PREZES
URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
MAŁGORZATA KRASNODĘBSKA-TOMKIEL

DDK-61-2/09/PM

Warszawa, dn. 31grudnia 2009 r.

DECYZJA NR 14/2009

I. Na podstawie art. 27 ust. 1 i 2 w związku z art. 24 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 50, poz. 331; Dz. U. z 2007 r. Nr 6, poz. 20 i Nr 12, poz. 21; Dz. U. z 2008 r. Nr 157, poz. 976, Nr 223 poz. 1458 i Nr 227, poz. 1505; Dz. U. z 2009 r. Nr 18, poz. 97) po przeprowadzeniu z urzędu postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, **Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów uznaje za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów,** o której mowa w art. 24 ust. 2 pkt 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, **działanie Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo – Kredytowej z siedzibą w Sopocie** polegające na podawaniu, w ramach kampanii reklamowej prowadzonej od dnia 1 lipca 2008 r., wprowadzających w błąd informacji dotyczących zasad na jakich Krajowa Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo – Kredytowa oraz spółdzielcze kasy oszczędnościowo – kredytowe mogą prowadzić gospodarkę finansową, co narusza art. 5 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 23 sierpnia 2007 roku o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 171, poz. 1206) oraz godzi w zbiorowe interesy konsumentów,

i stwierdza zaniechanie jej stosowania z dniem 21 marca 2009 r.

II. Na podstawie art. 105 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2000 r. Nr 98 poz. 1071; Dz. U. z 2002 r. Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271, Nr 169, poz. 1387; Dz. U. z 2003 r. Nr 130, poz. 1188, Nr 170, poz. 1660; Dz. U. z 2004 r. Nr 162, poz. 1692; Dz. U. z 2005 r. Nr 78, poz. 682, Nr 181, poz. 1524, Nr 64, poz. 565; Dz. U. z 2008 r. Nr 229, poz. 1539) w zw. z art. 83 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 50, poz. 331; Dz. U. z 2007 r. Nr 6, poz. 20 i Nr 12, poz. 21; Dz. U. z 2008 r. Nr 157, poz. 976, Nr 223 poz. 1458 i Nr 227, poz. 1505; Dz. U. z 2009 r. Nr 18, poz. 97), Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, umarza jako bezprzedmiotowe wszczęte z urzędu postępowanie w sprawie stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, polegających na umieszczaniu w materiałach promocyjno – reklamowych, prezentowanych podczas kampanii reklamowej prowadzonej od dnia 1 lipca 2008 r., wprowadzających w błąd informacji, iż Główny Urząd Statystyczny wystawił pozytywną ocenę poziomowi bezpieczeństwa finansowego spółdzielczych kasach oszczędnościowo – kredytowych, co mogło naruszać art. 5 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 23 sierpnia 2007 roku o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 171, poz. 1206)

i jako naruszenie zbiorowych interesów konsumentów, mogło zostać uznane za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów w rozumieniu art. 24 ust. 2 pkt 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

III. Na podstawie art. 27 ust. 4 w związku z art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 50, poz. 331; Dz. U. z 2007 r. Nr 6, poz. 20 i Nr 12, poz. 21; Dz. U. z 2008 r. Nr 157, poz. 976, Nr 223 poz. 1458 i Nr 227, poz. 1505; Dz. U. z 2009 r. Nr 18, poz. 97), po przeprowadzeniu z urzędu postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, **Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów nakazuje Krajowej Spółdzielczej Kasie Oszczędnościowo – Kredytowej z siedzibą w Sopocie publikację niniejszej decyzji w pkt I** na koszt **Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo – Kredytowej** na stronie internetowej przedsiębiorcy w ciągu 30 (trzydziestu) dni od daty uprawomocnienia się przedmiotowej decyzji, w ten sposób, że odnośnik do treści decyzji powinien zostać umieszczony na stronie głównej www.skok.pl oraz utrzymywanie jej na przedmiotowej stronie internetowej przez okres 6 (sześciu) miesięcy od daty opublikowania na stronie internetowej, a ponadto **dwukrotną publikację sentencji decyzji na koszt Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo – Kredytowej** na jednej z pięciu pierwszych stron dziennika o zasięgu ogólnopolskim w ciągu 30 (trzydziestu) dni od daty uprawomocnienia się przedmiotowej decyzji.

IV. Na podstawie art. 106 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 50, poz. 331; Dz. U. z 2007 r. Nr 6, poz. 20 i Nr 12, poz. 21; Dz. U. z 2008 r. Nr 157, poz. 976, Nr 223 poz. 1458 i Nr 227, poz. 1505; Dz. U. z 2009 r. Nr 18, poz. 97), **Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów nakłada na** Krajową Spółdzielczą Kasę Oszczędnościowo – Kredytową z siedzibą w Sopocie **karę pieniężną w wysokości 304 784,33 zł (słownie: trzysta cztery tysiące siedemset osiemdziesiąt cztery złote 33/100 groszy)**, płatną do budżetu państwa, z tytułu naruszenia zakazu, o jakim mowa w art. 24 ust. 1 i 2 pkt 3 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 50, poz. 331; Dz. U. z 2007 r. Nr 6, poz. 20 i Nr 12, poz. 21; Dz. U. z 2008 r. Nr 157, poz. 976, Nr 223 poz. 1458 i Nr 227, poz. 1505; Dz. U. z 2009 r. Nr 18, poz. 97), w zakresie określonym w punkcie I sentencji decyzji.

V. Na podstawie art. 123 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2000 r. Nr 98 poz. 1071; Dz. U. z 2002 r. Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271, Nr 169, poz. 1387; Dz. U. z 2003 r. Nr 130, poz. 1188, Nr 170, poz. 1660; Dz. U. z 2004 r. Nr 162, poz. 1692; Dz. U. z 2005 r. Nr 78, poz. 682, Nr 181, poz. 1524, Nr 64, poz. 565; Dz. U. z 2008 r. Nr 229, poz. 1539) w związku z art. 83 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 50, poz. 331; Dz. U. z 2007 r. Nr 6, poz. 20 i Nr 12, poz. 21; Dz. U. z 2008 r. Nr 157, poz. 976, Nr 223 poz. 1458 i Nr 227, poz. 1505; Dz. U. z 2009 r. Nr 18, poz. 97), Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów **postanowił oddalić wniosek Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo – Kredytowej o zawieszenie, na podstawie art. 98 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, postępowania** w sprawie stosowania przez Krajową Spółdzielczą Kasę Oszczędnościowi - Kredytową praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, wszczętego postanowieniem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 1 czerwca 2009 r.

Uzasadnienie

W dniu 2 kwietnia 2009 r. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (zwany dalej także „Prezesem Urzędu", „Prezesem UOKiK") działając na podstawie art. 48 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2007 r., Nr 50, poz. 331 ze zm.), zwanej dalej „*uokik*", wszczął **postępowanie wyjaśniające** w sprawie wstępnego ustalenia, czy Krajowa Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo – Kredytowa, zwana dalej „Kasą Krajową", dopuściła się, w ramach prowadzonych działań reklamowych, naruszenia przepisów uzasadniających wszczęcie postępowania w sprawie zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Z informacji będących w posiadaniu Prezesa Urzędu wynikało, iż materiały reklamowo – promocyjne Kasy Krajowej odwołują się do poziomu bezpieczeństwa systemu gwarancji depozytów w Spółdzielczych Kasach Oszczędnościowo – Kredytowych, zwanych dalej „Kasami". W opinii Prezesa Urzędu, przekaz informacyjny zawarty w ww. materiałach mógł błędnie sugerować konsumentom, iż depozyty w Kasach objęte są systemem gwarancji na warunkach zbliżonych do gwarancji udzielanych przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny, zwany dalej „BFG".

