

Warszawa, 23 czerwca 2025 r.

Agata Kalita Olczyk

Mariusz Olczyk – pełnomocnik

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
Departament Prawny
Plac Powstańców Warszawy 1
00-950 Warszawa

Sygnatura sprawy: DPR-WSP.053.11.2025.JS

Projekt uzupełnienia petycji do Prezesa UOKiK

Dotyczy: wezwania do wskazania konkretnych przepisów legislacyjnych, które miałyby zostać wprowadzone lub zmienione

Szanowni Państwo,

mając na uwadze wezwanie do uzupełnienia petycji z dnia 18 czerwca br. (otrzymane 23.06.2025), niniejsze pismo stanowi odpowiedź na to wezwanie i zawiera konkretne propozycje zmian przepisów ustawowych i wykonawczych wraz z uzasadnieniem.

Jednocześnie, w świetle aktualnej praktyki rynkowej oraz otrzymanej korespondencji od Spółdzielni Mieszkaniowej, uzupełniamy nasz wniosek o dodatkowe wątki analityczne i postulaty interpretacyjne.

Czy państwo może pozostać bierne wobec ewidentnego naruszenia interesów obywateli?

Obecne OWU stosowane przez wielu ubezpieczycieli (m.in. UNIQA, ERGO HESTIA) w umowach OC zawieranych przez spółdzielnie mieszkaniowe są źródłem **systemowego i przewidywalnego zaniżania odszkodowań**, które dotyczą milionów mieszkańców w Polsce. Mechanizm pomniejszania wypłat o amortyzację w sytuacji szkód powstałych z winy zarządcy – bez konsultacji z mieszkańcami i bez dostępu do OWU – stanowi trwałą lukę prawną i praktykę **sprzeczną z zasadą pełnej kompensaty szkody** (art. 361 §2 k.c.).

Państwo, które nie reaguje na tak masowy problem, przyjmuje pozycję biernego obserwatora zjawiska, które **realnie szkodzi obywatelom**, uderza w ich poczucie bezpieczeństwa, zaufanie do instytucji oraz elementarne prawo do równej ochrony prawnej.

Dlatego w niniejszym piśmie nie tylko przedstawiamy konkretne propozycje legislacyjne, ale także stawiamy **pytania instytucjonalne**:

- Czy Prezes UOKiK uważa, że taki stan rzeczy jest dopuszczalny?
- Jakie muszą zostać spełnione warunki, by urząd zechciał wszcząć postępowanie z urzędu?
- Kto konkretnie, w jakiej formie, i jaką drogą powinien złożyć zawiadomienie, by zostało ono potraktowane jako zasadne?

Nie pytamy z irytacji, ale z realnego poczucia bezradności. W obecnym systemie **nikt poza obywatelem nie ma interesu, by zgłosić problem** – ani spółdzielnia, ani ubezpieczyciel, ani zarządca. A obywatel – zgodnie z odpowiedziami instytucji – nie może być stroną. To błędne koło. Czy tak właśnie ma działać państwo prawa?

Wnosząc petycję obywatelską, nie oczekiwaliśmy od Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, by przerzucał na obywateli obowiązek opracowania projektu ustawy. Oczekiwaliśmy, że UOKiK – jako organ państwowy zobowiązany do działania z urzędu w ochronie zbiorowych interesów konsumentów – samodzielnie przeanalizuje zgłoszoną sytuację i podejmie kroki systemowe.

W tym kontekście pragniemy podkreślić, że przygotowane przez nas szczegółowe propozycje legislacyjne stanowią pracę ekspercką wykonaną bez wynagrodzenia – w interesie publicznym i w imieniu tych obywateli, którzy nie mają możliwości ani kompetencji, by wykonać taką analizę samodzielnie. Fakt, że organ publiczny oczekuje od osoby prywatnej, by w ciągu 14 dni przedstawiła propozycje zmian ustawowych, budzi poważne wątpliwości co do proporcji obowiązków i odpowiedzialności instytucjonalnej. W innych okolicznościach przygotowanie takiej ekspertyzy stanowiłoby przedmiot zlecenia dla kancelarii prawnej. Tymczasem tu wykonano ją bezinteresownie, lecz nie powinno to skutkować umniejszaniem roli obywatela – ani przerzucaniem obowiązku reagowania na instytucjonalną bezczynność.

