



KANCELARIA PREZESA RADY MINISTRÓW  
MINISTER – CZŁONEK RADY MINISTRÓW

*Michał Dworczyk*

Warszawa, 17 czerwca 2021 r.

DNK.WN.4516.1.2021.MS

**Pan**  
**Krystian Kamiński**  
**Posel na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej**

Biuro Poselskie  
ul. Dąbrowskiego 41B/303  
65-021 Zielona Góra

dotyczy: Interwencji w sprawie  
[REDAKTED]

*Szanowny Panie Pośle,*

w odpowiedzi na pismo z 30 kwietnia 2021 r. dotyczące działań Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawie praktyk Spółdzielni Mieszkaniowej [REDAKTED] uprzejmie informuję, że Kancelaria Prezesa Rady Ministrów zwróciła się do organu właściwego w sprawie o przedstawienie wyjaśnień.

W załączeniu przekazuję informację przygotowaną przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w której przedstawiono szczegółowe uzasadnienie stanowiska urzędu.

Wyrażam nadzieję, że wyjaśnienia przedstawione przez Prezesa UOKiK zostaną przez Pana Posła uznane za wyczerpujące.

*Z wyrazami szacunku*

**w zastępstwie**  
**Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów**  
  
**Rafał Staniłowski**  
**Podsekretarz Stanu**  
**Zastępca Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów**

**Załącznik:**

Pismo Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów znak DOZIK-1.071.8.2021 z 7 czerwca 2021r.



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

Warszawa, 7 czerwca 2021 r.

DOZIK-1.071.8.2021

Pan  
Maciej Tomczak  
Dyrektor  
Departamentu Nadzoru i Kontroli  
Kancelaria Prezesa Rady Ministrów  
Al. Ujazdowskie 1/3  
00-583 Warszawa

Szanowny Panie Dyrektorze,

W odpowiedzi na pismo z dnia 24 maja 2021 r. pod sygnaturą DNK.WN.4516.1.2021.MS, zawierające wniosek o przekazanie stanowiska w sprawie uprawnień Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej jako: „Prezes UOKiK”) *„do kontrolowania działania spółdzielni mieszkaniowych pod kątem naruszania zbiorowych interesów konsumentów, w tym przeciwdziałania nieuczciwym praktykom, chroniąc zarówno przedsiębiorców, jak i konsumentów”*, Prezes UOKiK uprzejmie przedstawia poniższe wyjaśnienia.

Prezes UOKiK jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów. Podejmując działania realizuje cele ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2021 r. poz. 275, dalej jako: „uokik”), która określa warunki rozwoju i ochrony konkurencji oraz zasady podejmowanej w interesie publicznym ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów.

W związku z powyższym do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wpływają informacje o nieprawidłowościach zidentyfikowanych przez uczestników rynku, które zdaniem nadawców mogą ograniczać konkurencję, naruszać zbiorowe interesy konsumentów albo wskazywać na stosowanie niedozwolonych postanowień wzorców umów. Takie sygnały dotyczące Spółdzielni Mieszkaniowej [REDAKTOWANO] wpłynęły od Pana [REDAKTOWANO] w dniu 22 września 2020 r. oraz z Biura Poselskiego Pośta na Sejm RP Pana Krystiana Kamińskiego w dniu 1 października 2020 r. (dalej jako: „Zawiadamiający”).

Zawiadomienia przekazywane Prezesowi UOKiK, zawierające opis stosowanych na rynku praktyk, są wykorzystywane w celu zweryfikowania, czy mogą one stanowić przypadek stosowania zakazanych praktyk ograniczających konkurencję lub zakazanych praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Dokonując analizy spraw zgłoszonych jako potencjalne praktyki, o których mowa w art. 24 ust. 2 uokik, Prezes UOKiK ocenia przede



wszystkim, czy zagadnienia dotyczą relacji pomiędzy konsumentami a przedsiębiorcami, czy potencjalne nieprawidłowości wskazują na naruszenie interesu publicznego i zbiorowych interesów konsumentów. Ocena każdorazowo uwzględnia obowiązujące przepisy dotyczące pojęcia konsumenta oraz przedsiębiorcy.

