

Sygn. akt VI ACa 1529/15

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 30 grudnia 2016 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie VI Wydział Cywilny w składzie:

Przewodniczący – Sędzia SA Urszula Wiercińska

Sędziowie: SA Agata Wolkenberg

SO del. Tomasz Szanciło (spr.)

Protokolant: starszy sekr. sąd. Magdalena Męczkowska

po rozpoznaniu w dniu 16 grudnia 2016 r. w Warszawie

na rozprawie sprawy z powództwa (...) Bank S.A. w W.

przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

o stwierdzenie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów

na skutek apelacji powoda od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

z dnia 11 sierpnia 2015 r.

sygn. akt XVII AmA 130/13

I. zmienia zaskarżony wyrok w całości w ten sposób, że:

- 1) w punkcie pierwszym uchyła zaskarżoną decyzję w punktach I (pierwszym) i IV (czwartym),*
- 2) w punkcie drugim zasądza od Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów na rzecz (...) Bank S.A. w W. kwotę 1.377 zł (jeden tysiąc trzysta siedemdziesiąt siedem złotych) tytułem zwrotu kosztów procesu;*

II. zasądza od Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów na rzecz (...) Bank S.A. w W. kwotę 1.360 zł (jeden tysiąc trzysta sześćdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego.

Sygn. akt VI ACa 1529/15

UZASADNIENIE

Decyzją nr (...) z dnia 8.07.2013 r. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: Prezes UOKiK, Prezes Urzędu), po przeprowadzeniu z urzędu postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów przeciwko (...) Bank S.A. w W. (dalej: Bank):

I. uznał za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów określoną w art. 24 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 184 ze zm., dalej: u.o.k.k.) bezprawne działanie Banku polegające na wpisywaniu w formularze informacyjne dotyczące umów kredytu konsumpcyjnego

gotówkowego, konsolidacyjnego kredytu gotówkowego, prostej pożyczki gotówkowej, kredytu – planu ratального, kredytu – planu ratального oraz limitu, o limit kredytowy w rachunku oszczędnościowo-rozliczeniowym, informacji o czasie obowiązywania formularza, że ta informacja zachowuje ważność w dniu sporządzenia niniejszego formularza, co w zakresie powyższego terminu godziło w dobre obyczaje i zostało uznane za sprzeczne z art. 17 ustawy z dnia 2.07.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 584 ze zm., dalej: u.s.d.g.) i nakazał zaniechania jej stosowania;

II. po przeprowadzeniu z urzędu postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, w toku którego zostało uprawdopodobnione, że Bank stosuje praktyki polegające na:

1. umieszczeniu w umowach o limit kredytowy w rachunku oszczędnościowo-rozliczeniowym postanowienia: „Jeżeli zmiana stopy procentowej polegać będzie na jej zmniejszeniu, zmiana oprocentowania Limitu dokonywana jest przez Bank na pisemny wniosek Kredytobiorcy, pod warunkiem braku naruszeń przez kredytobiorcę postanowień Umowy w okresie przed złożeniem wniosku. Zmiana nastąpić będzie od pierwszego dnia miesiąca kalendarzowego następującego po otrzymaniu wniosku przez Bank. Bank potwierdzi na piśmie obniżenie oprocentowania”, które narusza art. 395 § 2¹ k.c. oraz stanowi naruszenie art. 24 ust. 1 i 2 u.o.k.k.,

2. umieszczeniu w umowach kredytu konsumpcyjnego gotówkowego, konsolidacyjnego kredytu gotówkowego, kredytu – planu ratального, kredytu – planu ratального oraz limitu, kredytu przeznaczonego na sfinansowanie/refinansowanie kosztów nabycia pojazdów postanowienia: „W przypadku przedterminowej spłaty całości Kredytu, całkowity koszt kredytu ulega obniżeniu o te koszty, które dotyczą okresu, o który skrócono czas obowiązywania Umowy”, oraz w umowie prostej pożyczki gotówkowej postanowienia: „W przypadku przedterminowej spłaty całości Pożyczki, całkowity koszt Pożyczki ulega obniżeniu o te koszty, które dotyczą okresu, o który skrócono czas obowiązywania Umowy”, które wprowadzały konsumentów w błąd co do wszystkich praw wynikających z art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 12.05.2011 r. o kredycie konsumenckim (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1528 ze zm., dalej: u.k.k.), co jest niezgodne z art. 3 w zw. z art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 23.08.2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 3 ze zm., dalej: p.n.p.r.), oraz stanowi naruszenie art. 24 ust. 1 i pkt 3 u.o.k.k., i stosownie do art. 28 ust. 1 i 2 u.o.k.k. nałożył na Bank obowiązek wykonania przyjętego w toku postępowania zobowiązania do podjęcia działań zmierzających do zapobieżenia zarzucanym naruszeniom poprzez wykonanie wskazanych w decyzji działań;

III. na podstawie art. 28 ust. 3 u.o.k.k. nałożył na Bank obowiązek złożenia w terminie pięciu miesięcy od uprawomocnienia się decyzji sprawozdania o stopniu realizacji przyjętego zobowiązania, które powinno zawierać wymienione w decyzji elementy;

IV. na podstawie art. 106 ust. 1 pkt 4 u.o.k.k. nałożył na Bank karę pieniężną z tytułu naruszenia zakazu, o jakim mowa w art. 24 ust 1 i 2 u.o.k.k., w zakresie opisanym w pkt I decyzji – w wysokości 2.829.232 zł;

V. obciążył Bank kosztami przeprowadzonego postępowania w kwocie 23 zł.

Odwołanie od powyższej decyzji złożył Bank – w zakresie punktów I i IV, zarzucając:

1) naruszenie przepisów prawa materialnego:

- art. 24 ust. 1 i 2 u.o.k.k. w zw. z art. 17 u.s.d.g. poprzez ich błędną interpretację i niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie, że wskazane w punkcie I decyzji działanie Banku nosiło znamiona bezprawności i godziło w zbiorowe interesy konsumentów, stanowiąc praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów,

- art. 13 u.k.k. i art. 66 k.c. poprzez ich niewłaściwą wykładnię, tj. przyjęcie, że formularz informacyjny stanowi ofertę zawarcia umowy, a tym samym termin ważności formularza informacyjnego stanowi termin związania przedsiębiorcy ofertą kredytową wobec konsumenta, zaś zamieszczenie tego terminu jest obligatoryjnym obowiązkiem kredytodawcy, co prowadziło do niewłaściwego zastosowania art. 24 ust. 1 i 2 u.o.k.k. oraz art. 17 u.s.d.g.

i uznanie, że opisane w punkcie I decyzji działanie powoda było bezprawne, gdyż naruszało dobre obyczaje, skutkując naruszeniem zbiorowych interesów konsumentów,

- art. 106 ust. 1 pkt 4 i art. 111 u.o.k.k. poprzez bezpodstawne nałożenie kary pieniężnej;

II. naruszenie przepisów postępowania:

- art. 33 ust. 5 i 6 u.o.k.k. poprzez przekazanie sprawy Delegaturze UOKiK w K., gdy właściwa miejscowo w sprawie jest Delegatura UOKiK w W. (§ 5 ust. 1 i § 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 1.07.2009 r. w sprawie właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Dz.U. nr 1076, poz. 887, dalej: rozporządzenie z 2009 r.), pomimo braku przesłanek uzasadniających, że w niniejszej sprawie zachodzi szczególnie uzasadniony przypadek, o którym mowa w art. 33 ust. 5 u.o.k.k., co skutkuje tym, iż zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisów o właściwości organu,

- art. 7 k.p.a. poprzez zaniechanie podjęcia wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz podjęcie decyzji bez uwzględnienia słusznego interesu strony,

- art. 8 k.p.a. poprzez naruszenie zasady prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie uczestnika postępowania do władzy publicznej.

W oparciu o powyższe zarzuty powód wniósł o uchylenie decyzji w zaskarżonej części, ewentualnie o jej zmianę w zakresie punktu I poprzez umorzenie postępowania o sygn. (...), wskutek ustalenia, że działania powoda, których dotyczyło to postępowanie, w zakresie punktu I decyzji nie stanowią praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, spełniających przesłanki z art. 24 u.o.k.k. i uchylenie punktu IV decyzji, ewentualnie o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości ze względu na naruszenia, o których mowa w punktach I 3-5 petitum odwołania, a z ostrożności procesowej o odstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej i uchylenie punktu IV decyzji w części dotyczącej kary pieniężnej poprzez znaczące jej obniżenie ze względu na całokształt okoliczności sprawy.

W odpowiedzi na odwołanie pozwany wniósł o jego oddalenie i zasądzenie kosztów procesu.

Wyrokiem z dnia 11.08.2015 r. Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: SOKiK), w sprawie XVII AmA 130/13, oddalił odwołanie i rozstrzygnął o kosztach procesu.

Sąd Okręgowy ustalił, że pismem z dnia 21.11.2012 r. Prezes UOKiK, na podstawie art. 33 ust. 4, 5 i 6 u.o.k.k. w zw. z § 5 ust. 2 rozporządzenia z 2009 r., upoważnił Delegaturę UOKiK w K. do podjęcia czynności wynikających z ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów dotyczących prowadzenia w trybie art. 49 ust. 1 w zw. z art. 24 ust. 1 i 2 pkt 3 tej ustawy postępowania i wydania decyzji przeciwko Bankowi w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów polegających na naruszaniu art. 17 u.s.d.g., art. 3, art. 4 ust. 1 i 2 i art. 5 ust. 1 p.n.p.r. oraz naruszeniu art. 359 § 2¹ k.c., a także Dyrektora Delegatury UOKiK w K. do podpisania dokumentów wydawanych w toku postępowania oraz do wydania decyzji kończącej ww. postępowanie. W związku z podejrzeniem stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów Prezes UOKiK przeprowadził postępowanie wyjaśniające. Z informacji zebranych w tym postępowaniu wynikało, że Bank w ramach prowadzonej działalności gospodarczej, polegającej m.in. na udzielaniu kredytów konsumenckich, zawiera z klientami umowy kredytu konsumpcyjnego gotówkowego, konsolidacyjnego kredytu gotówkowego, prostej pożyczki gotówkowej, kredytu – planu ratalnego, kredytu – planu ratalnego oraz limitu, o limit kredytowy w rachunku oszczędnościowo-rozliczeniowym. W związku z oferowaniem zawarcia tych umów od dnia 18.12.2011 r., tj. wejścia w życie znowelizowanej ustawy o kredycie konsumenckim, Bank zgodnie z art. 14 u.k.k. przedstawia konsumentom formularze informacyjne zawierające dane, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 u.k.k., dotyczące warunków każdego rodzaju umowy kredytowej. W stosowanych formularzach informacyjnych Bank zamieszcza informację o terminie ważności formularza, z której wynika, że przedstawione w formularzu informacje zachowują ważność w dniu sporządzenia niniejszego formularza.

