

Sygn. akt XVII AmA 226/09

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 5 lipca 2011 r.

Sąd Okręgowy w Warszawie - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

W składzie:

Przewodniczący: SSO Witold Rękosiewicz

Protokolant: asystent sędziego Anna Rowińska Abczyńska

po rozpoznaniu w dniu 5 lipca 2011 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z odwołania (...)w K.

przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

o naruszenie zbiorowych interesów konsumentów i nałożenie kary pieniężnej

na skutek odwołania powoda od decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 2 listopada 2009 r. nr (...)

I. Zmienia zaskarżoną decyzję w pkt II w ten sposób, że w miejsce kary pieniężnej w wysokości 21797 zł nakłada na (...)w K. karę pieniężną w wysokości 4360 (cztery tysiące trzysta sześćdziesiąt)

II. Oddala odwołanie w pozostałej części

III. Zasadza od (...)w K. na rzecz Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów kwotę 270 zł (dwieście siedemdziesiąt) tytułem kosztów zastępstwa procesowego.

/-/ SSO Witold Rękosiewicz

Sygn. akt XVII AmA 226/09

## UZASADNIENIE

W dniu 2 listopada 2009 r. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Prezes UOKiK, pozwany) wydał decyzję Nr (...), w której uznał za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów wskazaną w art. 24 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy z dn. 16.02.2007r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. nr 50, poz. 331 ze zm.) działania (...)w K. (Szkoła, powód) polegające na naruszeniu obowiązku udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji poprzez rozpowszechnianie nieprawdziwych informacji w folderach reklamowych, katalogach oraz na stronie internetowej uczelni dla kandydatów na studia kierunku (...) o specjalności (...) iż dyplom ukończenia w/w studiów pierwszego stopnia będzie stanowił podstawę do wydania licencji pracownika ochrony fizycznej II stopnia.

Prezes UOKiK stwierdził zaniechanie w/w praktyki z dniem 2 października 2009r.

Ponadto na podstawie art. 106 ust. 1 pkt 4 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (dalej ustawa o ochronie) Prezes UOKiK nałożył na Szkołę karę pieniężną w wysokości 21.797 zł. z tytułu stosowania wyżej wymienionej zakazanej praktyki.

Prezes UOKiK stwierdził, że działanie Szkoły spowodowało naruszenie interesu publicznego, co uzasadniało uruchomienie procedur i zastosowanie instrumentów określonych w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów. W ocenie pozwanego w wyniku działań powoda w okresie do dnia 2 października 2009 r. doszło do naruszenia zbiorowych interesów konsumentów poprzez bezprawne działanie polegające na posługiwaniu się nieuczciwą i wprowadzającą w błąd reklamą a więc stosowanie zakazanej praktyki, o której mowa w art. 24 ust. 1 i art. 24 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie (...).

Prezes UOKiK ustalił, że (...)w K. działa na podstawie ustawy z dnia 27 lipca 2005r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 164, poz. 1365 ze zm.) i wydanych do niej przepisów wykonawczych. Jednym z podstawowych zadań uczelni jest kształcenie studentów w celu ich przygotowania do pracy zawodowej. Uczelnia może pobierać opłaty za świadczone usługi edukacyjne związane m.in. z kształceniem studentów na studiach niestacjonarnych. Zgodnie z § 84 ust. 2 Statutu uczelni, uczelnia może uzyskać środki finansowe z prowadzenia wydzielonej działalności gospodarczej.

Zatem uczelnia, jako podmiot świadczący odpłatnie usługi edukacyjne spełnia przesłanki uznania jej za przedsiębiorcę.

Na potrzeby zastosowania ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów do praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów przez „przedsiębiorcę” rozumie się przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, jak również osobę fizyczną, osobę prawną a także jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną, organizującą lub świadczącą usługi o charakterze użyteczności publicznej, które nie są działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, jak również osobę fizyczną wykonującą zawód we własnym imieniu i na własny rachunek lub prowadzącą działalność w ramach wykonywania takiego zawodu oraz związek przedsiębiorców (art. 4 ust. 1 lit. a, b i d ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów).

