



**PREZES  
URZĘDU OCHRONY  
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW  
CEZARY BANASIŃSKI**

DDK-61-54/04/MOK

Warszawa, dn. 17 listopada 2004 r.

**DECYZJA Nr 18/2004**

Na podstawie art. 23 e w związku z art. 23 a ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr z 2003 r. Nr 86, poz. 804, Nr 60, poz. 535, Nr 170, poz. 1652, Dz. U. z 2004 r. Nr 93, poz. 891, Nr 96, poz. 959), zwanej dalej „ustawą”, po przeprowadzeniu **na wniosek Rzecznika Ubezpieczonych**, zw. dalej Wnioskodawcą, postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, **Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów**, zwany dalej Prezesem Urzędu, uznaje, że działania **TU Compensa S.A. z siedzibą w Warszawie przy Al. Jerozolimskich 162**, zw. dalej Spółką, polegające na:

**- pobieraniu 4 zł za sporządzanie strony odpisów i kserokopii dokumentów akt szkodowych**

stanowią nadmierne utrudnienie dostępu do informacji dla konsumenta poprzez pobieranie zbyt wygórowanych opłat, przez co naruszają obowiązek udzielania konsumentom rzetelnej i pełnej informacji oraz działanie niezgodne z przepisami art. 16 ust. 4 oraz art. 25 ust. 3 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz. U. z 2003 r., Nr 124, poz. 1151 ze zm.), a także art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Dz. U. z 2003 r., Nr 124, poz. 1152), przez co **stanowią praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów**, zdefiniowaną w art. 23 a ust. 2 ustawy

**i stwierdza zaniechanie jej stosowania.**

Jednocześnie Prezes Urzędu uznaje, iż działania Spółki polegające na:

**- pobieraniu 4 zł za sporządzanie strony odpisów i kserokopii dokumentów akt szkodowych**

nie stanowią praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów w zakresie udzielania konsumentom prawdziwej informacji.

**UZASADNIENIE**

W dniu 6 sierpnia 2004 r. Prezes Urzędu wszczął – na wniosek Rzecznika Ubezpieczonych - na podstawie art. 44 ust. 1 w związku z art. 100a ust. 1 pkt 2 oraz art. 23a ust. 2 ustawy, postępowanie o stosowanie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów polegających na pobieraniu 4 zł za sporządzanie strony odpisów i kserokopii

dokumentów akt szkodowych, co – zdaniem Wnioskodawcy - może stanowić nadmierne utrudnienie dostępu do informacji dla konsumenta poprzez pobieranie zbyt wygórowanych opłat, co narusza obowiązek udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji oraz działanie niezgodne z przepisami art. 16 ust. 4 oraz art. 25 ust. 3 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz. U. z 2003 r., Nr 124, poz. 1151 ze zm.), a także art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Dz. U. z 2003 r., Nr 124, poz. 1152).

W opinii Wnioskodawcy, przyjęty przez Spółkę sposób udostępniania akt szkodowych oraz sporządzanie odpisów lub kserokopii dokumentów akt szkodowych, sprzeczny jest z przepisami art. 16 ust. 4 oraz art. 25 ust. 3 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej, a także art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych. Wnioskodawca podnosił, iż ustawodawca wprowadził obciążał kosztami dokonywania odpisów i kserokopii akt szkodowych ubezpieczonych i uprawnionych z umów ubezpieczenia, jednocześnie zastrzegł, iż ich sporządzenie *nie może wiązać się z nadmiernymi, ponad potrzebę, utrudnieniami* dla osób uprawnionych. Wprowadzając takie rozwiązanie zapewniono zasadę jawności w postępowaniu likwidacyjnym, umożliwiając zapoznanie się uprawnionych osób z materiałami dotyczącymi zdarzenia szkodowego. Za powyższą tezę przemawia zarówno wykładnia celowościowa art. 14 ust. 5, jak również brzmienie dyspozycji art. 25 ust. 3 ustawy o działalności ubezpieczeniowej, nakładając na zakład ubezpieczeń obowiązek udostępniania informacji związanych z wypadkiem, wpływających na prawa zgłaszających roszczenia. Uzasadnieniem wprowadzenia takiej regulacji było zapewnienie równości stron umowy ubezpieczenia poprzez realną możliwość zapoznania się z dokumentacją szkodową, jak i ochronę praw konsumenta w stosunkach z przedsiębiorcą. Przyjęte przez Spółkę stawki opłat za sporządzanie kserokopii i odpisów akt szkodowych w wysokości 4 zł za stronę, uznać należało – zdaniem Wnioskodawcy – za rażąco wygórowane. W jego ocenie wysokość opłat sprzeczna jest z dosłownym brzmieniem przepisów, jak i ich wykładnią celowościową. W przypadku wykonywania większej liczby odpisów z akt, jak to ma miejsce przy szkodach osobowych, opłata jest zbyt wysoka, chociażby w stosunku do obecnej sytuacji ekonomicznej polskiego społeczeństwa. W ocenie Wnioskodawcy jako podstawę do kalkulacji ceny za stronę odpisu i ksero z akt, należałoby przyjąć średnią cenę obowiązującą na rynku lokalnym – maksymalna cena za wydanie strony odpisu nie powinna przekraczać dwukrotności średniej ceny ksero za stronę.