Ponadto, wątpliwości Prezesa Urzędu wzbudziła, zawarta w części ww. materiałów, informacja, iż Kasy nie inwestują wolnych środków w jakiekolwiek ryzykowne instrumenty finansowe.

W związku z powyższym Prezes Urzędu, pismem z dnia 2 kwietnia 2009 r., zawiadamiającym Kasę Krajową o wszczęciu przedmiotowego postępowania wyjaśniającego, wezwał Kasę Krajową do przekazania dokumentów i wyjaśnień niezbędnych do dokonania ustaleń w sprawie, w szczególności dotyczących treści zawartych w kampaniach reklamowych prowadzonych od dnia 1 lipca 2008 r.

Ponadto Prezes Urzędu wskazał Kasie Krajowej, iż w świetle art. 30 oraz art. 37 z ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo - kredytowych (Dz. U. z 1996 r. Nr 1, poz. 2 ze zm.), zwanej dalej także „*uskok*", zawieranie informacji o braku możliwości inwestowania przez Kasy wolnych środków w jakiekolwiek ryzykowne instrumenty finansowe wydaje się niezgodne z prawdą i tym samym zostać może uznane za nieuczciwą praktykę rynkową w rozumieniu art. 5 ust. 1 ustawy z dnia z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 171, poz.1206).

Pismem z dnia 24 kwietnia 2009 r. Kasa Krajowa podniosła, iż nie jest przedsiębiorcą w rozumieniu zarówno przepisów *uokik* jak i ustawy z dnia 23 sierpnia 2007 roku o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 171, poz. 1206), zwanej dalej „unpr", co wyłącza tym samym możliwość wszczęcia przez Prezesa Urzędu wobec Kasy Krajowej postępowania o naruszenie zbiorowych interesów konsumentów. Uzasadniając niniejsze stanowisko, Kasa Krajowa wskazała, iż zgodnie z art. 24 *uokik* do naruszenia zbiorowego interesu konsumentów może dojść jedynie wskutek bezprawnego działania przedsiębiorcy. Przedsiębiorcą zgodnie z definicją zawartą w art. 4 pkt 1 *uokik* jest przedsiębiorca w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095 ze zm.), a także:

a) osoba fizyczna, osoba prawna, a także jednostka organizacyjna 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,
b) osoba fizyczna wykonującą zawód we własnym imieniu i na własny rachunek lub prowadzącą działalność w ramach wykonywania takiego zawodu,

c) osoba fizyczna, która posiada kontrolę, w rozumieniu pkt 4, nad co najmniej jednym przedsiębiorcą, choćby nie prowadziła działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, jeżeli podejmuje dalsze działania podlegające kontroli koncentracji, o której mowa w art. 13,

d) związek przedsiębiorców w rozumieniu pkt 2 - na potrzeby przepisów dotyczących praktyk ograniczających konkurencję oraz praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

W świetle powyższej definicji, zdaniem Kasy Krajowej, należy rozważyć czy Kasy i Kasa Krajowa są przedsiębiorcami, zgodnie bowiem z definicją „przedsiębiorcy" zawartą w ustawy o swobodzie działalności gospodarczej przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną - wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą. Zgodnie z art. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej *działalnością gospodarczą jest zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły*. W ocenie Kasy Krajowej, przepisy ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo – kredytowych, zgodnie z którymi tak Kasy jak i Kasa Krajowa prowadzoną działalność niezarobkową, uniemożliwiają przyjęcie, iż ww. podmioty prowadzą działalność gospodarczą i tym samym do uznanie ich za przedsiębiorców.

Jednocześnie niniejszym pismem Kasa Krajowa przekazała dokumenty będące przedmiotem wezwania Prezesa UOKiK.

Po dokonaniu analizy otrzymanych od Krajowej Kasy informacji i materiałów, Prezes Urzędu w dniu 1 czerwca 2009 r. wszczął na podstawie art. 49 ust. 1 w związku z art. 24 ust. 1 uokik **postępowanie w sprawie stosowania przez Kasę Krajową praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów poprzez:**
- podawanie, w ramach kampanii reklamowej prowadzonej od dnia 1 lipca 2008 r., wprowadzających w błąd informacji dotyczących zasad na jakich Krajowa Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo – Kredytowa oraz spółdzielcze kasy oszczędnościowo – kredytowe mogą prowadzić gospodarkę finansową, co może naruszać art. 5 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 23 sierpnia 2007 roku o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 171, poz. 1206) i jako naruszenie zbiorowych interesów konsumentów, może zostać uznane za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów w rozumieniu art. 24 ust. 2 pkt 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów;
- umieszczanie w materiałach promocyjno – reklamowych, prezentowanych podczas kampanii reklamowej prowadzonej od dnia 1 lipca 2008 r., wprowadzających w błąd informacji, iż Główny Urząd Statystyczny, zwany dalej „GUS", wystawił pozytywną ocenę poziomowi bezpieczeństwa finansowego spółdzielczych kasach oszczędnościowo – kredytowych, co może naruszać art. 5 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 23 sierpnia 2007 roku o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 171, poz. 1206) i jako naruszenie zbiorowych interesów konsumentów, może zostać uznane za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów w rozumieniu art. 24 ust. 2 pkt 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Ponadto, postanowieniem o wszczęciu postępowania w sprawie stosowania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, Prezes Urzędu do akt postępowania włączył dokumentację zgromadzoną w toku postępowania wyjaśniającego (znak: DDK-403-2/09/PM).

Jednocześnie Prezes UOKiK pismem z dnia 1 czerwca 2009 r., działając na podstawie art. 50 ust. 1 uokik wezwał Kasę Krajową do przekazania publikacji GUS, na którą powoływała się w materiałach reklamowo – promocyjnych prezentowanych podczas

kampanii reklamowej prowadzonej od dnia 1 lipca 2008 r. wraz z dokładnym wskazaniem treści niniejszej publikacji oceniających, zdaniem Kasy Krajowej, poziom ryzyka finansowego Kas.

W odpowiedzi, Kasa Krajowa pismem z dnia 9 czerwca 2009 r. przekazała Prezesowi UOKiK opublikowany przez GUS materiał *Wyniki finansowe spółdzielczych kas oszczędnościowo - kredytowych (SKOK) za I półrocze 2008 r.*

Jednocześnie przedmiotowym pismem, Kasa Krajowa podniosła ponownie, iż brak jest podstaw prawnych do podejmowania przez Prezesa UOKiK działań w stosunku do Kasy Krajowej z uwagi, iż nie jest ona przedsiębiorącą w rozumieniu uokik.

Celem dokonania ustaleń faktycznych sprawy oraz obliczenia kary pieniężnej, możliwej do nałożenia na Kasę Krajową w drodze decyzji stwierdzającej stosowanie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, Prezes Urzędu pismem z dnia 9 października 2009 r. wezwał Kasę Krajowa do przekazania kolejnych informacji i dokumentów.

W odpowiedzi Kasa Krajowa pismem z dnia 27 października 2009 r. przekazała żądane informacje i dokumenty.

Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 10 § 1 *ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego* (tekst jedn. Dz. U. z 2000 Nr 98, poz. 1071 ze zm.), pismem z dnia 27 listopada 2009 r. Kasa Krajowa został poinformowana o zakończeniu zbierania materiału dowodowego oraz o możliwości zapoznania się z materiałem zgromadzonym w aktach sprawy przed wydaniem decyzji. Z powyższego uprawnienia Kasa Krajowa skorzystała dnia 7 grudnia 2009 r.

Jednocześnie pismem z dnia 24 grudnia 2009 r. Kasa Krajowa, powołując się na art. 84 uokik w zw. z art. 98 kpa, wniosła o zawieszenie przedmiotowego postępowania.

Uzasadniając wniosek o zawieszenia postępowania, Kasa Krajowa wskazała, iż ustawa z 5 kwietnia 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo – kredytowych została dnia 30 listopada 2009 r. skierowana do Trybunału Konstytucyjnego przez Prezydenta RP. W ocenie Kasy Krajowej wyrok Trybunału Konstytucyjnego będzie miał niebagatelne znaczenie dla wykładni obowiązującej *uskok*, w szczególności w zakresie możliwości podejmowania przez Prezesa Urzędu działań w ramach przysługujących mu ustawowo kompetencji wobec Kasy Krajowej.

.

Prezes Urzędu ustalił, co następuje.

Krajowa Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo – Kredytowa z siedzibą w Sopocie jest spółdzielnią osób prawnych, której członkami mogą być jedynie spółdzielcze kasy oszczędnościowo – kredytowe.

Celem działalności Kasy Krajowej jest zapewnienie stabilności finansowej Kas oraz sprawowanie nadzoru nad Kasami dla zapewnienia bezpieczeństwa zgromadzonych w nich oszczędności oraz zgodności działalności z przepisami ustawy.

W ramach prowadzonej działalności, Kasa Krajowa organizuje, przy użyciu środków masowego przekazu (prasa, radio, internet, telewizja), kampanie reklamowo – promocyjne działalności Kas.

Prezes Urzędu ustalił, iż Kasa Krajowa w kampanii reklamowo - promocyjnej prowadzonej od dnia 1 lipca 2008 r., prezentowała w prasie o zasięgu ogólnopolskim

materiały reklamowe - promocyjne zawierające następujące wypowiedzi Prezesa Kasy Krajowej:

a) ogłoszenie reklamowe „Komunikat SKOK dotyczący gwarancji depozytów" opublikowany w:
   - miesięczniku „*Moja Rodzina*" w wydaniu z grudnia 2008 roku, stycznia 2009 roku oraz lutego 2009 roku;
   - magazynie „*Eurogospodarz*" w wydaniu z grudnia 2008 roku;
   - „*Niezależnej Gazecie Polskiej*" w wydaniu z listopada 2008 roku, grudnia 2008 roku oraz stycznia 2009 roku

o treści:

Spółdzielcze Kasy Oszczędnościowo – Kredytowe nie są bankami. Ich funkcjonowanie regulowane jest odrębną ustawą, nie prawem bankowym, lecz ustawą o s. k. o. k. z grudnia 1995 r. Kasy objęte są odrębnym systemem nadzoru, który reguluje ich działalność odmiennie od nadzoru bankowego. A warto mieć na uwadze, iż działalność nadzorów bankowych, w krajach, w których występuje kryzys, jest jedną z jego przyczyn. Kasy nie inwestują wolnych środków w jakiekolwiek ryzykowne instrumenty finansowe. Normy ustawowe oraz ostrożnościowe nie dają po temu żadnych możliwości. Kasy nie są powiązane kapitałowo z zagranicznymi bankami ani innymi instytucjami kredytowymi. To polskie instytucje, które są wyłączną własnością swoich członków – osób fizycznych. Pamiętajmy, że kasy nie tylko nie mogą ryzykownie inwestować, ale także same nie mogą stać się własnością żadnego zewnętrznego inwestora.

Przytoczona wypowiedź Prezesa Kasy Krajowej opatrzona została komunikatem o następującej treści:

Jak ocenia Główny Urząd Statystyczny, publikując wyniki finansowe Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo – Kredytowych za pierwsze półrocze 2008 roku, ryzyko finansowe SKOK – ów najskuteczniej zmniejsza konsekwentnie realizowana od wielu lat strategia wzmocnienia potencjału kapitałowego Kas, nie tylko w wyniku konsolidacji ich zasobów finansowych, ale także dzięki napływowi nowych członków i utrzymaniu emisji nowych pożyczek poniżej stopy przyrostu nowych i odnawianych depozytów.

b) artykuł sponsorowany – „Nie wińcie nas nie jesteśmy bankiem" opublikowany w dzienniku „Rzeczpospolita" w dniu 20 marca 2009 r.

Kasy nie są powiązane kapitałowo z zagranicznymi bankami ani innymi instytucjami kredytowymi, co w warunkach panującego na świecie kryzysu finansowego ma niebagatelne znaczenie. Kasy nie tylko nie mogą ryzykownie inwestować, ale także same nie mogą stać się własnością żadnego zewnętrznego inwestora, a więc upadłość banków zachodnioeuropejskich czy amerykańskich SKOK-ów nie dotyczą (...). Nasze bardzo dobre wyniki za ubiegły rok potwierdzają ocenę wystawioną przez Główny Urząd Statystyczny, który po publikacji danych za pierwsze półrocze stwierdził, że ryzyko finansowe SKOK – ów najskuteczniej zmniejsza konsekwentnie realizowana od wielu lat strategia wzmocnienia potencjału kapitałowego Kas, nie tylko w wyniku konsolidacji ich zasobów finansowych, ale także dzięki napływowi nowych członków i utrzymaniu emisji nowych pożyczek poniżej stopy przyrostu nowych i odnawianych depozytów. Dobre wyniki Kas za rok 2008 pozwalają twierdzić, że Kasy nie są objęte kryzysem, który dotknął rynki finansowe.

c) Dodatek specjalny „Kolejny dobry rok" opublikowany w:

- dzienniku „Fakt” w wydaniu z dnia 18 grudnia 2008 r.;
- tygodniku „Gazeta Polska” w wydaniu z 17 grudnia 2008 r.;
- dzienniku „Nasz Dziennik” w wydaniu z dnia 19 grudnia 2008 r.;
- dzienniku „Gazeta Prawna” w wydaniu z dnia 18 grudnia 2008 r.;
- dzienniku „Super Express” z dnia 28 grudnia 2008 r.;
- tygodniku „Gość Niedzielny” w wydaniu z dnia 21 grudnia 2008 r.

