

Justyna Orlicka

Bezpośrednia likwidacja szkód oparta na porozumieniu pomiędzy ubezpieczycielami – uwagi z perspektywy prawa konkurencji

Problem porozumień ubezpieczycieli o bezpośredniej likwidacji szkód został przedstawiony z punktu widzenia prawa ochrony konkurencji i konsumentów (prawa antymonopolowego). W pierwszej kolejności przeanalizowano, jaki jest wpływ tych porozumień na konkurencję na rynku ubezpieczeniowym. Wykazane zostało, iż wpływ ten można zakwalifikować jako ograniczanie konkurencji na rynku właściwym, zakazane zarówno przez prawo krajowe, jak i unijne. Ponieważ obydwa porządki prawne dopuszczają wyłączenie niektórych porozumień spod zakazu ze względu na to, że *per saldo* wynika z nich dla konkurencji i konsumentów więcej korzyści niż strat, w artykule poddano analizie zagadnienie, czy porozumienia o bezpośredniej likwidacji szkód są w stanie spełnić przesłanki uzasadniające ich wyłączenie.

Słowa kluczowe: bezpośrednia likwidacja szkód, zakaz porozumień ograniczających konkurencję, wyłączenia grupowe.

1. Uwagi ogólne

Od kilku lat na polskim rynku ubezpieczeniowym trwają przymiarki do wprowadzenia systemu bezpośredniej likwidacji szkód objętych obowiązkowym ubezpieczeniem odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych. Systemy takie funkcjonują już w kilku innych państwach członkowskich Unii Europejskiej (np. Belgii, Włoszech, Hiszpanii, Grecji, Francji). W praktyce da się wyróżnić dwa modele umocowania prawnego tych systemów: albo opierają się one na samych porozumieniach pomiędzy ubezpieczycielami, albo na porozumieniach i przepisach prawa nakładających obowiązek zawarcia tych porozumień i określających ich treść¹. Tocząca się obecnie w Polsce dyskusja na temat wprowadzenia systemu bezpośredniej likwidacji szkód raczej zakłada, że odbyłoby się to według pierwszego z wymienionych modeli². Zakłady ubezpieczeń musiałyby więc wynegocjować i zawrzeć szczegółowe porozumienie regulujące wszystkie aspekty działania systemu w sposób respektujący

¹ M. Monkiewicz, *Bezpośrednia likwidacja szkód – aspekty prawnoporównawcze*, (w:) K. Ludwichowska (red.), *Kompensacja szkód komunikacyjnych. Nowoczesne rozwiązania ubezpieczeniowe*, Warszawa 2011, s. 213–214.

² Warto wszakże odnotować, że Powszechny Zakład Ubezpieczeń SA na początku kwietnia 2014 r. samodzielnie zaczął oferować swoim klientom możliwość bezpośredniej likwidacji szkód, wyrządzonych im przez podmioty, których odpowiedzialność cywilna jest ubezpieczona u innych ubezpieczycieli.

obowiązujące przepisy prawa – w tym prawa o ochronie konkurencji i konsumentów.

Niniejszy artykuł poświęcony jest analizie porozumień ubezpieczycieli o bezpośredniej likwidacji szkód z punktu widzenia prawa antymonopolowego. Omówiony zostanie więc w pierwszej kolejności wpływ tych porozumień na konkurencję na rynku ubezpieczeniowym. Następnie rozważone zostanie, czy porozumienia te mogą wchodzić w zakres zakazu zawierania porozumień ograniczających konkurencję, a jeśli tak, to czy możliwe jest wyłączenie ich spod tego zakazu ze względu na to, że *per saldo* wynika z nich dla konkurencji i konsumentów więcej korzyści niż strat.

2. Pojęcie bezpośredniej likwidacji szkód

Bezpośrednia likwidacja szkód polega na przejściu funkcji badania zasadności roszczeń i wypłaty odszkodowania przez własnego ubezpieczyciela, tj. takiego, z którym poszkodowany zawarł umowę ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej. Roszczenia poszkodowanego nie są więc zaspokajane przez ubezpieczyciela odpowiedzialności cywilnej sprawcy szkody, lecz przez zakład, wybrany przez tego poszkodowanego (w ten sposób, że zawarł z nim swoją umowę ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej). Po wypłacie odszkodowania zakładowi ubezpieczeń poszkodowanego przysługuje w stosunku do zakładu ubezpieczeń sprawcy szkody roszczenie o zwrot wypłaconego świadczenia³. Systemy bezpośredniej likwidacji szkód są szczególnie przydatnym usprawnieniem funkcjonowania ubezpieczeń odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych. W tych ubezpieczeniach szkody – z uwagi na powszechność użycia pojazdów – występują masowo, ponadto samo ubezpieczenie ma charakter obowiązkowy, zatem sytuacja, gdy ubezpieczonym w zakresie odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów jest zarówno sprawca szkody, jak i poszkodowany, jest dość częsta⁴.

3. Praktyka likwidacji szkód jako płaszczyzna konkurencji pomiędzy ubezpieczycielami odpowiedzialności cywilnej

Rozsądny ubezpieczający, dokonując wyboru zakładu, z którym ma zamiar zawrzeć umowę ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej, powinien się kierować przede wszystkim dwoma równorzędnymi i wzajemnie powiązаныmi kryteriami: zakresem oferowanej ochrony ubezpieczeniowej oraz wysokością składki. Z jego punktu widzenia najbardziej istotne jest bowiem to, aby zapewnić sobie możliwie najlepiej dopasowaną do swoich potrzeb ochronę za jak najniższą

³ W odniesieniu do systemu bezpośredniej likwidacji szkód opartego na rozliczeniach ryczałtowych konieczne jest wszakże zastrzeżenie, iż ubezpieczycielowi, który wypłacił świadczenie, jego zwrot przysługuje w takiej wysokości, jaka wynika z przyjętych pomiędzy członkami systemu zasad rozliczeń ryczałtowych.