Po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, postanowieniem z dnia 23.11.2012 r., zostało wszczęte z urzędu postępowanie administracyjne w związku z podejrzeniem stosowania przez Bank działań noszących znamiona praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Zawiadomieniem z tej samej daty powód został poinformowany o wszczęciu postępowania i wezwany do przedstawienia stanowiska odnośnie do postawionych zarzutów oraz dostarczenia wskazanych informacji i dokumentów. W szczególności wezwano Bank do podania dat rozpoczęcia stosowania zmienionych wzorów umów zakwestionowanych w postępowaniu wyjaśniającym i dostarczenia po jednym egzemplarzu pierwszej umowy zawartej z konsumentem w oparciu o zmienione wzory umów, w celu potwierdzenia rozpoczęcia zawierania umów w oparciu o zmienione wzory umów i dołączenie do umowy wszystkich załączników, w tym formularzy informacyjnych. Ponadto postanowieniem z dnia 23.11.2012 r. do materiału dowodowego w prowadzonym postępowaniu zaliczono pisma i dokumenty zgromadzone w postępowaniu wyjaśniającym. W odpowiedzi Bank w piśmie z dnia 7.12.2012 r. złożył wyjaśnienia i przedstawił swoje stanowisko. W piśmie z dnia 5.02.2013 r. Bank podtrzymał wyrażone wcześniej stanowisko, że stosowanie formularzy informacyjnych z jednodniowym terminem ważności zawartych w nim informacji nie jest sprzeczne z obowiązującymi przepisami prawa i nie stanowi praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów. Wskazał, że w ustawie o kredycie konsumenckim ustawodawca nie zawarł regulacji dotyczącej okresu obowiązywania formularza, dając kredytodawcom uprawnienie do samodzielnej decyzji w tym zakresie. W toku postępowania Bank przedstawiał również stanowisko w zakresie drugiego i trzeciego zarzutu, które zostały ujęte w tej części przedmiotowej decyzji, w zakresie której powód nie złożył odwołania, oraz informację o wysokości osiągniętego w 2012 r. przychodu.

Pismem z dnia 29.05.2013 r. powód został zawiadomiony o zakończeniu zbierania materiału dowodowego oraz prawie do zapoznania się z tym materiałem. W dniu 10.06.2013 r. uprawniony przedstawiciel Banku zapoznał się ze zgromadzonym materiałem dowodowym.

Na podstawie tak ustalonego stanu faktycznego Sąd Okręgowy uznał, że powód w przedstawianych konsumentom formularzach informacyjnych dotyczących umów kredytu konsumpcyjnego gotówkowego, konsolidacyjnego kredytu gotówkowego, prostej pożyczki gotówkowej, kredytu – planu ratalnego, kredytu – planu ratalnego oraz limitu, o limit kredytowy w rachunku oszczędnościowo-rozliczeniowym w rubryce dotyczącej czasu obowiązywania formularza zamieszcza postanowienie: „Niniejsza informacja zachowuje ważność w dniu sporządzenia formularza”. W złożonym odwołaniu powód nie zaprzeczał ustaleniom pozwanego w tym zakresie, ale twierdził, że określenie jednodniowego terminu obowiązywania informacji dotyczących warunków udzielenia danego rodzaju kredytu jest uzasadnione zmieniającą się sytuacją na rynku, nie jest sprzeczne z przepisami ustawy o kredycie konsumenckim i nie narusza zbiorowych interesów konsumentów.

Sąd Okręgowy wskazał, że ustawa o kredycie konsumenckim stanowi transpozycję do polskiego porządku prawnego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/48/WE z dnia 23.04.2008 r. w sprawie umów o kredyt konsumencki (Dz.Urz. UE L nr 133, s. 66). Podstawowym mechanizmem wykorzystywanym w tej dyrektywie i ustawie o kredycie konsumenckim do ochrony interesów konsumentów jest dostarczenie konsumentom odpowiednich informacji dotyczących warunków kredytu, które pozwolą konsumentom na porównanie ofert składanych przez kilku kredytodawców, w celu umożliwienia konsumentom podjęcia rozsądnej decyzji dotyczącej wyboru kredytu konsumenckiego oraz ocenę ich bieżącej sytuacji prawnej w związku z zaciągnięciem kredytu. Zgodnie z motywem 19 uzasadnienia dyrektywy 2008/48/WE, jej celem jest umożliwienie konsumentom podejmowania decyzji o wyborze kredytu i zawarciu umowy przy pełnej znajomości faktów przed zawarciem umowy o kredyt konsumencki, dostarczenie konsumentowi odpowiednich informacji na temat warunków i kosztów kredytu, swoich zobowiązań, które konsument musi zabrać ze sobą i je rozważyć oraz zapewnienie konsumentowi możliwie największej przejrzystości i porównywalności warunków poszczególnych oferowanych na rynku kredytów. Również w art. 5 i 6 dyrektywy nałożono na kredytodawcę obowiązek dostarczenia konsumentowi w stosownym czasie przed związaniem się konsumenta umową o kredyt informacji potrzebnych do porównania różnych ofert, w celu podjęcia przy pełnej znajomości faktów decyzji, czy zawrzeć umowę o kredyt.

W ocenie Sądu Okręgowego z powyższego wynika, że kredytodawca, dostarczając konsumentowi informacji dotyczących warunków udzielenia kredytu oraz obowiązków i obciążeń związanych z jego przyszłą spłatą, musi udzielić konsumentowi czasu (stosownego) wystarczającego na zebranie informacji od innych kredytodawców i dokonanie porównania różnych ofert kredytowych w celu wybrania takiej oferty, która jest w ocenie konsumenta dla niego odpowiednia (najlepsza). Zbyt krótki termin obowiązywania oferty prowadzi do pozbawienia konsumenta możliwości zebrania informacji o ofertach proponowanych przez różnych kredytodawców i porównania ich warunków. Kredytodawca, udzielając zbyt krótkiego czasu, odbiera konsumentowi możliwość podjęcia świadomej decyzji o wyborze kredytu. Stwarza to konsumentowi niekorzystną sytuację, w której zmuszony jest do szybkiego podjęcia w krótkim czasie decyzji o zawarciu umowy kredytowej, której w innej sytuacji, po dłuższym zastanowieniu by nie podjął. Pozbawianie konsumenta odpowiedniego czasu na zastanowienie przed podjęciem decyzji o wyborze oferty kredytowej jest sprzeczne z celami, których realizacji służyło wprowadzenie dyrektywy 2008/48/WE, a więc i ustawy o kredycie konsumenckim. Wyznaczony przez powoda jednodniowy termin na podjęcie decyzji o wyborze konkretnej umowy kredytu konsumenckiego jest zbyt krótki, nie jest wystarczający i fizycznie uniemożliwia zebranie i porównanie przez konsumenta informacji o ofertach proponowanych przez innych kredytodawców. Sformułowanie w przepisach dyrektywy 2008/48/WE i ustawy o kredycie konsumenckim katalogu informacji, które powinien zawierać formularz informacyjny, ma ułatwiać konsumentom przeprowadzenie porównania warunków umów oferowanych przez różnych kredytodawców, podanych w formularzach w jednakowy sposób. Brak uwzględnienia w katalogu jednolitego terminu obowiązywania formularza, wbrew stanowisku powoda, nie oznacza, że ustawodawca uznał tę informację za nieistotną przy zawieraniu umowy kredytowej. Przyjęcie przez ustawodawcę takiego rozwiązania ma sprzyjać ustalaniu przez kredytodawców dłuższych terminów ważności formularzy informacyjnych lub rezygnacji z ustalania tego terminu. W obu przypadkach takie działanie ma służyć interesom konsumentów i realizacji celów dyrektywy 2008/48/WE poprzez przyznanie konsumentom możliwie długiego czasu do zebrania informacji i rozważnego wyboru oferty kredytowej. Wyznaczenie zbyt krótkiego czasu na podjęcie decyzji stanowi naruszenie słuszných interesów konsumentów i świadczy o braku poszanowania dobrych obyczajów. Jest bowiem przejawem braku szacunku dla konsumenta, nierzetelnego jego traktowania, wykorzystywania przez kredytodawcę przymusowej sytuacji konsumenta, zainteresowanego zaciągnięciem takiego kredytu, braku jego wiedzy i doświadczenia oraz nadużywania przez kredytodawcę uprzywilejowanej sytuacji profesjonalisty, zmierzającego jedynie do realizacji swego interesu w stosunkach z konsumentami. Polski konsument nie jest dostatecznie zorientowany, nie posiada wystarczającej wiedzy i doświadczenia w zakresie kredytów konsumenckich i uprawnień przysługujących mu w związku z podejmowaniem decyzji o zawarciu umowy kredytu konsumenckiego. Ustalenie przez Bank jednodniowego terminu ważności informacji zawartych w formularzu pozbawia konsumentów możliwości swobodnego wyboru oferty kredytowej z większej ilości ofert dostępnych na rynku, co także stanowi naruszenie słuszných interesów konsumentów. Działanie powoda ma więc charakter antykonsumencki. Jednocześnie działanie polegające na udzieleniu zbyt krótkiego terminu na podjęcie przez konsumenta decyzji o wyborze kredytu jest nieuczciwe w stosunku do tych kredytodawców, którzy przyznają konsumentom dłuższy termin na zapoznanie się z ofertą rynkową i podjęcie decyzji o wyborze kredytu, może więc naruszać zasady uczciwej konkurencji na rynku usług kredytowych.