W przedmiotowym materiale reklamowo – promocyjnym mającym formę wywiadu, Prezes Kasy Krajowej potwierdził wypowiedź osoby prowadzącej rozmowę, iż Główny Urząd Statystyczny oceniając wyniki finansowe wskazał na ograniczone ryzyko finansowe w SKOK. Ponadto Prezes Kasy Krajowej stwierdził, iż *w informacji GUS czytamy, że ryzyko finansowe SKOK – ów najskuteczniej zmniejsza konsekwentnie realizowana od wielu lat strategia wzmocnienia potencjału kapitałowego Kas, nie tylko w wyniku konsolidacji ich zasobów finansowych, ale także dzięki napływowi nowych członków i utrzymaniu emisji nowych pożyczek poniżej stopy przyrostu nowych i odnawianych depozytów.*

Jednocześnie, Prezes Urzędu ustalił, iż Główny Urząd Statystyczny opublikował dokument z dnia 25 września 2008 r. *Wyniki finansowe spółdzielczych kas oszczędnościowo – kredytowych (SKOK) za I półrocze 2008 r*., w którym zamieścił następujące treści dotyczące ryzyka utraty płynności finansowej przez SKOK:

(...) Popyt na tego typu krótkoterminowe produkty finansowe (pożyczki – przyp. Prezesa UOKiK) *nie został w pełni wykorzystany w polityce marketingowej banków, promujących głównie karty kredytowe i debetowe. Tę lukę wypełniły parabanki, a wśród nich - spółdzielcze kasy oszczędnościowo - kredytowe - proponujące wyższe od bankowych odsetki od depozytów i (pozornie) tańsze, łatwo dostępne krótkoterminowe pożyczki, generując tym wyższe zyski w swej działalności depozytowo-pożyczkowej, im szybciej potrafiły i mogły obracać pieniądzem. Nie jest to wprawdzie zachowanie całkowicie bezpieczne, mimo że ryzyko utraty płynności finansowej w przypadku SKOK ogranicza się do relatywnie niewielkiego kręgu członków, a w razie zagrożenia płynności finansowej, lub w innych szczególnych sytuacjach, kasy mogą liczyć na dotacje z Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej.*

Ryzyko finansowe SKOK najskuteczniej zmniejsza — konsekwentnie realizowana od wielu lat — strategia wzmocnienia potencjału kapitałowego kas, nie tylko w drodze konsolidacji ich zasobów finansowych, ale także dzięki napływowi nowych członków i utrzymywaniu stopy emisji nowych pożyczek poniżej stopy przyrostu nowych i odnawianych depozytów. Obok dochodów z podstawowej działalności, kasy zdobywają dodatkowe wpływy świadcząc różne usługi w niszowych obszarach rynku pieniężnego.

(...) Płynność finansowa SKOK, obliczona jako relacja sumy krótkoterminowych inwestycji i należności do wartości krótkoterminowych zobowiązań pozostała na koniec czerwca br. na poziomie zbliżonym do ubiegłorocznego, lecz niższym o 20-30 pkt proc. w porównaniu z przeciętną płynnością przedsiębiorstw sektora niefinansowego. Nie jest to bynajmniej sygnałem zagrożenia wypłacalności kas, ale przeciwnie — dowodem odpowiedzialnej polityki ich zarządów; można w uproszeniu przyjąć, że należności odpowiadają kwocie pożyczek, finansowanych z depozytów — lub inaczej mówiąc — zobowiązań wobec SKOK.

Prezes Urzędu zważył, co następuje.

I. Ocena działań Krajowej Spółdzielczej Kasa Oszczędnościowo - Kredytowej w aspekcie zarzutu stosowania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów.

Zgodnie z art. 24 ust. 1 uokik *zakazane jest stosowanie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.*

Artykuł 24 ust. 2 uokik stanowi, iż przez praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów rozumie się godzące w nie bezprawne działanie przedsiębiorcy. Konsumentem w rozumieniu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów jest osoba fizyczna dokonująca czynności prawnej niezwiązanej bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową (art. 22^1 k.c. w zw. z art. 4 pkt 12 uokik). Zbiorowe interesy konsumentów podlegają ochronie przed działaniami przedsiębiorców, które są sprzeczne z prawem, tj. przepisami określonych aktów prawnych oraz zasadami współżycia społecznego i dobrymi obyczajami. W związku z powyższym, dla uznania działania przedsiębiorcy za niezgodne z zawartym w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów zakazem stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów należy wykazać, iż spełnione zostały kumulatywnie trzy następujące przesłanki:

A) kwestionowane działanie jest działaniem przedsiębiorcy;

B) jest bezprawne;

C) narusza zbiorowe interesy konsumentów.

Status Kasy Krajowej

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów zawiera legalną definicję przedsiębiorcy. Zgodnie z art. 4 pkt 1 *uokik*, za przedsiębiorcę należy uznać przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1905 ze zm.), zwanej dalej „usdg", jak także inne - wskazane w ww. przepisie - kategorie podmiotów, w tym m.in. związek przedsiębiorców (art. 4 pkt 1 ppkt d *uokik*).

W myśl definicji związku przedsiębiorców zawartej w pkt 2 ww. przepisu *ilekroć w ustawie jest mowa o: związkach przedsiębiorców - rozumie się przez to izby, zrzeszenia i inne organizacje zrzeszające przedsiębiorców, o których mowa w pkt 1, jak również związki tych organizacji.*

Stosownie do brzmienia art. 33 ust. 2 w zw. z ust. 1 *uskok*, Krajowa Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo - Kredytowa jest spółdzielnią osób prawnych, której członkami są jedynie spółdzielcze kasy oszczędnościowo – kredytowe

W świetle powyższych regulacji, w przedmiotowej sprawie koniecznym stało się rozważenie czy podmioty zrzeszone w Kasie Krajowej, tj. Kasy, posiadają status przedsiębiorcy w rozumieniu *uokik*. Konsekwencją uznania Kas za przedsiębiorców będzie bowiem uznanie Kasy Krajowej za związek przedsiębiorców, a tym samym przyjęcie, iż w rozumieniu *uokik* jest ona przedsiębiorcą.

Podejmując rozważania nad statusem Kas, na wstępie należy zauważyć, iż nie sposób zakwalifikować ich jako żaden z podmiotów wymienionych enumeratywnie w art. 4 pkt 1 ppkt a-d *uokik*, posiadających status przedsiębiorcy pomimo braku objęcia zakresem definicji przedsiębiorcy w rozumieniu *usdg*. W związku z powyższym, do uznania Kas za

przedsiębiorców w rozumieniu *uokik* koniecznym jest wykazanie, iż spełniają one przesłanki uznania za przedsiębiorcę zawarte w *usdg*.

W myśl art. 4 ust. 1 *usdg*, przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną – wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą.

Z uwagi, iż w świetle art. 11 § 1 z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (tekst jedn. Dz. U. 2003 r. Nr 188, poz. 1848) w zw. z art. 2 *uskok* posiadanie przez skok osobowości prawnej nie budzi wątpliwości, rozstrzygnięcia wymaga jedynie kwestia czy prowadzona przez skok działalność stanowi działalność gospodarczą.

Zgodnie z art. 2 *usdg działalnością gospodarczą jest zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły.*

W świetle powyższej definicji należy przyjąć, iż do uznania określonej działalności za działalność gospodarczą, niezbędne jest łączne spełnienie przez nią trzech przesłanek. Działalność ta musi mieć zarobkowy charakter (1), oraz być wykonywana w sposób ciągły (2) i zorganizowany (3).

Z uwagi na brak legalnej definicji „działalności zarobkowej" koniecznym jest uprzednie dokonanie interpretacji niniejszego pojęcia w oparciu o normy języka polskiego. Zgodnie z definicją językową, działalność zarobkowa jest to działalność „związana z zarobkiem; przynosząca, dająca zarobek, korzyści materialne"[1]. Przyjąć zatem należy, iż działalność ma charakter zarobkowy wtedy gdy nastawiona jest na osiągnięcie zarobku (zgodnie definicją językową pod pojęciem „zarobku" należy rozumieć m. in. *zysk osiągnięty z transakcji handlowej*[2]).