Wnioskodawca nie podziela argumentacji zakładu ubezpieczeń, podniesionej we wcześniejszej korespondencji, w szczególności dotyczącej pracochłonności czynności związanych ze sporządzaniem odpisów z akt szkodowych, tym bardziej, że przepisy pozwalają zakładom ubezpieczeń zgodnie z czasem pracy udostępnianie akt.

Ponadto w opinii Wnioskodawcy, przyjęcie tak wysokich opłat za odpisy i kserokopie akt szkodowych może wskazywać, co jest prawnie niedozwolone, na prowadzenie przez Spółkę innej zarobkowej działalności gospodarczej, wykraczającej poza katalog czynności ubezpieczeniowych, określonych w art. 3 ust. 3 ustawy.

Zdaniem Wnioskodawcy, żądanie od uprawnionych opłat za dokonanie odpisu lub kserokopii akt szkodowych, jest nieuzasadnione i stojące w rażącej sprzeczności z obowiązkiem udzielania rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji tym samym stanowi niedozwoloną praktykę.

Postanowienie o wszczęciu postępowania, wraz z zawiadomieniem, doręczono Spółce w dniu 23 sierpnia 2004 r.

W pismach z dnia 3 września 2004 r. (doręczonego do Urzędu w dniu 7 września 2004 r.) oraz z dnia 8 września 2004 r. (doręczonego do Urzędu w dniu 13 września 2004 r.), Spółka przedstawiła swoje stanowisko odnośnie do postawionych zarzutów.

Spółka podnosiła, iż zgodnie z przepisem art. 16 ust. 4 ustawy o działalności ubezpieczeniowej, udostępnianie kserokopii lub odpisów akt szkodowych następuje na koszt osoby uprawnionej do ich otrzymania. Z wyjaśnień, przekazanych przez Spółkę wynikało, iż przy ustalaniu opłaty z tym związanej uwzględnia się wszelkie czynniki wpływające na ostateczny koszt, tj. „czasochłonność czynności związanych z wyodrębnieniem, skopiowaniem i potwierdzeniem wskazanych przez uprawnionego dokumentów, średnie wynagrodzenie pracowników zajmujących się wykonywaniem ww. czynności, zużycie materiałów oraz koszt przesyłki. Ustalenie kosztu sporządzania odpisów nastąpiło przy przyjęciu następujących założeń:

- średnia liczba stron udostępnianych odpisów (...) - 8
- koszt kartki papieru – 0,02 zł
- zryczałtowany koszt korespondencji związanej z udostępnianiem akt (przekazanie wniosku, koszt przesłania kopii dokumentów) – 10 zł
- wkład pracy (selekcja dokumentów, kopiowanie, potwierdzenie za zgodność z oryginałem, wysyłka – 20 min.
- koszt pracy likwidatora (łącznie z ustawowymi obciążeniami, przygotowaniem stanowiska pracy, zużyciem energii itp.) – 65 zł.”

Średni koszt wykonania jednej strony odpisu/kserokopii Zakład Ubezpieczeń wyliczył na 3,98 zł (po zaokrągleniu 4 zł).

Jednocześnie Spółka wyjaśniła, iż planuje obniżenie opłaty do 1 zł za stronę (dodatkowo w przypadku przesyłania kopii dokumentów pocztą pobierana miała być zryczałtowana opłata w wysokości 5 zł).