Zgodnie z art. 22<sup>1</sup> ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm., dalej jako: „kc”) za konsumenta uważa się osobę fizyczną dokonującą z przedsiębiorcą czynności prawnej niezwiązanej bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową. Konsumentem może być wyłącznie osoba fizyczna, która dokonuje z przedsiębiorcą konsumenckiej czynności prawnej (niezwiązanej bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową). Obojętne jest, czy osoba fizyczna prowadzi działalność gospodarczą lub zawodową. Decydujące znaczenie ma związek określonej czynności prawnej z prowadzoną przez daną osobę fizyczną działalnością gospodarczą lub zawodową - tj. aby dokonywana przez tę osobę konkretna czynność nie dotyczyła bezpośrednio jej działalności profesjonalnej.

Pod pojęciem przedsiębiorcy, o którym mowa w art. 22<sup>1</sup> kc, należy rozumieć osobę fizyczną, osobę prawną i jednostkę organizacyjną, o której mowa w art. 33<sup>1</sup> § 1 kc, prowadzącą we własnym imieniu działalność gospodarczą lub zawodową - zgodnie z art. 43<sup>1</sup> kc. Stosowanie zaś do art. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2021 r. poz. 162), działalnością gospodarczą jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły.

Pragnę podkreślić, że informacje o możliwych nieprawidłowościach, otrzymane przez Prezesa UOKiK od Zawiadamiających dotyczyły działań Spółdzielni Mieszkaniowej [redacted] w zakresie prowadzenia rozliczeń opłat ponoszonych z tytułu zużycia ciepłej oraz zimnej wody, a także odprowadzania ścieków. Powyższy podmiot stanowi spółdzielnię mieszkaniową, o której mowa w art. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1465 ze zm., dalej jako: „ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych”).

W tym miejscu trzeba zaznaczyć, że stosunki prawne zachodzące pomiędzy członkami spółdzielni mieszkaniowych (a także właścicielami lokali niebędącymi członkami spółdzielni mieszkaniowej) oraz tymi spółdzielniami nie są jednorodne. Można je podzielić na cztery główne grupy: roszczenia związane z uczestnictwem w spółdzielni, roszczenia związane z umową o wkład, roszczenia związane z umową o używanie lokalu, a także roszczenia związane z nabyciem własności zajmowanego lokalu<sup>1</sup>. Różnorodność tych relacji powoduje, że kwalifikacja do kategorii obrotu konsumenckiego powinna odbywać się z uwzględnieniem konkretnego stosunku prawnego. W tym zakresie, pomocne są poniżej wskazane stanowiska judykatury, które zapadły dotychczas w sprawach z zakresu stosunków zachodzących pomiędzy spółdzielnią mieszkaniową a jej członkami lub właścicielami lokali niebędącymi członkami spółdzielni mieszkaniowej.

Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z dnia 26 września 2007 r. pod sygnaturą IV CSK 122/07 wskazał, że „W świetle art. 221 k.c. (poprzednio art. 384 § 3 k.c.), członka spółdzielni mieszkaniowej, któremu przysługuje spółdzielcze prawo do lokalu mieszkalnego, należy uznać za konsumenta w rozumieniu art. 385<sup>1</sup> pkt 3 k.c.”.

<sup>1</sup> K. Królikowska (w:) Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych. Komentarz, red. prof. ucz. dr hab. Konrad Osajda, Warszawa 2021, wydanie 5



zasadnieniu orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 8 listopada 2012 r. pod sygnaturą K 199/12 wskazano natomiast, iż „Nie można też zgodzić się z Sądem Apelacyjnym, że członek spółdzielni mieszkaniowej nie może być uważany za konsumenta w rozumieniu art. 2<sup>1</sup> i art. 385<sup>1</sup> KC.”.

Sąd Apelacyjny w Katowicach orzeczeniem z dnia 15 października 2013 r. pod sygnaturą I ACz 873/13 wyjaśnił, że: „(...) osoba fizyczna, by stać się konsumentem powinna nawiązać relacje prawne z podmiotem prowadzącym działalność gospodarczą. W przypadku pojęcia konsumenta nie chodzi o cechę własną osoby fizycznej, a analizę stosunku zobowiązaniowego, z którego dochodzi ona roszczenia. O tym, czy podmiot jest konsumentem, czy też nie decyduje to, z kim wchodzi w relacje i jaki mają one charakter.” oraz iż: „Nie można w szczególności podzielić poglądu, iż spółdzielnia mieszkaniowa w zależności od charakteru relacji może występować w dwojakiej roli: w charakterze przedsiębiorcy np. kiedy zarządzając majątkiem stanowiącym własność jej członków dochodzi roszczeń majątkowych, albo też w roli pozbawionej przymiotu przedsiębiorcy, gdy sprawa dotyczy obszaru obejmującego potrzeby mieszkaniowe jej członków. Jak już zostało wyżej podniesione spółdzielnia w zakresie prowadzonej przez siebie działalności ukierunkowanej na szeroko pojęte zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych swoich członków musi być traktowana tak samo, jak inni przedsiębiorcy.”.