Odmowa wszczęcia postępowania oraz wezwanie do wskazania konkretnych zmian legislacyjnych sugeruje, że **urząd zawęży własną rolę wyłącznie do literalnej egzekucji prawa, ignorując swoje zadanie interpretacyjne i regulacyjne**. Takie podejście sprzyja bezczynności i systemowemu wykluczeniu konsumentów funkcjonalnych – czyli osób, które nie są stroną umowy, ale ponoszą konsekwencje jej zapisów.

Nam – autorom niniejszej petycji – po wielu miesiącach interwencji udało się odzyskać środki, które musieliśmy wydać na usunięcie szkód. Mieliśmy czas, determinację, wsparcie. Ale wielu naszych sąsiadów – często osoby starsze, schorowane, samotne – nie ma ani siły, ani wiedzy, by dochodzić należnych im praw. To właśnie z myślą o tych „słabszych” obywatelach kierujemy niniejszą petycją. Nasze zgłoszenie nie jest aktem obrony interesu jednostki – lecz głosem w imieniu tych, którzy nie mają możliwości przebić się przez formalistyczne procedury i obojętność instytucji. W pewnym sensie, bronimy też samych siebie w przyszłości – bo wszyscy kiedyś będziemy starsi, mniej sprawni, być może samotni. Państwo prawa powinno działać właśnie dla takich ludzi.

W naszej ocenie Prezes UOKiK **już dziś dysponuje instrumentami prawnymi**, które pozwalają mu reagować:

- Art. 24 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów mówi o naruszeniu **zbiorowych interesów konsumentów**, nie precyzując, że muszą być stroną umowy.
- Art. 49 nakazuje wszcząć postępowanie **w przypadku podejrzenia** stosowania nieuczciwych praktyk.
- Kodeks cywilny (art. 822 §4) przyznaje poszkodowanemu bezpośrednio roszczenie wobec ubezpieczyciela – więc nie można twierdzić, że obywatel nie jest uprawniony.

Oznacza to, że choć poszkodowany obywatel nie był stroną umowy ubezpieczenia zawartej np. między spółdzielnią a ubezpieczycielem, to jednak na mocy prawa cywilnego ma prawo dochodzić roszczenia bezpośrednio od zakładu ubezpieczeń. Skoro ustawodawca przewidział taką możliwość, nie można uznać tych osób za wyłączonych z ochrony konsumenckiej. Prawo wyraźnie przyznaje im status podmiotu uprawnionego – a więc w praktyce konsumenta, którego interesy powinny być chronione przez państwo. Tym samym Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów nie może uchylać się od działania, powołując się na formalny brak umownego statusu konsumenckiego. Zgodnie z wykładnią funkcjonalną i celem przepisu art. 822 §4 k.c., państwo ma obowiązek chronić realnie poszkodowanych obywateli, a nie jedynie strony formalnie zawartych umów.

Zamiast dostrzec istotę problemu – systemowe zaniżanie odszkodowań przez zastosowanie OWU, na które poszkodowani nie mają wpływu – UOKiK wycofuje się w formalizm.

Jeśli obywatel zostaje odesłany do Rzecznika Finansowego, a ten nie ma kompetencji do działań systemowych, **nikt realnie nie chroni zbiorowych interesów**. Wnosimy zatem nie tylko o zmianę przepisów, ale też o **zmianę interpretacji obowiązującego prawa przez Prezesa UOKiK**, by uwzględniała nowoczesne pojęcie konsumenta jako podmiotu funkcjonalnie poszkodowanego.