Uznając, iż uczelnia przy wykonywaniu swojej działalności podlega rygorom określonym w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów, jako przedsiębiorca w rozumieniu art. 4 pkt 1 tej ustawy należy stwierdzić, że jej działania mogą podlegać ocenie w aspekcie naruszenia zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

Zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, „zakazane jest stosowanie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów”, przez które, stosownie do definicji zawartej w art. 24 ust. 2, rozumie się „godzące w zbiorowe interesy konsumentów bezprawne działanie przedsiębiorcy”. Zbiorowe interesy konsumentów podlegają zatem ochronie przed wymierzonymi w nie naruszeniami, polegającymi na bezprawnych działaniach przedsiębiorców. Same przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów nie regulują konstrukcji bezprawności działań przedsiębiorcy. Działania te mogą okazać się bezprawne w razie ustalenia, że doszło do naruszenia przepisów innych ustaw, ale także zasad współżycia społecznego i dobrych obyczajów. Bezprawność jest taką 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. (J. Szwaja, „Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz.” Wydawnictwo CH BECK Warszawa 2000, s. 117-118). Przepisy regulujące postępowanie w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów w większości mają charakter procesowy. Materialnoprawne przesłanki, istotne z punktu widzenia wydania decyzji, znajdują się w innych niż ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów aktach prawa powszechnie obowiązujących. Prezes Urzędu oceniając zachowanie przedsiębiorcy pod kątem ewentualnego naruszenia przepisów zakazujących stosowanie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, musi zatem co do zasady stosować inne akty prawa powszechnie obowiązującego i na ich podstawie stwierdzić, czy działanie przedsiębiorcy było bezprawne.

Prezes Urzędu podniósł, że art. 24 ust. 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów definiuje praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów jako godzące w nie bezprawne zachowanie przedsiębiorcy. Jednocześnie artykuł ten zawiera przykładowe wyliczenia zachowań przedsiębiorców uważanych za naruszające zbiorowe interesy konsumentów. W otwartym katalogu zakazanych praktyk ustawodawca umieścił naruszenie przez przedsiębiorcę

obowiązku udzielania konsumentowi rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji (pkt 2), nieuczciwe praktyki rynkowe lub czyny nieuczciwej konkurencji (pkt 3). Aby określone zachowanie mogło zostać uznane za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów konieczne jest łączne spełnienie trzech przesłanek, mianowicie zaistnieć musi – po pierwsze - działanie przedsiębiorcy, które – po drugie – jest bezprawne oraz – po trzecie – narusza zbiorowe interesy konsumentów.

W złożonym odwołaniu Szkoła zaskarżyła decyzję Prezesa UOKiK w całości zarzucając jej naruszenie prawa materialnego a w szczególności art. 106 ust. 1 pkt 4 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów poprzez błędną i swobodną wykładnię przychodu oraz art. 5 kc poprzez nieuwzględnienie jej sytuacji finansowej w dacie wydania decyzji i na tej podstawie wniosła o uchylenie decyzji w całości lub jej zmianę oraz o zasądzenie od pozwanego kosztów postępowania odwoławczego.

Uzasadniając powyższe powód wskazał, iż do stawianego mu zarzutu przyznał się już w trakcie postępowania prowadzonego przez pozwanego i od dnia 2 października 2009r. zaniechał stosowania zakazanej praktyki. Ponadto w tej samej dacie decyzją Rektora powodowej uczelni wdrożono tzw. projekt naprawczy z którego skorzystać mogą zainteresowani uzyskaniem licencji absolwenci. Powód wskazał, iż informacja o rozpoczęciu tego programu rozpowszechniona została na stronach internetowych uczelni. Powód, finansując całe przedsięwzięcie podjął działania mające na celu usunięcie negatywnego skutku dla absolwentów. Odnośnie nałożonej na Szkołę zaskarżoną decyzją kary wskazał, iż jest ona bardzo dotkliwa oraz, że pozwany nie uwzględnił maksymalnego zmniejszenia kary o 80% zgodnie z „Wyjaśnieniami” w sprawie ustalania wysokości kar pieniężnych za stosowanie praktyk ograniczających konkurencję pkt 2.2, które obowiązują od 1 stycznia 2009r. i pkt 6 tych wyjaśnień zgodnie, z którym Prezes Urzędu może nałożyć karę w szczególnie niskiej wysokości jeżeli wystąpią okoliczności, które w ocenie Prezesa Urzędu zapewnią, iż kara w niższej wysokości spełni swoje cele. Powód wskazał ponadto na ciężką sytuację finansową uczelni i stwierdził, iż nałożenie tak wysokiej kary na jednostkę organizacyjną w sektorze finansów publicznych jest sprzeczne ze społeczno gospodarczym przeznaczeniem prawa i zasadami współzycia społecznego przez co sprzeczne z art. 5 kc.