Stosownie do wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 31 grudnia 2018 r. pod sygnaturą V ACa 1263/17 „Prowadzenie działalności gospodarczej jest podstawowym przedmiotem działania spółdzielni mieszkaniowej, celem i racją jej bytu prawnego, co należy uwzględnić także przy stosowaniu art. 118 KC.”.

„Na konsumencki charakter stosunków między spółdzielnią, a członkiem wskazuje kształt tej relacji. W jej ramach członek spółdzielni występuje jako podmiot nieprofesjonalny zmierzający do zaspokojenia zindywidualizowanej potrzeby konsumpcyjnej, a spółdzielnia jest podmiotem profesjonalnym, trudniącym się fachowo dokonywaniem czynności z zakresu budowy lokali i zarządu nieruchomościami. (...) To, że członkowie są beneficjentami spółdzielni również nie może być podstawą do ich gorszego traktowania niż kontrahentów spółdzielni niebędących członkami. (...) Uprzywilejowanie jednych kontrahentów spółdzielni względem innych nie ma uzasadnienia.” - stosownie do uzasadnienia uchwały składu siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 9 marca 2017 r. pod sygnaturą III CZP 69/16.

Wobec powyższego, Prezes UOKiK dokonując oceny zawiadomień dotyczących nieprawidłowości stosowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe, uwzględnia przeważające obecnie poglądy judykatury, iż członek spółdzielni mieszkaniowej i właściciel lokalu niebędący jej członkiem mają status konsumenta w relacjach z tą spółdzielnią. Nie dotyczy to jednak wszystkich relacji jakie zachodzą pomiędzy wskazanymi podmiotami. Kwalifikacja członków spółdzielni mieszkaniowych jako konsumentów może dotyczyć stosunków prawnych w sprawie budowy i korzystania z mieszkania, nie zaś wewnętrznych stosunków korporacyjnych i stosunku członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej, ponieważ tutaj członkowie spółdzielni mają pozycję udziałowców<sup>2</sup>.

Analizując sygnały otrzymywane w związku z podejrzeniem praktyk stosowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe, Prezes UOKiK ocenia również, czy przez wskazywane nieprawidłowości dochodzi do naruszenia interesu publicznego. Stosownie bowiem

<sup>2</sup> Prawo spółdzielcze System Prawa Prywatnego tom 21, red. prof. dr hab. Krzysztof Pietrzykowski, Warszawa 2020, wydanie 1



do art. 1 ust. 1 uokik ochrona interesów przedsiębiorców i konsumentów podejmowana w ramach działań Prezesa UOKiK jest prowadzona w interesie publicznym. Interes publiczny zostaje naruszony wówczas, gdy działania przedsiębiorcy dotyczą szerokiego kręgu uczestników rynku, zaburzając jego prawidłowe funkcjonowanie. Działania podejmowane przez Prezesa UOKiK mają na celu ochronę interesów zbiorowości, a nie wprost poszczególnych, indywidualnych uczestników rynku.

W przypadku podejrzenia stosowania przez spółdzielnie mieszkaniowe zakazanych praktyk, o których mowa w art. 24 ust. 2 uokik, badaniu podlega kwestia, czy nieprawidłowości mogą naruszać zbiorowe interesy konsumentów. Przez interes zbiorowy należy rozumieć interes dotyczący konsumentów jako zbiorowości. Dla stwierdzenia godzenia w zbiorowe interesy konsumentów istotne jest ustalenie, że konkretne zachowanie przedsiębiorcy nie ma ściśle określonego adresata, lecz jest kierowane do nieoznaczonego z góry kręgu podmiotów. Nie jest konieczne, aby którykolwiek z konsumentów został dotknięty skutkami stosowanej praktyki. Wystarczająca jest możliwość wystąpienia negatywnych skutków praktyki. Stosownie zaś do art. 24 ust. 3 uokik zbiorowym interesem konsumentów nie jest suma indywidualnych interesów konsumentów.