⁴ M. Monkiewicz, op. cit., s. 222. Autor ten wyjaśnia, że formalnie nie ma przeszkód, aby systemy bezpośredniej likwidacji szkód były tworzone także w celu likwidacji szkód z wszelkich innych ubezpieczeń odpowiedzialności cywilnej, ale zauważa jednocześnie, że od strony praktycznej nie miałyby to większego sensu ze względu na fakt, iż poszkodowany zazwyczaj nie jest w tych przypadkach ubezpieczony.

składkę. Praktyka danego ubezpieczyciela w dziedzinie likwidacji szkód, objętych ubezpieczeniem odpowiedzialności cywilnej, nie ma natomiast dla ubezpieczającego większego znaczenia. To nie on będzie w tym stosunku ubezpieczenia ewentualnym poszkodowanym, więc kwestia sprawności i szybkości likwidacji przez ubezpieczyciela powstałej szkody go nie dotyczy. Dlatego też w dziedzinie ubezpieczeń odpowiedzialności cywilnej praktyka likwidacji szkód, stosowana przez poszczególne zakłady, nie ma większego znaczenia jako płaszczyzna konkurencji pomiędzy nimi.

Prawidłowość, iż praktyka likwidacji szkód nie jest brana pod uwagę przez ubezpieczających w procesie podejmowania przez nich decyzji o zawarciu albo kontynuacji umowy ubezpieczenia z danym ubezpieczycielem, przejawia się szczególnie jaskrawo w dziedzinie obowiązkowych ubezpieczeń odpowiedzialności cywilnej. W tym przypadku państwo stanęło na straży interesów osób poszkodowanych, wymuszając na ubezpieczycielach, poprzez wydanie stosownych przepisów prawa, wysokie standardy likwidacji szkód⁵. W dziedzinie obowiązkowych ubezpieczeń odpowiedzialności cywilnej na znaczeniu traci też zupełnie konkurencja produktowa (dotycząca zakresu udzielanej ochrony), ponieważ warunki ubezpieczenia są *de facto* w każdym zakładzie takie same. W tej sytuacji najważniejszą płaszczyzną walki konkurencyjnej pomiędzy ubezpieczycielami staje się w ubezpieczeniach obowiązkowych wysokość składek⁶.

Powyższa sytuacja zmienia się jednak diametralnie, gdy funkcjonuje system bezpośredniej likwidacji szkód. Ubezpieczający, wybierając zakład, z którym zawrze umowę obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej, przestaje się kierować wyłącznie wysokością składki. W każdej chwili może się bowiem zdarzyć, że sam stanie się poszkodowanym i praktyka likwidacji szkód u wybranego przez niego ubezpieczyciela stanie się dla niego własnym doświadczeniem⁷. Dlatego też zaczyna brać ten aspekt działalności zakładów pod uwagę, czy to wybierając ubezpieczyciela po raz pierwszy, czy też zastanawiając się nad kontynuacją umowy z dotychczasowym.

4. Porozumienia o bezpośredniej likwidacji szkód a zakaz zawierania porozumień ograniczających konkurencję

Jak zostało już zaznaczone wcześniej, bezpośrednia likwidacja szkód wymaga współpracy pomiędzy ubezpieczycielami, która może mieć dwojakie umoco-

⁵ M. Orlicki, *Ubezpieczenia obowiązkowe*, Warszawa 2011, s.429. Chodzi tu przede wszystkim o rozbudowane przepisy art.14 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Dz. U. Nr 124, poz. 1152 z późn. zm.).

⁶ W. Jaworski, *Znaczenie strategii cenowej w działalności zakładów ubezpieczeń działu II*, (w:) J. Handschke (red.), Zeszyty naukowe nr 97: Studia z ubezpieczeń gospodarczych i społecznych, Poznań 2008, s. 27.

⁷ Trafnie ujmują to K. Lewandowska i R. Bedyński, *Likwidacja bezpośrednia*, Miesięcznik Ubezpieczeniowy 12/2009, s. 9, którzy piszą, iż w systemie bezpośredniej likwidacji szkód ubezpieczający „*przestaje być jedynie płatnikiem składki (...), ale staje się klientem, który w każdej chwili może skorzystać z usług swojego ubezpieczyciela*”, a „*płatna składka daje mu realną korzyść, jaką jest możliwość skorzystania z likwidacji szkody przez wybranego przez siebie ubezpieczyciela*”.

wanie prawne. W przypadku, gdy współpraca ta opiera się na regulacjach publicznoprawnych, które nakładają na uczestników rynku ubezpieczeniowego obowiązek zawarcia stosownych porozumień i ramowo określają ich treść, przyjąć należy, że kooperacja zgodna z tymi przepisami jest „wyjęta” z zakresu zastosowania zakazów porozumień ograniczających konkurencję. Znacznie częstszym modelem jest jednak inicjowanie bezpośredniej likwidacji szkód przez ubezpieczycieli, zawierających między sobą stosowne porozumienia i następnie stale kooperujących w oparciu o nie⁸. Powyżej wykazane zostało także, że systemy bezpośredniej likwidacji szkód oddziałują na konkurencję na rynku ubezpieczeniowym. Mamy tu zatem do czynienia z porozumieniami przedsiębiorców, które wywierają wpływ na konkurencję na rynku i z tego względu konieczne jest przeanalizowanie ich zgodności z przepisami prawa ochrony konkurencji i konsumentów, mającymi na celu przeciwdziałanie porozumieniom ograniczającym konkurencję.

Zachowania przedsiębiorców, działających na polskim rynku ubezpieczeniowym, podlegają ocenie z punktu widzenia krajowego i unijnego prawa ochrony konkurencji. W obydwu tych porządkach prawnych obowiązuje zakaz zawierania porozumień ograniczających konkurencję, który brzmi: „zakazane są porozumienia, których celem lub skutkiem jest wyeliminowanie, ograniczenie lub naruszenie w inny sposób konkurencji na rynku właściwym (art. 6 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów; dalej: u.o.k.i.k., art.101 ust.1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej; dalej: TFUE)⁹”.