W ocenie Prezesa Urzędu działalność skok, polegająca na odpłatnym świadczeniu swoim członkom usług, o których mowa w art. 3 ust. 1 *uskok* (udzielanie pożyczek i kredytów, przeprowadzanie na zlecenie rozliczeń finansowych oraz pośredniczenie przy zawieraniu umów ubezpieczenia na zasadach określonych w ustawie z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej) niewątpliwie nastawiona jest na osiągnięcie zysku rozumianego jako wymierna korzyść finansowa. Zarobkowego charakteru działalności nie zmienia fakt, iż osiągnięty przez skok zysk przeznaczony być może jedynie na określony ustawowo cel (stosownie do art. 3 ust. 1 *uskok* celem takim jest świadczenie na rzecz swoich członków wskazanych w przedmiotowym przepisie usług). Analogiczne stanowisko, podkreślające różnice pomiędzy obiektywnym faktem osiągnięcia przez dany podmiot zysku a sposobem jego przeznaczenia, wyraził Sąd Najwyższy w uzasadnieniu swojego wyroku z dnia 6 grudnia 2007 r. (III SK 16/07), w którym orzekł, iż *(...) gospodarczego celu określonej działalności prowadzonej przez stowarzyszenie nie niweczy fakt, iż dochód z jej prowadzenia jest przeznaczony na działalność statutową. Działalność statutowa i działalność gospodarcza są odrębnymi rodzajami działalności, przy czym możliwość prowadzenia działalności gospodarczej jest uwarunkowana tym, że dochód z jej prowadzenia przeznaczony będzie na cele statutowe stowarzyszenia, a nie będzie podlegał podziałowi między członków stowarzyszenia.*

Różnice pomiędzy działaniem nastawionym na zarobek a zasadami podziału osiągniętego zysku dostrzega również doktryna. Zdaniem Piotra Bielskiego *(...) dla uznania określonej działalności za zarobkową nie jest (...) istotne to, komu ostatecznie przypadać ma materialna korzyść wynikająca (lub mająca wynikać) z wykonywania tej działalności (...)*[3].

---

[1] *Słownik języka polskiego*, W. Doroszewski (red.), t. 10, Warszawa 1968, s. 741.

[2] *Słownik języka polskiego*, W. Doroszewski (red.), t. 10, Warszawa 1968, s. 741; S. Dubicz (red.) Warszawa 2003, t. 4, s. 870.

[3] Piotr Bielski, *Niezarobkowy charakter działalności jako cecha konstrukcyjna spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej*. Teza nr 1, Rejent 2006.6.127.

Zgodnie z ustaleniami dokonanymi w postępowaniu w sprawie stosowania przez Kasę Krajową praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, Kasy oferują swoim członkom produkty finansowe odpłatnie. Transakcje przeprowadzane ze swoimi członkami nastawione są na osiągniecie zysku przeznaczanego na określoną w art. 3 ust. 1 *uskok* działalność Kas.

Z powyższych powodów Prezes Urzędu nie uwzględnił argumentacji Kasy Krajowej, zgodnie z którą z uwagi na treść art. 3 ust. 2 *uskok* należy uznać, iż Kasy nie prowadzą działalności zarobkowej na gruncie *usdg*. Dostrzegając literalne brzmienie art. 3 ust. 2 *uskok* (zgodnie z ww. przepisem *Kasy prowadzą działalność niezarobkową),* Prezes Urzędu pragnie wskazać, iż *uokik* charakteryzuje się autonomiczną siatką pojęciową. Pojęcie „działalności zarobkowej" zawarte w *uskok* nie jest tożsame z tymże pojęciem użytym przez ustawodawcę w *uokik* (poprzez odesłanie do *usdg*). Pojęcie „działalności gospodarczej" (a tym samym pojęcie „działalności zarobkowej") należy interpretować nadając mu przede wszystkim znaczenie odpowiadające celom *uokik*.[4], którymi jest m. in. ochrona słabszych uczestników rynku (konsumentów) przed bezprawnymi działaniami podmiotów profesjonalnych oferujących na rynku swoje produkty lub usługi (przedsiębiorców). Dostrzegając odmienne *ratio legis* przedmiotowych ustaw należy przyjąć, iż określając na gruncie *usdg* działalność skok jako „niezarobkową", ustawodawca wskazał jedynie, iż zysk osiągnięty przedmiotowej działalności przeznaczony być może tylko na wskazane w *uskok* cele, nie przesądzając o uznaniu, iż Kasy nie prowadzą działalności zarobkowej w rozumieniu *uokik* w zw. z *usdg*.

Powyższe stanowisko potwierdza orzecznictwo Sądu Najwyższego. W wyroku z dnia 6 grudnia 2007 r.[5] Sąd Najwyższy stwierdził, iż działalność prowadzona przez stowarzyszenie uznana być może za działalność gospodarczą pomimo literalnego brzmienia art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 ze zm.), zgodnie z którym stowarzyszenie stanowi zrzeszenie o celach niezarobkowych. W pkt II sentencji ww. wyroku Sąd Najwyższy wskazał, iż działalność polegająca na świadczeniu usług w sposób stały i odpłatny stanowi działalność gospodarczą, a podmiot ją prowadzący nabywa status przedsiębiorcy. W konsekwencji, Sąd Najwyższy wskazał w uzasadnieniu ww. wyroku, iż *przedsiębiorcą jest każdy, kto na danym rynku oferuje w sposób zorganizowany i ciągły, na własny rachunek i ryzyko, swoje produkty.*

Nie ulega wątpliwości, iż w świetle powyższej definicji, Kasy - oferujące odpłatnie produkty finansowe - uznać należy za przedsiębiorcę.

Jednocześnie w ocenie Prezesa Urzędu, działalność Kas spełnia pozostałe przesłanki konieczne do uznania jej za działalność gospodarczą tzn. prowadzona jest w sposób ciągły i zorganizowany. Warunek zorganizowania działalności doktryna najczęściej utożsamia z wyborem formy organizacyjno-prawnej[6] bądź z wykonywaniem *czynności mieszczących się zarówno w przedmiocie działalności danego przedsiębiorcy, jak i czynności o charakterze organizacyjnym, w taki sposób, by układały się one w racjonalną, efektywną całość*[7]. Działalność Kas polegająca m.in. na udzielaniu pożyczek i kredytów, przeprowadzaniu zleceń rozliczeń finansowych (art. 3 ust. 1 ustawy o *uskok*) niewątpliwie spełnia przesłanki konieczne do uznania jej za zorganizowaną. W pierwszej kolejności należy wskazać, iż forma organizacyjno - prawna w jakiej działają Kas określona jest przez *uskok*, po drugie zaś

---

[4] tak G. Materna, *Status organizacji zbiorowego zarządzania prawami autorskimi w świetle prawa ochrony konkurencji – glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 6.12.2007 (III CzP 87/07), Glosa – Prawo gospodarcze w orzecznictwie i komentarzach,* nr 1 luty 2009, s. 77.

[5] wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 grudnia 2007 r. (III SK 16/07).

[6] tak W.J. Katner, Prawo działalności gospodarczej. Komentarz. Orzecznictwo. Piśmiennictwo, Warszawa 2003, s. 21.

[7] Tak A. Powałowski, Komentarz do art.2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U.07.155.1095), [w:] A. Powałowski (red.), S. Koroluk, M. Pawełczyk, E. Przeszło, K. Trzciński, E. Wieczorek, Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz, ABC, 2007.

prowadzona przez Kasy działalność polegająca na świadczeniu usług finansowych wymaga znacznego zaangażowania organizacyjnego (np. powierzenie wykonywania funkcji kierowniczych odpowiednim osobom, prowadzenie księgowości, posługiwanie się rachunkiem bankowym, organizacji placówek handlowych itp.).