W świetle powyższego Sąd Okręgowy uznał za trafną ocenę wyrażoną w zaskarżonej decyzji, że działanie powoda jest sprzeczne z art. 17 u.s.d.g., nakładającym na przedsiębiorców obowiązek prowadzenia działalności gospodarczej na zasadach uczciwej konkurencji i poszanowania dobrych obyczajów oraz słuszných interesów konsumentów. Takie działanie, które formalnie jest zgodne z przepisami ustawy o kredycie konsumenckim, ale naruszające zasady współzycia społecznego i dobre obyczaje, jeżeli zagraża lub narusza interesy konsumentów, należy uznać za bezprawne. Dla ustalenia bezprawności działania wystarczy, że określone zachowanie koliduje z przepisami prawa. Podnoszona w odwołaniu okoliczność, że działanie Banku jako zgodne z przepisami ustawy o kredycie konsumenckim nie może jednocześnie naruszać art. 17 u.s.d.g., nie zasługuje na uwzględnienie. Przepisy tych ustaw mają różny przedmiot regulacji: ustawa o kredycie konsumenckim dotyczy wybranego fragmentu działalności banków, zaś ustawa o swobodzie działalności gospodarczej – prowadzenia wszelkiego rodzaju działalności, w tym działalności w sferze finansowej, a więc obejmuje swoją regulacją całą działalność banków na danym rynku. W odniesieniu do materii będącej przedmiotem regulacji ustawy o swobodzie działalności gospodarczej przepisy

ustawy o kredycie konsumenckim nie mają mocy wyłączającej. Wobec tego okoliczność, że powód nie narusza przepisów jednej ustawy, nie wyklucza możliwości stwierdzenia, że swoim działaniem narusza przepisy ustawy o charakterze generalnym, nakładające na wszystkich przedsiębiorców, niezależnie o przepisów szczególnych, obowiązek prowadzenia działalności gospodarczej w sposób uczciwy, przestrzegając dobrych obyczajów i z poszanowaniem słuszych interesów konsumentów. Za nietrafne należy więc uznać twierdzenia powoda o braku uprawnień Prezesa UOKiK do kontroli działań Banku, naruszeniu art. 22 Konstytucji RP i ograniczaniu swobody działalności gospodarczej bez upoważnienia ustawowego. Legitymacja pozwanego do podejmowania działań wynika z przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, mającej znaczenie nadrzędne i obowiązującej w równym stopniu wszystkich przedsiębiorców, bez względu na dotyczące ich przepisy szczególne. Prezes UOKiK jest uprawniony do kontroli działań wszystkich przedsiębiorców w kontekście przestrzegania przez nich w prowadzonej działalności przepisów ustawy antymonopolowej, w tym również interesów konsumentów. Zatem nie można zgodzić się z powodem, że działanie Prezesa UOKiK opiera się na domniemaniu istnienia niepisanych norm, bowiem te normy zapisane są w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów oraz ustawie o swobodzie działalności gospodarczej, a właśnie w przepisach tej ostatniej ustawy ustawodawca nałożył na wszystkich przedsiębiorców, a więc i na powodowy Bank, obowiązek prowadzenia działalności gospodarczej z poszanowaniem dobrych obyczajów i słuszych interesów konsumentów. Skoro powód jest przedsiębiorcą, prowadzi działalność gospodarczą na obszarze całego kraju i działalność ta jest skierowana do nieokreślonej grupy konsumentów, jego działanie ma charakter powszechny i dotyczyć może wszystkich potencjalnych uczestników rynku. Sprzeczne z przepisami obowiązującego prawa działanie Banku, ze względu na swą powszechność, dotyczy więc nieoznaczonego kręgu osób, co oznacza, że jest przejawem naruszenia zbiorowych interesów konsumentów, a więc stanowi praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów określoną w art. 24 ust. 1 i 2 u.o.k.

W ocenie Sądu Okręgowego nie zasługiwał na uwzględnienie zarzut niewłaściwej wykładni art. 13 ust. 1 u.k.k. oraz art. 66 § 1 k.c. Formularz informacyjny ma charakter quasi oferty, na warunkach której Bank jest gotowy do zawarcia w danym dniu umowy z konsumentem. Jednak okoliczność ta nie ma znaczenia dla oceny działania powoda w stosunku do konsumentów, ponieważ nie stanowi podstawy do uznania, że działanie Banku jest bezprawne i narusza art. 17 u.s.d.g. Ponadto w odwołaniu powód również stosuje sformułowanie „oferta kredytowa”, w kontekście jej ważności i przekazywania konsumentom informacji o jej zmianie. Pozwala to uznać, że Bank w podobny sposób, jak pozwany traktuje informacje zawarte w formularzu informacyjnym.

W odniesieniu do zarzutu, że w trakcie postępowania Prezes UOKiK nie podjął wszelkich czynności niezbędnych do wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy i nie podając podstaw faktycznych i prawnych założył, iż okres jednego dnia jest zbyt krótki dla potencjalnego kredytobiorcy na zapoznanie się z treścią formularza i jego analizą, a nie przedstawił wyników badań empirycznych dotyczących szeregu okoliczności mających znaczenie przy podejmowaniu decyzji o wyborze kredytu, Sąd Okręgowy podkreślił, że zgodnie z art. 1 ust. 2 u.o.k.k. przepisy tej ustawy są stosowane w przypadku, gdy będąca przedmiotem oceny praktyka przedsiębiorcy wywołuje lub może wywołać skutki na terytorium Polski. Oznacza to, że dla przeprowadzenia postępowania i wydania decyzji w sprawie stosowania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów wystarczające jest, aby działanie przedsiębiorcy mogło wywołać zakazane, antykonkurencyjne lub antykonsumenckie skutki na rynku, nawet jeśli w następstwie działań organu antymonopolowego do ich zaistnienia nie doszło. Do przeprowadzenia postępowania i wydania decyzji w sprawie stosowania przez Bank praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów pozwany nie musiał więc prowadzić badań porównawczych, a wystarczające było przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego, na podstawie którego stwierdzono, że istnieje podejrzenie stosowania przez Bank bezprawnych działań noszących znamiona praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Jednocześnie niezasadny był zarzut powoda, że za uznaniem, iż jego działanie nie stanowiło praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, przemawia zmiana art. 14 ust. 2 u.k.k., gdyż wspomniana nowelizacja weszła w życie w dniu 17.01.2014 r. Zatem w dacie wydania zaskarżonej decyzji wspomniany przepis nie tylko nie obowiązywał, ale również nie została uchwalona ustawa wprowadzająca tę nowelizację.

W świetle powyższego za niezasadne Sąd Okręgowy uznał również zarzuty naruszenia art. 106 ust. 1 pkt 4 i art. 111 u.o.k.k., wskazując, że powód ich nie umotywował, a ograniczył się do wskazania, iż przy nakładaniu kary pieniężnej organy administracji działają na podstawie i w granicach prawa. Skoro istniały podstawy do uznania, że działanie Banku spełniało przesłanki zakazanej praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, Prezes UOKiK był uprawniony do nałożenia kary pieniężnej w granicach określonych w art. 106 ust. 1 pkt 4 u.o.k.k. Powód nie wskazał i nie udowodnił także, na czym polegało naruszenie art. 111 u.o.k.k., a w uzasadnieniu decyzji pozwany podał okoliczności, jakie zgodnie z tym przepisem uwzględnił przy ustalaniu wysokości nałożonej kary pieniężnej. Prezes UOKiK w prawidłowy sposób uwzględnił wszystkie wymienione w art. 111 u.o.k.k. okoliczności mające wpływ na wysokość kary pieniężnej. Ustalenie kary w wysokości odpowiadającej 0,05% przychodu Banku w 2012 r. mieści się w ustawowych granicach i pozwala na uznanie, że kara nie jest wygórowana.

Odnośnie do zarzutów dotyczących naruszenia przepisów postępowania administracyjnego Sąd Okręgowy wskazał, że zgodnie z ugruntowanym w orzecznictwie poglądem, SOKiK jako sąd stosujący przepisy postępowania cywilnego nie może ograniczyć rozpoznania sprawy wynikającej z odwołania od decyzji Prezesa Urzędu tylko do funkcji sprawdzającej prawidłowość postępowania administracyjnego, poprzedzającego postępowanie sądowe. Celem tego postępowania nie jest przeprowadzenie kontroli postępowania administracyjnego, ale merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy, której przedmiotem jest spór między stronami powstający dopiero po wydaniu decyzji przez Prezesa UOKiK. Postępowanie przed tym Sądem jest postępowaniem kontradyktoryjnym, w którym uwzględnia się materiał dowodowy zebrany w postępowaniu administracyjnym, co nie pozbawia jednak stron możliwości zgłoszenia nowych twierdzeń faktycznych i nowych dowodów. Z tego względu zaistniałe w postępowaniu administracyjnym naruszenia przepisów postępowania, o ile nie uzasadniają stwierdzenia nieważności decyzji na podstawie art. 156 § 1 k.p.a., nie mogą stanowić podstawy do jej uchylenia. W postępowaniu poprzedzającym wydanie zaskarżonej decyzji, zgodnie ze wskazanymi w decyzji przepisami, Prezes UOKiK upoważnił Delegaturę Urzędu w K. do przeprowadzenia postępowania w sprawie. Podniesiony przez powoda zarzut dotyczący właściwości miejscowej delegatury prowadzącej postępowanie jest bez znaczenia dla oceny zaskarżonej decyzji. Z zebranego w sprawie materiału dowodowego wynika, że zasięg działalności powoda obejmuje obszar całego kraju. Powód nie wykazał w odwołaniu, że okoliczność przeprowadzenia postępowania administracyjnego przez Delegaturę Urzędu w K. miała wpływ na zasadność wydanego w sprawie rozstrzygnięcia pozwanego i stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji. Wydanie przez Prezesa UOKiK upoważnienia do przeprowadzenia postępowania w sprawie stanowiło formę polecenia, do wydania którego pozwany, w świetle przepisów ustawy, był uprawniony i nie może stanowić podstawy do stwierdzenia nieważności wydanej w sprawie decyzji administracyjnej.