Da się wskazać dwa punkty styczności bezpośredniej likwidacji szkód z zakazami z art. 6 ust.1 u.o.k.i.k. i art.101 ust. 1 TFUE. Po pierwsze, może ona prowadzić do ujednoczenia wysokości wypłacanych przez ubezpieczycieli odszkodowań, stanowiącej istotny czynnik, jaki potencjalni ubezpieczający biorą pod uwagę przy wyborze oferty. Po drugie, w funkcjonowanie systemu bezpośredniej likwidacji szkód zasadniczo wpisane jest zrównanie kosztów postępowania likwidacyjnego, których wysokość stanowi jeden z czynników decydujących o konkurencyjności ubezpieczycieli.

Pierwsze ze wspomnianych zagrożeń dla konkurencji, związane z bezpośrednią likwidacją szkód, wynika z potrzeby uzgodnienia pomiędzy ubezpieczycielami, przynajmniej w podstawowym zakresie, zasad wypłacania odszkodowań. Potrzeba ta bierze się stąd, iż odszkodowanie wypłaca ubezpieczyciel, który sam nie jest prawnie do tego zobowiązany, ale działa na zlecenie innego ubezpieczyciela, którego prawny obowiązek zapłacenia odszkodowania osobie poszkodowanej wynika z zawartej przez niego umowy ubezpieczenia odpowie-

⁸ M. Monkiewicz, *Bezpośrednia likwidacja szkód z tytułu OC posiadaczy pojazdów mechanicznych. Doświadczenia krajów europejskich*, Wiadomości Ubezpieczeniowe 2009, nr 2, s.154.

⁹ Treść zakazu przytoczona w brzmieniu ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2007 r. Nr 50, poz. 331). Zakaz obowiązujący w prawie unijnym zredagowany jest niemal identycznie. Drobne różnice w redakcji obydwu przepisów nie powodują jednak żadnych różnic w ich treści, stąd przytaczanie brzmienia także art.101 ust.1 TFUE jest zbyteczne.

działności cywilnej¹⁰. Ponieważ ubezpieczyciel, który wykonuje czynności w celu ustalenia istnienia odpowiedzialności lub wysokości świadczenia i następnie wypłaca odszkodowanie, działa w imieniu i na rachunek ubezpieczyciela odpowiedzialnego za szkodę, ten ostatni jest bardzo zainteresowany wynikiem przeprowadzonego postępowania likwidacyjnego. To przecież na nim ostatecznie spocznie ekonomiczny ciężar wypłaconego odszkodowania.

Uzgodnienia pomiędzy ubezpieczycielami dotyczące zasad wypłacania odszkodowań mogą być bardziej lub mniej ścisłe. Z punktu widzenia konkurencji na rynku oraz interesów klientów, im luźniejsze są ustalenia ubezpieczycieli w omawianym zakresie, tym lepiej. Najmniej groźny dla konkurencji wydaje się taki system bezpośredniej likwidacji szkód, w którym rozliczenia pomiędzy ubezpieczycielami następują na podstawie faktycznie wypłaconych odszkodowań, a regres odbywa się na podstawie zasady wzajemnego uznania. Do funkcjonowania tej zasady wystarczający jest taki poziom konsensusu pomiędzy ubezpieczycielami, który pozwala im działać w zaufaniu do decyzji pozostałych.

Konkurencji znacznie bardziej zagraża natomiast system bezpośredniej likwidacji szkód oparty na rozliczeniach ryczałtowych. Polega on na tym, że ustala się z góry kwotę, jaką ubezpieczyciel sprawcy szkody ma obowiązek zwrócić temu zakładowi, który zaspokoił poszkodowanego (swojego klienta)¹¹. Kwota ta jest niezależna od wysokości zapłaconego w konkretnym przypadku odszkodowania, a późniejsze rozliczenie pomiędzy ubezpieczycielami ma charakter zbiorczy: każdy zakład musi zwrócić ową zryczałtowaną kwotę pomnożoną przez ilość szkód zlikwidowanych na jego zlecenie przez pozostałych ubezpieczycieli¹². Przyjęta przez rynek wysokość zryczałtowanej kwoty *de facto* wyznacza poziom odszkodowań, jakie klienci mogą uzyskać, zgłaszając roszczenia w systemie bezpośredniej likwidacji szkód. Im niższa będzie ta kwota, tym niżej ubezpieczyciele będą skłonni szacować wysokość zgłaszanych szkód, na niekorzyść dla swoich klientów.

Koniecznym elementem systemu bezpośredniej likwidacji szkód są także ustalenia ubezpieczycieli dotyczące procedur likwidacji szkód oraz rozliczania kosztów administracyjnych. Powoduje to zbliżenie poziomu tych kosztów u uczestniczących w systemie zakładów, uśrednia się zatem jeden z czynników, który ma wpływ na ich konkurencyjność. W literaturze zwraca się uwagę, że proces ujednoczania procedur likwidacji szkód niekoniecznie musi prowadzić do obniżenia kosztów likwidacji u każdego z ubezpieczycieli w porównaniu z poziomem sprzed porozumienia. W wyniku przystąpienia do systemu, ubezpieczyciel taki straci swoją przewagę konkurencyjną, która umożliwiała mu zdobywanie klientów poprzez przenoszenie na nich korzyści płynących z większej efektywności¹³.

¹⁰ J. Orlicka, M. Orlicki, *Kilka uwag o aspektach prawnych wprowadzania „bezpośredniej” likwidacji szkód w Polsce*, (w:) K. Ludwichowska (red.), *Kompensacja szkód komunikacyjnych...*, s. 213–214.

¹¹ M. Monkiewicz, *Bezpośrednia likwidacja szkód – aspekty...*, s. 219.