Prowadzoną przez Kasy działalność cechuje również „ciągłość", o której mowa w art. 2 *uosdg*. Doktryna zgodnie wskazuje, iż poprzez działalność wykonywaną w sposób ciągły, uznać należy działalności wykonywaną w sposób profesjonalny, a wiec stały, nie amatorski i nie okazjonalny[8]. Tym samym cecha „ciągłości" stanowi przeciwieństwo „incydentalności", „sporadyczności". Nie ulega wątpliwości, iż działalność Kas, polegająca na m. in. gromadzeniu środków pieniężnych czy udzielaniu pożyczek, z samej swojej istoty może być prowadzona jedynie w sposób profesjonalny, stały i nie sporadyczny.

W świetle powyższych ustaleń należy stwierdzić, iż Kasy prowadzą we własnym imieniu działalność gospodarczą w rozumieniu art. 2 *uosdg* i tym samym spełniają wszystkie przesłanki, zawarte w art. 4 ust. 1 *uosdg* konieczne do uznania je za przedsiębiorcę. Z uwagi, iż zgodnie z art. 4 pkt 1 *uokik przez* przedsiębiorcę uznaje się przede wszystkim przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów o *usdg,* przyjąć należy, iż skok posiada status przedsiębiorcy również na gruncie *uokik.*

Powyższe ustalenia prowadzą do uznania, iż Kasa Krajowa zrzeszająca Kasy (art. 33 ust. 1 *uskok*), stanowi związek przedsiębiorców w rozumieniu art. 4 pkt 2 *uokik*, a tym samym jako przedsiębiorca w rozumieniu art. 4 pkt 1 ppkt d *uokik* podlega rygorom określonym w *uokik* i jej działania mogą podlegać ocenie w aspekcie naruszenia zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

Bezprawność działania.

Bezprawność tradycyjnie ujmowana jest jako sprzeczność z obowiązującym porządkiem prawnym. Jest kategorią obiektywną. Rozważenia przy ocenie bezprawności wymaga kwestia, czy zachowanie przedsiębiorcy było zgodne, czy też niezgodne z obowiązującymi zasadami porządku prawnego. Źródłem tych zasad są normy prawa powszechnie obowiązującego, a także nakazy i zakazy wynikające z zasad współżycia społecznego i dobrych obyczajów (wyrok SOKiK z dnia 13 listopada 2007 r., sygn. XVII AmA 45/07). O bezprawności działania decyduje w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego *całokształt okoliczności konkretnego stanu faktycznego* (wyrok SN z dnia 8 maja 2002 r., sygn. I PKN 267/2001). Dla stwierdzenia bezprawności działania przedsiębiorcy bez znaczenia pozostaje strona podmiotowa czynu, a zatem wina sprawcy (w znaczeniu subiektywnym, oznaczającym wadliwość procesu decyzyjnego sprawcy) i stopień tej winy (umyślność bądź nieumyślność), a także świadomość istnienia naruszonych norm prawnych.

Jako zachowania przedsiębiorcy, które stanowią praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów ustawodawca wskazuje w szczególności nieuczciwe praktyki rynkowe (art. 24 ust. 2 pkt 3 *uokik*). Oznacza to, że jeśli mamy do czynienia z nieuczciwą praktyką rynkową w rozumieniu ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym, która

[8] tak C. Kosikowski, Przedsiębiorca w prawie polskim, Warszawa 2002, s. 25, S. Gronowski, Ustawa antymonopolowa. Komentarz, Warszawa 1999.

jednocześnie narusza zbiorowe interesy konsumentów, takie działanie w świetle prawa może zostać uznane się za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów.

W związku z powyższym, przedmiotem rozstrzygnięcia Prezesa Urzędu będzie wykazanie, że w omawianym stanie faktycznym przedsiębiorca stosował nieuczciwe praktyki rynkowe polegające na:

1. podawaniu, w ramach kampanii reklamowej prowadzonej od dnia 1 lipca 2008 r., wprowadzających w błąd informacji dotyczących zasad na jakich Krajowa Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo – Kredytowa oraz spółdzielcze kasy oszczędnościowo – kredytowe mogą prowadzić gospodarkę finansową;
2. umieszczaniu w materiałach promocyjno – reklamowych, prezentowanych podczas kampanii reklamowej prowadzonej od dnia 1 lipca 2008 r., wprowadzających w błąd informacji, iż Główny Urząd Statystyczny wystawił pozytywną ocenę poziomowi bezpieczeństwa finansowego spółdzielczych kasach oszczędnościowo – kredytowych.

AD 1) Rozstrzygnięcie pkt I sentencji Decyzji.

Nieuczciwa praktyka rynkowa wprowadzająca w błąd.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 *upnpr*, stosowana przez przedsiębiorcę wobec konsumentów praktyka rynkowa jest nieuczciwa, jeżeli jest sprzeczna z dobrymi obyczajami i w istotny sposób zniekształca lub może zniekształcić zachowanie rynkowe przeciętnego konsumenta przed zawarciem umowy, w trakcie jej zawierania lub po jej zawarciu.

W celu wykazania, że zachowanie Kasy Krajowej stanowi nieuczciwą praktykę rynkową konieczne jest zatem wykazanie, że mieści się ono w pojęciu nieuczciwej praktyki rynkowej, o której mowa w art. 4 ust. 1 *upnpr.* Przez praktykę rynkową rozumie się zgodnie z art. 2 pkt 4 *upnpr* - działanie lub zaniechanie przedsiębiorcy, sposób postępowania, oświadczenie lub informację handlową, w szczególności reklamę i marketing, bezpośrednio lub pośrednio związane z promocją lub nabyciem produktu przez konsumenta. Pojęcie produktu wskazane w art. 2 pkt 3 *upnpr* ma szeroki zakres i obejmuje także usługę. Zatem prowadzenie przez Kasę Krajową kampanii reklamowej działalności usługowej skok spełnia powyższe kryteria i może zostać uznane za praktykę rynkową w rozumieniu niniejszej ustawy.

Klauzula generalna zawarta w art. 4 ust. 1 *upnpr* na okoliczność stosowania danej praktyki będzie podlegała stosownej konkretyzacji. Jednocześnie *upnpr* dokonuje podziału praktyk rynkowych na wprowadzające w błąd oraz agresywne praktyki rynkowe (art. 4 ust. 2 *upnpr*). Praktyki rynkowe wprowadzające w błąd mogą przybrać postać czynną i bierną, tj. polegać na działaniu (art. 5 *upnpr*) lub zaniechaniu (art. 6 *upnpr*) wprowadzającym w błąd.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 praktykę rynkową uznaje się za działanie wprowadzające w błąd, jeżeli działanie to w jakikolwiek sposób powoduje lub może powodować podjęcie przez przeciętnego konsumenta decyzji dotyczącej umowy, której inaczej by nie podjął. Stosownie do brzmienia art. 5 ust. 4 *upnpr* przy ocenie, czy praktyka rynkowa wprowadza w błąd przez działanie, należy uwzględnić wszystkie jej elementy oraz okoliczności wprowadzenia produktu na rynek, w tym sposób jego prezentacji.