Apelację od powyższego wyroku wniósł powodowy Bank, zarzucając naruszenie:

1) przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, tj.:

- art. 227 k.p.c., poprzez uznanie, że wyjaśnienie okoliczności, jaki czas jest potrzebny przeciętnemu kredytobiorcy na podjęcie decyzji o wyborze kredytu konsumpcyjnego, nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia, a w konsekwencji nieprzeprowadzenie dowodu z badań empirycznych, ankiet czy też analiz czasu potrzebnego przeciętnemu kredytobiorcy na podjęcie decyzji o wyborze kredytu konsumpcyjnego, pomimo postawienia przez Bank zarzutu w tym zakresie, podczas gdy okoliczność ta jest istotna do ustalenia dobrych obyczajów w tym zakresie,

- art. 233 § 1 k.p.c. poprzez sprzeczność istotnych ustaleń w sprawie z materiałem dowodowym i dokonanie sprzecznej z zasadami logiki i doświadczenia życiowego oceny materiału dowodowego, tj. uznanie, że formularz informacyjny stosowany przez Bank naruszał dobre obyczaje i słusze interesy konsumentów, podczas gdy całość materiału dowodowego i jego wszechstronna analiza wskazują, iż formularz informacyjny nie narusza słuszych interesów konsumenta i nie jest sprzeczny z dobrymi obyczajami oraz nie wynika z tego, że praktyka Banku uniemożliwia przeciętnemu kredytobiorcy podjęcie decyzji o wyborze kredytu konsumpcyjnego;

2) prawa materialnego poprzez jego błędne zastosowanie, tj.:

- art. 24 ust. 1 i 2 u.o.k.k. w zw. z art. 17 u.s.d.g. poprzez uznanie, że stosowanie formularza informacyjnego o jednodniowym terminie ważności stanowi bezprawną praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów, podczas gdy termin wyznaczony przez Bank nie był bezprawny, gdyż przepisy prawa nie określały terminu ważności formularza informacyjnego, a ponadto wyznaczony termin nie naruszał dobrych obyczajów i słuszych interesów konsumentów,

- art. 17 u.s.d.g. w zw. z art. 13 ust. 1 u.k.k. poprzez uznanie, że Bank, określając czas obowiązywania formularza informacyjnego terminem jednodniowym, naruszył dobre obyczaje, podczas gdy nie istniała w tym zakresie wzorcowa praktyka, która mogłaby zostać uznana za dobry obyczaj,

- art. 7 ust. 1 Konwencji z dnia 4.11.1950 r. o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz art. 42 ust. 1 i art. 2 Konstytucji RP poprzez uznanie stosowania formularza informacyjnego o jednodniowym terminie ważności za bezprawną praktykę i w konsekwencji nałożenie na Bank kary pieniężnej o charakterze quasi karnym na podstawie klauzuli generalnej z art. 17 u.s.d.g, podczas gdy nakładanie kary zasadniczo w oparciu o przepisy tego typu jest niedopuszczalne,

- art. 106 ust. 1 pkt 4 u.o.k.k. poprzez nałożenie na powoda kary, podczas gdy okoliczności sprawy uzasadniały skorzystanie z kompetencji do jej nienakładania,

- ewentualnie art. 106 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 111 u.o.k.k. poprzez nałożenie kary w wysokości rażąco nieadekwatnej do okoliczności naruszenia i okoliczności osobistych powoda;

3) naruszenie prawa materialnego poprzez jego niezastosowanie, tj. art. 4 § 1 k.k. w zw. z art. 14 ust. 2 u.k.k., pomimo że przed wydaniem zaskarżonego wyroku znowelizowano ustawę o kredycie konsumenckim, dodając art. 14 ust. 2, zezwalający na posługiwanie się przez banki formularzem informacyjnym o jednodniowym terminie ważności, co potwierdza, że praktyka stosowana przez Bank jest zgodna z prawem i dobrymi obyczajami.

Powołując się na powyższe zarzuty powód wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku w całości poprzez uchylene Decyzji w zakresie punktów I i IV oraz zasądzenie od pozwanego kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych za obie instancje, ewentualnie o zmianę zaskarżonego wyroku w całości poprzez zmianę decyzji w zakresie punkcie I i umorzenie postępowania prowadzonego pod sygn. akt (...), wskutek ustalenia, że działania powoda nie stanowią praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów spełniających przesłanki z art. 24 u.o.k.k., uchylene punktu IV decyzji i zasądzenie od pozwanego kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych za obie instancje, ewentualnie o zmianę zaskarżonego wyroku w całości poprzez zmianę decyzji w zakresie punktu IV i nienakładanie na powoda kary pieniężnej lub jej zasadnicze zmniejszenie do symbolicznej wysokości oraz zasądzenie od pozwanego kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych za obie instancje.

W odpowiedzi na apelację pozwany wniósł o jej oddalenie w całości i zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym według norm przepisanych.

W piśmie procesowym z dnia 7.12.2016 r. powód uzupełnił wywody apelację, podnosząc ponownie zarzuty dotyczące naruszenia § 5 ust. 1 i 2 rozporządzenia z 2009 r. w zw. z art. 33 ust. 3, 5 i 6, art. 49 ust. 1, art. 101 ust. 2, art. 26 ust. 1 i art. 31 pkt 2 u.o.k.k. oraz art. 268a i 156 § 1 pkt 1 w zw. z art. 6, 19 i 20 k.p.a. i art. 83 u.o.k.k. – w odniesieniu do nieprawidłowości udzielonych upoważnień, co skutkowało wydaniem postanowienia o wszczęciu postępowania administracyjnego i zaskarżonej decyzji przez osobę niemającą do tego kompetencji i co prowadziło do nieważności tych aktów.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja powoda była zasadna, chociaż nie wszystkie podniesione przez stronę zarzuty były uzasadnione.

Sąd Apelacyjny podziela ustalenia faktyczne poczynione przez Sąd I instancji i przyjmuje je za swoje. Ustalenia w tym zakresie nie naruszały zasady oceny materiału dowodowego wynikającej z art. 233 § 1 k.p.c. Sprawia to, że nie zachodzi potrzeba powtarzania szczegółowych ustaleń faktycznych (zob. np. postanowienie SN z dnia 22.04.1997 r., II UKN 61/97, OSNAP 1998, nr 3, poz. 104, wyrok SN z dnia 8.10.1998 r., II CKN 923/97, OSNC 1999, nr 3, poz. 60). Niemniej wniosków wyciągniętych na podstawie ustalonego stanu faktycznego nie można było podzielić.

Jeżeli chodzi o meritum sprawy, a więc gdyby nie miała miejsca okoliczność, o której będzie mowa poniżej, to z uwagi na zakres zaskarżenia odwołaniem, niniejsza sprawa dotyczyła jedynie kwestii stosowania przez Bank w formularzach informacyjnych dotyczących umów kredytowych informacji o czasie obowiązywania formularza: „niniejsza informacja zachowuje ważność w dniu sporządzenia niniejszego formularza, tj. ...” – w rubryce „Czas obowiązywania formularza”, co miało być sprzeczne z art. 17 u.s.d.g., a przez to stanowić praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów w rozumieniu art. 24 ust. 1 i 2 u.o.k.k. (pkt I decyzji), a także kary pieniężnej w wysokości 2.829.232 zł nałożonej na Bank z tytułu naruszenia zakazu, o jakim mowa w tym ostatnim przepisie (pkt IV decyzji).

Powyższe było związane z treścią art. 14 u.k.k. w pierwotnym brzmieniu, a więc obowiązującym od dnia wejścia w życie ustawy, tj. 18.12.2011 r., do dnia 17.01.2014 r., kiedy to weszła w życie ustawa z dnia 23.10.2013 r. o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013, poz. 1567, dalej: ustawa nowelizująca), w wyniku czego doszło do zmiany treści tego artykułu, o czym będzie mowa poniżej. Natomiast zgodnie z art. 14 u.k.k. w pierwotnym brzmieniu kredytodawca lub pośrednik kredytowy miał obowiązek przekazać konsumentowi dane, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2, na formularzu informacyjnym dotyczącym kredytu konsumenckiego, którego wzór określa załącznik nr 1 do ustawy. W art. 13 ust. 1 i 2 u.k.k. zostały wymienione informacje, jakie kredytodawca lub pośrednik kredytowy (oprócz sprzedawców i usługodawców, którzy działają w charakterze pośredników kredytowych w ramach działalności pomocniczej) jest zobowiązany podać konsumentowi przed zawarciem umowy o kredyt konsumencki. Niewątpliwie są to bardzo istotne informacje, które pozwalają konsumentowi porównać oferty różnych kredytodawców, jak również poznać uprawnienia, jakie mu przysługują w związku z zawieraniem umowy kredytu konsumenckiego.

Oczywiście zgodzić się należy ze stanowiskiem Banku, że do wejścia w życie ustawy nowelizującej nie był określony minimalny okres, na jaki powinien być ustalony termin ważności formularza, a krótki okres obowiązywania ustawy o kredycie konsumenckim powodował, że nie wykształcił się jeszcze jakiś ustalony zwyczaj w tym przedmiocie. Nie oznacza to jednak dowolności zachowania się przedsiębiorcy. W tym przedmiocie należy zgodzić się ze stanowiskiem wyrażonym przez Sąd Okręgowy i zarzuty zawarte w apelacji były bezzasadne. Zgodnie bowiem z art. 17 u.s.d.g. przedsiębiorca wykonuje działalność gospodarczą na zasadach uczciwej konkurencji i poszanowania dobrych obyczajów oraz słuszych interesów konsumentów. Zatem niezależnie od przepisów o charakterze szczególnym, w powołanym przepisie wskazano ogólne zasady, jakimi powinien kierować się każdy przedsiębiorca prowadząc działalność gospodarczą.

W odpowiedzi na apelację pojawiło się stwierdzenie pozwanego, że właściwy okres w rozumieniu powyższego przepisu to trzy dni robocze (k. 159). Choć takiego wymogu nie zawarto w zaskarżonej decyzji, to niewątpliwie okres określony przez powoda na dzień wystawienia formularza został uznany przez Prezesa UOKiK za sprzeczny z art. 17 u.s.d.g., a przez to naruszający art. 24 ust. 1 i 2 u.o.k.k. Bezprawność w rozumieniu tego ostatniego przepisu ma miejsce, gdy działanie przedsiębiorcy jest sprzeczne z powszechnie obowiązującym porządkiem prawnym, a więc zarówno z normami prawnymi, jak również z zasadami współżycia społecznego i dobrymi obyczajami. Tak rozumiana bezprawność jest czynnikiem obiektywnym, a więc jest niezależna od winy i jej stopnia, jak również nie zależy od istnienia świadomości naruszeń po stronie przedsiębiorcy, a także jest niezależna od wystąpienia szkody (zob. wyrok SN z dnia 16.04.2015 r., III SK 24/14, Lex nr 1747354, wyrok SA w Warszawie z dnia 12.05.2015 r., VI ACa 969/14, Lex nr 1740719).

Wyznaczników dobrych obyczajów należy poszukiwać w rzetelności konkurencji i niezafałszowanym współzawodnictwie w wyścigu ekonomicznym (zob. E. Nowińska, M. du Vall, Komentarz do ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, Warszawa 2006, s. 50). Jak wskazał Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z dnia 7.11.2014

r. (VI ACa 161/14, Lex nr 1661260), sprzeczność z dobrymi obyczajami oznacza wykroczenie przeciw uznanym w społeczeństwie zasadom moralnym lub przyjętej w obrocie uczciwości, a za sprzeczne z dobrymi obyczajami należy uznać zachowanie przedsiębiorcy, który istotne dla konsumenta informacje dotyczące zmiany treści wzorca zamieszcza na ostatnich stronach czasopisma zawierającego przede wszystkim informację programową, nie wskazując ani w treści korespondencji, ani nawet na okładce czasopisma, że konsument powinien zapoznać się z treścią zawartego w magazynie oświadczenia zmierzającego do zmiany zawartej umowy. Natomiast Sąd Apelacyjny w Katowicach w wyroku z dnia 13.02.2008 r. (V ACa 256/07, Lex nr 519350) podniósł, że dobre obyczaje kupieckie to pozaprawne normy postępowania, którymi winni kierować się przedsiębiorcy, ich treści nie da się wyrazić w sposób wyczerpujący, gdyż kształtowane są przez ludzkie postawy warunkowane przyjmowanymi wartościami moralnymi, celami ekonomicznymi oraz praktykami życia gospodarczego, a również podlegają zmianom wraz ze zmiennymi ideologiami politycznymi, społeczno-gospodarczymi i moralnymi.