Powyższy schemat oceny zawiadomienia uwzględniono podczas analizy sprawy sygnalizowanej przez Zawiadamiających. Po zapoznaniu się z otrzymanymi informacjami, Prezes UOKiK doszedł do wniosku, iż zagadnienie dotyczące prowadzenia rozliczeń opłat ponoszonych z tytułu zużycia ciepłej oraz zimnej wody, a także odprowadzania ścieków może mieścić się w zakresie spraw związanych z korzystaniem z lokalu, a tym samym obejmować relację pomiędzy konsumentami a przedsiębiorcą. Prezes UOKiK ocenił jednak, iż sygnalizowana praktyka może potencjalnie dotyczyć określonej grupy konsumentów - członków Spółdzielni Mieszkaniowej [REDAKTOWANE] i właścicieli lokali niebędących członkami tej spółdzielni. Nieprawidłowości mogą zatem, co najwyżej, naruszać interes grupowy tych osób<sup>3</sup>, stanowiąc naruszenie sumy indywidualnych interesów konsumentów. Tym samym, w sprawie nie dochodzi do naruszenia interesu publicznego. W konsekwencji nie było uzasadnienia dla podjęcia przez Prezesa UOKiK interwencji, co zostało wyjaśnione Zawiadamiającym.

Przechodząc do prośby o przekazanie informacji nt. dotychczasowej praktyki Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w przypadkach analogicznych do opisanego przez Zawiadamiających, wskazuję iż każdorazowo sygnały dotyczące podejrzenia stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów przez spółdzielnie mieszkaniowe podlegają analizie prowadzonej według schematu wskazanego powyżej. W celu zweryfikowania, czy nieprawidłowości mogą stanowić przypadek stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów w rozumieniu art. 24 ust. 2 uokik, rozważenia wymaga przede wszystkim, czy zagadnienie dotyczy relacji pomiędzy konsumentami a przedsiębiorcą oraz czy potencjalne nieprawidłowości wskazują na naruszenie interesu publicznego i naruszenie zbiorowych interesów konsumentów. Każdy tego typu przypadek należy zbadać *ad casum*. Weryfikacji wymaga, czy w konkretnej sytuacji faktycznej i prawnej członek spółdzielni spełnia wskazane w art. 22<sup>1</sup> kc przesłanki, a tym samym stosunek prawny łączący go ze spółdzielnią mieszkaniową ma charakter konsumencki (np. w przypadku zagadnień z zakresu korzystania z lokali), a także czy zostaje naruszony interes publiczny (działania przedsiębiorcy dotyczą szerokiego kręgu uczestników rynku, zaburzając jego prawidłowe

<sup>3</sup> Wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 10 lutego 2003 r., sygn. akt XVII 38/02



jonowanie), a nieprawidłowości mogą zostać zakwalifikowane jako naruszenie prawnych interesów konsumentów (np. w przypadku zagadnień z zakresu działalnościeweloperskiej spółdzielni mieszkaniowych).

Pragnę jednocześnie zaznaczyć, że jeśli w danym przypadku dochodzi do uznania, iż sprawa dotyczy relacji pomiędzy przedsiębiorcą a konsumentem, ale nie identyfikuje się naruszenia interesu publicznego, a potencjalne nieprawidłowości odnoszą się do sumy indywidualnych interesów konsumentów (których ochrona, jak wskazano powyżej, nie należy do kompetencji Prezesa UOKiK w ramach eliminacji praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów), nie oznacza to, że takim konsumentom nie będzie przysługiwała ochrona prawna. Mogą oni bowiem otrzymać stosowną pomoc ze strony rzeczników konsumentów, którzy zapewniają bezpłatne poradnictwo prawne, są kompetentni do występowania w imieniu konsumentów do przedsiębiorców, a także mają uprawnienia w zakresie wytaczania powództw na rzecz i w imieniu konsumentów, jak również w zakresie włączania się do już toczących się z udziałem konsumentów postępowań.

Dodatkowo, wskazuję na obowiązujące przepisy, które służą zabezpieczaniu interesów członków spółdzielni mieszkaniowych, umożliwiając między innymi monitorowanie bieżącej działalności takiego przedsiębiorcy. W ustawie z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2021 r. poz. 648, dalej jako: „Prawo spółdzielcze”) przewidziano dodatkową możliwość rozwiązywania ze spółdzielnią sporów bez ingerencji z zewnątrz - stosownie do art. 32 ustawy z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2021 r. poz. 648, dalej jako: „Prawo spółdzielcze”). Kontroli w tym trybie mogą podlegać decyzje organów spółdzielni. Nadto ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych oraz Prawo spółdzielcze zawierają przepisy regulujące procedury uchwałodawczą oraz kontrolną, za których realizację w spółdzielni mieszkaniowej odpowiadają jej organy - walne zgromadzenie oraz rada nadzorcza. Podkreślam, że każda spółdzielnia, stosownie do art. 91 § 1 Prawa spółdzielczego, przynajmniej raz na trzy lata zobowiązana jest poddać się lustracyjnemu badaniu legalności, gospodarności i rzetelności całości jej działania. Niezależnie od powyższego obowiązku, żądać przeprowadzania lustracji w spółdzielni mogą: walne zgromadzenie, rada nadzorcza lub 1/5 członków spółdzielni - zgodnie z art. 91 § 2 zd. 2 Prawa spółdzielczego. Niezależnie od powyższego, z wnioskiem o przeprowadzenie lustracji może wystąpić także minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa w przypadku podejrzenia naruszenia prawa przez spółdzielnię mieszkaniową - stosownie do art. 93a § 2 Prawa spółdzielczego.

