



**PREZES
URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
TOMASZ CHRÓSTNY**

Warszawa, 24 września 2025 r.

DOZIK-4.053.1.2025.KJ2



Szanowni Państwo,

w odpowiedzi na pismo z 19 maja 2025 r. zawierające propozycję wystąpienia legislacyjnego w celu doprecyzowania ochrony konsumenta w relacjach pośrednich oraz uregulowania transparentności umów ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej zawieranych przez spółdzielnie i wspólnoty mieszkaniowe, a także uzupełniające je pismo z 23 czerwca 2025 r., uprzejmie informuję, co następuje.

Analiza postulatów przedstawionych w Państwa pismach wskazuje, że dotyczą one praktyki zakładów ubezpieczeń polegającej na zawieraniu w ogólnych warunkach umów ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej spółdzielni mieszkaniowych postanowień przewidujących wycenę szkody według wartości rzeczywistej. Stoją Państwo na stanowisku, że prowadzi to do systemowego zaniżania wysokości odszkodowań wypłacanych poszkodowanym właścicielom mieszkań i oczekują Państwo zmian legislacyjnych, które rozszerzyłyby zakres ochrony osób poszkodowanych.

W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że w niniejszym piśmie odniesiono się wyłącznie do tych żądań, które mieszczą się w zakresie właściwości Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej jako: „Prezes Urzędu”). W pozostałym zakresie Państwa petycja została przekazana do Ministerstwa Finansów oraz Ministerstwa Rozwoju i Technologii celem przeanalizowania zgłoszonych postulatów w kontekście przepisów pozostających we właściwości tych resortów.

W tym miejscu wyjaśniam, że Prezes Urzędu jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów, a zakres jego kompetencji został określony w ustawie z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2024 r. poz. 1616; dalej jako: „ustawa o.k.k.”). Prezes Urzędu podejmuje działania mające na celu przeciwdziałanie praktykom naruszającym zbiorowe interesy konsumentów oraz stosowaniu niedozwolonych postanowień wzorców umów – nie jest jednak uprawniony do podejmowania działań na rzecz konsumentów w sprawach indywidualnych.

Jednym z Państwa postulatów jest zmiana interpretacji obowiązującego prawa przez Prezesa Urzędu, tak aby „uwzględniała nowoczesne pojęcie konsumenta jako podmiotu funkcjonalnie poszkodowanego”. Jak rozumiemy, chcieliby Państwo, aby Prezes Urzędu rozszerzył ochronę przyznaną konsumentom na poszkodowanych dochodzących od ubezpieczycieli roszczeń z tytułu OC sprawcy szkody.

Odnosząc się do tej propozycji pragnę wyjaśnić, że art. 4 pkt 12 ustawy o.k.k. odwołuje się do definicji zawartej w art. 22¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2024 r. poz. 1061; dalej jako: „k.c.” lub „Kodeks cywilny”), zgodnie z którą za konsumenta uważa się osobę fizyczną dokonującą z przedsiębiorcą czynności prawnej niezwiązanej bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową. Oznacza to, że działanie przedsiębiorcy może być praktyką naruszającą zbiorowe interesy konsumentów tylko wówczas, gdy jest skierowane do konsumentów w tym rozumieniu. Podobnie, dokonywana przez Prezesa Urzędu kontrola wzorców umów obejmuje swoim zakresem, poza wyjątkami określonymi w art. 385⁵ k.c., umowy pomiędzy przedsiębiorcą a konsumentem.