Przedsiębiorca został więc zobowiązany do przestrzegania w działalności gospodarczej zasad uczciwej konkurencji, jak i dobrych obyczajów kupieckich czy też staranności zawodowej. Zasada poszanowania dobrych obyczajów nakazuje przestrzeganie norm moralnych i zwyczajowych obowiązujących w danej dziedzinie działalności gospodarczej, wynikających z istniejących w danym środowisku standardów etyczno-moralnych (tak K. Strzykowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2007, s. 206). Wiąże się z tym obowiązek poszanowania słusznym interesów konsumentów jako uczestników obrotu gospodarczego. W tym przypadku także należy odnieść się do staranności zawodowej określonej w art. 355 § 2 k.c. Należy pamiętać o przewadze przedsiębiorcy nad konsumentem i wynikającym z tego obowiązkiem jej niewykorzystywania przez przedsiębiorcę (C. Żuławska, *O niektórych zmianach w regulacjach stosunku klienteli w: A. Nowicka (red.), Prawo prywatne czasu przemian. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Stanisławowi Sołtyśińskiemu*, Poznań 2005, s. 330). W piśmiennictwie wyrażane są także poglądy, że to właśnie staranność w stosunkach rynkowych pozwala ocenić lojalność przedsiębiorcy wobec uczestników rynku (tak B. Gnela, *Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny (tzw. odpowiedzialność za produkt)*, Kraków 2000, s. 76 i n.).

Mając powyższe na względzie nie sposób uznać, aby brak wytycznych odnośnie do okresu obowiązywania formularzy umów kredytu konsumenckiego oznaczał dowolność przedsiębiorcy w tym zakresie, a tak należy ocenić zachowanie Banku i ustalenie, że informacje wskazane w formularzu zachowują ważność jedynie w dniu sporządzenia formularza. Takie określenie terminu nie spełnia żadnego celu i wbrew zarzutowi podniesionemu przez powoda (s. 7 odwołania), nie są potrzebne żadne badania empiryczne, ankiety i analizy, że okres jednego dnia jest zbyt krótki dla potencjalnego kredytobiorcy na zapoznanie się z formularzem i jego analizę itd. (s. 7 odwołania). Wystarczy zauważyć, że jeżeli konsument uzyska informacje w godzinach popołudniowych, tuż przed zamknięciem lokali Banku, okres ważności formularza nie wynosi nawet jeden dzień, ale w skrajnych wypadkach może wynieść zaledwie kilka minut. W takich sytuacjach nawet powoływany przez powoda okres jednego dnia jest wybitnie teoretyczny i nie spełnia jakichkolwiek celów i założeń. A te – jak słusznie podniósł Sąd Okręgowy – wynikają z dyrektywy 2008/48/WE, której transpozycję do polskiego prawa stanowi ustawa o kredycie konsumenckim. Generalnie można powiedzieć, że celem wprowadzenia tych przepisów jest dostarczenie konsumentowi odpowiednich informacji na temat warunków i kosztów kredytu, swoich zobowiązań, które konsument musi zabrać ze sobą i je rozważyć, zapewnienie konsumentowi możliwie największej przejrzystości i porównywalności warunków poszczególnych oferowanych na rynku kredytów, umożliwienie konsumentom podejmowania decyzji o wyborze kredytu i zawarciu umowy przy pełnej znajomości faktów przed zawarciem umowy o kredyt konsumencki. Chodzi więc o to, aby konsumenci mieli możliwość zapoznania się z ofertami różnych kredytodawców i dokonać wyboru w sposób świadomy. Jak wskazano, jeżeli informacje przedstawione w formularzu byłyby ważne w dniu wystawienia (sporządzenia) tego formularza, te cele nie mogłyby zostać spełnione.

Przy wykładni właściwego okresu nie można pominąć wspomnianej nowelizacji ustawy o kredycie konsumenckim. W jej wyniku dotychczasową treść art. 14 oznaczono jako ustęp pierwszy i dodano ustęp drugi o treści: „Termin ważności formularza wynosi co najmniej 1 dzień roboczy.”. Analogiczne postanowienie znalazło się w art. 19 ust. 2 i art. 23 ust. 2 u.o.k.k. Co prawda w uzasadnieniu ustawy nowelizującej nie wskazano, dlaczego został przyjęty taki właśnie

okres (druk nr 992 Sejmu RP VII kadencji), jednak nie sposób nie zauważyć, że ustawodawca podał legalną definicję właściwego okresu ważności formularza, przy czym określił go jako okres minimalny. W ocenie Sądu Apelacyjnego taki okres spełnia ww. cele. Konsument, otrzymując formularz informacyjny na etapie przedkontraktowym, może się z nim zapoznać np. w domu, a więc w warunkach, które pozbawione są czynników wywołujących potencjalną presję na konsumenta, takich jak obecność pracownika kredytodawcy lub pośrednika kredytowego, obecność innych osób znajdujących się w lokalu przedsiębiorcy, a także bez presji czasu (uzasadnienie projektu ustawy z dnia 12.05.2011 r. o kredycie konsumenckim, druk nr (...) Sejmu RP VI kadencji). Przeciętny konsument jest w stanie, po zebraniu ofert konkretnego kredytu konsumenckiego, ocenić je w ciągu jednego dnia roboczego i podjąć właściwą decyzję. Nie można zapominać, że umowy o kredyt konsumencki dotyczą kredytów w wysokości nie większej niż 255.550 zł albo równowartość tej kwoty w walucie innej niż waluta polska (art. 3 ust. 1 u.o.k.k.), a więc w większości wypadków kwot stosunkowo niskich, np. przeznaczonych na zakup samochodu. Europejski model konsumenta zakłada, że konsument potrafi skorzystać z informacji, które dostarcza mu przedsiębiorca, i dokonuje świadomego wyboru towaru lub usługi. Informacje te powinny być jednak dostarczone w sposób przystępny i przejrzysty, gdyż konsument nie zawsze dysponuje specjalistyczną wiedzą z zakresu finansów. Wskazanie minimalnego okresu obowiązywania formularza (jeden dzień roboczy) powinno umożliwić konsumentowi dokonanie w tym czasie porównania ofert różnych kredytodawców i zawarcie umowy kredytu konsumenckiego na warunkach wskazanych w przekazanym konsumentowi pierwotnie, nadal ważnym formularzu informacyjnym.

O nieprawidłowości zachowania Banku świadczyły również jego formularze informacyjne dla kredytu konsumenckiego:

- dla wniosków nr (...) i (...) na sfinansowanie zakupu pojazdu zawarto informację: „Niniejsza informacja zachowuje ważność od dnia sporządzenia niniejszego formularza, tj. 02.10.2012, do dnia 01.11.2012” (k. 1586-1587, 1783-1784 akt adm.),

- dla wniosku nr (...) na refinansowanie zakupu pojazdu zawarto informację: „Niniejsza informacja zachowuje ważność od dnia sporządzenia niniejszego formularza, tj. 01.10.2012, do dnia 31.10.2012” (k. 1770-1771 akt adm.).

Widać więc wyraźnie, że sam powód stosował formularze z zastrzeżeniem ważności zawartych w nich informacji na okres dłuższy niż tylko dzień sporządzenia danego formularza. Co charakterystyczne, nie chodziło tu nawet o trzy dni robocze, na które powoływał się pozwany, ale o okres miesiąca, a więc znacznie dłuższy czas niż został przewidziany ustawą nowelizującą. Można tu zatem mówić o działaniach prokonsumenckich, skoro Bank ustalił ważność formularza na okres, który z całą pewnością umożliwiał zachowanie celów dyrektywy i ustawy o kredycie konsumenckim. Okoliczność ta nie miała wpływu na wykładnię art. 14 u.k.k., tj. na określenie właściwego okresu ważności formularza, niemniej świadczyła o tym, że zachowanie powoda w zakresie innych formularzy było sprzeczne z art. 24 ust. 1 i 2 u.o.k.k., jako że naruszało zasady prowadzenia działalności gospodarczej wynikające z art. 17 u.s.d.g.

Powyższe oznaczało, że pozwany ustalił karę pieniężną na zbyt wysokim poziomie. Zgodnie z art. 106 ust. 1 pkt 4 u.o.k.k. Prezes Urzędu może nałożyć na przedsiębiorcę, w drodze decyzji, karę pieniężną w wysokości nie większej niż 10% przychodu osiągniętego w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary, jeżeli przedsiębiorca ten, choćby nieumyślnie, dopuścił się stosowania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów w rozumieniu art. 24 ustawy. Chociaż kara pieniężna ma charakter fakultatywny, to spełnia cele represyjne za niezastosowanie się do bezwzględnie obowiązujących wymagań, a ponadto prewencyjnie zmierza do wymuszenia na ukaranych przedsiębiorcach przestrzegania tych imperatywnych reguł w przyszłości. Funkcja kar pieniężnych nie polega więc na samym korygowaniu zachowań przedsiębiorców. Generalnie kary pieniężne pełnią funkcję odstraszącą i prewencyjną, a ryzyko ich nałożenia ma zniechęcać przedsiębiorców do naruszania obowiązków wynikających z ustawy lub decyzji regulatora (zob. np. wyrok SN z dnia 13.05.2010 r., III SK 42/09, Legalis nr 389795). Jednocześnie kara pieniężna nie może wpłynąć na pogorszenie sytuacji finansowej i płynność finansową przedsiębiorcy, gdyż z uwagi na represyjno-wychowawczy charakter winna pozostawać we właściwej proporcji do potencjału ekonomicznego sprawcy. Jednak ten potencjał winien być utożsamiany z osiąganym przez przedsiębiorcę obrotem, a nie dochodem. Inaczej rzecz ujmując, fakt nieosiągnięcia przez przedsiębiorcę stosującego niedozwolone praktyki dochodu (zysku) jest

irrelevantny dla wysokości kary pieniężnej nałożonej na podstawie art. 106 ust. 1 u.o.k.k. Kara ma stanowić realną, odczuwalną dolegliwość dla ukaranego podmiotu, ale stanowić także wyraźne ostrzeżenie na przyszłość.