ANALIZA INSTYTUCJONALNA:

BRAK MOŻLIWOŚCI DZIAŁANIA I SYSTEMOWEGO ZGŁOSZENIA

Do niniejszej petycji dołączam treść skargi skierowanej do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów na zaniechanie działań przez Prezesa UOKiK. Dokument ten pokazuje, że żaden z podmiotów instytucjonalnych w Polsce nie poczuwa się do odpowiedzialności za systemowe naruszenia zbiorowych interesów konsumentów, jeśli osoby poszkodowane nie są formalnie stroną umowy.

Zgodnie z przedstawioną analizą:

- **Spółdzielnie mieszkaniowe** nie zgłaszają problemu, bo mają interes w niskiej składce i braku sporów z ubezpieczycielem;
- **Ubezpieczyciele** nie zgłaszają, bo to oni ustalają treść OWU i korzystają z amortyzacji;
- **Zarządcy nieruchomości** nie czują się odpowiedzialni za warunki umowy zawieranej "dla wszystkich";
- **Rzecznik Finansowy** nie może działać z urzędu ani prowadzić postępowań systemowych;
- **UOKiK**, choć ma formalną kompetencję, odmawia działania, wskazując na brak statusu konsumenta formalnego.

W tej sytuacji obywatel, który jako jedyny ma interes prawny i materialny w ochronie swojego mienia, zostaje całkowicie pozbawiony instrumentów działania. Takie podejście prowadzi do sytuacji, w której zgłoszenie systemowego problemu może nastąpić wyłącznie przez podmiot, który sam korzysta z patologicznej konstrukcji (np. spółdzielnia lub ubezpieczyciel).

Zwracam uwagę, że wskazane przez UOKiK odesłanie obywatela do Rzecznika Finansowego lub do sądu cywilnego jest w tym kontekście nieadekwatne. Nie chodzi o indywidualny spór, ale o mechanizm regulacyjny, w którym państwo zezwala na zawieranie masowych umów bez kontroli ich skutków dla osób trzecich. Oczekujemy zatem nie tylko zmian przepisów, ale także zmiany logiki instytucjonalnej i jednoznacznego przypisania Prezesowi UOKiK odpowiedzialności za rozpoznawanie **sygnałów obywatelskich o charakterze systemowym**.

Równolegle, w odpowiedzi na naszą skargę, Prezes UOKiK uznał ją za niezasadną, powołując się na brak formalnych podstaw prawnych oraz nieistnienie pojęcia „konsumenta funkcjonalnego”. Mimo udokumentowania rzeczywistego uszczerbku ponoszonego przez obywateli i wskazania jego masowego, systemowego charakteru, Urząd odmówił wszczęcia działań, ograniczając swoją rolę do literalnej wykładni pojęcia „konsumenta” z art. 221 k.c. Takie stanowisko – choć formalnie poprawne – potwierdza istnienie luki prawnej i praktycznej, którą niniejsza petycja ma na celu wypełnić. Brak reakcji instytucjonalnej w sprawach, gdzie nikt poza poszkodowanym nie ma interesu w zgłoszeniu, skutkuje całkowitym pozbawieniem ochrony obywateli. Tym bardziej uzasadnione są postulowane w petycji zmiany legislacyjne.

PROBLEM DEREGULACJI ZAWODU ZARZĄDCY NIERUCHOMOŚCI – LUKA ODPOWIEDZIALNOŚCI ZAWODOWEJ

Zjawisko systemowego pomniejszania odszkodowań przez zakłady ubezpieczeń nie może być analizowane w oderwaniu od jakości zarządzania nieruchomościami. Jedną z głównych przyczyn braku należytej staranności i odpowiedzialności ze strony zarządów spółdzielni czy wspólnot mieszkaniowych może być deregulacja zawodu zarządcy nieruchomości w 2014 roku. Obecnie zarządca – często odpowiadający za majątek wspólny o wartości milionów złotych – nie musi posiadać żadnych formalnych kwalifikacji, uprawnień ani doświadczenia zawodowego.

