



SENAT  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
IX KADENCJA

---

Warszawa, dnia 27 września 2018 r.

Druk nr 862 S

---

## SPRAWOZDANIE

### KOMISJI USTAWODAWCZEJ

oraz

### KOMISJI BUDŻETU I FINANSÓW PUBLICZNYCH

**o projekcie ustawy o świadczeniu usług w zakresie dochodzenia roszczeń  
odszkodowawczych (druk nr 862)**

Marszałek Senatu w dniu 19 czerwca 2018 r. skierował do Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Budżetu i Finansów Publicznych projekt ustawy w celu rozpatrzenia go w pierwszym czytaniu.

**Komisje na wspólnych posiedzeniach w dniach 23 lipca oraz 25 i 27 września 2018 r. rozpatrzyły w pierwszym czytaniu przedstawiony przez wnioskodawców projekt ustawy, wprowadziły do niego poprawki i wnoszą o przyjęcie przez Senat jednolitego, załączonego projektu ustawy o świadczeniu usług w zakresie dochodzenia roszczeń odszkodowawczych wynikających z czynu niedozwolonego oraz projektu uchwały w sprawie wniesienia do Sejmu tego projektu ustawy.**

Przewodniczący Komisji  
Ustawodawczej  
(-) Stanisław Gogacz

Przewodniczący Komisji  
Budżetu i Finansów Publicznych  
(-) Grzegorz Bierecki

**UCHWAŁA**  
**SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

z dnia

**w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o świadczeniu usług w zakresie dochodzenia roszczeń odszkodowawczych wynikających z czynu niedozwolonego**

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o świadczeniu usług w zakresie dochodzenia roszczeń odszkodowawczych wynikających z czynu niedozwolonego.

Jednocześnie upoważnia senatora Grzegorza Biereckiego do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

## U S T A W A

z dnia

### **o świadczeniu usług w zakresie dochodzenia roszczeń odszkodowawczych wynikających z czynu niedozwolonego**

**Art. 1.** Ustawa określa prawa i obowiązki stron umowy o dochodzenie roszczeń odszkodowawczych wynikających z czynu niedozwolonego, zwanych dalej „roszczeniami odszkodowawczymi”.

**Art. 2.** Ilekroć w ustawie jest mowa o:

- 1) doradcy – rozumie się przez to przedsiębiorcę wykonującego działalność gospodarczą w zakresie dochodzenia roszczeń odszkodowawczych, w tym adwokata i radcę prawnego;
- 2) kliencie – rozumie się przez to konsumenta zawierającego umowę o dochodzenie roszczeń odszkodowawczych;
- 3) podmiocie obowiązany – rozumie się przez to podmiot, na którym na podstawie ustawy lub umowy ciąży obowiązek naprawienia szkody.

**Art. 3.** 1. Przez umowę o dochodzenie roszczeń odszkodowawczych doradca zobowiązuje się za wynagrodzeniem do dokonania na rzecz klienta czynności faktycznych lub prawnych związanych z dochodzeniem roszczeń odszkodowawczych od podmiotu obowiązanego. Czynności te mogą obejmować w szczególności ustalenie przyczyn i okoliczności zdarzeń powodujących szkodę, osób odpowiedzialnych za szkodę, wysokości szkody, rodzaju i wysokości należnych świadczeń, a w przypadku gdy doradcą jest podmiot uprawniony do reprezentowania strony w postępowaniu przed sądem lub innym organem powołanym do rozpoznawania spraw lub egzekwowania roszczeń – zastępstwo procesowe w tych postępowaniach.

2. Umowa o dochodzenie roszczeń odszkodowawczych wymaga zachowania formy pisemnej pod rygorem nieważności.

**Art. 4.** 1. Umowa regulująca wynagrodzenie doradcy może określać wynagrodzenie w stosunku do kwoty uzyskanej na rzecz klienta, nie więcej niż 20% tej kwoty.

2. Jeżeli umowa określa wysokość wynagrodzenia w stosunku do kwoty uzyskanej na rzecz klienta na więcej niż 20% tej kwoty, klient nie jest obowiązany do zapłaty ceny

wyższej, a doradca, który otrzymał cenę wyższą, obowiązany jest zwrócić klientowi pobraną różnicę.

3. Umowa regulująca wynagrodzenie doradcy w przypadku dochodzenia zwrotu kosztów leczenia lub rent wynagrodzenie doradcy musi być wyrażone jako oznaczona suma pieniężna.

**Art. 5.** Jeżeli klient zawiera umowy o dochodzenie roszczeń odszkodowawczych z doradcami powiązаныmi w rozumieniu art. 25 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1509, 1540, 1552, 1629, 1669 i 1693) lub art. 11 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1036, 1162, 1291, 1629, 1669 i 1693), suma wynagrodzeń tych doradców za dochodzenie roszczeń z jednego zdarzenia określona w stosunku do kwoty uzyskanej na rzecz klienta nie może być większa niż 20% tej kwoty. Przepis art. 4 ust. 2 stosuje się odpowiednio. W zakresie zwrotu nadwyżki wynagrodzenia ponad stawkę określoną w zdaniu pierwszym doradcy odpowiadają wobec klienta solidarnie.

**Art. 6.** 1. Ważność czynności prawnej, przez którą działający w imieniu klienta doradca zrzeka się całości lub części roszczenia, wymaga zgody klienta wyrażonej w formie pisemnej pod rygorem nieważności.

2. Podmiot obowiązany może wyznaczyć klientowi, w którego imieniu zrzeczono się całości lub części roszczenia w umowie, odpowiedni termin na potwierdzenie umowy; staje się wolny po bezskutecznym upływie wyznaczonego terminu.

**Art. 7.** 1. Zakazana jest akwizycja lub reklama usług doradztwa odszkodowawczego, choćby połączona z akwizycją lub reklamą innych usług:

- 1) bezpośrednia,
- 2) skierowana do osoby oznaczonej indywidualnie lub
- 3) prowadzona:
  - a) w miejscach udzielania świadczeń zdrowotnych, w domach pogrzebowych, na cmentarzach, w budynkach użyteczności publicznej, w szczególności w budynkach administracji rządowej i administracji samorządu terytorialnego, w budynkach wojskowych, sądów i prokuratury oraz w budynku zamieszkania osoby poszkodowanej lub jej najbliższej rodziny, to jest małżonka, wstępnego, zstępnego, rodzeństwa lub osoby powinowatej w tym samym stopniu,

- b) na terenie bezpośrednio przyległym do miejsc wymienionych w lit a; za teren bezpośrednio przyległy uważa się obszar położony w odległości 100 metrów od granicy nieruchomości, na której znajduje się miejsce wymienione w lit. a,
- c) w środkach transportu sanitarnego, środkach transportu służb państwowych oraz samorządowych.

2. Umowa o dochodzenie roszczeń odszkodowawczych zawarta w wyniku akwizycji lub reklamy zakazanych na podstawie ust. 1 jest nieważna.