¹² K. Lewandowska, R. Bedyński, *op. cit.*, s. 11.

¹³ F. Stancke, *Schadensregulierung und Kartellrecht*, Versicherungsrecht nr 28/2005, s. 1330.

Artykuł 6 ust.1 u.o.k.i k. i art.101 ust.1 TFUE zakazują porozumień, których celem lub skutkiem jest wyeliminowanie, ograniczenie lub naruszenie w inny sposób konkurencji na rynku właściwym. Opisany powyżej sposób oddziaływania porozumień o bezpośredniej likwidacji szkód na konkurencję na rynku ubezpieczeniowym można zakwalifikować jako jej ograniczanie. Wspomniane przepisy wymagają, aby ograniczenie konkurencji było celem lub skutkiem (alternatywa nierozłączna) porozumienia. Tworzenie systemów bezpośredniej likwidacji szkód przez ubezpieczycieli z pewnością nie ma na celu ograniczania konkurencji pomiędzy nimi, ale usprawnianie ich działalności. Systemy te wywołują jednak efekty uboczne w postaci ograniczeń konkurencji na rynku ubezpieczeniowym, stąd też należy uznać, że ograniczenia konkurencji są ich skutkiem w rozumieniu art. 6 ust. 1 u.o.k.i k. i art.101 ust.1 TFUE.

5. Względny charakter zakazu porozumień ograniczających konkurencję: wyłączenia

Zakaz porozumień ograniczających konkurencję zawarty w art. 6 ust. 1 u.o.k.i k. i art. 101 ust. 1 TFUE nie ma bezwzględnego charakteru, ponieważ obydwaj prawodawcy – polski i unijny – przewidzieli odpowiednie, oparte na analizie ekonomicznej instrumenty prawne, pozwalające na odstępianie od niego¹⁴. Niejednokrotnie bowiem porozumienia pomiędzy przedsiębiorcami wymykają się jednoznacznej ocenie – chociaż wywierają skutki antykonkurencyjne i tym samym „wyczerpują dyspozycje antymonopolowych norm zakazujących”, jednocześnie potrafią pociągać za sobą różnorodne korzyści, zdolne przewyższyć owe ujemne następstwa, kiedy „są gospodarczo uzasadnione i prowadzą do zwiększenia ekonomicznej efektywności, czego skutkiem jest wzrost dobrobytu konsumenckiego”¹⁵.

Instrumenty analizy ekonomicznej porozumień opierają się na wyważeniu ich anty- i prokonkurencyjnych skutków. Prawo polskie i unijne określają cztery przesłanki, których kumulatywne spełnienie przez dane porozumienie naruszające zakaz zawierania porozumień ograniczających konkurencję powoduje, że jest ono wyłączone spod tego zakazu (dlatego instrumenty te określa się mianem wyłączeń). Przesłanki wyłączenia zostały określone w art. 8 ust.1 u.o.k.i k. oraz art. 101 ust. 3 TFUE. Zgodnie z tymi przepisami porozumienia są dopuszczalne, jeżeli jednocześnie:

- 1) przyczyniają się do polepszenia produkcji, dystrybucji towarów lub do postępu technicznego lub gospodarczego;
- 2) zapewniają nabywcy lub użytkownikowi odpowiednią część wynikających z porozumień korzyści;

¹⁴ Na ten temat zob. też J. Orlicka, *Cywilnoprawne i antymonopolowe aspekty koasekuracji*, Prawo Asekuracyjne 2007, nr 4, s.71.

¹⁵ E. Kosiński, *Rodzaje i zakres sektorowych wyłączeń zastosowania ogólnych reguł ochrony konkurencji*, Poznań 2007, s.110.

- 3) nie nakładają na zainteresowanych przedsiębiorców ograniczeń, które nie są niezbędne do osiągnięcia tych celów;
- 4) nie stwarzają tym przedsiębiorcom możliwości wyeliminowania konkurencji na rynku właściwym w zakresie znacznej części określonych towarów¹⁶.

Obowiązujące art. 8 ust. 1 u.o.k.i.k. i art.101 ust. 3 TFUE sprawia, że porozumienia, które spełniają przesłanki w nich określone, są z mocy prawa wyłączone spod zakazów zawartych odpowiednio w art. 6 ust. 1 u.o.k.i.k. i art. 101 ust. 1 TFUE. **Przedsiębiorcy, którzy zawierają porozumienie ograniczające konkurencję, muszą samodzielnie ocenić, czy spełnia ono przesłanki wyłączenia, a następnie muszą umieć to wykazać w ewentualnym postępowaniu przed organem ochrony konkurencji, kwestionującym legalność zawartego porozumienia. Spoczywa na nich zatem ciężar dowodu na okoliczność spełnienia przesłanek wyłączenia.**

6. Czy porozumienia o bezpośredniej likwidacji szkód mogą spełniać przesłanki wyłączenia spod zakazu porozumień ograniczających konkurencję?

Pierwsza przesłanka wyłączenia wymaga, aby porozumienie przyczyniało się do „*polepszenia produkcji, dystrybucji towarów lub do postępu technicznego lub gospodarczego*”. Zawarty w niej wymóg można sprowadzić do „*podniesienia efektywności działania*”¹⁷. Przesłanki tej w żadnym razie nie należy zawęzać tylko do indywidualnych korzyści, jakie porozumienie przynosi jego uczestnikom. Aby uznać omawianą przesłankę za spełnioną, porozumienie musi także wywoływać obiektywne pozytywne skutki, takie jak racjonalizacja działalności, obniżenie poziomu cen, polepszenie jakości lub też obsługi klientów¹⁸. Tak rozumiane podnoszenie efektywności działania jest powszechnie przypisywane porozumieniom o bezpośredniej likwidacji szkód. W literaturze zgodnie podkreśla się, że przyczyniają się one do znacznego przyspieszenia postępowania likwidacyjnego oraz obniżenia kosztów administracyjnych z nim związanych¹⁹. Te dwa skutki są ze sobą powiązane w ten sposób, że obniżenie kosztów administracyjnych jest następstwem skrócenia czasu trwania postępowania likwidacyjnego. Zwraca się także uwagę na to, że **sprawnie działający system bezpośredniej likwidacji szkód jest niejako „wizy-**

¹⁶ Przesłanki przytoczone w art. 8 ust. 1 u.o.k.i.k. Drobne odmienności redakcyjne w sformułowaniu tych przesłanek w art. 101 ust. 3 TFUE nie powodują żadnych różnic merytorycznych, stąd przytaczanie brzmienia także tego przepisu nie jest konieczne.