W przedmiotowej sprawie koniecznym stało się rozważenie przez Prezesa Urzędu, czy treści zawarte w prowadzonej przez Kasę Krajową kampanii reklamowej działalności usługowej Kas, mogły wprowadzać przeciętnego konsumenta w błąd, i tym samym mogły powodować podjęcie przez niego decyzji dotyczącej umowy, której inaczej by nie podjął.

Ustawa o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym posługuje się pojęciem przeciętnego konsumenta. To w odniesieniu do przeciętnego konsumenta powinna być dokonywana ocena każdej praktyki rynkowej, w tym praktyki polegającej na działaniu wprowadzającym w błąd. Będące przedmiotem niniejszego rozstrzygnięcia zachowanie Kasy Krajowej w zakresie przekazu reklamowego powinno być zatem oceniane z perspektywy przeciętnego konsumenta. Dlatego zasadnym jest postawienie następującego pytania – czy przeciętny konsument mógł zostać wprowadzony w błąd poprzez omawianą kampanię reklamową, tzn. czy mógł na podstawie otrzymanej informacji powziąć błędne przekonanie, co do zasad na jakich Kasy oraz Kasa Krajowa prowadzą gospodarkę finansową.

Aby udzielić właściwej odpowiedzi na tak postawione pytanie niezbędne staje się przeanalizowanie definicji przeciętnego konsumenta w oparciu o przepisy ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym z uwzględnieniem orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS), orzecznictwa polskich sądów oraz poglądów doktryny.

Definicja przeciętnego konsumenta zamieszczona w *upnpr* jest wynikiem dorobku orzeczniczego ETS. Stopniowy rozwój orzecznictwa ETS doprowadził do utrwalenia modelu konsumenta jako konsumenta rozważnego, przeciętnie zorientowanego, mającego prawo do rzetelnej informacji niewprowadzającej w błąd, zawierającej wszelkie niezbędne dane wynikające z funkcji i przeznaczenia danego towaru. To czego można oczekiwać od rozsądnego konsumenta wynika przede wszystkim z tego, jak daleko sięga obowiązek informacji handlowej, jej dostępności, jasności, niedwuznaczności, pełności i odpowiedniości. Orzecznictwo sądów polskich nie wypracowało natomiast do tej pory ujednoliconej wykładni, która pozwoliłaby na utrwalenie modelu przeciętnego konsumenta. Z jednej strony sądy traktowały konsumenta jako osobę nieuważną i nieświadomą, próbując w ten sposób wyrównać jego szanse w relacji z przedsiębiorcą. Wynikało to ze specyfiki uwarunkowań społeczno-gospodarczych (przemiana z gospodarki uspołecznionej w wolnorynkową) i braku wiedzy konsumenta na temat mechanizmów wolnorynkowych, zwłaszcza co do pozyskiwania klienteli za pomocą reklamy. Z drugiej zaś strony wskazywano także na model konsumenta mocno wyedukowanego łącząc *wysoki standard powinności konsumenta z samym faktem uczestnictwa na coraz bardziej nieprzejrzystym rynku („skoro kupuje, powinien wiedzieć", „gdyby przeczytał, byłby wiedział"), przy jednoczesnym braku odniesienia tej powinności nie tylko do istniejącej i realizowanej polityki informacyjno-edukacyjnej wobec konsumenta, ale także oceny konkretnych obowiązków w tym zakresie jego kontrahenta (E. Łętowska, Europejskie prawo umów konsumenckich, Warszawa 2004, s. 66-67).*

Zgodnie z art. 2 pkt 8 *upnpr* przez przeciętnego konsumenta rozumie się konsumenta, który jest dostatecznie dobrze poinformowany, uważny i ostrożny. Oceny tej powinno dokonać się z uwzględnieniem czynników społecznych, kulturowych, językowych i przynależności danego konsumenta do szczególnej grupy konsumentów, przez którą rozumie się dającą się jednoznacznie zidentyfikować grupę konsumentów, szczególnie podatną na oddziaływanie praktyki rynkowej lub na produkt, którego praktyka rynkowa dotyczy, ze względu na szczególne cechy, takie jak m. in. wiek, wykształcenie, sprawność fizyczna czy umysłowa. Treść materiałów reklamowych prezentowanych przez Kasę Krajową adresowana była do nieograniczonego kręgu konsumentów. W szczególności zauważyć

należy, iż treść kampanii nie wskazywała by przekaz informacyjny zawarty w przedmiotowych materiałach reklamowych Kasy Krajowej skierowany był jedynie do członków Kas[9].

Zatem przyjmując model przeciętnego konsumenta na potrzeby niniejszego rozstrzygnięcia zasadnym jest nieuwzględnianie ostatniej przesłanki wskazanej w powołanej definicji. Konstrukcję modelu przeciętnego konsumenta należy zatem stworzyć bez odwoływania się do przynależności do szczególnej grupy konsumentów. Przeciętnego konsumenta należy rozumieć jako dostatecznie dobrze poinformowanego, uważnego i ostrożnego przy uwzględnieniu czynników społecznych, kulturowych i językowych - charakterystycznych dla polskiego konsumenta. Wskazanie na cechy takie jak dostateczne poinformowanie, uwaga oraz ostrożność określa pewien zespół cech mentalnych konsumenta (jego „przeciętność"), polegającą na tym, że z jednej strony możemy wymagać od niego pewnego stopnia wiedzy i orientacji w rzeczywistości, lecz z drugiej strony nie możemy uznać, że jego wiedza jest kompletna i profesjonalna oraz że konsument nie ma prawa pewnych rzeczy nie wiedzieć. Przeciętny konsument nie posiada wiedzy specjalistycznej w danej dziedzinie, ale przede wszystkim rozumie kierowane do niego informacje i potrafi je wykorzystać do podjęcia świadomej decyzji dotyczącej produktu. Nie jest naiwny, ale z drugiej strony nie potrafi ocenić sytuacji tak jak profesjonalista. Ma świadomość specyfiki języka reklam, wie, że często używana jest w nich metafora, przesada czy pewna umowność, do której należy odnosić się z racjonalnym dystansem. Niemniej jednak nawet ostrożny, uważny konsument ma prawo do rzetelnej informacji, która przy założeniu dokonania z jego strony aktów staranności celem zrozumienia istoty oferty przedsiębiorcy, nie będzie wprowadzać w błąd.

W ocenie Prezesa Urzędu, treści zawarte w materiałach reklamowych prezentowanych przez Kasę Krajową mogły wywołać u przeciętnego konsumenta błędne przekonanie, co do zasad na jakich Kasy oraz Kasa Krajowa mogą prowadzić gospodarkę finansową, i tym mogły powodować podjęcie przez niego decyzji dotyczącej umowy, której inaczej by nie podjął.