**Art. 8.** 1. Podmiot obowiązany wypłaca świadczenie z tytułu czynu niedozwolonego klientowi.

2. Nie można przez czynność prawną przyznać doradcy, ani innej osobie działającej w imieniu lub na rzecz doradcy, uprawnienia do odbioru lub dysponowania świadczeniami z tytułu czynu niedozwolonego.

**Art. 9.** W zakresie nieuregulowanym w ustawie do umowy o dochodzenie roszczeń odszkodowawczych stosuje się odpowiednio przepisy o zleceniu.

**Art. 10.** 1 Doradca jest obowiązany zawrzeć umowę ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone przy wykonywaniu działalności w zakresie dochodzenia roszczeń odszkodowawczych.

2. Doradca zawierając umowę o dochodzenie roszczeń odszkodowawczych jest obowiązany wręczyć klientowi kopię umowy, o której mowa w ust. 1.

3. Umowa o dochodzenie roszczeń odszkodowawczych zawarta z doradcą, który naruszył obowiązki określone w ust. 1 i 2, jest nieważna.

4. Przepisów ust. 1 i 3 nie stosuje się do adwokatów i radców prawnych.

5. Minister właściwy do spraw instytucji finansowych po zasięgnięciu opinii Polskiej Izby Ubezpieczeń, określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowy zakres ubezpieczenia obowiązkowego, o którym mowa w ust. 1, oraz minimalną sumę gwarancyjną, biorąc pod uwagę zakres świadczonych usług i rozmiar prowadzonej działalności.

**Art. 11.** Przepisy ustawy stosuje się do umów o dochodzenie roszczeń odszkodowawczych zawartych od dnia jej wejścia w życie, z wyjątkiem art. 6, który stosuje się również do czynności prawnych dokonanych od dnia wejścia ustawy w życie w celu wykonania umów o dochodzenie roszczeń odszkodowawczych zawartych przed dniem wejścia ustawy w życie.

**Art. 12.** Ustawa wchodzi w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia.

## UZASADNIENIE

Projekt ustawy ma na celu zwiększyć zakres ochrony osób, które poniosły szkodę w wyniku czynów niedozwolonych i korzystają z usług kancelarii odszkodowawczych oraz wyeliminować nieetyczne praktyki pozyskiwania klientów.

Cel projektu ma zostać osiągnięty poprzez:

- 1) ograniczenie wysokości wynagrodzenia za czynności związane z dochodzeniem roszczeń odszkodowawczych;
- 2) wprowadzenie wymogu zatwierdzenia przez klienta czynności prawnych dokonanych przez doradcę, które zmierzają do zrzeczenia się przysługującego klientowi roszczenia;
- 3) wypłacanie odszkodowań bezpośrednio osobie poszkodowanej;
- 4) wprowadzenie obowiązkowych ubezpieczeń odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone przy wykonywaniu działalności w zakresie dochodzenia roszczeń odszkodowawczych;
- 5) zakaz pewnych form akwizycji i reklamy usług odszkodowawczych.

W obecnym stanie prawnym działalność kancelarii odszkodowawczych nie została obudowana szczególnymi przepisami.<sup>1</sup> Podmioty tej branży działają na podstawie ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców. Ponadto w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 sierpnia 2014 r. w sprawie klasyfikacji zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy oraz zakresu jej stosowania w załączniku w pozycji 261909 sklasyfikowano doradców do spraw odszkodowań.

Projekt ustawy zakłada wprowadzenie nowego typu umowy nazwanej – umowy o dochodzenie roszczeń odszkodowawczych (art. 3 ust. 1).

Przedmiotem umowy będzie odpłatne dokonanie na rzecz klienta czynności faktycznych lub prawnych związanych z dochodzeniem roszczeń odszkodowawczych od podmiotu obowiązującego do naprawienia szkody z tytułu czynu niedozwolonego. Ograniczenie zakresu spraw do odszkodowań z tytułu czynów niedozwolonych wynika z zakresu spraw, którymi

---

<sup>1</sup> Zgodnie z art. 4 pkt 2 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o pośrednictwie ubezpieczeniowym, działalność kancelarii odszkodowawczych mieści się w definicji działalności brokerskiej, co implikuje m.in. obowiązek uzyskania odpowiedniego zezwolenia oraz podleganie nadzorowi Komisji Nadzoru Finansowego. Wykonywanie działalności brokerskiej bez wymaganego zezwolenia jest przestępstwem (art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o pośrednictwie ubezpieczeniowym). Jednak w utartej praktyce stosowania przepisów przytoczonej ustawy kancelarie odszkodowawcze nie są traktowane jako brokerzy.

zajmują się kancelarie odszkodowawcze – są to przede wszystkim następstwa wypadków komunikacyjnych. Przepis art. 3 ust. 1 wymienia przykładowo czynności będące przedmiotem umowy. Aby usunąć wątpliwości co do relacji tego przepisu i przepisów proceduralnych, określających krąg podmiotów uprawnionych do występowania jako pełnomocnicy procesowi stron, wyraźnie wskazano, że tylko podmioty dotychczas uprawnione (przede wszystkim adwokaci i radcowie prawni) zachowują możliwość występowania w procesach jako reprezentanci stron.

Stronami umowy będą doradcy, czyli profesjonalne podmioty pomagające w dochodzeniu roszczeń odszkodowawczych, oraz klienci.

Pojęcie doradców jest rozciągnięte na wszystkich przedsiębiorców w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców. Oznacza to, że rygorami ustawy zostaną objęci również przedstawiciele tradycyjnych zawodów prawniczych tj. adwokaci i radcowie prawni. Z jednej strony jest to konieczne dla zapewnienia skuteczności ustawy. Należy pamiętać, że kancelarie odszkodowawcze współpracują z profesjonalnymi pełnomocnikami procesowymi i określenie ceny maksymalnej za pomoc w dochodzeniu roszczeń odszkodowawczych z wyłączeniem pracy adwokatów i radców prawnych w jakimkolwiek zakresie (np. reprezentowania strony w postępowaniu sądowym) umożliwiłoby podniesienie wynagrodzenia za te czynności, niwecząc zamiar ustawodawcy ochrony klienta przed nadmierną ceną usługi. Z drugiej strony kancelarie odszkodowawcze oraz adwokaci i radcowie prawni działają na rynku relewantnym, dlatego należy dążyć do zapewnienia im równych zasad prowadzenia działalności.

Drugą stroną stosunku prawnego będą klienci. Zakres tych podmiotów został ograniczony do konsumentów tj. osób fizycznych dokonujących z przedsiębiorcą czynności prawnych niezwiązanych bezpośrednio z ich działalnością gospodarczą lub zawodową (art. 21<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego). Profesjonaliści zostali wyłączeni ze zbioru desygnatów pojęcia „klient”, gdyż w zakresie swojej działalności gospodarczej powinni się charakteryzować szczególnymi umiejętnościami. Prowadzenie działalności profesjonalnej uzasadnia zwiększone oczekiwania co do umiejętności, wiedzy oraz skrupulatności przedsiębiorcy.