Choć wielu zarządców działa profesjonalnie i etycznie, brak systemu weryfikacji kompetencji oraz możliwości wyciągania konsekwencji za nieprawidłowe decyzje biznesowe prowadzi do spadku jakości zarządzania i osłabienia ochrony interesu mieszkańców.

Środowiska branżowe (np. Polska Federacja Rynku Nieruchomości) próbowały zareagować, wprowadzając Kodeks Etyki Pośredników i Zarządców Nieruchomości. Jednak dokument ten ma charakter niewiążący i nie zapewnia obywatelom skutecznej ochrony. Niezbędne jest przywrócenie choćby minimalnych standardów zawodowych i etycznych dla osób zarządzających wspólnym majątkiem, w tym obowiązku aktualizacji wiedzy i transparentności działań.

Proponujemy, aby w ramach wystąpienia legislacyjnego UOKiK zwrócił uwagę także na potrzebę współpracy z resortem rozwoju lub infrastruktury w zakresie:

- opracowania wymogów kwalifikacyjnych dla zarządców nieruchomości publicznych i wspólnotowych;
- wprowadzenia wymogu corocznych szkoleń lub egzaminów aktualizujących wiedzę;
- obowiązkowego rejestru zawodowego zarządców jako podmiotów zaufania gospodarczego.

I. Zmiana ustawy z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Dz.U. z 2023 r. poz. 656)

Propozycja nowego artykułu w dziale II – np. art. 23a (nowy):

Art. 23a. [Obowiązki informacyjne wobec osób objętych ochroną ubezpieczeniową przez podmioty zbiorowe]

1. W przypadku zawarcia umowy ubezpieczenia majątkowego przez podmiot zbiorowy, w szczególności spółdzielnię mieszkaniową, wspólnotę mieszkaniową lub jednostkę organizacyjną administrującą nieruchomością, zakład ubezpieczeń zobowiązany jest do zapewnienia osobom fizycznym, których mienie objęto ochroną ubezpieczeniową, dostępu do:

- a) treści ogólnych warunków ubezpieczenia (OWU);
 - b) informacji o zasadach ustalania wysokości odszkodowania, w szczególności o metodzie wyceny szkody, stosowanej wartości (nowej/rzeczywistej) oraz ewentualnym pomniejszeniu z tytułu zużycia technicznego.
2. Zakład ubezpieczeń nie może stosować amortyzacji, wyłączeń ani pomniejszeń wartości odszkodowania należnego osobie fizycznej, której mienie objęto ochroną ubezpieczeniową, jeżeli:
- a) szkoda powstała z winy ubezpieczonego, oraz
 - b) osoba ta nie miała wpływu na treść OWU ani na wybór zakresu ochrony.
3. W przypadkach określonych w ust. 2, do ustalania wartości odszkodowania stosuje się wartość odtworzeniową (nową), bez potrącenia zużycia technicznego.

Uzasadnienie:

Obecna praktyka rynkowa pozwala na wypłacanie zaniżonych odszkodowań osobom poszkodowanym w skutek działania zarządców nieruchomości, nawet gdy ich mienie zostało objęte ochroną ubezpieczeniową. Wartość rzeczywista, pomniejszona o zużycie techniczne, jest sprzeczna z zasadą pełnej kompensaty szkody. W przypadku, gdy odpowiedzialność za szkodę ponosi ubezpieczony (np. zarządca), koszt naprawy winien być pokryty w pełni, bez amortyzacji. Utrzymywanie odmiennych zasad narusza funkcję ochronną ubezpieczenia i powoduje systemową krzywdę obywateli.

II. Zmiana ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2023 r. poz. 1689)

Art. 24a (nowy):

Za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów, o której mowa w art. 24 ust. 2, uznaje się także 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.

Uzasadnienie:

Dotychczasowa interpretacja ograniczająca ochronę jedynie do osób będących stroną umowy pozostaje nieadekwatna wobec współczesnych praktyk zbiorowych, gdzie skutki umów (np. ubezpieczeniowych) dotyczą tysięcy obywateli nieuczestniczących formalnie w ich zawarciu.