Mam nadzieję, że uzna Pan przedstawione powyżej wyjaśnienia za przydatne.

*Z poważaniem,*  
*Tomasz Chrósty*  
*Prezes*  
*Urzędu Ochrony Konkurencji i*  
*Konsumentów*  
*/podpisano elektronicznie/*





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

Warszawa, 10 czerwca 2021 r.

DPR.054.1.2021

**Pan Krystian Kamiński**

Posel na Sejm Rzeczypospolitej  
Polskiej

Biuro Poselskie

Ul. Dąbrowskiego 41B/303

65-021 Zielona Góra

*Szanowny Panie Pośle,*

w odpowiedzi na Pana pismo z dnia 12 maja 2021 r., przekazane za pośrednictwem platformy ePUAP przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: UOKiK), w sprawie zaniechania/oceny działań UOKiK w sprawie praktyk Spółdzielni Mieszkaniowej [REDACTED] w kontekście regulacji (art. 24 oraz art. 100) ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2021 r. poz. 275, dalej jako: uokik), uprzejmie przedstawiam poniższe wyjaśnienia.

O stanie oraz rezultatach czynności przeprowadzonych w przedmiotowej sprawie został Pan powiadomiony pismami UOKiK - nr DPR.054.11.2020 z dnia 20 stycznia 2021 r.<sup>1</sup> oraz - nr DOZIK-1.054.7.2020 z dnia 16 października 2020 r. W piśmie nr DPR.054.11.2020 z dnia 20 stycznia 2021 r. wskazano także podstawy prawne umożliwiające podjęcie działań przez Urząd.

Tym niemniej - odnosząc się szerzej do zagadnień poruszonych w Pana piśmie oraz ich kontekstu prawnego - informuję, że Prezes UOKiK jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów. Podejmując działania realizuje cele uokik, która to ustawa określa warunki rozwoju i ochrony konkurencji oraz zasady podejmowanej w interesie publicznym ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów.

W związku z powyższym do UOKiK wpływają informacje o nieprawidłowościach zidentyfikowanych przez uczestników rynku, które zdaniem nadawców mogą ograniczać

---

<sup>1</sup> Dołączonym do Pana pisma z dnia 12 maja 2021 r.



konkurencje, naruszać zbiorowe interesy konsumentów albo wskazywać na stosowanie niedozwolonych postanowień wzorców umów. Takie sygnały dotyczące Spółdzielni Mieszkaniowej [REDAKTOWANE] wpłynęły od [REDAKTOWANE] w dniu 22 września 2020 r. oraz z Pana Biura Poselskiego w dniu 1 października 2020 r. (dalej jako: „Zawiadamiający”).

Zawiadomienia przekazywane Prezesowi UOKiK, zawierające opis stosowanych na rynku praktyk, są wykorzystywane w celu zweryfikowania, czy mogą one stanowić przypadek stosowania zakazanych praktyk ograniczających konkurencje lub zakazanych praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Dokonując analizy spraw zgłoszonych jako potencjalne praktyki, o których mowa w art. 24 ust. 2 uokik, Prezes UOKiK ocenia przede wszystkim, czy zagadnienia dotyczą relacji pomiędzy konsumentami a przedsiębiorcą, czy potencjalne nieprawidłowości wskazują na naruszenie interesu publicznego oraz zbiorowych interesów konsumentów. Ocena każdorazowo uwzględnia obowiązujące przepisy dotyczące pojęcia konsumenta oraz przedsiębiorcy.