W art. 2, który definiuje strony umowy o dochodzenie roszczeń odszkodowawczych, posłużono się pojęciami „przedsiębiorca” i „konsument” w znaczeniu jakie nadaje im Kodeks cywilny. Należy zauważyć że definicja „przedsiębiorcy” zawarta w ustawie – Prawo przedsiębiorców, w odniesieniu do doradców, jest tożsama z definicją z Kodeksu cywilnego.

Dlatego, biorąc pod uwagę treść § 9 Zasad techniki prawodawczej, nie ma potrzeby definiowania w projekcie ustawy pojęć „przedsiębiorca” i „konsument”.

Świadczeniem ekwiwalentnym wobec świadczenia doradcy będzie wynagrodzenie. Jego wysokość zostanie ograniczona (art. 4 ust. 1). Wynika to z występujących w praktyce przypadków rażąco wygórowanych cen za usługi doradców oraz kompensacyjnej funkcji świadczeń odszkodowawczych. Wygórowane wynagrodzenie za czynności zmierzające do uzyskania tych świadczeń powodują, że pozostała kwota nie jest wystarczająca do naprawienia szkody.

Honorując obecną praktykę rynkową, zgodnie z art. 4 ust. 1 projektu ustawy, wynagrodzenie może być uzależnione od skuteczności doradcy. Maksymalny wymiar takiego wynagrodzenia określono, jako 20% uzyskanej na rzecz klienta kwoty. Jest to rozwiązanie zbieżne z art. 5 ustawy z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym. Przekroczenie limitu wynagrodzenia nie będzie skutkowało nieważnością czynności prawnej (art. 58 Kodeksu cywilnego), a analogicznie do regulacji zawartej w art. 537 Kodeksu cywilnego spowoduje obniżenie należnego wynagrodzenia do dopuszczalnej stawki maksymalnej.

Powyższe zasady określania wynagrodzenia nie będą dotyczyły usługi w zakresie dochodzenia zwrotu kosztów leczenia lub rent. W takim przypadku kwota wynagrodzenia musi być znana już w chwili zawarcia umowy (art. 4 ust. 3). Takie rozwiązanie ma na celu szczególną ochronę tych świadczeń.

Aby uniemożliwić obejście przepisów o wynagrodzeniu maksymalnym poprzez dzielenie umowy na części, w projekcie ustawy zawarto art. 5 nakazujący sumować wynagrodzenie doradców, którzy są ze sobą powiązani, i tę sumę odnosić do stawki maksymalnej. W przypadku, gdyby suma tych wynagrodzeń była wyższa od stawki maksymalnej, klient mógłby dochodzić świadczenia nienależnego od doradców, jak od dłużników solidarnych.

Umowa o dochodzenie roszczeń odszkodowawczych będzie wymagała zachowania formy pisemnej pod rygorem nieważności. Przyczyni się to do pogłębienia refleksji klientów nad zawieraną umową, zapewni precyzyjne określenie praw i obowiązków stron oraz ułatwi ewentualne postępowanie dowodowe (art. 3 ust. 2).



Kolejną gwarancją dla klienta jest *negotium claudicans* w zakresie zrzeczenia się roszczeń przez doradcę działającego w imieniu klienta. Dla ważności takich czynności konieczna będzie zgoda klienta (art. 6 ust. 1). W przypadku umów, aby ograniczyć drugiej stronie stan niepewności, projekt zapewnia możliwość wyznaczenia klientowi terminu na dokonanie potwierdzenia umowy. Jest to rozwiązanie podobne do gwarancji dla małoletniego (art. 18 i art. 19 Kodeksu cywilnego) i osoby wadliwie reprezentowanej (art. 103 i art. 104 Kodeksu cywilnego), z tym że we wskazanych przepisach Kodeksu cywilnego obowiązuje zasada nieważności jednostronnych czynności prawnych. Proponowane przepisy umożliwiają potwierdzenie przez klienta jednostronnej czynności prawnej, gdyż taki rygor jest wystarczający do zagwarantowania jego interesów. Podobnie jak w przypadku umowy o dochodzenie roszczeń odszkodowawczych, oświadczenie klienta dla swojej ważności wymaga formy pisemnej.

Specyfika umów o doradztwo odszkodowawcze sprawia, że obecnie są one zawierane np. w szpitalach. W takich okolicznościach proces decyzyjny konsumenta jest zaburzony. Może to wynikać z jego stanu psychofizycznego, ale również z ograniczonego dostępu do informacji. Uniemożliwia to konsultacje, sprawdzenie konkurencyjnych ofert, poznanie renomy doradcy. Aby temu zapobiec projekt ustawy zakłada zakaz akwizycji i reklamy usług doradztwa odszkodowawczego w szpitalach, na cmentarzach, budynkach użyteczności publicznej, w pojazdach medycznych i radiowozach oraz w budynkach zamieszkiwanych przez osobę poszkodowaną i jej najbliższych (art. 7 ust. 1 pkt 3).

Ponadto projekt wprowadza zakaz prowadzenia akwizycji i reklamy bezpośredniej lub skierowanej do osób oznaczonych indywidualnie. Adwokaci i radcowie prawni, na podstawie obecnych, specyficznych dla tych korporacji norm są pozbawieni możliwości takiego propagowania swoich usług. W celu wyrównania szans podmiotów działających na rynku dochodzenia roszczeń odszkodowawczych, te same ograniczenia nakładane są na wszystkie podmioty (art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2).

W praktyce działania kancelarii odszkodowawczych rozpowszechniło się przyjmowanie należnego klientowi świadczenia odszkodowawczego, by po potrąceniu swojego wynagrodzenia przekazać je klientowi. Takie rozwiązanie rodzi dla poszkodowanych szereg niebezpieczeństw. Po pierwsze, w przypadku upadłości doradcy klient może nie otrzymać należnych pieniędzy. Po drugie, w przypadku sporu z doradcą co do wysokości wynagrodzenia to klient jest w trudniejszej sytuacji, gdyż musi być stroną aktywną

w ewentualnym procesie. Po trzecie, doradca ma faktyczną możliwość opóźnienia przekazania otrzymanych środków pieniężnych. By wyeliminować te ryzyka, projekt zakłada przekazywanie świadczeń odszkodowawczych przez osobę obowiązana do naprawienia szkody bezpośrednio poszkodowanemu (art. 8 ust. 1).

W celu wyeliminowania możliwości obejścia tego przepisu, np. poprzez uzyskanie przez doradcę pełnomocnictwa do rachunku bankowego klienta, wprowadza się zasadę, że nie można przez czynność prawną przyznać doradcy uprawnień do odbioru lub dysponowania świadczeniami odszkodowawczymi (art. 8 ust. 2). Dokonanie takiej czynności prawnej będzie nieważne ze względu na treść art. 58 Kodeksu cywilnego.

W pozostałym zakresie do umowy o dochodzenie roszczeń odszkodowawczych znajdują zastosowanie przepisy Kodeksu cywilnego o zleceniu (art. 9).