¹⁷ D. Miąsik, (w:) T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 462.

¹⁸ H. J. Bunte, *Kartellrecht*, München 2003, s. 378.

¹⁹ D. Frala, *Direct claims settlement system in third-party motor insurance in Belgium*, (w:) K. Ludwichowska (red.), *Kompensacja szkód komunikacyjnych...*, s. 173; A. Guardiola, M. Mascaraque, *Direct claims settlement system in third party motor insurance in Spain*, (w:) K. Ludwichowska (red.), *Kompensacja szkód komunikacyjnych...*, s. 191; G. S. Tzanis, *Direct claims settlement system in third-party motor insurance in Greece*, (w:) K. Ludwichowska (red.), *Kompensacja szkód komunikacyjnych...*, s. 98; M. Monkiewicz, *Bezpośrednia likwidacja szkód z tytułu...*, s. 156.

tówką” rynku ubezpieczeniowego i może poprawiać jego wizerunek w oczach klientów, co przekłada się na ich większe zainteresowanie ubezpieczaniem się²⁰. Na ciekawą zaletę dla ubezpieczycieli systemu bezpośredniej likwidacji szkód zwrócił uwagę M. Monkiewicz: w tym systemie „ewentualne wyłudzenia i oszustwa ubezpieczeniowe stają się dziełem własnych ubezpieczonych, a nie «emigrantów». Może to zakładom ubezpieczeń służyć jako istotna wskazówka przy kształtowaniu ich docelowych portfeli ubezpieczeniowych, gdyż ich jakość przełoży się wprost na ich wynik finansowy”²¹.

Zgodnie z drugą przesłanką z art. 8 ust. 1 u.o.k.i.k. i art. 101 ust. 3 TFUE, z wyłączenia korzystają takie porozumienia, które „zapewniają nabywcy lub użytkownikowi odpowiednią część wynikających z [tych – J.O.] porozumień korzyści”. Konieczne jest zatem nie tylko przysporzenie przez porozumienie „korzyści ogólnych, lecz ponadto spłynięcie ich na konsumentów”²², przy czym generalną zasadą jest, iż ich sytuacja musi być lepsza niż przed zawarciem porozumienia²³.

W kontekście porozumień, dotyczących bezpośredniej likwidacji szkód, przez nabywców lub użytkowników, o których mowa w przepisach, należy rozumieć ubezpieczających i poszkodowanych (*de facto* chodzi tu o te same podmioty, tylko występujące w podwójnej roli). Korzyści, jakie odnoszą one jako ubezpieczający są konsekwencją obniżenia kosztów administracyjnych ubezpieczycieli – powinno ono znaleźć swoje odbicie w obniżonej wysokości składek²⁴. Do korzyści odczuwanych przez poszkodowanych należy natomiast przede wszystkim przyspieszenie postępowania likwidacyjnego. W literaturze wskazuje się także, że dzięki możliwości zgłoszenia szkody swojemu ubezpieczycielowi odpowiedzialności cywilnej poszkodowany jest „lepiej obsłużony”, poprawia się także relacja i komunikacja pomiędzy nim a jego ubezpieczycielem²⁵.

Zgodnie z trzecią przesłanką wyłączenia, porozumienie nie może nakładać na zainteresowanych przedsiębiorców ograniczeń, które nie są niezbędne do osiągnięcia wynikających z niego korzyści (wymóg proporcjonalności). Dopuszczalne jest zatem obciążanie stron tylko takimi obowiązkami, które są „absolutnie konieczne”²⁶, przy czym pod tym kątem należy oceniać treść, nasilenie oraz czas trwania tych obowiązków²⁷. Ponadto musi zostać stwierdzone, że nie ma żadnych innych racjonalnych z ekonomicznego punktu widzenia, a zarazem

²⁰ A. Guardiola, M. Mascaraque, op. cit., s. 191–192; G. S. Tzanis, op. cit., s. 198.

²¹ M. Monkiewicz, *Bezpośrednia likwidacja szkód z tytułu...*, s. 155.

²² E. Piontek, *Prawo konkurencji EWG*, Warszawa 1984, s. 211.

²³ M. Bychowska, *Zakaz praktyk ograniczających konkurencję. Kompetencje Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Komisji Europejskiej od dnia 1 maja 2004 r.*, Warszawa 2004, s.13.

²⁴ H. J. Bunte, F. Stancke, *Leitfaden Versicherungskartellrecht*, Karlsruhe 2004, s. 2.

²⁵ M. Monkiewicz, *Bezpośrednia likwidacja szkód z tytułu...*, s. 156.

²⁶ M. Bychowska, op. cit., s.13.

²⁷ E. Modzelewska-Wąchal, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów— komentarz*, Warszawa 2002, s. 92.

mniej restrykcyjnych środków do uzyskania tych korzyści, niż analizowane porozumienie²⁸.