Zgodnie z art. 22<sup>1</sup> ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm., dalej jako: „kc”) za konsumenta uważa się osobę fizyczną dokonującą z przedsiębiorcą czynności prawnej niezwiązanej bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową. Konsumentem może być wyłącznie osoba fizyczna, która dokonuje z przedsiębiorcą konsumenckiej czynności prawnej (niezwiązanej bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową). Obojętne jest, czy osoba fizyczna prowadzi działalność gospodarczą lub zawodową. Decydujące znaczenie ma związek określonej czynności prawnej z prowadzoną przez daną osobę fizyczną działalnością gospodarczą lub zawodową - tj. aby dokonywana przez tę osobę konkretna czynność nie dotyczyła bezpośrednio jej działalności profesjonalnej.

Pod pojęciem przedsiębiorcy, o którym mowa w art. 22<sup>1</sup> kc, należy rozumieć osobę fizyczną, osobę prawną i jednostkę organizacyjną, o której mowa w art. 33<sup>1</sup> § 1 kc, prowadzącą we własnym imieniu działalność gospodarczą lub zawodową - zgodnie z art. 43<sup>1</sup> kc. Stosowanie zaś do art. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2021 r. poz. 162), działalnością gospodarczą jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły.

Pragnę podkreślić, że informacje o możliwych nieprawidłowościach, otrzymane przez Prezesa UOKiK od Zawiadamiających dotyczyły działań Spółdzielni Mieszkaniowej [REDAKTOWANE] w zakresie prowadzenia rozliczeń opłat ponoszonych z tytułu zużycia ciepłej oraz zimnej wody, a także odprowadzania ścieków. Powyższy podmiot stanowi spółdzielnię mieszkaniową, o której mowa w art. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1465 ze zm., dalej jako: „ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych”).

W tym miejscu trzeba zaznaczyć, że stosunki prawne zachodzące pomiędzy członkami spółdzielni mieszkaniowych (a także właścicielami lokali niebędącymi członkami spółdzielni mieszkaniowej) oraz tymi spółdzielniami nie są jednorodne. Można je podzielić na cztery główne grupy: roszczenia związane z uczestnictwem w spółdzielni, roszczenia związane z umową o wkład, roszczenia związane z umową o używanie lokalu, a także roszczenia



związane z nabyciem własności zajmowanego lokalu<sup>2</sup>. Różnorodność tych relacji powoduje, że kwalifikacja do kategorii obrotu konsumenckiego powinna odbywać się z uwzględnieniem konkretnego stosunku prawnego. W tym zakresie, pomocne są poniżej wskazane stanowiska judykatury, które zapadły dotychczas w sprawach z zakresu stosunków zachodzących pomiędzy spółdzielnią mieszkaniową a jej członkami lub właścicielami lokali niebędącymi członkami spółdzielni mieszkaniowej.

Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z dnia 26 września 2007 r. pod sygnaturą IV CSK 122/07 wskazał, że „W świetle art. 22<sup>1</sup> k.c. (poprzednio art. 384 § 3 k.c.), członka spółdzielni mieszkaniowej, któremu przysługuje spółdzielcze prawo do lokalu mieszkalnego, należy uznać za konsumenta w rozumieniu art. 385<sup>1</sup> pkt 3 k.c.”.

W uzasadnieniu orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 8 listopada 2012 r. pod sygnaturą I CSK 199/12 wskazano natomiast, iż „Nie można też zgodzić się z Sądem Apelacyjnym, że członek spółdzielni mieszkaniowej nie może być uważany za konsumenta w rozumieniu art. 22<sup>1</sup> i art. 385<sup>1</sup> KC.”

„Na konsumencki charakter stosunków między spółdzielnią, a członkiem wskazuje kształt tej relacji. W jej ramach członek spółdzielni występuje jako podmiot nieprofesjonalny zmierzający do zaspokojenia zindywidualizowanej potrzeby konsumpcyjnej, a spółdzielnia jest podmiotem profesjonalnym, trudniącym się fachowo dokonywaniem czynności z zakresu budowy lokali i zarządu nieruchomościami. (...) To, że członkowie są beneficjentami spółdzielni również nie może być podstawą do ich gorszego traktowania niż kontrahentów spółdzielni niebędących członkami. (...) Uprzywilejowanie jednych kontrahentów spółdzielni względem innych nie ma uzasadnienia.” - stosownie do uzasadnienia uchwały składu siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 9 marca 2017 r. pod sygnaturą III CZP 69/16.