Doradcy będą obowiązani ubezpieczyć się od odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone przy wykonywaniu działalności w zakresie dochodzenia roszczeń odszkodowawczych. Aby klient mógł zweryfikować wykonanie tego obowiązku doradca będzie musiał przy zawarciu każdej umowy o dochodzenie roszczeń odszkodowawczych wręczyć drugiej stronie kopie zawartej polisy. Niewywiązanie się przez doradcę z tych obowiązków będzie przyczyną nieważności umowy (art. 10 ust. 1–3). W art. 10 ust. 4 zawarto wyłączenie podmiotowe dotyczące adwokatów i radców prawnych, gdyż te kategorie podmiotów ubezpieczają się od odpowiedzialności cywilnej na podstawie przepisów branżowych.

Zakres ubezpieczenia oraz minimalna suma gwarancyjna zostaną określone w drodze rozporządzenia (art. 10 ust. 4).

Projekt ustawy jako sankcję za naruszenie jej przepisów, przewiduje jedynie konsekwencje cywilnoprawne – nieważność czynności lub ograniczenie wynagrodzenia do wysokości stawki maksymalnej. Zdaniem projektodawców jest to wystarczające zabezpieczenie realizacji celów ustawy. Dlatego nie ma potrzeby wprowadzania przepisów represyjnych, w szczególności karnych.

Umowy o dochodzenie roszczeń odszkodowawczych, zawarte przed dniem wejścia ustawy w życie, będą wykonywane na dotychczasowych zasadach. Jedynym wyjątkiem będzie obowiązek uzyskania zgody klienta na zrzeczenie się roszczenia, który zaktualizuje się od dnia wejścia ustawy w życie również w przypadku zawartych wcześniej umów

o dochodzenie roszczeń odszkodowawczych (art. 11). Takie rozwiązanie nie niesie żadnych ujemnych konsekwencji dla uczestników obrotu gospodarczego, a jednocześnie podnosi standard ochrony klienta.

Ustawa ma wejść w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia. Tak określona *vacatio legis* daje czas zainteresowanym podmiotom na przygotowanie się do nowych regulacji, a właściwym organom – na wydanie odpowiednich aktów wykonawczych.

Nadesłane w ramach konsultacji opinie i uwagi są zamieszczone na senackiej stronie internetowej. Wyniki konsultacji przedstawiono w Ocenie Skutków Regulacji.

Wejście w życie proponowanej ustawy będzie wymagało wydania aktu wykonawczego. Na podstawie art. 10 ust. 5 minister właściwy do spraw instytucji finansowych określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowy zakres ubezpieczenia obowiązkowego od odpowiedzialności cywilnej oraz minimalną sumę gwarancyjną, biorąc pod uwagę zakres świadczonych usług i rozmiar prowadzonej działalności.

Należy oczekiwać, że rozporządzenie będzie zawierało analogiczne rozwiązania jak rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2003 r. w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej adwokatów oraz rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2003 r. w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej radców prawnych. Jedyne skale działalności doradców może przemawiać za zróżnicowaną sumą gwarancyjną ubezpieczenia.

Projekt jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

<p><b>Tytuł projektu:</b> Ustawa o świadczeniu usług w zakresie dochodzenia roszczeń odszkodowawczych wynikających z czynu niedozwolonego</p> <p><b>Przedstawiciel wnioskodawcy:</b> senator Grzegorz Bierecki</p> <p><b>Osoby odpowiedzialne za projekt w Biurze Legislacyjnym:</b> Michał Gil, legislator, tel. 22 694 9412 Marian Falek, ekspert ds. OSR, tel. 22 694 9097</p>	<p><b>Data sporządzenia:</b> 3 października 2018 r.</p> <p><b>Źródło:</b> inicjatywa komisji senackiej</p> <p><b>Nr druku:</b> 862, 862 S</p>
---	---

## OCENA SKUTKÓW REGULACJI

### 1. Jaki problem jest rozwiązywany?

W Polsce rynek usług świadczonych przez podmioty, które dochodzą roszczenia o zapłatę z tytułu odszkodowania (naprawienie szkody), albo innych świadczeń wynikających ze szkody, znajduje się w fazie rozwoju, a podmioty funkcjonujące w tej branży (kancelarie odszkodowawcze) odnoszą istotne korzyści finansowe. W latach 2014 – 2016 liczba kancelarii odszkodowawczych uległa zwiększeniu z 3.047 do 3.212, a przychody podmiotów, które zatrudniają 10 i więcej osób wzrosły z 370 mln zł do 439 mln zł.<sup>1</sup> Jednakże odnotowywane są krytyczne głosy odnośnie do jakości świadczonych usług, a także natury etycznej, które wskazują na problemy charakterystyczne dla rynku na którym standardy, procedury i poziom jakości świadczonych usług nie został w pełni ukształtowany. Klienci jak i instytucje wskazują przede wszystkim na następujące problemy: ryzyko klienta kancelarii odszkodowawczej nieotrzymania pieniędzy, pobierania przez kancelarie zbyt wygórowanego wynagrodzenia, czy kwestię ważności umowy, którą poszkodowany zawarł z kancelarią w sytuacji, gdy jego stan nie pozwalał mu na świadome podjęcie takiej decyzji.

### 2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt.

Rekomendowane rozwiązanie polega na przyjęciu *ustawy o świadczeniu usług w zakresie dochodzenia roszczeń odszkodowawczych wynikających z czynu niedozwolonego*, w której proponuje się zastosowanie następujących narzędzi interwencji:

- wymogu zachowania formy pisemnej umowy o dochodzenie roszczeń odszkodowawczych, pod rygorem nieważności,
- ograniczeniu wysokości wynagrodzenia doradcy, nie więcej niż 20% kwoty uzyskanej na rzecz klienta, uniemożliwieniu obejścia przepisów o wynagrodzeniu maksymalnym, poprzez wprowadzenie mechanizmu sumowania wynagrodzenia doradców, którzy są ze sobą powiązani,
- obowiązku wyrażenia wynagrodzenia doradcy jako oznaczona suma pieniężna, w przypadku dochodzenia zwrotu kosztów leczenia lub rent,
- obowiązku przekazania świadczenia odszkodowawczego bezpośrednio poszkodowanemu,
- wymogu uzyskania zgody klienta, w formie pisemnej, dla ważności czynności prawnej przez którą działający w imieniu klienta doradca zrzeka się całości lub części roszczeń,
- wprowadzeniu zakazu pewnych form akwizycji i reklamy usług doradztwa odszkodowawczego,
- wprowadzeniu obowiązku zawarcia przez doradcę ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone przy wykonywaniu działalności w zakresie dochodzenia roszczeń. Minister do spraw instytucji finansowych, po zasięgnięciu opinii Polskiej Izby Ubezpieczeń, określi, w drodze rozporządzenia, zakres ubezpieczenia oraz minimalną sumę gwarancyjną, biorąc pod uwagę zakres świadczonych usług i rozmiar prowadzonej działalności,
- umowy o dochodzenie roszczeń odszkodowawczych zawarte przed dniem wejścia ustawy w życie, będą wykonywane na dotychczasowych zasadach, z wyjątkiem obowiązku uzyskania zgody klienta w formie pisemnej na zrzeczenie się roszczenia.