W aktualnym stanie prawnym Prezes Urzędu nie ma zatem podstaw, aby przepisy o zbiorowych interesach konsumentów i niedozwolonych postanowieniach wzorców umów stosować w odniesieniu do osób fizycznych, które nie dokonują czynności prawnej z przedsiębiorcą. Taka wykładnia w istotny sposób rozszerzałaby kompetencje Prezesa Urzędu poza przyznane mu ustawowo uprawnienia. Jednocześnie należy podkreślić, że ewentualne modyfikacje definicji konsumenta, jako materii uregulowanej w Kodeksie cywilnym, pozostają w gestii Ministra Sprawiedliwości. W razie podjęcia przez Ministra prac legislacyjnych w tej kwestii Prezes Urzędu deklaruje gotowość do udziału w analizach i pracach nad tym zagadnieniem.

Szeroka interpretacja byłaby jednak sprzeczna z orzecznictwem Sądu Najwyższego. W uchwale z dnia 9 września 2015 r., III SZP 2/15, OSNP 2017/1/11 Sąd Najwyższy uznał, że poszkodowany będący osobą fizyczną, nieprowadzący działalności gospodarczej, dochodzący roszczenia od ubezpieczyciela w ramach odpowiedzialności gwarancyjnej z tytułu umowy obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych, nie jest konsumentem w rozumieniu art. 24 w zw. z art. 4 pkt 12 ustawy o.k.k. w zw. z art. 22¹ k.c. Podobnie w uchwale 7 sędziów z dnia 17 listopada 2011 r., III CZP 5/11, OSNC 2012/3/28 Sąd Najwyższy wskazał, że osoba poszkodowana nie jest konsumentem usługi ubezpieczeniowej, mimo że w świetle obowiązujących przepisów może wystąpić z roszczeniem nie tylko przeciwko ubezpieczonemu sprawcy szkody, lecz również z *actio directa* przeciwko ubezpieczycielowi. Wobec powyższego, Prezes Urzędu nie znajduje podstaw do przyjęcia postulowanej przez Państwa interpretacji.

Kolejna propozycja to wprowadzenie nowego przepisu do ustawy o.k.k., zgodnie z którym za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów byłyby uznawane działania lub zaniechania przedsiębiorcy, które w sposób powtarzalny i systemowy wywierają skutki prawne i ekonomiczne wobec osób fizycznych, które nie są stroną zawartej umowy, lecz których interesy zostały objęte jej zakresem lub które ponoszą skutki jej wykonania. Ponadto, proponują Państwo objęcie ochroną konsumentów, którzy nie są stroną umowy, lecz ponoszą konsekwencje decyzji podmiotów zbiorowych zawierających umowy na ich rzecz.

Choć intencja zapewnienia ochrony konsumenckiej możliwie szerokiemu kręgowi podmiotów jest zrozumiała i zasługuje na uwagę, to jednak postulowana zmiana budzi istotne wątpliwości. Zaproponowana definicja praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów obejmowałaby potencjalnie każdą sytuację, w której przedsiębiorcy w jakikolwiek sposób oddziałują na osoby fizyczne. Taka konstrukcja osłabiałaby przewidywalność prawa, utrudniała jego skuteczne egzekwowanie i rozmywała granice odpowiedzialności przedsiębiorcy. Z perspektywy organu odpowiedzialnego za realizację zadań w zakresie ochrony zbiorowych interesów konsumentów, kluczowe znaczenie ma zachowanie wyraźnych i przewidywalnych kryteriów stosowania przepisów.

Art. 24 ust. 2 ustawy o.k.k. definiuje praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów określając, że przestankami jej wystąpienia są: bezprawność działania przedsiębiorcy oraz godzenie działaniem w zbiorowe interesy konsumentów.

Uwagi Prezesa Urzędu o stosowaniu przepisów o ochronie zbiorowych interesów konsumentów oraz o niedozwolonych postanowieniach wzorców umów w odniesieniu do osób fizycznych, które nie dokonują czynności prawnej z przedsiębiorcą przedstawiono już powyżej.