W kontekście porozumień o bezpośredniej likwidacji szkód do ograniczeń, spełniających wymóg proporcjonalności, można zaliczyć ujednoczenie pomiędzy ubezpieczycielami kosztów postępowań likwidacyjnych (innych niż wypłacone odszkodowania). Jest to jeden z podstawowych warunków sprawnego funkcjonowania systemu bezpośredniej likwidacji szkód, znacznie przyspieszający dokonywanie rozliczeń regresowych, który przy tym nie wywiera bezpośredniego wpływu na sytuację poszkodowanych. Nieco trudniej natomiast zakwalifikować jako zgodne z przesłanką proporcjonalności uzgadnianie pomiędzy ubezpieczycielami wysokości odszkodowań, w szczególności, że do funkcjonowania systemów bezpośredniej likwidacji szkód wystarczająca jest zasada wzajemnego uznawania decyzji o wypłacie i wysokości odszkodowania. Wyłączenie spod zakazu systemu bezpośredniej likwidacji szkód, w którym ubezpieczyciele ujednoczili wysokość odszkodowań, wymagałoby wykazania, że przynosi on znacznie większe korzyści, niż system, w którym takiego ujednoczenia brak. Zdaniem Komisji Europejskiej wyłączenie takiego systemu jest jednak możliwe²⁹.

Czwarta przesłanka wyłączenia zawiera wymóg, aby porozumienie nie stwarzało przedsiębiorcom „możliwości wyeliminowania konkurencji na rynku właściwym w stosunku do znacznej części określonych towarów”. Przepis ten zakazuje zatem wystąpienia „najdalej idącego skutku antykonkurencyjnego”, polegającego na tym, że samodzielni dotychczas przedsiębiorcy całkowicie lub w bardzo dużym stopniu rezygnują z dalszej rywalizacji pomiędzy sobą³⁰. Przesłanka ta jest odzwierciedleniem przekonania, że krótkoterminowe korzyści nie mogą przesłaniać długoterminowych strat związanych z wyeliminowaniem konkurencji³¹.

Do oceny spełnienia omawianej tu przesłanki w kontekście bezpośredniej likwidacji szkód nie nadaje się raczej kryterium wielkości udziału w rynku uczestników porozumienia. Wynika to z faktu, że celowość porozumień o bezpośredniej likwidacji szkód wzrasta wraz z zaangażowaniem się

²⁸ Por. pkt 75 Wytucznych Komisji w sprawie stosowania art. 81 ust. 3 Traktatu (*Guidelines on the application of Article 81(3) of the Treaty*), Dz. Urz. UE C 101 z 27.04.2004, s. 97.

²⁹ W pkt 44 Raportu Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego funkcjonowania rozporządzenia Komisji nr 3932/92 w sprawie stosowania art. 85 ust. 3 Traktatu do niektórych kategorii porozumień, decyzji i praktyk uzgodnionych w sektorze ubezpieczeniowym (*Report to the European Parliament and to the Council on the operation of Commission Regulation N° 3932/92 concerning the application of Article 81 (ex-Article 85), paragraph 3, of the Treaty to certain categories of agreements, decisions and concerted practices in the field of insurance*), COM (1999) 192, organ ten przywołuje notyfikowany mu przypadek hiszpańskiego porozumienia o bezpośredniej likwidacji szkód, w którym przyjęto zasadę rozliczeń regresowych na zasadzie ryczałtu. W odniesieniu do tego m.in. porozumienia Komisja stwierdziła, że korzyści, jakie pociągało ono za sobą, rekompensowały możliwe niekorzyści.

³⁰ K. Kohutek, (w:) K. Kohutek, M. Sieradzka, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów – komentarz*, Warszawa 2008, s. 320.

³¹ A. Jones, B. Sufirin, *EC Competition law*, 2008, s. 281.

w nie kolejnych ubezpieczycieli. Omawianą przesłankę spełni zapewne porozumienie o bezpośredniej likwidacji szkód ograniczone np. jedynie do szkód nie przekraczających określonej, zazwyczaj niewielkiej wysokości, lub też ograniczone do szkód jedynie określonego rodzaju (np. tylko w pojeździe).

Z powyższego wynika, że porozumienia dotyczące bezpośredniej likwidacji szkód, które naruszają zakazy z art. 6 ust. 1 u.o.k.i.k. oraz art. 101 ust. 1 TFUE, mogą zostać spod nich wyłączone. Możliwe jest bowiem takie ukształtowanie tych porozumień, aby spełniały przesłanki z art. 8 ust. 1 u.o.k.i.k. i art. 101 ust. 3 TFUE.

7. Celowość udzielenia wyłączenia grupowego

Zarówno w krajowym, jak i w unijnym porządku prawnym występuje instytucja wyłączeń grupowych udzielanych w drodze rozporządzenia odpowiednio Rady Ministrów albo Komisji Europejskiej. Rozporządzenie takie dotyczy zawsze określonej kategorii porozumień, co oznacza, że odnosi się do z góry nieoznaczonej liczby przypadków. Normy zawarte w tych rozporządzeniach mają charakter domniemań prawnych³². Ich treścią jest skierowany do sądów i organów ochrony konkurencji nakaz przyjęcia, że porozumienia o cechach określonych w rozporządzeniu spełniają przesłanki wyłączenia – następuje tym samym zdjęcie ciężaru dowodu na tę okoliczność ze stron porozumienia. Jedyne, co muszą wykazać przedsiębiorcy, to stanowiący podstawę domniemania fakt, iż porozumienie wchodzi w zakres zastosowania norm danego rozporządzenia o wyłączeniach grupowych, co z pewnością jest dowodem znacznie łatwiejszym do przeprowadzenia, niż dowód, że zawarte pomiędzy nimi porozumienie spełnia wszystkie cztery przesłanki wyłączenia. Wyłączenia grupowe są więc instrumentem bardzo pomocnym dla przedsiębiorców, którzy chcą – ograniczając konkurencję – kooperować w danej dziedzinie, bez narażania się na sankcje ze strony organów ochrony konkurencji.