W odpowiedzi na odwołanie z dnia 26 stycznia 2010 r. Prezes UOKiK wniósł o oddalenie odwołania i zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Pozwany nie zgodził się również z zarzutami powoda odnoszącymi się do wysokości nałożonej decyzją kary pieniężnej. Podkreślił, że wysokość kary mieści się w dolnych granicach ustawowych a przy jej ustalaniu uwzględnione zostały wszystkie istotne okoliczności mające wpływ na jej wysokość. Wskazał, ponadto, iż powód uzasadniając zarzut nałożenia zbyt wysokiej kary pieniężnej i nieuwzględnienia możliwości jej zmniejszenia o 80% mylnie powołał tytuł aktu prawnego, na którym opierał swoje stanowisko oraz dokonał błędnej wykładni przepisu regulującego zasady zmniejszenia nakładanej kary pieniężnej.

Na podstawie zebranego materiału dowodowego Sąd Okręgowy ustalił następujący stan faktyczny:

W okresie od 2005 roku do dnia 2 października 2009r. powód zamieszczał w informatorze dla kandydatów na studia, prospekcie reklamowym oraz na stronie internetowej nieprawdziwe informacje o uprawnieniach zawodowych uzyskiwanych przez studentów po ukończeniu studiów pierwszego stopnia. Działanie powoda nie było umyślne. Z chwilą uzyskania informacji o wszczęciu przez Prezesa UOKiK postępowania w sprawie stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów szkoła zaprzestała publikacji tych informacji. Powód podjął również działania zmierzające do usunięcia negatywnych skutków swego postępowania poprzez wdrożenie na własny koszt programu naprawczego umożliwiającego studentom i absolwentom uczelni uzyskanie uprawnień, o których była mowa w informatorze, prospekcie reklamowym i na stronie internetowej Szkoły.

Fakt publikacji informacji skierowanej do nieograniczonej liczby konsumentów (studentów), która mogła wprowadzać w błąd i przyczyniać się do podejmowania pod jej wpływem decyzji o wyborze kierunku studiów niestacjonarnych (płatnych) nie był przez powoda kwestionowany. Powód nie kwestionował również ustaleń

dokonanych przez Prezesa UOKiK w postępowaniu administracyjnym oraz oceny prawnej zawartej w zaskarżonej decyzji.

W świetle powyższego okoliczności faktyczne dotyczące stosowania przez powoda zakazanej praktyki określonej w art. 24 ust. 1 i 2 pkt 2 ustawy o ochronie (...) należy uznać za przyznane. Również przedstawiona przez pozwanego w decyzji kwalifikacja prawna działań powoda, jako spełniających ustawowe przesłanki zakazanej praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów nie budzi wątpliwości Sądu.

W złożonym odwołaniu powód, mimo zaskarżenia decyzji Prezesa UOKiK w całości, w istocie kwestionował jedynie wysokość nałożonej na niego kary pieniężnej. Powód wywodził, iż kara pieniężna w wysokości 21 797 zł jest niezgodna z zasadami zawartymi w Wyjaśnieniach w sprawie ustalenia wysokości kar pieniężnych za stosowanie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów opublikowanych przez Prezesa UOKiK (DZ. Urz. UOKiK nr 1/2009 z dn. 31.03.2009r.) – dalej Wyjaśnienia. W ocenie powoda nałożenie tak wysokiej kary na jednostkę organizacyjną działającą w sektorze finansów publicznych jest sprzeczne ze społeczno – gospodarczym przeznaczeniem prawa i zasadami współżycia społecznego.

Powód niezwłocznie zaprzestał stosowania zakazanej praktyki oraz zainicjował wdrożenie programu naprawczego dla swoich studentów i absolwentów, który sam finansuje. Na tej podstawie stwierdził, że cel przeprowadzonego przez Prezesa UOKiK postępowania został osiągnięty. Nie określił jednak wymiaru kary pieniężnej, jaka w jego ocenie byłaby adekwatna do dokonanych naruszeń obowiązujących przepisów prawa.

Zważyć należało, iż w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji Prezes UOKiK wskazał na następujące okoliczności:

- działaniom Szkoły nie można przypisać umyślności, a więc powód nie miał zamiaru naruszenia przepisów prawa – wynikało ono z błędnej oceny obowiązujących w tym zakresie przepisów,
- praktyka szkoły wystąpiła na etapie przedkontraktowym,
- publikowana przez Szkołę informacja była nieprawdziwa i wprowadzała konsumenta w błąd jednak dla osób wybierających określony kierunek studiów miała jedynie charakter dodatkowy – nie była więc na tyle istotna i nie stanowiła głównego argumentu mającego wpływ na podjęcie decyzji o wyborze kierunku studiów (aby uzyskać uprawnienia, o których mówiła błędna informacja, wystarczyło ukończyć tańszy i mniej czasochłonny kurs specjalistyczny)
- Szkoła zaniechała stosowania zakazanej praktyki niezwłocznie po otrzymaniu informacji o nieprawidłowości,
- Szkoła wprowadziła z własnej inicjatywy program naprawczy, który sama finansuje, w celu wynagrodzenia i wyrównania studentom i absolwentom poniesionej przez nich szkody.