Oczekuje się, że efektem przedmiotowej regulacji będzie wyeliminowanie negatywnych zjawisk i poprawa standardu usług świadczonych przez kancelarie odszkodowawcze.

### 3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

W krajach UE funkcjonują różne modele działalności podmiotów, które świadczą usługi dochodzenia roszczeń o odszkodowania. W Wielkiej Brytanii działalność ta podlega regulacji, w szczególności sposoby prowadzenia akwizycji<sup>2</sup>, maksymalna wysokość pobieranej prowizji, czy wymogi kwalifikacyjne kandydatów na doradców. Ponadto w celu zwiększenia świadomości i wiedzy społeczeństwa nt. usług wykwalifikowanych doradców szkodowych prowadzone są kampanie informacyjne. W Holandii organy administracji rządowej praktycznie nie ingerują w rynek. Przyjęto założenie, że siły rynkowe spowodują w sposób samoistny pojawienie się odpowiednich standardów.<sup>3</sup> Finlandia wytworzyła specjalne instytucje normujące kwestie odszkodowań.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> GUS, REGON, podklasa 66.21.Z

<sup>2</sup> UK, Ministry of Justice „Claims Management Regulation Impact of Regulation Third Year Assessment”, [https://www.boleat.com/materials/claims\\_regulation\\_impact\\_3rd\\_year\\_assessment\\_2010.pdf](https://www.boleat.com/materials/claims_regulation_impact_3rd_year_assessment_2010.pdf)

<sup>3</sup> Opracowano na podstawie prospektu emisyjnego Votum S.A.

<sup>4</sup> „Działalność kancelarii odszkodowawczych na rynku ubezpieczeń OC. Diagnoza i propozycje działań”. Pro Motor – Stowarzyszenie dla Rozwoju Ubezpieczeń Komunikacyjnych i Rynku Motoryzacyjnego.

**4. Podmioty, na które oddziałuje projekt.**

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
przedsiębiorców świadczących usługi w zakresie dochodzenia roszczeń odszkodowawczych	3.212 podmiotów 2016 r.	rejestr REGON podklasa 66.21.Z GUS	wprowadzenie zasad, które wpłyną będą na standard świadczonych usług i rentowność
osoby fizyczne zawierające umowę o dochodzenie roszczeń odszkodowawczych			poprawa jakości usług świadczonych przez kancelarie odszkodowawcze, zwiększenie ochrony prawnej
podmioty na których ciąży obowiązek naprawienia szkody			obowiązek wypłacenia świadczenia z tytułu czynu niedozwolonego bezpośrednio klientowi
minister do spraw instytucji finansowych			obowiązek wydania rozporządzenia, które określi zakres ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone przy wykonywaniu działalności w zakresie dochodzenia roszczeń odszkodowawczych oraz minimalną sumę gwarancyjną
Polska Izba Ubezpieczeń			obowiązek wyrażenia opinii nt. projektu rozporządzenia które określi zakres ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone przy wykonywaniu działalności w zakresie dochodzenia roszczeń odszkodowawczych oraz minimalną sumę gwarancyjną
zakłady ubezpieczeń			strony umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone przy wykonywaniu działalności w zakresie dochodzenia roszczeń odszkodowawczych

**5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji.**

Projekt ustawy o świadczeniu usług w zakresie dochodzenia roszczeń odszkodowawczych w dniu 28 czerwca 2018 r. został przesłany do konsultacji z terminem na wyrażenie opinii do dnia 19 lipca 2018 r.: Ministrowi Sprawiedliwości, Ministrowi Finansów, Ministrowi Przedsiębiorczości i Technologii, Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego, a także Krajowej Radzie Sądownictwa, Rzecznikowi Praw Obywatelskich, Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Krajowej Radzie Radców Prawnych, Naczelnej Radzie Adwokackiej, Urzędowi Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, Business Centre Club, Konfederacji Lewiatan, Krajowej Izbie Gospodarczej, Pracodawcom Rzeczypospolitej Polskiej, Krajowej Radzie Notarialnej, Związkowi Banków Polskich, Rzecznikowi Ubezpieczonych, Komisji Nadzoru Finansowego, Federacji Konsumentów, Polskiej Izbie Ubezpieczeń, Stowarzyszeniu Konsumentów Polskich, Centrum im. Adama Smitha, Stowarzyszeniu Doradców Prawnych, Ubezpieczeniowemu Funduszowi Gwarancyjnemu, Polskiemu Biuru Ubezpieczycieli Komunikacyjnych, Powszechnemu Zakładowi Ubezpieczeń S.A., Towarzystwu Ubezpieczeń i Reasekuracji WARTA S.A., GENERALI Towarzystwu Ubezpieczeń S.A., Aviva Towarzystwu Ubezpieczeń Ogólnych S.A. i Głównemu Urzędowi Statystycznemu.

Minister Finansów wskazał szereg uwag, których celem jest doprecyzowanie projektu ustawy.

Minister Sprawiedliwości stwierdził, że projekt ustawy zasługuje na aprobatę, bowiem zmierza do zwiększenia ochrony prawnej osób korzystających z usług kancelarii odszkodowawczych. Jednakże wskazano szereg kwestii budzących wątpliwości, wymagających rozważenia i doprecyzowania. Ponadto wyrażono pogląd, że nie wydaje się zasadne, aby organem, który wyda rozporządzenie w sprawie stawek maksymalnych wynagrodzenia doradcy miał być Minister Sprawiedliwości, gdyż działalność w zakresie dochodzenia roszczeń odszkodowawczych jest przede wszystkim związana z funkcjonowaniem rynku finansowego, a w jego ramach – rynku ubezpieczeniowego, należałoby skłaniać się ku pogładowi, iż organem tym powinien być minister kierujący działem „Instytucje finansowe”.

Minister Przedsiębiorczości i Technologii wyraził pogląd, że projekt o takim spektrum wpływu na obrót gospodarczy i prawny wymagałby zajęcia stanowiska przez Radę Ministrów w formie stanowiska Rządu do pozarządowego projektu ustawy w rozumieniu *rozdziału 6 Regulaminu Pracy Rady Ministrów*.

Sąd Najwyższy wyraził opinię, że proponowana ustawa wymaga starannego wyważenia interesów stron. Z jednej strony jej celem jest ochrona osób, które korzystają z usług podmiotów wyspecjalizowanych w dochodzeniu roszczeń odszkodowawczych, pobierających od nich niekiedy zbyt wygórowane wynagrodzenie, z drugiej jednak przepisy te wkraczają daleko w sferę swobody działalności gospodarczej, co może prowadzić do wycofywania się tych podmiotów z rynku. Ponadto sformułowano szereg uwag, które uzasadniają konieczność doprecyzowania projektowanych przepisów.

Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej doceniając zasadność projektowanych zmian zwróciła uwagę na fakt, iż projekt nawiązuje w znacznej części do *projektu założeń do projektu ustawy o doradztwie odszkodowawczym*, przygotowanego przez Rzecznika Finansowego. Ponadto w opinii wskazano wątpliwości jakie wzbudza projektowana ustawa, która nie zawiera istotnych regulacji prawnych przewidzianych w założeniach do rządowego projektu.