Prezes Urzędu, wydając decyzję o nałożeniu kary pieniężnej, działa w ramach uznania administracyjnego, co oczywiście nie jest równoznaczne z dowolnością. W tym zakresie powinien kierować się zasadą równości i proporcjonalności, jak również uwzględnić kryteria określone w art. 111 u.o.k.k., a więc w szczególności: okres, stopień oraz okoliczności naruszenia przepisów ustawy, a także uprzednie naruszenie przepisów ustawy. Ustalając wymiar kary pieniężnej (s. 25-26 decyzji), pozwany wziął pod uwagę następujące okoliczności:

- konsumenci dysponują zbyt krótkim czasem do podjęcia właściwej decyzji, a więc mógł być naruszony ich interes ekonomiczny w związku z zawarciem umów na warunkach mniej korzystnych niż oferowali konkurenci powoda,
- nieumyślność działania powoda, gdyż kwestia dotyczyła nowej regulacji i brak było orzecznictwa,
- długi czas trwania praktyki – ponad rok (od dnia 18.12.2011 r., czyli od wejścia w życie u.k.k.).

Na podstawie powyższego kwota bazowa została ustalona na poziomie 0,05% przychodu, tj. w kwocie 2.694.507 zł, przy czym jako okoliczność obciążająca został wzięty pod uwagę znaczny zasięg naruszenia, co skutkowało podwyższeniem wskazanej kwoty o 5%, stąd wyszła kwota określona w punkcie IV decyzji.

Co do zasady, z powyższym należałoby się zgodzić, jako że faktycznie wskazane okoliczności miały miejsce w niniejszej sprawie. Jednak nie sposób pominąć powyższych wywodów, które dotyczyły właściwego okresu, na jaki powinna być ustalona ważność formularzy. Skoro tym okresem powinien być jeden dzień roboczy, miałyby to wpływ na wysokość kary pieniężnej. Jest to bardzo istotna kwestia, stąd zasadne byłoby ustalenie wówczas kwoty bazowej na poziomie 0,025% przychodu, tj. w kwocie 1.347.253,50 zł, co przy podwyższeniu o 5% z uwagi na okoliczność obciążającą, dawałoby kwotę 1.414.616 zł. Taka kwota byłaby prawidłowa, uwzględniałaby wszystkie okoliczności sprawy, spełniałaby wszystkie postawione przed nią cele, nie byłaby zbyt obciążająca dla Banku, a więc określenie przez Prezesa UOKiK kary pieniężnej w wyższej wysokości nie miało podstaw prawnych.

Niemniej decyzja w zaskarżonej części nie mogła się ostać nawet w takim zakresie.

Zgodzić się należy ze stanowiskiem Sąd Okręgowy, że w orzecznictwie jest ugruntowany pogląd, iż celem postępowania sądowego toczącego się przed SOKiK nie jest jedynie przeprowadzenie kontroli postępowania administracyjnego, ale merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy, której przedmiotem jest spór między stronami powstający dopiero po wydaniu decyzji przez Prezesa Urzędu. Do sądu ostatecznie należy zastosowanie odpowiedniej normy prawa materialnego, na podstawie wyjaśnienia podstawy faktycznej, obejmującej wszystkie elementy faktyczne przewidziane w hipotezie tej normy. Tym samym, ewentualne uchybienia w postępowaniu przed Prezesem UOKiK nie są w ogóle przedmiotem postępowania sądowego, za wyjątkiem tych, które prowadziłyby do nieistnienia lub nieważności zaskarżonej decyzji (zob. wyroki SN: z dnia 29.05.1991 r., III CRN 120/91, OSNC 1992, nr 5, poz. 87, z dnia 19.01.2001 r., I CKN 1036/98, Lex nr 52708 i z dnia 20.09.2005 r., III SZP 2/05, OSNP 2006, nr 19-20, poz. 312 oraz postanowienia SN: z dnia 7.10.1998 r., I CKN 265/98, OSP 2000, nr 5, poz. 68 i z dnia 11.08.1999 r., I CKN 351/99, OSNC 2000, nr 3, poz. 47). W szczególności w tym przedmiocie istotne jest wzięcie pod uwagę przepisów prawa materialnego ustawy o ochronie konkurencji i konkurencji i rozporządzenia z 2009 r., które sąd rozpatrujący sprawę ma obowiązek wziąć pod uwagę z urzędu, a które wpływają na prawidłowość (możliwość) wydania konkretnej decyzji.

Powód zarzucił, że zaskarżona decyzja została wydana przez Dyrektora Delegatury UOKiK w K. poza zakresem upoważnienia dla Delegatury udzielonego przez Prezesa UOKiK. Zdaniem powoda decyzja jest dotknięta nieważnością, ponieważ Dyrektor Delegatury w K. nie był upoważniony do wydania postanowienia o wszczęciu postępowania i zaskarżonej decyzji i dlatego decyzja ta w punktach I i IV powinna być uchylona, jako nieważna z przyczyn naruszenia przepisów o właściwości (art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a.). Wymaga zatem rozważenia, czy istnieją podstawy do stwierdzenia nieważności wydanej decyzji.

Zgodnie z art. 33 ust. 3 u.o.k.k. Prezes Rady Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, właściwość miejscową i rzeczową delegatur UOKiK w sprawach z zakresu działania Prezesa UOKiK, uwzględniając charakter i liczbę spraw występujących na danym terenie. Stosownie do przepisów rozporządzenia właściwość Delegatury UOKiK w K. obejmuje województwa: (...) i (...) (§ 1 pkt 3). Postępowania w sprawach naruszania zbiorowych interesów konsumentów prowadzi delegatura właściwa miejscowo ze względu na siedzibę przedsiębiorcy stosującego praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów (§ 5 ust. 1), z tym, że jeżeli tego rodzaju praktyki ujawniają się na całym lub znacznej części rynku krajowego, właściwy w tych sprawach jest Prezes UOKiK – Centrala w W. (§ 5 ust. 2).

Mając na względzie fakt, że siedziba powodowego Banku nie znajduje się na obszarze ani województwa (...), ani województwa (...), to nie budzi wątpliwości, że Delegatura UOKiK w K. nie była właściwa do prowadzenia postępowania w niniejszej sprawie, w oparciu o § 5 ust. 1 rozporządzenia. Co więcej, biorąc pod rozwagę, że zarzucana powodowi praktyka naruszająca zbiorowe interesy konsumentów ujawniała się na całym rynku krajowym, do prowadzenia postępowania właściwy był – zgodnie z § 5 ust. 2 rozporządzenia – Prezes UOKiK – Centrala w W..

Delegatura UOKiK w K. była właściwa jedynie do prowadzenia postępowania wyjaśniającego, stosownie do § 3 rozporządzenia („Delegatura może prowadzić postępowania wyjaśniające obejmujące przedsiębiorców mających siedziby poza obszarem właściwości miejscowej tej delegatury, jeżeli cel lub charakter tych postępowań tego wymaga.”). Należy bowiem zwrócić uwagę, że postępowanie przed Prezesem UOKiK jest prowadzone jako postępowanie wyjaśniające, postępowanie antymonopolowe lub postępowanie w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, przy czym postępowanie wyjaśniające może poprzedzać wszczęcie postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów (art. 47 ust. 1 i 2 u.o.k.k.). Postępowanie wyjaśniające może mieć na celu w szczególności wstępne ustalenie, czy nastąpiło naruszenie uzasadniające wszczęcie postępowania w sprawie zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów (art. 48 ust. 2 pkt 2 u.o.k.k.), a jego zakończenie następuje w drodze postanowienia (art. 48 ust. 3 u.o.k.k.). Zatem Delegatura UOKiK w K. mogłaby być ewentualnie właściwa do przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, ze względu na cel lub charakter postępowania w niniejszej sprawie, ale nie oznacza to, że była również właściwa do wszczęcia i prowadzenia postępowania w sprawie zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, a więc postępowania toczącego się już po zakończeniu postępowania wyjaśniającego (zob. art. 48 ust. 3 u.o.k.k.).

Niemniej delegatury UOKiK, oprócz spraw należących do ich ustawowej właściwości, mogą załatwiać inne sprawy przekazane im przez Prezesa UOKiK (art. 33 ust. 4 u.o.k.k.). Na podstawie art. 33 ust. 5 u.o.k.k. w szczególności uzasadnionych przypadkach Prezes UOKiK może sprawę należącą do właściwości delegatury przejąć lub przekazać do załatwienia innej delegaturze albo sprawę należącą do swojej właściwości przekazać do załatwienia wskazanej delegaturze. Tym samym konkretna delegatura jest właściwa do załatwienia danej sprawy, gdy wynika to z § 1-6 rozporządzenia z 2009 r. lub gdy sprawa, która należy do właściwości innej delegatury lub Centrali w W., zostanie jej przekazana przez Prezesa UOKiK na podstawie art. 33 ust. 5 u.o.k.k.

Skoro bezspornie Delegatura UOKiK w K. nie była właściwa do prowadzenia postępowania przeciwko powodowi w sprawie zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów na podstawie przepisów rozporządzenia, to konieczne jest rozważenie, czy sprawa w takim zakresie została przekazana tej Delegaturze przez Prezesa UOKiK. Należy przy tym podkreślić, że decyzje i postanowienia w sprawach przekazanych do załatwienia przez Prezesa UOKiK na podstawie art. 33 ust. 5 u.o.k.k. dyrektorzy delegatur wydają w imieniu Prezesa Urzędu (art. 33 ust. 6 u.o.k.k.). Zatem przekazanie przez Prezesa UOKiK sprawy konkretnej delegaturze skutkuje uzyskaniem przez dyrektora delegatury ustawowego upoważnienia do wydawania decyzji i postanowień w imieniu Prezesa UOKiK. Nie ma zatem potrzeby odwoływania się do konstrukcji przewidzianej w art. 286a k.p.a. w zw. z art. 83 u.o.k.k., zgodnie z którym organ administracji publicznej może upoważniać, w formie pisemnej, pracowników obsługujących ten organ do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń. Takie upoważnienie w przypadku dyrektora delegatury w zakresie spraw należących do właściwości delegatury wynika wprost z art. 33 ust. 6 u.o.k.k., oczywiście w ramach konkretnej sprawy przekazanej przez Prezesa Urzędu. Nie można bowiem zapominać, że Prezes UOKiK jest uprawniony do

przekazania konkretnej, jednoznacznie określonej sprawy, której tożsamość wyznaczają: określenie przedsiębiorcy, przeciwko któremu toczy się postępowania (przesłanka podmiotowa) oraz przedmiot tego postępowania (przesłanka przedmiotowa). Te przesłanki wyznaczają zakres przekazania sprawy w rozumieniu powołanych przepisów.