Na poziomie unijnym Komisja Europejska, mimo legitymowania się stosownym upoważnieniem od Rady, zawartym w jej rozporządzeniu kompetencyjnym nr 1534/91³³, nigdy nie zdecydowała się udzielić wyłączenia grupowego dla porozumień pomiędzy przedsiębiorcami z sektora ubezpieczeniowego, dotyczących bezpośredniej likwidacji szkód³⁴ (jak dotychczas Komisja trzykrotnie skorzystała z udzielonego jej upoważnienia, wydając rozporządzenia wykonaw-

³² J. Zwiener, *Die Auswirkungen der Verordnung Nr. 1/2003 auf das europäische und deutsche Kartellverfahren*, Frankfurt am Main 2005, s. 152.

³³ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1534/91 z dnia 31 maja 1991 r. w sprawie stosowania art. 85 ust. 3 Traktatu do niektórych kategorii porozumień, decyzji i praktyk uzgodnionych w sektorze ubezpieczeniowym, Dz. U. WE L 143 z 7.06.1991 s.1, Polskie Wydanie Specjalne, rozdział 8, t. 1, s. 68.

³⁴ Artykuł 1 ust. 1 lit. d rozporządzenia nr 1534/91 upoważnia Komisję do grupowego wyłączenia porozumień pomiędzy przedsiębiorcami z sektora ubezpieczeniowego dotyczących zaspokajania roszczeń – w tym określeniu mieszczą się m.in. porozumienia dotyczące bezpośredniej likwidacji szkód.

cze nr 3932/92³⁵, nr 358/2003³⁶ oraz nr 267/2010³⁷). Na przestrzeni bez mała ćwierćwiecza, jakie upłynęło od wydania rozporządzenia kompetencyjnego Rady, zmianie uległy jednak deklarowane przez Komisję powody takiego zachowania. Przez długi czas organ ten motywował niewykorzystanie kompetencji w zakresie bezpośredniej likwidacji szkód brakiem wystarczających doświadczeń w indywidualnych sprawach³⁸. Obecnie Komisja wycofuje się z polityki wspierania rozwoju rynku ubezpieczeniowego przy pomocy instrumentu sektorowego wyłączenia grupowego, czego wyrazem jest najnowsze rozporządzenie wyłączające nr 267/2010, w którym znalazło się już miejsce tylko dla dwóch z czterech dotychczas wyłączanych kategorii porozumień³⁹. Nieobjęcie po raz kolejny rozporządzeniem wykonawczym porozumień dotyczących bezpośredniej likwidacji szkód pozostaje w zgodzie z tą nową tendencją. Komisja obecnie uznaje, że skoro dotychczas ubezpieczyciele je zawierający obywali się bez pomocy rozporządzenia o wyłączeniach grupowych, to będą w stanie dalej funkcjonować w ten sposób. Brak udogodnienia w postaci wyłączenia grupowego nie niesie, jej zdaniem, ryzyka obniżenia poziomu współpracy w tym zakresie, a z wprowadzeniem wyłączenia Komisja nie wiąże koniecznego skutku w postaci podwyższenia się tego poziomu.

W polskim porządku prawnym brak jest odpowiednika rozporządzenia kompetencyjnego Rady nr 1534/91. Zgodnie z art. 8 ust. 3 u.o.k.i k., Rada Ministrów może, w drodze rozporządzenia, wyłączyć określone rodzaje porozumień, naruszających zakaz z art. 6 ust. 1 i spełniających przesłanki z art. 8 ust. 1, biorąc pod uwagę korzyści, jakie mogą one przynieść. W przeciwieństwie do kompetencji Komisji, której zakres jest zawężony do kategorii porozumień wymienionych w rozporządzeniach kompetencyjnych Rady, upoważnienie ustawowe

³⁵ Rozporządzenie Komisji nr 3932/92 z dnia 21 grudnia 1992 r. w sprawie stosowania art. 85 ust. 3 Traktatu do niektórych kategorii porozumień, decyzji i praktyk uzgodnionych w sektorze ubezpieczeniowym (*Commission Regulation (EEC) No 3932/92 of 21 December 1992 on the application of Article 85(3) of the Treaty to certain categories of agreements, decisions and concerted practices in the insurance sector*), Dz. Urz. WE L 398 z 31.12.1992, s. 7.

³⁶ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 358/2003 z dnia 27 lutego 2003 r. w sprawie stosowania art. 81 ust. 3 Traktatu do niektórych kategorii porozumień, decyzji i praktyk uzgodnionych w sektorze ubezpieczeniowym, Dz. Urz. UE L 53 z 28.02.2003, s. 8, Polskie Wydanie Specjalne, rozdział 8, t. 2, s. 230.

³⁷ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 267/2010 w sprawie stosowania art. 101 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do kategorii porozumień, decyzji i praktyk uzgodnionych w sektorze ubezpieczeniowym, Dz. Urz. UE L 83 z 30.03.2010, s. 1.

³⁸ Zob. pkt 2 preambuły do rozporządzenia nr 3932/92 i pkt 3 preambuły do rozporządzenia nr 358/2003.

³⁹ W rozporządzeniach nr 3932/92 i nr 358/2003 Komisja udzieliła wyłączenia dla następujących czterech kategorii porozumień: 1) ustalania wspólnych podstaw tarif składek na podstawie wspólnie opracowanych danych statystycznych lub liczby zgłoszonych roszczeń; 2) ustalania standardów ogólnych warunków ubezpieczeń; 3) wspólnego ubezpieczenia od pewnych typów ryzyka; 4) badania i zatwierdzania urządzeń zabezpieczających. W aktualnie obowiązującym rozporządzeniu nr 267/2010 wyłączone grupowo zostały już tylko porozumienia należące do pierwszej i trzeciej z wymienionych wyżej kategorii – szerzej na temat rozporządzenia nr 267/2010 zob. J. Orlicka, *Nowe rozporządzenie Komisji Europejskiej wyłączające grupowo spod unijnego zakazu karteli porozumienia zawierane w sektorze ubezpieczeniowym*, Prawo Asekuracyjne 2010, nr 2, s.78.