Prezes Głównego Urzędu Statystycznego nie kwestionując konieczności regulacji zagadnień odszkodowawczych stwierdził, że treść projektu wymaga pewnego dopracowania i doprecyzowania użytych w nim definicji i określeń.

Komisja Nadzoru Finansowego (UKNF) zgłosiła szereg uwag do projektu ustawy, wskazano przepisy wymagające doprecyzowania, a także wątpliwości odnośnie do konstytucyjności rozwiązania polegającego na umożliwieniu ingerencji w swobodę działalności gospodarczej (prawne regulowanie maksymalnej wysokości wynagrodzenia, które dotychczas kształtowane było przez rynek) w formie aktu normatywnego rangi rozporządzenia. Ponadto zdaniem UKNF obowiązek ubezpieczenia od odpowiedzialności za szkody wyrządzone przy wykonywaniu działalności w zakresie dochodzenia roszczeń odszkodowawczych powinien być uregulowany na gruncie ustawy, a nie aktu wykonawczego.

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta (UOKiK) przychylnie odnosi się do podjętej próby ustawowego uregulowania kwestii funkcjonowania tzw. kancelarii odszkodowawczych. Jednak zaproponowane w projekcie ustawy rozwiązania wymagają doprecyzowania, w szczególności określenia stopnia i natężenia interwencji legislacyjnej w funkcjonowanie rynku tego typu usług. Prezes UOKiK podkreślił, iż istotną z punktu widzenia ochrony interesów konsumentów kwestią jest określenie obowiązkowych elementów umowy o świadczeniu usług w zakresie dochodzenia roszczeń odszkodowawczych, a także nałożenie na przedsiębiorców obowiązków informacyjnych w zakresie sprawozdawczości z czynności podejmowanych w toku wykonywania umowy.

Naczelna Rada Adwokacka (NRA) negatywnie zaopiniowała projekt ustawy, wyraziła pogląd, że w miejsce tego projektu powinien powstać projekt ustawy o usługach prawnych. Zdaniem NRA władza publiczna powinna kontrolować podmioty, które świadczą usługi prawne. Kontroli tej nie będzie, jeżeli do świadczenia usług prawnych, jak obecnie, dopuści się każdego bez ograniczeń, z możliwością dowolnej zmiany formy prowadzenia działalności gospodarczej. Kontrola ta zdaniem NRA będzie istniała, jeżeli będzie istniał mechanizm skutkujący trwałym usuwaniem nierzetelnych usługodawców z rynku. Takim mechanizmem jest obowiązek przynależności do samorządu adwokackiego i radcowskiego z możliwością wydalenia z zawodu w przypadku osób naruszających prawo, zasady etyki oraz nieuczciwych wobec klientów.

Okręgowa Rada Adwokacka w Łodzi podkreśliła, że regulacja dochodzenia roszczeń odszkodowawczych jest potrzebna i konieczna, niemniej sposób jej uregulowania przyjęty w projekcie jest nie do przyjęcia, zaś wskazana w uzasadnieniu projektu analiza prawna jak i analiza ekonomiczna są powierzchowne.

Krajowa Izba Radców Prawnych wyraziła opinię, że *ustawa o świadczeniu usług w zakresie dochodzenia roszczeń odszkodowawczych* jest niezwykle potrzebnym aktem legislacyjnym. Jednakże brzmienie proponowanej ustawy nie zapewnia osiągnięcia celów założonych przez jej twórców. Projekt wymaga doprecyzowania, aby znalazły się w nim przepisy zapewniające przestrzeganie ustawy, określające tryb nadzoru i sankcje za nieprzestrzeganie postanowień ustawy.

Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny (UFG) wyraził stanowisko, że projektowana regulacja jest bardzo istotna i odpowiada na coraz pilniejszą potrzebę uregulowania tego obszaru usług. UFG zaproponował uzupełnienia i korekty o charakterze porządkującym lub doprecyzowującym, bez zmiany zakresu czy konstrukcji regulacji.

Polska Izba Doradców i Pośredników Odszkodowawczych (PIDiPO) sprzeciwia się wprowadzaniu odrębnych regulacji dotyczących branży doradztwa odszkodowawczego, uznając, że obecny poziom zabezpieczenia konsumentów korzystających z tych usług należy uznać za spełniający swoją funkcję, a wprowadzenie ograniczeń w dostępie do rynku doradztwa odszkodowawczego może spowodować pozbawienie części osób możliwości skorzystania z profesjonalnego wsparcia w procesie dochodzenia roszczeń odszkodowawczych. PIDiPO przedstawiła szereg szczegółowych uwag do projektowanych przepisów. PIDiPO stwierdziła, że zaproponowane rozwiązania nie przełożą się na poprawę sytuacji osób korzystających z usług doradców odszkodowawczych, a jedynie wprowadzą obostrzenia, które ostatecznie doprowadzą do zmniejszenia liczby podmiotów świadczących wskazane usługi. Dodatkowo, wprowadzenie postulowanych rozwiązań zdaniem PIDiPO może spowodować ograniczenie dotychczasowej oferty podmiotów świadczących usługi na rynku odszkodowawczym i doprowadzić do pozbawienia osób poszkodowanych i uprawnionych możliwości skorzystania z profesjonalnej pomocy. Ponadto PIDiPO przesłała propozycje zmian do projektu ustawy i podtrzymała argumentację wyrażoną w stanowisku. Izba postuluje, żeby dalsze procedowanie nad omawianym projektem zostało zawieszono do czasu zakończenia prowadzonej obecnie przez UOKiK szczegółowej analizy rynku doradców odszkodowawczych, która bada zarówno poziom stosowanych wynagrodzeń, jak i treść umów zawieranych z klientami oraz ewentualne skargi związane z ich realizacją.

Powszechny Zakład Ubezpieczeń SA wyraził pogląd, że projekt ustawy postrzega jako bardzo ważny element porządkowania prawnego prowadzenia działalności gospodarczej przez kancelarie odszkodowawcze. PZU widzi jednak potrzebę doprecyzowania niektórych przepisów projektowanej ustawy, przedstawiono uwagi szczegółowe, mając na uwadze, że głównymi klientami takich kancelarii są poszkodowani w wypadkach drogowych, którzy dochodzą od zakładów ubezpieczeń zapłaty świadczenia z umów ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej sprawców tych wypadków.

Polskie Biuro Ubezpieczycieli Komunikacyjnych pozytywnie ocenia fakt podjęcia prac legislacyjnych zmierzających do uregulowania zasad funkcjonowania kancelarii odszkodowawczych, odnosząc się do poszczególnych zagadnień zwrócono uwagę na niektóre kwestie wymagające dopracowania.

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) stwierdziła, że należy rozważyć kompleksowe uregulowanie działalności tych przedsiębiorców, poprzez objęcie jej regulacją *ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o pośrednictwie*

ubezpieczeniowym. Wprowadzenie nowego typu umowy nazwanej – umowy dochodzenia roszczeń odszkodowawczych, choć może zwiększać zakres ochrony konsumentów w relacji z przedsiębiorcą, to jednak pozostawia bez regulacji szczególnej szereg kwestii, w tym w szczególności stałej kontroli działalności tych przedsiębiorców, zasad świadczenia usług, tajemnicy zawodowej, obowiązku pisemności. Ponadto PARP zgłosiła uwagi o charakterze szczegółowym.