Identyczny wniosek wynika również z art. 268a k.p.a. i § 2 ust. 3 Statutu UOKiK, który stanowi załącznik do zarządzenia nr 146 Prezesa Rady Ministrów z dnia 23.12.2008 r. (t.j. M.P. z 2015 r., poz. 716). Zgodnie z § 2 ust. 3 Statutu UOKiK, Prezes może upoważnić osoby, o których mowa w ust. 1, a także innych pracowników Urzędu do podejmowania decyzji, w określonych sprawach, w jego imieniu.

Ogólną charakterystykę zasad przekazywania przez Prezesa UOKiK kompetencji do wydawania decyzji aparatowi pomocniczemu odnaleźć można w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 5.02.2015 r. (III SK 46/14, Lex nr 1730128), zgodnie z którym kompetencja do wydawania decyzji przysługuje Prezesowi Urzędu. W ramach dekoncentracji wewnętrznej realizacja tej kompetencji, w imieniu i na rzecz organu, może zostać przekazana aparatowi pomocniczemu. Źródłem takiego umocowania do działania w imieniu i na odpowiedzialność organu może być ustawa (wraz z rozporządzeniem wykonawczym), bądź akt indywidualnego upoważnienia, o którym mowa w art. 268a k.p.a.

Upoważnieniem z dnia 20.11.2012 r. Prezes UOKiK M. T. udzieliła Wiceprezesowi UOKiK J. K. pełnomocnictwa o treści: „Na podstawie § 2 ust. 2 statutu UOKiK stanowiącego załącznik nr 1 do zarządzenia Prezesa RM nr 146 z dnia 23.12.2008 r. upoważniam Pana J. K., wiceprezesa UOKiK, do udzielania w okresie od dnia 21 do 22 listopada 2012 r. Delegaturom i Dyrektorom Delegatur UOKiK upoważnień uprawniających Delegatury do podjęcia czynności wynikających z ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów dotyczących wszczęcia i prowadzenia postępowań w trybie art. 49 ust. 1 w zw. z art. 24 ust. 1 i 2 tej ustawy oraz uprawniających Dyrektorów Delegatur do wydania decyzji w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.” (k. 1542 akt adm.).

Zakres umocowania Wiceprezesa UOKiK został określony w sposób funkcjonalny. Analiza powyższego upoważnienia prowadzi do wniosku, że udzielone na jego podstawie upoważnienia (pełnomocnictwa) mają doprowadzić do uzyskania przez dyrektorów delegatur uprawnień do wydawania decyzji w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów w rozumieniu art. 24 ust. 1 i 2 u.o.k.k. Jest to istotne, gdyż jak wskazał Sąd Najwyższy w powołanym postanowieniu z dnia 5.02.2015 r., z unormowań rangi ustawowej wynika upoważnienie dla dyrektorów delegatur do wydawania decyzji w imieniu Prezesa Urzędu, bez potrzeby legitymowania się upoważnieniem, o którym mowa w art. 268a k.p.a., przy czym to ustawowe upoważnienie przysługuje dyrektorom delegatur w sprawach z zakresu właściwości delegatury, o czym rozstrzygało rozporządzenie z 2002 r., oraz w sprawach przekazanych przez Prezesa Urzędu. Innymi słowy, w zakresie, w jakim sprawa nie należy do właściwości konkretnej delegatury (w tym wypadku: Delegatury UOKiK w K.), jej umocowanie do działania zależy od zakresu, w jakim nastąpiło przekazanie sprawy, a więc od umocowania udzielonego przez Prezesa UOKiK, a w niniejszej sprawie – przez Wiceprezesa UOKiK, który działał w imieniu pozwanego.

W wyroku z dnia 9.09.2015 r. (III SK 40/14, Lex nr 1792428) Sąd Najwyższy podniósł, że z art. 33 ust. 6 u.o.k.k. wynika upoważnienie dyrektora delegatury do załatwiania spraw w imieniu Prezesa Urzędu w granicach właściwości delegatury. Przekazanie na podstawie art. 33 ust. 5 u.o.k.k. delegaturze Urzędu sprawy do załatwienia należącej do właściwości Centrali UOKiK powoduje, że z mocy art. 33 ust. 6 ustawy, bez potrzeby dodatkowego upoważnienia, dyrektor delegatury jest właściwy do wydania wszelkiego rodzaju decyzji i postanowień. Kompetencja dyrektora delegatury, o której mowa w art. 33 ust. 6 u.o.k.k., ma charakter ustawowy i nie jest konieczne wydanie dodatkowego upoważnienia. Warto też zauważyć, że Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 4.04.2007 r. (I OSK 42/07, Legalis nr 232663) stanął na stanowisku, że upoważnienie z art. 268a k.p.a. nie musi dotyczyć poszczególnych spraw, ale może odnosić się do określonego rodzaju spraw.

Tak więc niezasadne były zarzuty powoda dotyczące nieprawidłowości upoważnienia z dnia 20.11.2012 r., jak i właściwości Delegatury UOKiK w K. i jej Dyrektora. Upoważnienie z dnia 21.11.2012 r. udzielone przez Wiceprezesa

UOKiK J. K. z upoważnienia Prezesa UOKiK, miało następującą treść: „Na podstawie art. 33 ust. 4, 5 i 6 u.o.k.k. w związku z § 5 ust. 2 rozporządzenia Prezesa RM z dnia 1 lipca 2009 r. upoważniam:

- Delegaturę UOKiK w K. do podjęcia czynności wynikających z ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów dotyczących prowadzenia w trybie art. 49 ust. 1 w zw. z art. 24 ust. 1 i 2 pkt 3 tej ustawy postępowania i wydania decyzji przeciwko (...) Bank S.A. w W. w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów polegających na naruszeniu art. 17 u.s.d.g., art. 3, art. 4 ust. 1 i 2 i art. 5 ust. 1 p.n.p.r. oraz naruszeniu art. 359 § 2¹ k.c.,
- Pana M. F. – Dyrektora Delegatury UOKiK w K. do podpisania dokumentów wydawanych w toku postępowania, jak też do wydania decyzji kończącej ww. postępowanie.” (k. 1, 1541 akt adm.).

Warto przy tym zaakcentować, że gdyby przyjąć, iż do Wiceprezesa UOKiK znajduje zastosowanie zasada, że „udzielone upoważnienie nie może być następnie przekazywane innym osobom”, przekazanie sprawy na podstawie art. 33 ust. 5 u.o.k.k. byłoby jedynym trybem, w którym dyrektor delegatury mógłby zyskać „uprawnienie” do wydania określonej decyzji, na podstawie upoważnienia 20.11.2012 r. Potwierdzałyby to dodatkowo, że przekazanie sprawy w trybie art. 33 ust. 5 u.o.k.k. mieści się w ramach pojęcia „udzielania upoważnień uprawniających”.

Jednocześnie nie można zgodzić się z poglądem, że brak wskazania w tym upoważnieniu, że chodzi o „szczególnie uzasadniony przypadek” (art. 33 ust. 5 u.o.k.k.), niweczy skutki tego upoważnienia. Skoro Wiceprezes Prezes UOKiK w powyższym upoważnieniu wyraźnie wskazał, jako jego podstawę normatywną, m.in. art. 33 ust. 5 u.o.k.k., to nieuprawnionym byłoby przyjęcie, że działał on w innym trybie. Sąd Apelacyjny podziela zapatrywanie Sądu Najwyższego, wyrażone w powołanym wyroku z dnia 9.09.2015 r., że brak uzasadnienia „szczególnie uzasadnionego przypadku” nie powoduje, że decyzja wydana przez delegaturę została wydana z naruszeniem przepisów o właściwości. W oparciu o zastrzeżenia dotyczące niewykazania nadzwyczajnego charakteru działań podjętych przez dyrektora Delegatury nie można zatem zasadnie stwierdzić nieważności przedmiotowej decyzji.

Samo w sobie nie powoduje to prawidłowości działania Delegatury UOKiK w K. i jej Dyrektora w niniejszej sprawie. Jak wskazano, jeżeli sprawa należy do właściwości konkretnej delegatury UOKiK, ma ona możliwość (podobnie jak jej dyrektor) działać w pełnym zakresie przewidzianym ustawą. Inna sytuacja zachodzi w przypadku drugiej możliwości działania konkretnej delegatury, a więc gdy z mocy prawa określona sprawa nie należy do jej właściwości. Wówczas podstawą działania konkretnej delegatury jest przekazanie jej tej sprawy do załatwienia przez Prezesa UOKiK w trybie art. 33 ust. 5 u.o.k.k. Jeżeli sprawa zostanie przekazana w taki sposób, to dyrektor delegatury, której sprawa została przekazana do załatwienia, ma prawo wydawać decyzje i postanowienia, co wynika wprost z przepisów ustawy (art. 33 ust. 6 u.o.k.k.).

Jak wskazano, Prezes UOKiK upoważnił Delegaturę w K. do prowadzenia postępowania przeciwko powodowi „w trybie art. 49 ust. 1 w zw. z art. 24 ust. 1 i 2 pkt 3 i wydania decyzji przeciwko Bankowi w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów polegających na naruszeniu art. 17 u.s.d.g., art. 3, art. 4 ust. 1 i 2 i art. 5 ust. 1 p.n.p.r. oraz naruszeniu art. 359 § 2¹ k.c.”. Zgodnie z art. 24 ust. 2 pkt 3 u.o.k.k. przez praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów rozumie się godzące w nie sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami zachowanie przedsiębiorcy w postaci nieuczciwych praktyk rynkowych lub czynów nieuczciwej konkurencji. Wymaga podkreślenia, że ten przepis odwołuje się tylko do dwóch skonkretyzowanych rodzajów praktyki. Innymi słowy, wskazanym upoważnieniem Prezes UOKiK przekazał Delegaturze w K. – na podstawie art. 33 ust. 5 u.o.k.k. – sprawę przeciwko powodowi o zakazanie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów polegających na nieuczciwych praktykach rynkowych lub czynach nieuczciwej konkurencji. Tylko zatem w takim zakresie ta Delegatura była właściwa do prowadzenia postępowania (art. 33 ust. 4 u.o.k.k.) i tylko w takim zakresie Dyrektor tej Delegatury był upoważniony do wydawania decyzji i postanowień w imieniu Prezesa UOKiK (art. 33 ust. 6 u.o.k.k.).