Nowy przepis wprost wskazuje, że praktyki systemowo dotyczące takich osób mogą podlegać ocenie Prezesa UOKiK – co jest szczególnie istotne w przypadku polis zawieranych przez spółdzielnie lub wspólnoty bez konsultacji z mieszkańcami.

III. Zmiana ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych oraz ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali

Proponowane dodanie do ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (po art. 1 ust. 6):

Art. 27a (nowy):

W przypadku zawarcia przez spółdzielnię mieszkaniową umowy ubezpieczenia mienia wspólnego lub odpowiedzialności cywilnej na rzecz ogółu członków, zarząd zobowiązany jest do:

1. udostępnienia wszystkim członkom spółdzielni treści ogólnych warunków ubezpieczenia (OWU) w formie elektronicznej lub papierowej co najmniej 14 dni przed zawarciem umowy;
2. poinformowania członków o zasadach ustalania odszkodowania, w tym o ewentualnym stosowaniu amortyzacji lub wyłączeń odpowiedzialności;
3. umożliwienia członkom zgłaszania uwag i propozycji przed zawarciem umowy.

Dodanie nowego artykułu po art. 21:

Art. 21. [Zarząd nieruchomością wspólną]

1. Właściciele lokali mogą powierzyć zarząd nieruchomością wspólną jednemu ze współwłaścicieli albo osobie spoza ich grona.
2. Zarząd kieruje sprawami wspólnoty mieszkaniowej i reprezentuje ją na zewnątrz.
3. W sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu cywilnego o współwłasności.

Uzasadnienie:

Brak transparentności w zawieranych przez zarządy umowach ubezpieczeniowych prowadzi do sytuacji, w której osoby objęte skutkami ochrony nie mają dostępu do jej warunków. Co więcej, często nie są świadome, że odszkodowanie – nawet za szkody powstałe z winy zarządcy – może zostać znacząco pomniejszone z tytułu amortyzacji.

Z punktu widzenia prawa cywilnego (art. 361 § 2 k.c.), pełna kompensacja szkody powinna oznaczać możliwość odtworzenia mienia – a nie jego „wartości księgowej”. Dlatego obowiązek poinformowania i konsultacji powinien zostać ujęty w przepisach, by chronić mieszkańców jako konsumentów funkcjonalnych.

Wspólnoty i spółdzielnie zarządzają majątkiem o wartości często przekraczającej dziesiątki milionów złotych. Umowy ubezpieczenia zawierane bez wiedzy właścicieli mogą skutkować systemowym zaniżaniem wypłat, co stanowi naruszenie interesu ogółu.

IV. Rozporządzenie wykonawcze Ministra Finansów

Wniosek:

Wydanie rozporządzenia określającego minimalne wymogi przejrzystości OWU w przypadku polis zawieranych na rzecz osób trzecich przez podmioty zbiorowe (np. spółdzielnie, wspólnoty).

W rozporządzeniu powinny znaleźć się obowiązkowe elementy:

- jasno określona wartość odtworzeniowa (nowa) jako podstawa do wypłaty w przypadku szkód powstałych z winy ubezpieczonego,
- obowiązek poinformowania poszkodowanego o uprawnieniach reklamacyjnych i sądowych,
- zakaz stosowania zapisów wykluczających odpowiedzialność wobec osób trzecich.

Uzasadnienie:

Obecnie OWU konstruowane przez zakłady ubezpieczeń zawierają niejasne i nieprzejrzyste mechanizmy ograniczania odpowiedzialności. Brakuje standardów ochrony interesów osób, które faktycznie ponoszą skutki szkód. Wprowadzenie wzorca OWU lub wytycznych analogicznych do wytycznych KNF dla bancassurance, pozwoli ujednolicić praktykę i zminimalizować nadużycia.

V. Prawo obywatela do zgłoszenia problemu systemowego

Propozycja dodania do ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów:

Art. 24b (nowy):

Każda osoba fizyczna ma prawo zgłosić do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów podejrzenie stosowania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, w tym dotyczącej osób niebędących formalną stroną umowy, lecz ponoszących skutki jej wykonania. Prezes Urzędu zobowiązany jest do rozpatrzenia zgłoszenia oraz poinformowania zgłaszającego o podjętych działaniach lub przyczynach ich braku, w terminie 60 dni.