Należy wskazać, że w prawie ubezpieczeń występuje instytucja umowy ubezpieczenia na cudzy rachunek (art. 808 k.c.), w przypadku której ubezpieczony nie jest co do zasady konsumentem, jednak w przypadku którego ochrona konsumencka jest w zakresie określonym w przepisach (art. 808 par. 5 k.c.) rozszerzona także na ubezpieczonego. „Interesy” ubezpieczonego mogą zostać objęte zakresem umowy ubezpieczenia na cudzy rachunek, jak również „skutki wykonania takiej umowy” mogą dotyczyć ubezpieczonego niebędącego ubezpieczającym. W odniesieniu do ubezpieczonych, kluczowe jest przyznanie ubezpieczonym ochrony analogicznej do sytuacji konsumenta¹.

W kategorii poszkodowanych, którzy za sprawą umowy zawartej przez ubezpieczającego, zyskują możliwość dochodzenia odszkodowania bezpośrednio od ubezpieczyciela, należy wskazać, że nie tracą oni możliwości dochodzenia odszkodowania bezpośrednio od sprawcy. Zakres roszczeń przysługujących poszkodowanemu wobec ubezpieczyciela wyznacza umowa ubezpieczenia OC. Ubezpieczyciel w ramach odpowiedzialności gwarancyjnej nie może ponosić szerszej odpowiedzialności, niż ta do jakiej zobowiązał się w umowie ubezpieczenia. Natomiast sprawca szkody, w tym ubezpieczający, ponosi odpowiedzialność niezależnie od wyłączeń lub ograniczeń przewidzianych w OWU ubezpieczyciela².

Prześłanka bezprawności z art. 24 ust. 2 ustawy o.k.k. oznacza sprzeczność z prawem lub dobrymi obyczajami i jest wymagana, by Prezes Urzędu mógł stwierdzić wystąpienie praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów. W kontekście ubezpieczeń oznacza to uwzględnianie przez Prezesa Urzędu przy ustalaniu wystąpienia ww. przestanki m.in. orzecznictwa sądowego w zakresie ustalania odszkodowań. Ostatecznie bowiem to sądy powszechne są uprawnione do orzekania o wysokości należnego odszkodowania. W tym miejscu warto zaznaczyć, że w orzecznictwie nie budzi wątpliwości, że w razie uszkodzenia lub zniszczenia rzeczy używanych należy wziąć pod uwagę stopień ich zużycia.

¹ Jan Ulański, Czy ubezpieczonemu przysługuje status konsumenta w świetle przepisów kodeksu cywilnego?, IKAiR, 2018 r., nr 6(7).

² Per analogiam, uchwała z dnia 9 września 2015 r., III SZP 2/15, OSNP 2017/1/11.

Niezależnie od tego, proponowana zmiana nie odniosłaby spodziewanego przez Państwa rezultatu. Postępowanie likwidacyjne obejmuje bowiem szereg czynności o indywidualnym charakterze (takich jak zbadanie konkretnych warunków zdarzenia, wycena zniszczonego mienia, ustalenie odpowiedzialności sprawcy szkody i weryfikacja zakresu ochrony wynikającego z polisy) i z natury stanowi sprawę indywidualną. Innymi słowy, nawet przyznanie poszkodowanym statusu konsumenta nie otworzyłoby dla Prezesa Urzędu możliwości działania w sprawach poszkodowanych w zakresie wycen w indywidualnych postępowaniach likwidacyjnych.

Warto też zaznaczyć, że osoby poszkodowane dochodzące roszczeń w ramach umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej są objęte ochroną przewidzianą w ustawie z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego, o Rzeczniku Finansowym i Funduszu Edukacji Finansowej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1109 ze zm.). Osoba fizyczna uprawniona z tytułu umowy ubezpieczenia jest bowiem klientem podmiotu rynku finansowego – nawet jeśli nie przysługuje jej status konsumenta, zaś podejmowanie działań w zakresie ochrony klientów podmiotów rynku finansowego należy do kompetencji Rzecznika Finansowego. Rzecznik Finansowy może rozpatrywać wnioski w sprawach indywidualnych wniesionych na skutek nieuwzględnienia roszczeń klienta przez podmiot rynku finansowego w trybie rozpatrywania reklamacji, jak również stwarza możliwość polubownego i pojednawczego rozstrzygania sporów między klientami podmiotów rynku finansowego a tymi podmiotami.