Uwzględniając przedstawione okoliczności oraz wartość przychodu powoda w roku poprzedzającym wydanie decyzji ((...)zł) Prezes UOKiK ustalił kwotę bazową, stanowiącą podstawę do wyliczenia kary pieniężnej w wysokości 43 595 odpowiadającej (...)całkowitego przychodu Szkoły.

Nałożona decyzją kara stanowi (...)kwoty bazowej co odpowiada (...) przychodu Szkoły. Zgodnie z wyjaśnieniami, w przypadku gdy zakazana praktyka występuje na etapie przed kontraktowym, kwota bazowa jest ustalana w przedziale od (...) do (...) % przychodu przedsiębiorcy. W odniesieniu do szkoły odpowiada to kwocie od 5 812, 72 zł. do 87 190, 85 zł. W zaskarżonej decyzji Prezes UOKiK w ramach swoich uprawnień ustalił kwotę bazową dokładnie w połowie tolerancji określonej w Wyjaśnieniach. Pozwany nie wskazał jednak przyczyn ustalenia kwoty bazowej w tym wymiarze.

W ocenie Sądu działanie Prezesa UOKiK w zaistniałych okolicznościach było zbyt rygorystyczne. Powód nie jest małym przedsiębiorcą, który nie ma środków na profesjonalną obsługę prawną jednak jego zachowanie, w szczególności niekwestionowanie faktu nieprawidłowego działania (k. 51 akt adm.), brak umyślności oraz niezwłoczne zaprzestanie

praktyki i podjęcie działań naprawczych uzasadnia w ocenie Sądu ustalenie kwoty bazowej na poziomie niższym niż pozwany. Dodać wypada, że w postępowaniu administracyjnym powód sumiennie współpracował z Prezesem UOKiK, udzielił wszystkich informacji i nie kwestionował w żaden sposób swego niewłaściwego postępowania.

Podkreślenia wymaga, iż powód ponosi koszty działań naprawczych, które prowadzone są z jego inicjatywy. Przed wydaniem decyzji Prezes UKE nie ustalił jednak, choćby szacunkowo, wysokości kosztów, jakie Szkoła zdecydowała się ponieść w związku z finansowaniem programu naprawczego.

Należy zauważyć, że potencjalnie programem tym mogą być objęci wszyscy studenci określonego kierunku studiów z lat 2005/2006, 2006/2007, 2007/2008 i 2008/2009 a nawet 2009/2010 z uwagi na fakt, że błędna informacja została usunięta dopiero w dniu 1 października 2009r. – vide pismo powoda z dn. 2.10.2009r. (k. 51 i nast. akt adm.).

W latach 2007/2008 oraz 2008/2009 na kierunku zarządzanie bezpieczeństwem studiowało łącznie 1205 osób. Nawet gdyby koszt działania naprawczego w stosunku do jednej osoby wyniósł 100 zł to łączna kwota, którą musiałaby ponieść Szkoła wynosi 120 500 zł. Znacznie więc przekracza poziom nałożonej kary i stanowi realne obciążenie finansowe dla powoda.

Przedstawione wyliczenie jest szacunkowe. Dotyczy jednak tylko studentów z dwóch roczników a nie pięciu, których potencjalnie może objąć program naprawczy.

W tej sytuacji, w ocenie Sądu kwotę bazową w sprawie należało określić na poziomie prawie minimalnym – (...) przychodu co stanowi ok. 8720 zł a określoną w decyzji karę obniżyć do kwoty 4360 zł. odpowiadającej(...) kwoty bazowej.

Mając na uwadze przedstawione okoliczności Sąd na podstawie art. 479<sup>31a</sup> § 3 k.p.c. zmienił częściowo zaskarżoną decyzję i oddalił odwołanie w pozostałej części.

Sąd nie przyznał jednak skarżącemu zwrotu kosztów połowy stałej opłaty sądowej od odwołania uznając, iż odpowiedzialność za przeprowadzenie postępowania ponosi sam powód ze względu na brak należytej wykładni obowiązujących przepisów prawa.

O kosztach zastępstwa procesowego orzeczono na zasadzie art. 100 kpc.

/-/ SSO Witold Rękosiewicz