Alternatywnie – zamiast nowego art. 24b, można rozważyć:

Dodanie ust. 4 do art. 24, w brzmieniu:

4. Każda osoba fizyczna może zgłosić do Prezesa Urzędu podejrzenie stosowania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, także w sytuacji, gdy sama nie jest stroną

umowy. Prezes Urzędu jest obowiązany rozpatrzyć zgłoszenie i udzielić pisemnej odpowiedzi z uzasadnieniem w terminie 60 dni.

Uzasadnienie:

Aktualnie obywatel zgłaszający problem systemowy może zostać zignorowany lub potraktowany jako „niereprezentatywny przypadek jednostkowy”. Nowy przepis formalizuje **prawo do zgłoszenia obywatelskiego sygnału systemowego** oraz **obowiązek UOKiK do jego rozpatrzenia** – co eliminuje lukę odpowiedzialności instytucjonalnej.

Taki zapis daje obywatelowi status „legalnego sygnalisty rynku” i wymusza merytoryczną odpowiedź organu – nawet jeśli nie zostanie wszczęte postępowanie.

VI. Obowiązek ochrony mieszkańców spółdzielni jako konsumentów funkcjonalnych oraz przeciwdziałanie odwetowi instytucjonalnemu

Propozycja dodania do ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów:

Art. 24c (nowy):

Prezes Urzędu podejmuje działania w zakresie ochrony zbiorowych interesów również w przypadkach, w których konsumenci nie są stroną umowy, lecz ponoszą skutki decyzji podmiotów zbiorowych zawierających umowy na ich rzecz.

Zakazane jest wywieranie jakichkolwiek form presji prawnej, administracyjnej lub organizacyjnej na osobę fizyczną, która zgłasza lub sygnalizuje problem mogący stanowić naruszenie zbiorowego interesu konsumentów.

Uzasadnienie:

Z analizy korespondencji z jedną z warszawskich spółdzielni mieszkaniowych wynika, że mieszkańcy, którzy zgłosili problem amortyzacji w OWU, spotkali się z próbą przerzucenia odpowiedzialności, brakiem dialogu oraz groźbami konsekwencji. Tego rodzaju działania skutecznie **zniechęcają obywateli do działania i naruszają zasady przejrzystości i współzarządzania**. Nowy przepis ma za zadanie formalnie chronić osoby działające w interesie publicznym, a nie „z pozycji konfliktu”, jak podkreślono w piśmie.

Wniosek dotyczący formy prowadzenia korespondencji

Prosimy o prowadzenie korespondencji wyłącznie drogą elektroniczną poprzez platformę ePUAP lub wskazany adres e-mail, zgodnie z art. 39 §1 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Z uwagi na fakt, iż niniejsza petycja została złożona za pomocą platformy ePUAP, oczekivalibyśmy zachowania tej samej formy komunikacji, zgodnie z zasadą spójności formy elektronicznej oraz transparentności działania administracji publicznej.

Dołożyliśmy wszelkich starań, aby w niniejszym uzupełnieniu wskazać możliwie kompleksowo propozycje zmian legislacyjnych w ustawach i aktach wykonawczych związanych z przedmiotem petycji. Jeśli jednak którakolwiek z propozycji wymaga doprecyzowania, uzupełnienia lub poprawy, prosimy o wskazanie tego – jesteśmy gotowi niezwłocznie dostarczyć dodatkowe informacje.

Do niniejszego pisma nie dołączamy załączników, ponieważ wypełnia ono wprost wezwanie do wskazania konkretnych propozycji zmian legislacyjnych z uzasadnieniem. Pozostała dokumentacja może zostać uzupełniona na żądanie urzędu.

Z wyrazami szacunku,

Mariusz Olczyk

Agata Kalita-Olczyk