Pismem z dnia 8 września Spółka poinformowała Prezesa Urzędu o podjętej w dniu 8 września 2004 r. Uchwale Zarządu TU Compensa S.A., która wprowadziła nowe niższe opłaty za udostępnianie kserokopii lub odpisów dokumentów akt szkodowych osobom uprawnionym z 4 na 1 zł. W załączeniu Spółka przekazała kopię tej Uchwały.

Zgodnie z zasadą, wyrażoną w art. 10 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.) strony postępowania (Spółka oraz Wnioskodawca) zostały poinformowane o możliwości wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

Pismem z dnia 12 października 2004 r., Prezes Urzędu zawiadomił Spółkę oraz Wnioskodawcę o zakończeniu postępowania dowodowego w przedmiotowej sprawie. Jednocześnie został wyznaczony 7 dniowy termin na zapoznanie się stron z aktami niniejszej sprawy. Pełnomocnik Zakładu Ubezpieczeń zapoznał się z aktami sprawy w dniu 19 października 2004 r., natomiast pełnomocnik Rzecznika Ubezpieczonych w 25 października 2004 r.

### **W trakcie postępowania Prezes Urzędu ustalił i zważył, co następuje:**

Obowiązek udzielania konsumentom rzetelnej i pełnej informacji, a także wglądu do dokumentów akt szkodowych i sporządzania z nich odpisów lub kserokopii jest jednym z podstawowych obowiązków nałożonych na przedsiębiorcę z mocy regulacji ustawowych, tj. przepisów art. 16 ust. 4 oraz art. 25 ust. 3 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej, a także art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze

Ubezpieczycieli Komunikacyjnych. Konsumenci, którzy nie dysponują właściwą informacją i wiedzą, mają istotnie ograniczoną wolność podejmowania świadomych decyzji, nie posiadają pełnej możliwości ochrony swoich praw.

Ustawodawca przywiązuje dużą wagę do kwestii udostępniania konsumentom pełnej informacji, która może mieć wpływ na jego prawa, dlatego nie tylko w ustawie o działalności ubezpieczeniowej, ale także w innych aktach prawnych dotyczących ubezpieczeń ustawodawca porusza tę kwestię.

Uzasadnieniem wprowadzenia takiej regulacji było zapewnienie równości stron umowy ubezpieczenia poprzez realną możliwość zapoznania się z dokumentacją szkodową, jak i ochrona praw konsumenta w stosunkach z przedsiębiorcą. Wysokość opłat – pobierana przez Spółkę do dnia 8 września 2004 r. – pozostawała w sprzeczności z normą wyrażoną w ww. przepisach prawa, zarówno ich dosłownym brzmieniem, jak i ich wykładnią celowościową. W przypadku wykonywania większej liczby odpisów z akt, jak to ma miejsce przy szkodach osobowych, opłata jest zbyt wysoka, chociażby w stosunku do obecnej sytuacji ekonomicznej polskiego społeczeństwa.

Spółka w swoich pismach nie przedstawiła wiarygodnej kalkulacji, która by uzasadniała pobieranie opłat w wysokości 4 zł za stronę kserokopii/ odpisu. Przede wszystkim nie można przyjąć za ekonomicznie uzasadniony koszt wynagrodzenia osoby zajmującej się udostępnianiem akt. Z wyjaśnień Spółki wynika, iż godzina pracy takiej osoby kosztuje 65 zł, co w skali miesiąca wynosi 10 920 zł (65 zł \* 8 godzin \* 21 dni roboczych w miesiącu). Zdaniem Prezesa kwota ta jest wyjątkowo wysoka i nie jest kosztem, jaki w rzeczywistości ponosi Spółka z związku z zatrudnieniem pracownika, do którego obowiązków należy wykonywanie odpisów/ kserokopii dokumentacji. Z uwagi na fakt, iż średnie wynagrodzenie w Polsce w 2003 r. wynosiło 2201,47 zł (wg statystyk GUS) kwota wskazana przez Spółkę znacznie obiega od średniego wynagrodzenia. Poza tym, Spółka nie przedstawiła dowodów na poparcie swoich wyjaśnień.

Działanie Spółki wydaje się antykonsumenckie, a przede wszystkim pozbawione ekonomicznego uzasadnienia. W opinii Prezesa Urzędu, pobieranie rażąco wygórowanej opłaty za wykonanie kopii dokumentu akt szkodowych miało zatem na celu utrudnienie udostępnienia konsumentowi sporządzania ich kopii/odpisów; wiązało się to zatem z pozbawieniem konsumenta jego ustawowo zagwarantowanego prawa.