Istotne jest przy tym, że aby prowadzić postępowanie w tym przedmiocie, niezbędne jest wydanie postanowienia o wszczęciu postępowania, co też nastąpiło postanowieniem Delegatury UOKiK w K. nr 1 z dnia 23.11.2012 r., podpisanym przez Dyrektora Delegatury UOKiK w K. M. F.: „Na podstawie art. 49 ust. 1 u.o.k.k., stosownie do

art. 33 ust. 6 tej ustawy, w imieniu Prezesa UOKiK, wszczyna się w dniu 23.11.2012 r. z urzędu postępowanie w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, w związku z podejrzeniem podejmowania przez (...) bezprawnych działań noszących znamiona praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, polegających na: I. wpisywaniu w formularzu informacyjnym dotyczącym umów: kredytu konsumpcyjnego gotówkowego, konsolidacyjnego kredytu gotówkowego, prostej pożyczki gotówkowej, kredytu – planu ratalnego, kredytu – planu ratalnego oraz limitu, o limit kredytowy w rachunku oszczędnościowo-rozliczeniowym, informacji o czasie obowiązywania formularza „niniejsza informacja zachowuje ważność w dniu sporządzenia niniejszego formularza...”, co może zostać uznane za godzące w dobre obyczaje w zakresie powyższego terminu, co może zostać uznane za sprzeczne z art. 17 u.s.d.g., co może stanowić naruszenie art. 24 ust. 1 i 2 u.o.k.k. (...).” (k. 2-3 akt adm.).

Widać wyraźnie, że zostało wszczęte postępowanie o czyn, o którym mowa w art. 24 ust. 1 i 2 u.o.k.k., a więc żaden z czynów wymienionych w poszczególnych punktach ustępu drugiego, ale opartego na generalnej klauzuli opisującej praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów. Jeżeli chodzi o sprawy przekazane konkretnej delegaturze, brak jest podstaw do domniemywania z treści upoważnienia kompetencji delegatury do dokonywania czynności w innych sprawach. Powołana treść upoważnienia prowadzi do wniosku, że Prezes UOKiK (a konkretnie, działający w jego imieniu Wiceprezes Urzędu) zakwalifikował naruszenie art. 17 u.s.d.g. jako czyn, o którym mowa w art. 24 ust. 2 pkt 3 u.o.k.k., czyli albo jako nieuczciwą praktykę rynkową, albo jako czyn nieuczciwej konkurencji. Treść tego upoważnienia jest jasna, że chodziło o prowadzenie postępowania (a więc i jego wszczęcie) w odniesieniu do tego rodzaju praktyki i wydania decyzji w tym przedmiocie, a więc orzeczenia kończącego to postępowanie. Nie sposób bowiem uznać, aby miało chodzić o prowadzenie postępowania w trybie art. 49 ust. 1 w zw. z art. 24 ust. 1 i 2 pkt 3 u.o.k.k., a wydanie decyzji w odniesieniu do praktyki, o której mowa w art. 24 ust. 1 i 2 u.o.k.k. w zw. z art. 17 u.s.d.g. W takiej sytuacji decyzja zostałaby wydana bez podstawy prawnej (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.), jako że postanowienie o wszczęciu postępowania i decyzja o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów miałyby inny zakres – to drugie orzeczenie byłoby „szersze” przedmiotowo niż to pierwsze.

Niejako wstępna kwalifikacja naruszenia art. 17 u.s.d.g. jako czynu naruszającego art. 24 ust. 1 i 2 pkt 3 u.o.k.k. była błędna, zresztą już w postanowieniu o wszczęciu postępowania antymonopolowego nie odnoszono się do punktu trzeciego ustępu drugiego tego ostatniego artykułu, powołując się na klauzulę generalną wynikającą z art. 24 ust. 2 u.o.k.k. Zatem już wszczynając postępowanie Delegatura UOKiK miała świadomość, że omawiana praktyka nie spełnia znamion określonych w art. 24 ust. 2 pkt 3 u.o.k.k. Przeciwna okoliczność nie była podnoszona również w toku niniejszego postępowania, jak również pozwany nie zgłosił w tym przedmiocie żadnych wniosków dowodowych (art. 6 k.c.). Świadczy o tym również punkt I decyzji nr (...) z dnia 8.07.2013 r., podpisanej przez M. F., w którym uznano za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów określoną w art. 24 ust. 1 i 2 u.o.k.k. bezprawne działanie Banku polegające na wpisywaniu w formularzach informacyjnych dotyczących umów kredytowych spornego postanowienia, co zostało uznane za godzące w dobre obyczaje w zakresie terminu i sprzeczne z art. 17 u.s.d.g. Jednak pomimo upoważnienia do wszczęcia i prowadzenia postępowania w ściśle określonym zakresie, a więc przekazania sprawy jedynie w odniesieniu do konkretnych czynów, zostało wszczęte postępowanie w odniesieniu do innego czynu, co do którego została ostatecznie wydana zaskarżona decyzja.

Reasumując, Delegatura UOKiK w K. była właściwa do wszczęcia postępowania, jego prowadzenia i zakończenia wydaniem decyzji co do stwierdzenia praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów polegających na nieuczciwych praktykach rynkowych i czynach nieuczciwej konkurencji. W tym zakresie Dyrektor tej Delegatury był uprawniony do podpisywania pism i orzeczeń. Delegatura ta nie była jednak właściwa do prowadzenia postępowania w zakresie, którego dotyczy punkt I zaskarżonej decyzji, a w konsekwencji również jej punkt IV. Podstawą wydania decyzji w tych częściach nie był bowiem z pewnością art. 24 ust. 2 pkt 3 u.o.k.k., powołany w upoważnieniu z dnia 20.11.2012 r., gdyż nie stwierdzono w niej ani nieuczciwej praktyki rynkowej, ani czynu nieuczciwej konkurencji. Takie upoważnienie nie wynikało ani z treści art. 33 ust. 6 u.o.k.k., ani z treści wskazanego upoważnienia. Należało zatem uznać, że decyzja z dnia 8.07.2013 r. w zakresie punktów I i IV została wydana z naruszeniem przepisów o właściwości i przez osobę nieupoważnioną.

Zgodnie z art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a. w zw. z art. 83 u.o.k.k. organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która została wydana z naruszeniem przepisów o właściwości. Nie budzi wątpliwości, że nieważność decyzji jest skutkiem naruszenia każdego rodzaju właściwości (zob. wyrok NSA w Warszawie z dnia 7.10.1982 r., II SA 1119/82, OSNA 1982, nr 2, poz. 95). Również decyzja wydana przez osobę działającą bez upoważnienia organu jest nieważna. Za utrwalone w judykaturze należy uznać stanowisko, że wydanie decyzji przez osobę działającą bez upoważnienia właściwego organu skutkuje naruszeniem przepisów o właściwości i daje podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji w oparciu o art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a. (zob. np. wyroki NSA w Lublinie: z dnia 24.11.1995 r., SA/Lu 2319/94, Legalis nr 52521 i z dnia 26.04.1996 r., SA/Lu 691/95, Legalis nr 52562, a także wyrok SN z dnia 11.10.1996 r., III RN 8/96, OSNAPiUS 1997, nr 9, poz. 144). Natomiast, stosownie do art. 479^(31a) § 3 k.p.c. w razie uwzględnienia odwołania SOKiK zaskarżoną decyzję albo uchyla, albo zmienia w całości lub w części i orzeka co do istoty sprawy.

Sąd Apelacyjny podziela pogląd, że także istotna wadliwość decyzji, która w postępowaniu administracyjnym uzasadniałaby stwierdzenie jej nieważności, w postępowaniu przed SOKiK uzasadnia jej uchylenie. Sąd ten, rozpoznając odwołanie, dokonuje także kontroli legalności wydanej decyzji (zob. powołane wcześniej: wyrok SN z dnia 29.05.1991 r. i postanowienie SN z dnia 11.08.1999 r.). Uchylenie zaskarżonej decyzji Prezesa UOKiK oznacza jej definitywne wyeliminowanie z obrotu prawnego, jako dotkniętej istotnymi wadami, uniemożliwiającymi pozostawienie jej w obrocie. Wyrok uchylający decyzję Prezesa UOKiK kończy określony etap postępowania sądowego, ale nie kończy postępowania w rozpoznawanej sprawie na etapie postępowania administracyjnego. Uchylenie decyzji przez sąd powszechny ma ten skutek, że Prezes UOKiK staje przed koniecznością zakończenia postępowania administracyjnego poprzez wydanie kolejnej decyzji, pozbawionej wad, których nie można było konwalidować na etapie postępowania sądowego (zob. postanowienia SN: z dnia 10.11.2010 r., III SK 30/10, Legalis nr 406184 i z dnia 5.02.2015 r., III SK 43/14, Legalis nr 1200728). Nie ma przy tym znaczenia ewentualne potwierdzenie przez Prezesa UOKiK upoważnienia Dyrektora Delegatury UOKiK w K. do wydania postanowień i decyzji zapadłych w postępowaniu w niniejszej sprawie. Ani przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, ani przepisy kodeksu postępowania administracyjnego nie przewidują bowiem konwalidacji czynności nieważnych podjętych bez upoważnienia w dniu ich podjęcia i wprowadzenia decyzji ostatecznej do obrotu prawnego (zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 20.04.2006 r., I SA/Wa 1061/05, Legalis nr 910392). Tego rodzaju sanacja wad postępowania administracyjnego nie może być zatem skuteczna.

Powyższe skutkowało zmianą zaskarżonego wyroku przez uchylenie decyzji w zaskarżonym zakresie. Zmiana wyroku w odniesieniu do żądania głównego (odwołania) na korzyść powoda oznaczała również konieczność zmiany rozstrzygnięcia w zakresie kosztów procesu, zgodnie z art. 98 k.p.c. w zw. z § 14 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28.09.2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 490 ze zm.), uwzględniając opłatę od odwołania i opłatę skarbową od dokumentu pełnomocnictwa strony powodowej.

Mając powyższe na względzie, na podstawie art. 386 § 1 k.p.c., należało orzec jak w punkcie I sentencji.

O kosztach postępowania apelacyjnego Sąd Apelacyjny orzekł na podstawie art. 98 w zw. z art. 108 § 1 k.p.c. w zw. z § 14 ust. 3 pkt 1 w zw. z § 12 ust. 1 pkt 2 ww. rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości, przy uwzględnieniu opłaty od apelacji i okoliczności, że na etapie postępowania apelacyjnego stroną powodową reprezentował nowy pełnomocnik procesowy.