118 ust. 1 Konstytucji RP inicjatywa ustawodawcza przysługuje m.in. posłom. Artykuł 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu, w związku z art. 112 Konstytucji RP, precyzuje, że poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub grupę co najmniej 15 posłów podpisujących projekt.

Uwzględniając, że Senat wniósł przedmiotowy projekt do Sejmu należy uznać, że petycja ta mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu.

III. Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 oraz ustawy o petycjach)

Petycja spełnia wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach.

IV. Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją

Petycja zawiera propozycje zmian projektu ustawy o świadczeniu usług w zakresie dochodzenia roszczeń odszkodowawczych wynikających z czynu niedozwolonego. Określa ona prawa i obowiązki stron umowy o dochodzenie roszczeń odszkodowawczych wynikających z czynu niedozwolonego oraz zasady prowadzenia akwizycji i reklamy w zakresie dochodzenia ww. roszczeń. Dotyczy ona przede wszystkim działalności kancelarii odszkodowawczych.

Autorzy petycji - Polska Izba Doradców i Pośredników Odszkodowawczych (PIDIPO) zaproponowali w przedmiotowym projekcie następujące zmiany: usunięcie zakazu reklamy i akwizycji, stawek maksymalnych oraz obowiązku posiadania ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej, jak również wprowadzenie systemu podzielonej płatności odszkodowania. W opinii autorów petycji przewidziane w projekcie regulacje doprowadzą do drastycznego ograniczenia liczby podmiotów działających na rynku, a tym samym do pozbawienia osób poszkodowanych profesjonalnego wsparcia w procesie dochodzenia roszczeń.

W kwestii wprowadzenia stawki minimalnej autorzy petycji wskazali, że na rynku odszkodowawczym powszechnie stosowanym modelem rozliczeń z klientem jest success fee, który umożliwia poszkodowanemu zapłatę wynagrodzenia dopiero w przypadku, kiedy reprezentujący go doradca odszkodowawczy uzyska należne świadczenie. Wskazano, że w ramach umowy z doradcą oferowane są często również inne usługi niż reprezentacja w postępowaniu przed zakładem ubezpieczeń. Ponadto podkreślono, że poszkodowany może negocjować wysokość wynagrodzenia. Autorzy petycji wskazali, że szkodliwe jest wprowadzenie rozwiązania skutującego wypłatą odszkodowania z pominięciem pełnomocnika, które spowoduje nie tylko konieczność dokonywania odrębnych płatności ze strony klientów, ale dodatkowo rodzi ryzyko prowadzenia działań windykacyjnych ze strony doradców odszkodowawczych. W tym zakresie autorzy petycji zaproponowali wprowadzenie podziału płatności, jednak nie przedstawili w sposób kompleksowy i szczegółowy tego rozwiązania. W opinii Autorów petycji zbyt daleko idące są ograniczenie w reklamie i akwizycji usług doradców odszkodowawczych, które nie tylko stanowią nadmierną ingerencję w swobodę działalności gospodarczej, ale oznaczają brak możliwości budowania świadomości w społeczeństwie. Autorzy petycji uznali, że zobowiązanie doradców odszkodowawczych do zawarcia obowiązkowego ubezpieczenia OC i opiniowanie jego warunków przez Polską Izbę Ubezpieczeń rodzi konflikt interesów. W opinii autorów petycji oznacza to, że oponenci przedsiębiorców działających na rynku doradców odszkodowawczych, będą mieli rzeczywisty wpływ na zakres ubezpieczenia i na wysokość składek, a co za tym idzie na sytuację finansową ww. przedsiębiorców, co prowadzi do ich uzależnienia od zakładów ubezpieczeń.

W kwestii wprowadzenia stawki minimalnej należy odnieść się do argumentu Autorów petycji dotyczącego tego, że na rynku odszkodowawczym powszechnie stosowanym modelem rozliczeń z klientem jest success fee, który umożliwia poszkodowanemu zapłatę wynagrodzenia dopiero w przypadku, kiedy reprezentujący go doradca odszkodowawczy uzyska należne świadczenie. Sposób rozliczania doradcy odszkodowawczego nie odnosi się do istoty maksymalnego poziomu wynagrodzenia, ponieważ taka regulacja nie wpływa na stosowany model a jedynie na wysokość wynagrodzenia. Argument, że w ramach umowy z doradcą oferowane są często również inne usługi niż reprezentacja w postępowaniu przez zakładem ubezpieczeń np. pomoc w przystosowaniu mieszkania i samochodu, należy

analizować w świetle projektu ustawy o świadczeniu usług w zakresie dochodzenia roszczeń odszkodowawczych wynikających z czynu niedozwolonego. W projekcie ustawy została zdefiniowana treść umowy o dochodzenie roszczeń odszkodowawczych. Zgodnie z tą definicją doradca zobowiązuje się do dokonywania na rzecz klienta czynności faktycznych lub prawnych związanych z dochodzeniem roszczeń odszkodowawczych od podmiotu zobowiązanego. Czynności te mogą obejmować w szczególności ustalenie przyczyn i okoliczności zdarzeń powodujących szkodę, osób odpowiedzialnych za szkodę, wysokości szkody oraz rodzaju i wysokości należnych świadczeń. W świetle tego przepisu należy wskazać, że ograniczenie wysokości wynagrodzenia dotyczy czynności objętych ww. umową a argumenty wskazane w petycji odnoszą się do innych czynności, wykraczających poza zakres przedmiotowej umowy.