dla Rady Ministrów nie jest w żaden sposób ograniczone przedmiotowo. Mimo to, Rada Ministrów w dziedzinie ubezpieczeń, jak do tej pory, wydawała tylko przepisy ściśle wzorowane na rozporządzeniach wykonawczych Komisji⁴⁰. Skoro zaś te ostatnie akty prawne nie określały warunków wyłączenia grupowego dla porozumień ubezpieczycieli dotyczących bezpośredniej likwidacji szkód, siłą rzeczy brakowało (i ciągle brakuje) takich przepisów również na poziomie krajowym. Polski ustawodawca jest oczywiście samodzielny w kształtowaniu polityki konkurencji na krajowym rynku ubezpieczeń. Jeśli jego dotychczasowe decyzje co do zakresu wyłączeń grupowych dla tego sektora pokrywały się z decyzjami prawodawcy unijnego, nie było to wynikiem obowiązku podjęcia ich w tym kształcie, tylko uznania, że kierunek, w którym zmierza Komisja, jest słuszny także w realiach krajowego rynku ubezpieczeń. Nic nie stoi zatem formalnie na przeszkodzie, aby – **mając na względzie ewentualne potrzeby rynku polskiego – ustawodawca krajowy uznał, że najlepszym instrumentem, jaki może dać ubezpieczycielom w celu zaspokojenia ich potrzeb, jest udzielenie wyłączenia grupowego dla danej kategorii porozumień.**

Jak zaznaczono powyżej, proces tworzenia w Polsce systemu bezpośredniej likwidacji szkód, opartego na porozumieniu pomiędzy ubezpieczycielami, musi uwzględniać także obowiązujące regulacje antymonopolowe. W państwach, w których dotychczas takie systemy powstały, porozumienia pomiędzy ubezpieczycielami były konsultowane z organami ochrony konkurencji na etapie ich projektowania⁴¹. Być może warto rozważyć, czy najlepszym sposobem ukształtowania środowiska prawnego dla funkcjonowania w Polsce systemu bezpośredniej likwidacji szkód nie byłoby udzielenie przez Radę Ministrów wyłączenia grupowego dla tej kategorii porozumień. Stosowne przepisy mogłyby zapewne powstać przy współpracy Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z przedstawicielami rynku ubezpieczeniowego, wytyczając model

⁴⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 lipca 2002 r. w sprawie wyłączenia niektórych kategorii porozumień, zawieranych między przedsiębiorcami prowadzącymi działalność ubezpieczeniową spod zakazu porozumień ograniczających konkurencję (Dz. U. z 2002 r. Nr 137, poz. 1151) było wzorowane na rozporządzeniu Komisji nr 3932/92; rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 lipca 2007 r. w sprawie wyłączenia niektórych rodzajów porozumień, zawieranych pomiędzy przedsiębiorcami prowadzącymi działalność ubezpieczeniową, spod zakazu porozumień ograniczających konkurencję (Dz. U. z 2007 r. Nr 137, poz. 964) było wzorowane na rozporządzeniu Komisji nr 358/2003, a obecnie obowiązujące rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 marca 2011 r. w sprawie wyłączenia niektórych rodzajów porozumień, zawieranych między przedsiębiorcami prowadzącymi działalność ubezpieczeniową, spod zakazu porozumień ograniczających konkurencję (Dz. U. z 2011 r. Nr 67, poz. 355), jest wzorowane na rozporządzeniu Komisji nr 267/2010.

⁴¹ O poprzedzających utworzenie systemu bezpośredniej likwidacji szkód w Belgii „negocjacjiach ubezpieczycieli pomiędzy sobą, a później pomiędzy ubezpieczycielami a władzami” wspomina D. Frala, *Direct claims settlement system...*, s.170. G. Pietrafesa i F. Cipolloni, *Direct claims settlement system in third-party motor insurance in Italy* [w:] K. Ludwichowska (red.), *Kompensacja szkód komunikacyjnych...*, s. 177–178 wymieniają „władze antymonopolowe” wśród podmiotów zaangażowanych w tworzenie systemu bezpośredniej likwidacji szkód we Włoszech. Porozumienie hiszpańskiego rynku ubezpieczeniowego było notyfikowane Komisji Europejskiej – zob. przypis 29.

bezpośredniej likwidacji szkód „bezpieczny” z punktu widzenia prawa ochrony konkurencji i konsumentów.

W tym kontekście warto zwrócić uwagę na najświeższe wydarzenia na rynku ubezpieczeniowym. W dniu 8 maja 2014 r. Walne Zgromadzenie Polskiej Izby Ubezpieczeń podjęło decyzję o wdrożeniu bezpośredniej likwidacji szkód w drodze porozumienia. Spotkało się to z poparciem Komisji Nadzoru Finansowego, wyrażonym w jej wystąpieniu do Izby z dnia 12 maja 2014 r. W owym dokumencie Komisja „ze względu na istotny charakter proponowanego rozwiązania” zwróciła się do samorządu ubezpieczycieli o przedstawienie jej do dnia 30 września 2014 r. szczegółowych założeń przyszłego porozumienia, co zapewne ma na celu m. in. zapewnienie zgodności tego porozumienia z obowiązującym prawem.

dr Justyna Orlicka

prawnik w Kancelarii Radcy Prawnego Marcin Orlicki, Poznań

Direct Claims Settlement Based on the Agreement between Insurers – Remarks from the Competition Law Perspective

The present article is devoted to the overview of the insurers' agreements on direct claims settlement from the point of view of competition and consumer protection law (antitrust law). Firstly, the impact of these agreements on competition in the insurance market has been studied. Secondly, it has been shown that this influence can be classified as a restriction of competition on the relevant market, prohibited by both national and the EU legislations. Furthermore, because the two legal orders allow the exemption of certain agreements from the prohibition due to the fact that on balance they bring consumers and competition more benefits than losses, it has been analysed in the article whether the agreements on direct claims settlement meet the conditions justifying their exemption.

Keywords: direct claims settlement, prohibition of restrictive agreements, block exemption.