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów reguluje zasady i tryb przeciwdziałania praktykom naruszającym zbiorowe interesy konsumentów, co wynika z treści jej art. 1 ust. 2. Zgodnie z art. 23a ust. 1 ustawy, przez praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów rozumie się godzące w nie bezprawne działanie przedsiębiorcy. Naruszenie zbiorowych interesów konsumentów wymaga zatem spełnienia dwóch przesłanek:

- a. Naruszenia zbiorowego interesu konsumentów,
- b. Bezprawności działania

Zbiorowy interes konsumentów oznacza, iż bezprawne działanie przedsiębiorców dotyczy lub może dotyczyć nieograniczonej liczby konsumentów, których nie da się zindywidualizować. W niniejszej sprawie każda osoba, która zawarła umowę z Zakładem Ubezpieczeń, w przypadku wystąpienia szkody i konieczności dokonania odpisów/kserokopii narażona jest na zapłatę zbyt wygórowanej opłaty, a w sytuacji niemożności poniesienia tak wysokich kosztów, zostaje pozbawiona prawa do informacji, zagwarantowanego jej przez ww. przepisy prawa. Skutkami działań Spółki dotknięci są wszyscy konsumenci, którzy sporządzali lub zamierzali sporządzić kopię/odpis dokumentów akt szkodowych.

Bezprawność jest cechą działania, która polega na jego sprzeczności z normami prawa lub zasadami współżycia społecznego, bez względu na winę, a nawet świadomość sprawcy. Dla ustalenia bezprawności działania wystarczy ustalenie, że określone zachowanie koliduje z

przepisami prawa. Brak cech bezprawności powinien - w myśl art. 6 KC - wykazać przedsiębiorca. Nie ulega wątpliwości, iż pobieranie opłat w wysokości 4 zł za stronę odpisu lub kserokopii dokumentów akt szkodowych, stanowi nadmierne utrudnienie w dostępie do akt szkodowych, tym samym naruszając przepisy art. 16 ust. 4 oraz art. 25 ust. 3 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz.U. z 2003 r., Nr 124, poz. 1151 ze zm.), a także art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Dz.U. z 2003 r., Nr 124, poz. 1152).

W opinii Prezesa Urzędu jednym z podstawowych praw konsumentów jest prawo do informacji, wobec czego konsumenci powinni mieć zapewnioną możliwość uzyskiwania odpisów/kserokopii dokumentacji i nie powinno wiązać się to z *nadmiernymi, ponad potrzebę, utrudnieniami* dla osób uprawnionych. Dlatego też w trybie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów podjęto działania w celu zapobieżenia sprzecznym z prawem działaniom Spółki, godzącym w prawa nieograniczonej liczby konsumentów.

Podsumowując należy stwierdzić, że w ocenie Prezesa Urzędu, działania Spółki, określone w petitum, miały charakter bezprawny, godziły bezpośrednio w interesy najsłabszych uczestników rynku – konsumentów i stanowiły praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów, polegającą na naruszeniu obowiązku udzielania konsumentom rzetelnej i pełnej informacji oraz działaniu niezgodnym z przepisami ww. ustaw.

W świetle powyższego, należy stwierdzić, że w niniejszej sprawie został naruszony zbiorowy interes konsumentów i tym samym zasadne było podjęcie działań przewidzianych w ustawie dla zapewnienia ochrony konsumentów.

Jednocześnie z uwagi na fakt, iż Spółka w trakcie prowadzonego przez Prezesa Urzędu postępowania, zrezygnowała z pobierania 4 zł za stronę odpisu/kserokopii dokumentów akt szkodowych, Prezes Urzędu stwierdza zaniechanie stosowania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów.

### **Wobec powyższego Prezes Urzędu orzekł jak w sentencji.**

Od niniejszej decyzji, na podstawie art. 78 ust. 1 ustawy, przysługuje stronie odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów za pośrednictwem Prezesa Urzędu, w terminie dwóch tygodni od dnia jej doręczenia.

Z up. Prezesa Urzędu  
Ochrony Konkurencji i Konsumentów  
p.o. Dyrektora Departamentu  
Joanna Wrona

Otrzymują:

1. TU Compensa S.A.  
Aleje Jerozolimskie 162  
02-342 Warszawa

2. Pan Stanisław Rogowski  
Rzecznik Ubezpieczonych  
Al. Jerozolimskie 44

00-024 Warszawa