Stowarzyszenie Doradców Prawnych stwierdziło, że widzi potrzebę zmian usług w zakresie dochodzenia roszczeń odszkodowawczych, możliwych z punktu widzenia zarówno prawa europejskiego jak i zapisów Konstytucji RP, jednakże proponowany projekt wymaga bardziej dogłębnej analizy i przepracowania co najmniej w kilku punktach, które zostały wskazane.

Rzecznik Finansowy zgłosił szereg uwagi w których wskazał obszary pozostające poza regulacją, konieczność doprecyzowania przepisów, zaproponował sposób uregulowania wysokości prowizji. Dodatkowo zgłoszono propozycje poprawek odnośnie do definicji doradcy, przedmiotowego zdefiniowania czynności doradztwa odszkodowawczego, ustanowienia płatności podzielonej.

Polska Izba Ubezpieczeń (PIU) pozytywnie opiniuje wszystkie rozwiązania zawarte w projekcie ustawy. W ocenie PIU przedstawione w projekcie propozycje uregulowania w sposób istotny wpłyną na zwiększenie zakresu ochrony osób, które poniosły szkodę i korzystają z usług podmiotów świadczących usługi w zakresie dochodzenia roszczeń odszkodowawczych. Jednocześnie PIU zaproponowała wprowadzenie do projektu kilku korekt, które usunęłyby wątpliwości zgłoszone przez uczestników posiedzenia w dniu 23 lipca 2018 r. połączonych Komisji Budżetu i Finansów Publicznych oraz Komisji Ustawodawczej. Ponadto PIU krytycznie ocenia propozycję podziału zobowiązania do naprawienia szkody, wypłacanej kwoty i przekazywanej jej odpowiednio na rachunek klienta i doradcy.

Pomoc Poszkodowanym Ogólnopolska Izba Pośredników i Przedstawicieli Firm Odszkodowawczych stwierdziła, że projekt ustawy wymaga dalszej, pogłębionej analizy, gdyż zbyt daleko idące ograniczenia mogą zlikwidować branżę doradztwa odszkodowawczego lub zmusić kancelarie odszkodowawcze do przekształcenia się w firmy windykacyjne. Ponadto przedstawiła uwagi do niektórych zapisów projektu ustawy.

Związek Banków Polskich wyraził wątpliwość, czy zaproponowane rozwiązania będą skutecznym narzędziem ochrony obywateli przez tzw. firmami odszkodowawczymi i ich agresywną polityką marketingową oraz ustalaniem niewspółmiernie wysokich wynagrodzeń za dochodzenie roszczeń, zaproponował mechanizmy interwencji oraz przedstawił szczegółowe uwagi do projektu.

Aviva Towarzystwo Ubezpieczeń Ogólnych S.A. poinformowała, że uwagi do projektu przekazała do Polskiej Izby Ubezpieczeń, która w imieniu całego rynku ubezpieczeń opracowuje wspólne stanowisko w tym zakresie.

Krajowa Rada Notarialna nie zgłosiła uwag.

Krajowa Rada Sądownictwa zwróciła uwagę na celowość objęcia ustawą także umów dotyczących roszczeń odszkodowawczych dochodzonych nie z czynu niedozwolonego ubezpieczyciela a z tytułu umowy ubezpieczenia sprawcy od odpowiedzialności cywilnej, konieczność uzupełnienia art. 4 projektu dotyczącego stawek maksymalnych, a także na problem relacji projektowanej ustawy do *ustawy z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta* (Dz. U. z 2017 r. poz. 683 ze zm.).

W wyniku zgłoszonych uwag zrezygnowano ze szczególnych zasad obliczania terminu na odstąpienie od umowy zawieranej poza lokalem przedsiębiorstwa, wprowadzono ograniczenia dotyczące akwizycji i reklamy usług odszkodowawczych, wprowadzono formę pisemną pod rygorem nieważności dla umowy o dochodzenie roszczeń odszkodowawczych i dla zgody na zrzeczenie się roszczenia oraz uregulowano w samej ustawie zasady wynagradzania doradców. Ponadto wprowadzono szereg poprawek redakcyjnych i doprecyzowujących.

## 6. Wpływ na sektor finansów publicznych.

(ceny stałe z 2018 r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]												
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0-10)	
Dochody ogółem	0	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Wydatki ogółem	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Saldo ogółem	0	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	<p>Przedmiotowa ustawa nie będzie powodować zwiększenia wydatków sektora publicznego. Jednakże projektowana ustawa poprzez interwencję w wysokość wynagrodzenia doradcy, nie więcej niż 20% kwoty uzyskanej na rzecz klienta, wpłynie na rozkład korzyści finansowych jakie odnosić będzie doradca (przychody z działalności) i klient (wysokość uzyskanego odszkodowania). Uwzględniając następujące informacje:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>wg UOKiK „Nieliczne skargi dotyczyły przede wszystkim sposobu określania wynagrodzenia za usługi świadczone przez te kancelarie”<sup>5</sup>,</li> <li>wg Polskiej Izby Doradców i Pośredników Odszkodowawczych „średnie stawki stosowane przez przedsiębiorców świadczących takie usługi kształtują się w przedziale od kilkunastu do dwudziestu kilku procent”<sup>6</sup>,</li> </ul>
--	---

<sup>5</sup> Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, pismo z dnia 18 lipca 2018 r., znak: DOIK-071-44/18/AZ/PM

<sup>6</sup> Polska Izba Doradców i Pośredników Odszkodowawczych, pismo z dnia 17 lipca 2018 r.

- wg Ogólnopolskiej Izby Pośredników i Przedstawicieli Firm Odszkodowawczych średnia rynkowa wysokość prowizji wynosi 25%<sup>7</sup>

można wnioskować, że ograniczenie wysokości wynagrodzenia doradcy do poziomu nie więcej niż 20% kwoty uzyskanej na rzecz klienta będzie miało wpływ na wysokość dochodów budżetu państwa z tytułu opodatkowania usług świadczonych przez kancelarie odszkodowawcze. Jednakże istotne różnice odnośnie do wysokości pobieranej prowizji powodują, że nie można wykorzystać podanych wielkości parametru do szacowania skutku w postaci ilościowej.