Wobec powyższego, Prezes UOKiK dokonując oceny zawiadomień dotyczących nieprawidłowości stosowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe, uwzględnia przeważające obecnie poglądy judykatury, iż członek spółdzielni mieszkaniowej i właściciel lokalu niebędący jej członkiem mają status konsumenta w relacjach z tą spółdzielnią. Nie dotyczy to jednak wszystkich relacji jakie zachodzą pomiędzy wskazanymi podmiotami. Kwalifikacja członków spółdzielni mieszkaniowych jako konsumentów może dotyczyć stosunków prawnych w sprawie budowy i korzystania z mieszkania, nie zaś wewnętrznych stosunków korporacyjnych i stosunku członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej, ponieważ tutaj członkowie spółdzielni mają pozycję udziałowców<sup>3</sup>.

Analizując sygnały otrzymywane w związku z podejrzeniem praktyk stosowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe, Prezes UOKiK ocenia również, czy przez wskazywane nieprawidłowości dochodzi do naruszenia interesu publicznego. Stosownie bowiem do art. 1 ust. 1 uokik ochrona interesów przedsiębiorców i konsumentów podejmowana w ramach działań Prezesa UOKiK jest prowadzona w interesie publicznym. Interes publiczny zostaje naruszony wówczas, gdy działania przedsiębiorcy dotyczą szerokiego kręgu uczestników rynku, zaburzając jego prawidłowe funkcjonowanie. Działania podejmowane przez Prezesa

<sup>2</sup> K. Królikowska (w:) Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych. Komentarz, red. prof. ucz. dr hab. Konrad Osajda, Warszawa 2021, wydanie 5

<sup>3</sup> Prawo spółdzielcze System Prawa Prywatnego tom 21, red. prof. dr hab. Krzysztof Pietrzykowski, Warszawa 2020, wydanie 1





UOKiK mają na celu ochronę interesów zbiorowości, a nie wprost poszczególnych, indywidualnych uczestników rynku.

W przypadku podejrzenia stosowania przez spółdzielnie mieszkaniowe zakazanych praktyk, o których mowa w art. 24 ust. 2 uokik, badaniu podlega kwestia, czy nieprawidłowości mogą naruszać zbiorowe interesy konsumentów. Przez interes zbiorowy należy rozumieć interes dotyczący konsumentów jako zbiorowości. Dla stwierdzenia godzenia w zbiorowe interesy konsumentów istotne jest ustalenie, że konkretne zachowanie przedsiębiorcy nie ma ściśle określonego adresata, lecz jest kierowane do nieoznaczonego z góry kręgu podmiotów. Nie jest konieczne, aby którykolwiek z konsumentów został dotknięty skutkami stosowanej praktyki. Wystarczająca jest możliwość wystąpienia negatywnych skutków praktyki. Stosownie zaś do art. 24 ust. 3 uokik zbiorowym interesem konsumentów nie jest suma indywidualnych interesów konsumentów.

Powyższy schemat oceny zawiadomienia uwzględniono podczas analizy sprawy sygnalizowanej przez Zawiadamiających. Po zapoznaniu się z otrzymanymi informacjami, Prezes UOKiK doszedł do wniosku, iż zagadnienie dotyczące prowadzenia rozliczeń opłat ponoszonych z tytułu zużycia ciepłej oraz zimnej wody, a także odprowadzania ścieków może mieścić się w zakresie spraw związanych z korzystaniem z lokalu, a tym samym obejmować relację pomiędzy konsumentami a przedsiębiorcą. Prezes UOKiK ocenił jednak, iż sygnalizowana praktyka może potencjalnie dotyczyć określonej grupy konsumentów - członków Spółdzielni Mieszkaniowej [REDAKTURA] i właścicieli lokali niebędących członkami tej spółdzielni. Nieprawidłowości mogą zatem, co najwyżej, naruszać interes grupowy tych osób<sup>4</sup>, stanowiąc naruszenie sumy indywidualnych interesów konsumentów. Tym samym, w sprawie nie dochodzi do naruszenia interesu publicznego. W konsekwencji nie było uzasadnienia dla podjęcia przez Prezesa UOKiK interwencji, co zostało wyjaśnione Zawiadamiającym.

Przypominamy, że wyjaśnienia dotyczące stosowania art. 100, w związku z art. 86 uokik, w zakresie ogólnych zasad rozpatrywania zawiadomień wpływających do UOKiK, oparte na orzecznictwie sądowo-administracyjnym (por.: postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 lipca 2011 r., sygn. II GSK 1035/11), zostały zawarte w skierowanym do Pana piśmie UOKiK nr DPR.054.11.2020 z dnia 20 stycznia 2021 r.