Kolejny z Państwa postulatów, to propozycja, aby do ustawy o.k.k. dodać nowy przepis, zgodnie z którym każda osoba fizyczna będzie mogła zgłosić do Prezesa Urzędu podejrzenie stosowania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, w tym dotyczącej osób nie będących formalnie stroną umowy, lecz ponoszących skutki jej wykonania. Zgodnie z proponowanym przepisem Prezes Urzędu byłby zobowiązany do rozpatrzenia zgłoszenia oraz poinformowania zgłaszającego o podjętych działaniach lub ich braku w terminie 60 dni.

Odpowiadając na tę propozycję pragnę zwrócić uwagę, że powyższa kwestia została już uregulowana w art. 100 ustawy o.k.k. Zgodnie z tym przepisem, każdy może zgłosić Prezesowi Urzędu zawiadomienie dotyczące podejrzenia stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Złożenie zawiadomienia nie jest zatem uzależnione od wykazania interesu prawnego czy faktycznego i może być dokonane przez różne podmioty o dowolnym statusie prawnym (osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej).

W dalszej kolejności wyjaśniam, że zgodnie z art. 100 w zw. z art. 86 ust. 4 ustawy o.k.k. w zw. z art. 35–37 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 572 ze zm.) Prezes Urzędu powinien rozpatrzyć zawiadomienie i przekazać zgłaszającemu na piśmie informację o sposobie jego rozpatrzenia bez zbędnej zwłoki – jeżeli załączone dowody jednoznacznie wskazują na konieczność wszczęcia postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. W pozostałych przypadkach zawiadomienie powinno być rozpatrzone w ciągu jednego miesiąca, a w przypadkach szczególnie skomplikowanych – w ciągu 2 miesięcy.

Ostatnia z Państwa propozycji zmian ustawy o.k.k. dotyczy wprowadzenia zakazu wywierania jakichkolwiek form presji prawnej, administracyjnej lub organizacyjnej na osobę

fizyczną, która zgłasza lub sygnalizuje problem mogący stanowić naruszenie zbiorowego interesu konsumentów.

Mając na uwadze uzasadnienie, które przedstawili Państwo dla proponowanej zmiany, rozumiemy, że chcieliby Państwo, aby osoby zgłaszające uwagi w spółdzielniach mieszkaniowych podlegały szczególnej ochronie prawnej. W tym miejscu wyjaśniam, że powyższa kwestia pozostaje poza zakresem kompetencji Prezesa Urzędu. Jednocześnie zapewniam, że zgłoszenia konsumenckie składane do Urzędu nie są upubliczniane, a osoby zawiadamiające nie są narażone na jakiegokolwiek formy presji ze strony organu.

Wobec powyższego, Prezes Urzędu uznał, że petycja nie zasługuje na uwzględnienie w zakresie proponowanych zmian legislacyjnych dotyczących ustawy o.k.k.

Uprzejmie informuję, że stosownie do art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz.U. z 2018 r. poz. 870) na stronie internetowej Urzędu zamieszczono informację zawierającą cyfrowe odwzorowanie złożonej przez Państwa petycji. Mając jednak na względzie, że przedłożone pisma zawierały również uwagi odnoszące się do Państwa indywidualnej sprawy, zakres opublikowanych informacji został ograniczony do treści petycji, a także do postulatów mieszczących się w zakresie właściwości Prezesa Urzędu.

Jednocześnie wskazuję, że zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy o petycjach sposób załatwienia petycji nie może być przedmiotem skargi.

[Z poważaniem]

Tomasz Chróstny
Prezes

Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