## 7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe.

		Skutki						
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2018 r.)	duże przedsiębiorstwa	0	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	0	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	0	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	<p>Celem projektowanej ustawy jest interwencja, aby wyeliminować negatywne zjawiska występujące na rynku usług świadczonych przez podmioty (kancelarie odszkodowawcze) na rzecz osób fizycznych, które dochodzą roszczeń odszkodowawczych od podmiotów obowiązanych do naprawienia szkody z tytułu czynu niedozwolonego.</p> <p>Z dokonanej analizy wynika, że:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>przedmiotowa ustawa spowoduje poprawę standardu usług świadczonych przez kancelarie odszkodowawcze, zapewni ochronę klientów przed pobraniem przez doradców nadmiernie wysokiego wynagrodzenia, regulacja wpłynie na rozkład korzyści finansowych jakie odnosić będzie doradca i klient,</li> <li>obowiązek posiadania przez kancelarie odszkodowawcze ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone przy wykonywaniu działalności w zakresie dochodzenia roszczeń odszkodowawczych będzie powodować poprawę bezpieczeństwa zawieranych umów przez osoby fizyczne, ryzyko związane z wypełnieniem umowy przez kancelarie odszkodowawczą na rzecz osób fizycznych ulegnie obniżeniu,</li> <li>regulacja wpłynie na działalność ok. 3 212 przedsiębiorstw (stan wg rejestru REGON w 2016 r.). Kancelarie odszkodowawcze to głównie przedsiębiorstwa mikro, podmioty w których liczba pracujących nie przekracza 9 osób (99,2%),</li> <li>działalność w zakresie dochodzenia roszczeń odszkodowawczych prowadzona jest przez podmioty mające różną formę prawną<sup>8</sup>,</li> <li>ograniczenie wysokości wynagrodzenia doradcy do poziomu nie więcej niż 20% kwoty uzyskanej na rzecz klienta będzie miało wpływ na wysokość korzyści finansowych jakie odnosić będą kancelarie odszkodowawcze. Sytuacja finansowa kancelarii odszkodowawczych, w porównaniu do przedsiębiorstw niefinansowych w latach 2015-2016 była lepsza. Zagregowany wskaźnik rentowności obrotu netto, który wyraża relację wyniku finansowego netto (saldo zysku netto i straty netto) do przychodów ogółem, był w latach 2015-2016 wyższy o 0,6 pkt proc. dla kancelarii odszkodowawczych niż wskaźnik dla przedsiębiorstw niefinansowych ogółem składających sprawozdanie do GUS. Brak danych dla podmiotów zatrudniających do 9 pracowników, a także rozkładu rentowności podmiotów, nie pozwala na opisanie sytuacji finansowej tego zbioru przedsiębiorstw i porównania z sytuacją finansową przedsiębiorstw ogółem.</li> </ul>						

<sup>7</sup> Ogólnopolska Izba Pośredników i Przedstawicieli Firm Odszkodowawczych, pismo z dnia 13 września 2018 r.

<sup>8</sup> „Działalność kancelarii odszkodowawczych na rynku ubezpieczeń OC. Diagnoza i propozycje działań”. Pro Motor – Stowarzyszenie dla Rozwoju Ubezpieczeń Komunikacyjnych i Rynku Motoryzacyjnego.



**8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu.**

Brak wpływu.

**9. Wpływ na rynek pracy.**

Brak wpływu.

**10. Wpływ na pozostałe obszary.**

Omówienie wpływu

Brak wpływu.

**11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego.**

Przepisy projektu ustawy będą miały zastosowanie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy.

**12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?**

Z uwagi na wagę społeczną regulacji zachodzi konieczność dokonania oceny *ex – post* po upływie 1 roku obowiązywania ustawy. Ocena *ex – post* powinna obejmować wpływ regulacji na stosowane praktyki marketingowe, a także na dynamikę rozwoju rynku usług odszkodowawczych i rentowność kancelarii odszkodowawczych.

**13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.).**

Informacja nt. kancelarii odszkodowawczych.

**Informacja nt. kancelarii odszkodowawczych<sup>9</sup>**

**Liczba kancelarii odszkodowawczych.** Wg Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD 2007) kancelarie odszkodowawcze powinny być klasyfikowane jako podklasa 66.21.Z (Działalność związana z oceną ryzyka i szacowaniem poniesionych strat). Liczba podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w rejestrze REGON (osoby prawne, jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą), które zgłosiły jako przeważającą działalność w podklasie 66.21.Z wynosiła na koniec 2016 r. 3.212 przedsiębiorstw. W latach 2014 - 2016 liczba kancelarii odszkodowawczych uległa zwiększeniu, w tempie odpowiednio: 2 i 3% w roku.

Tabela nr 1: Liczba kancelarii odszkodowawczych.

	ogółem	liczba pracujących osób		
		do 9	od 10 do 49	od 50 do 249
2014	3 047	3 019	25	3
2015	3 116	3 092	21	3
2016	3 212	3 186	22	3

Źródło: GUS, rejestr REGON, podklasa 66.21.Z.

**Struktura podmiotów wg liczby zatrudnionych.** Podmioty prowadzące działalność gospodarczą (podstawową) zaklasyfikowaną według PKD 2007 do klasy 66.21.Z to głównie podmioty mikro tj. o liczbie pracujących do 9 osób. Z analizy struktury podmiotów, wg kryterium liczby pracujących, wynika, że 99,2% zbiorowości stanowiły przedsiębiorstwa zatrudniające do 9 osób, w przedziale od 10 do 49 osób było 0,7%, a udział dużych przedsiębiorstw zatrudniających od 50 do 249 osób wynosił tylko 0,1%.

**Sytuacja finansowa kancelarii odszkodowawczych.** W porównaniu do przedsiębiorstw niefinansowych składających w latach 2015-2016 sprawozdania finansowe F-01/I-01, sytuacja finansowa kancelarii odszkodowawczych (6621 kod wg PKD 2007) była lepsza. Zagregowany wskaźnik rentowności obrotu netto, który wyraża relację wyniku finansowego netto (saldo zysku netto i straty netto) do przychodów ogółem, był w latach 2015-2016 wyższy o 0,6 pkt proc. dla kancelarii odszkodowawczych niż wskaźnik dla przedsiębiorstw niefinansowych składających sprawozdania do GUS.

Tabela nr 2: Zestawienie rentowności działalności kancelarii odszkodowawczych na tle przedsiębiorstw niefinansowych w latach 2015-2016.

	wskaźnik rentowności obrotu netto	
	kancelarie odszkodowawcze	przedsiębiorstwa ogółem
2015	4,2%	3,6%
2016	4,8%	4,2%

Źródło: dane GUS, obliczenia własne.

Tabela nr 3: Sytuacja finansowa kancelarii odszkodowawczych zatrudniających 10 osób i więcej w latach 2014-2016.

	liczba podmiotów	przychody	zysk	strata	liczba pracujących
			netto		
mln zł					
					osób
2014	22	370	25,4	6,2	1 353
2015	15	365	20,4	5,1	1 223
2016	18	439	27,6	6,4	1 516

Źródło: GUS, sprawozdania F-01/I-01, 6621 (kod PKD 2007).

GUS dysponuje pełnymi danymi tylko dla podmiotów zatrudniających 10 i więcej osób. Brak danych dla podmiotów zatrudniających mniej niż 9 pracowników nie pozwala na opisanie sytuacji finansowej pełnego zbioru kancelarii odszkodowawczych i porównania kondycji finansowej tej grupy podmiotów z rentownością przedsiębiorstw ogółem.

<sup>9</sup> Dane GUS, opracowanie własne.