Stwierdzenie zawarte w petycji, że szkodliwe jest wprowadzenie rozwiązania skutkującego wypłatą odszkodowania z pominięciem pełnomocnika budzi poważne wątpliwości. Należy podkreślić, że prawo do świadczenia przysługuje przede wszystkim poszkodowanemu a nie pełnomocnikowi. W tym kontekście rozwiązanie zawarte w projekcie ustawy ma na celu ochronę interesów osób poszkodowanych, w szczególności w przypadku, gdy pełnomocnik opóźnia się z przekazaniem należnego świadczenia lub w ogóle go nie przekazuje. Autorzy petycji wskazują na ryzyko konieczności prowadzenia działań windykacyjnych, pomimo tego że są podmiotami profesjonalnymi a pomijają istniejące tożsame ryzyko po stronie poszkodowanych w sytuacji, gdy to pełnomocnicy otrzymują świadczenie.

Autorzy petycji zaproponowali wprowadzenie w projekcie ustawy podziału płatności. Jednak ze względu na to, że nie przedstawili w sposób kompleksowy i szczegółowy zasad funkcjonowania tego rozwiązania nie jest możliwe odniesienie się do tej kwestii.

W opinii autorów petycji zbyt daleko idące są ograniczenia w reklamie i akwizycji usług doradców odszkodowawczych. Należy wskazać, że kancelarie odszkodowawcze konkurują na rynku przede wszystkim z podmiotami oferującymi usługi prawne, w szczególności radcami prawnymi i adwokatami, którzy nie mogą reklamować swoich usług. Z tego względu, uwzględniając zasadę równego traktowania podmiotów znajdujących się w zbliżonej sytuacji wprowadzenie w

projekcie przedmiotowego ograniczenia nie budzi wątpliwości merytorycznych. Ponadto wydaje się, że budowanie świadomości w społeczeństwie, które jak wskazują autorzy petycji będzie uniemożliwione poprzez ograniczenie reklamy i akwizycji, może być realizowane w inny sposób.

Autorzy petycji uznali, że zobowiązanie doradców odszkodowawczych do zawarcia obowiązkowego ubezpieczenia OC i opiniowanie jego warunków przez Polską Izbę Ubezpieczeń rodzi konflikt interesów. Należy podkreślić, że wprowadzenie obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej doradców ma na celu zabezpieczenie interesów ich klientów. Obowiązek zawarcia tego rodzaju ubezpieczenia został nałożony m.in. na adwokatów i radców prawnych. W związku z powyższym brak takiego zabezpieczenia - w postaci obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej w przypadku doradców odszkodowawczych powoduje, że ochrona prawna klientów doradców jest ustalona przez ustawodawcę na niższym poziomie niż klientów adwokatów i radców prawnych. Należy uznać, że regulacja zaproponowana w projekcie ustawy nakładająca obowiązek zawarcia przedmiotowego ubezpieczenia przez doradców odszkodowawczych prowadzi do zniwelowania tej nierówności prawnej i w konsekwencji lepszego zabezpieczenia ich klientów. Argument wskazany w petycji dotyczący konfliktu interesów ze względu na regulację przewidującą opiniowanie rozporządzenia o zakresie ubezpieczenia przez Polską Izbę Ubezpieczeń nie uwzględnia tego, że to Minister właściwy do spraw instytucji finansowych określa w drodze rozporządzenia szczegółowy zakres ubezpieczenia oraz minimalną sumę gwarancyjną a Polska Izba Ubezpieczeń odgrywa w tym procesie jedynie rolę pomocniczą – opiniotwórczą, która nie musi wpłynąć na ostateczny kształt tego aktu prawnego.

V. Wnioski

Propozycje zmian w projekcie ustawy o świadczeniu usług w zakresie dochodzenia roszczeń odszkodowawczych wynikających z czynu niedozwolonego wskazane w petycji budzą wątpliwości merytoryczne. Przede wszystkim zaproponowane regulacje zostały sformułowane z punktu widzenia doradców odszkodowawczych, a nie odnoszą się one do zabezpieczenia interesów ich klientów

– osób poszkodowanych, które jako podmioty nieprofesjonalne wymagają szczególnej ochrony ze strony ustawodawcy.

Autor:

dr hab. Magdalena Szczepańska
ekspert ds. legislacji
w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:
Wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych

Przemysław Sobolewski

Deskryptory bazy REX: petycja; odszkodowanie