Odnosząc się natomiast do dotychczasowej praktyki UOKiK w przypadkach analogicznych do opisanego przez Zawiadamiających, wskazuję iż każdorazowo sygnały dotyczące podejrzenia stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów przez spółdzielnie mieszkaniowe podlegają analizie prowadzonej według schematu wskazanego powyżej. W celu zweryfikowania, czy nieprawidłowości mogą stanowić przypadek stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów w rozumieniu art. 24 ust. 2 uokik, rozważenia wymaga przede wszystkim, czy zagadnienie dotyczy relacji pomiędzy konsumentami a przedsiębiorcą oraz czy potencjalne nieprawidłowości wskazują na naruszenie interesu publicznego i naruszenie zbiorowych interesów konsumentów. Każdy tego typu przypadek należy zbadać ad casum. Weryfikacji wymaga, czy w konkretnej sytuacji faktycznej i prawnej członek spółdzielni spełnia wskazane w art. 22<sup>1</sup> kc przesłanki, a tym samym stosunek prawny łączący go ze spółdzielnią mieszkaniową ma

---

<sup>4</sup> Wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 10 lutego 2003 r., sygn. akt XVII 38/02.



charakter konsumencki (np. w przypadku zagadnień z zakresu korzystania z lokali), a także czy zostaje naruszony interes publiczny (działania przedsiębiorcy dotyczą szerokiego kręgu uczestników rynku, zaburzając jego prawidłowe funkcjonowanie), a nieprawidłowości mogą zostać zakwalifikowane jako naruszenie zbiorowych interesów konsumentów (np. w przypadku zagadnień z zakresu działalności deweloperskiej spółdzielni mieszkaniowych).

Pragnę jednocześnie zaznaczyć, że jeśli w danym przypadku dochodzi do uznania, iż sprawa dotyczy relacji pomiędzy przedsiębiorcą a konsumentem, ale nie identyfikuje się naruszenia interesu publicznego, a potencjalne nieprawidłowości odnoszą się do sumy indywidualnych interesów konsumentów (których ochrona, jak wskazano powyżej, nie należy do kompetencji Prezesa UOKiK w ramach eliminacji praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów), nie oznacza to, że takim konsumentom nie będzie przysługiwała ochrona prawna. Mogą oni bowiem otrzymać stosowną pomoc ze strony rzeczników konsumentów, którzy zapewniają bezpłatne poradnictwo prawne, są kompetentni do występowania w imieniu konsumentów do przedsiębiorców, a także mają uprawnienia w zakresie wytaczania powództw na rzecz i w imieniu konsumentów, jak również w zakresie włączania się do już toczących się z udziałem konsumentów postępowań.

Dodatkowo, wskazuję na obowiązujące przepisy, które służą zabezpieczaniu interesów członków spółdzielni mieszkaniowych, umożliwiając między innymi monitorowanie bieżącej działalności takiego przedsiębiorcy. W ustawie z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2021 r. poz. 648, dalej jako: „Prawo spółdzielcze”) przewidziano dodatkową możliwość rozwiązywania ze spółdzielnią sporów bez ingerencji z zewnątrz - stosownie do art. 32 ustawy z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2021 r. poz. 648, dalej jako: „Prawo spółdzielcze”). Kontroli w tym trybie mogą podlegać decyzje organów spółdzielni. Nadto ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych oraz Prawo spółdzielcze zawierają przepisy regulujące procedury uchwałodawczą oraz kontrolną, za których realizację w spółdzielni mieszkaniowej odpowiadają jej organy - walne zgromadzenie oraz rada nadzorcza. Podkreślam, że każda spółdzielnia, stosownie do art. 91 § 1 Prawa spółdzielczego, przynajmniej raz na trzy lata zobowiązana jest poddać się lustracyjnemu badaniu legalności, gospodarności i rzetelności całości jej działania. Niezależnie od powyższego obowiązku, żądać przeprowadzania lustracji w spółdzielni mogą: walne zgromadzenie, rada nadzorcza lub 1/5 członków spółdzielni - zgodnie z art. 91 § 2 zd. 2 Prawa spółdzielczego. Niezależnie od powyższego, z wnioskiem o przeprowadzenie lustracji może wystąpić także minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa w przypadku podejrzenia naruszenia prawa przez spółdzielnię mieszkaniową - stosownie do art. 93a § 2 Prawa spółdzielczego.

Mam nadzieję, że uzna Pan przedstawione powyżej wyjaśnienia za przydatne.

*Z poważaniem*  
*Tomasz Chróstny*  
*Prezes*  
*Urzędu Ochrony Konkurencji i*  
*Konsumentów*  
*/podpisano elektronicznie/*