W ocenie Prezesa Urzędu, przekaz informacyjny zawarty w kwestionowanych materiałach reklamowych prezentowanych przez Kasę Krajową sugerował potencjalnym odbiorcom, iż nie istnieje możliwość utraty przez Kasy płynności finansowej oraz ewentualnej upadłości, gdyż panująca na rynkach finansowych dekoniunktura nie dotyczy Kas. Argumentując powyższe stanowisko, Kasa Krajowa wskazywała w szczególności na brak powiązań kapitałowych pomiędzy bankami (innymi instytucjami kredytowymi) a Kasami oraz brak możliwości inwestowania przez Kasy w sposób ryzykowny (cytat: *Kasy nie są powiązane kapitałowo z zagranicznymi bankami ani innymi instytucjami kredytowymi, co w warunkach panującego na świecie kryzysu finansowego ma niebagatelne znaczenie. Kasy nie tylko nie mogą ryzykownie inwestować, ale także same nie mogą stać się własnością żadnego zewnętrznego inwestora, a więc upadłość banków zachodnioeuropejskich czy amerykańskich SKOK-ów ich nie dotyczą (...).*

Tym samym, zdaniem Prezesa Urzędu, potencjalnym odbiorcom materiałów reklamowych prezentowanych przez Kasę Krajową mógł powziąć przekonanie, iż w odróżnieniu do banków działalność inwestycyjna Kas nie może być obciążona

[9] W sytuacji, w której przekaz reklamowy skierowany byłby jedynie do członków SKOK należałoby przyjąć za orzecznictwem (wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 5 lipca 1993 r., sygn. akt XVII Amr 17/93), iż Prezes UOKiK nie posiada kompetencji do ingerencji w stosunki wewnątrzspółdzielcze (SKOK – członek) i tym samym nie może prowadzić wobec SKOK jak i Kasy Krajowej działań, w ramach przysługujących mu ustawowo kompetencji.

jakimkolwiek ryzykiem inwestycyjnym, a bezpieczeństwo depozytów Kas nie zależy w żadnym stopniu od sytuacji podmiotów działających na rynkach finansowych.

Prezes Urzędu nie podzielił argumentacji Kasy Krajowej, iż zamieszczona w przedmiotowych materiałach reklamowych informacja o braku możliwości ryzykownego inwestowania przez Kasy nie mogła być rozumiana przez odbiorców jako brak możliwości korzystania z form inwestowania obciążonych jakimkolwiek ryzykiem inwestycyjnym, a jedynie jako brak możliwości korzystania z form inwestycji, których stopień ryzyka jest znaczny.

W świetle norm ustawowych regulujących zasady gospodarki finansowej Kas oraz Kasy Krajowej powyższy przekaz informacyjny, należy uznać za nieprawdziwy i tym samym wprowadzający w błąd.

Na wstępie Prezes Urzędu pragnie wskazać, iż art. 30 ust. 1 ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych, regulujący zasady inwestowania wolnych środków pieniężnych przez Kasy, ogranicza możliwość bezpośredniego inwestowania przez Kasy w instrumenty finansowe obciążone ryzykiem. Niemniej jednak wskazać należy, iż zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt 4 Kasy mogą inwestować *w jednostki uczestnictwa funduszy rynku pieniężnego, o których mowa w art. 178 ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych (Dz. U. Nr 146, poz. 1546)*. Wskazać należy, iż ww. sposób inwestowania obciążony jest ryzykiem inwestycyjnym[10] rozumianym powszechnie jako niepewność w kwestii wielkości osiąganego zysku lub straty, jaką może przynieść inwestycja. W świetle powyższego należy stwierdzić, iż Kasy posiadają możliwość (ograniczoną ww. przepisami) dokonywania inwestycji obciążonych ryzykiem.

Ponadto, Prezes Urzędu pragnie zauważyć, iż zgodnie z regulacją art. 30 ust. 2 pkt 4 uskok, Kasy mogą inwestować wolne środki jako lokaty, wkłady lub udziały w Kasie Krajowej, będącej odpowiedzialną za *zapewnienie stabilności finansowej kas oraz sprawowanie nadzoru nad kasami dla zapewnienia bezpieczeństwa zgromadzonych w nich oszczędności oraz zgodności działalności kas z przepisami ustawy (art. 34 uskok)*. W powyższym kontekście, wskazania wymaga, iż stosownie do art. 37 ust. 1 *uskok* środki finansowe Kasy Krajowej mogą być inwestowane m. in. w papiery wartościowe, lokaty w instytucjach finansowych oraz jednostki uczestnictwa w funduszach inwestycyjnych. Za oczywiste należy przyjąć, iż potencjalne skorzystanie przez Kasę Krajową z ww. form inwestycji, z uwagi na uzależnienie ewentualnej stopy zwrotu od zmiennej sytuacji na rynkach finansowych, wiązać się będzie z ryzykiem inwestycyjnym.

Z uwagi, iż jak wykazano powyżej, sytuacja finansowa Kas powiązana jest z sytuacją finansową Kasy Krajowej (chociażby z uwagi, iż Kasy deponują część wolnych środków w Kasie Krajowej), zawarte w materiałach reklamowych sugerowanie konsumentom, iż działalność inwestycyjna Kas, jako niezależna od sytuacji na rynkach finansowych, nie wiąże się z ponoszeniem ryzyka inwestycyjnego (ryzykownym inwestowaniem), uznać należy za wprowadzające konsumenta w błąd i tym samym mogące powodować podjęcie przez niego decyzji dotyczącej umowy, której inaczej by nie podjął.

W omawianym stanie faktycznym należy przyjąć, iż zdolność oddziaływania przekazu reklamowego na decyzje gospodarcze konsumentów sprowadzała się do sytuacji, w której konsumenci błędnie poinformowani o poziomie bezpieczeństwa działalności inwestycyjnej Kas mogli podjąć decyzję o zawarciu umowy członkowskiej oraz zdeponowania środków finansowych w Kasach, której nie podjęliby w innych okolicznościach. Zgodnie z art. 2 pkt 7

[10] tak W. Dębski, *Rynek Finansowy i jego Mechanizmy*, Warszawa, s. 563 -564.

u.p.n.p.r. przez decyzję dotyczącą umowy rozumie się *podejmowaną przez konsumenta decyzję, co do tego, czy, w jaki sposób i na jakich warunkach dokona zakupu, zapłaci za produkt w całości lub w części, zatrzyma produkt, rozporządzi nim lub wykonana uprawnienie umowne związane z produktem, bez względu na to, czy konsument postanowi dokonać określonej czynności, czy też powstrzymać się od jej dokonania.*

W celu wykazania, że powyższe działanie Kasy Krajowej stanowi nieuczciwą praktykę rynkową konieczne jest ponadto wykazanie, że niniejsza praktyka rynkowa sprzeczna jest z dobrymi obyczajami i w sposób istotny zniekształca lub może zniekształcić zachowanie rynkowe przeciętnego konsumenta przed zawarciem umowy dotyczącej produktu, w trakcie jej zawierania lub po zawarciu. W związku z powyższym, zasadne jest zatem dokonanie oceny przesłanki nieuczciwości w kontekście naruszenia dobrych obyczajów oraz możliwości zniekształcenia w sposób istotny zachowania rynkowego przeciętnego konsumenta przed zawarciem umowy, tj. na etapie kierowania do niego komunikatu marketingowego. Dobre obyczaje pozostają klauzulą generalną, która podlega konkretyzacji na okoliczność danego stanu faktycznego. Zgodnie z poglądem doktryny *sprzeczne z dobrymi obyczajami są działania, które zmierzają do niedoinformowania, dezorientacji, wywołania błędnego przekonania u klienta, wykorzystania jego niewiedzy lub naiwności (...) czyli takie działanie, które potocznie określone jest jako nieuczciwe, nierzetelne, odbiegające in minus od przyjętych standardów postępowania* (tak: K. Pietrzykowski red., Kodeks cywilny. Komentarz, Warszawa 2002 r., str. 804). W niniejszej sprawie dobre obyczaje należy ocenić jako prawo do rzetelnej i jednoznacznej informacji, jaką w ramach przekazu reklamowego profesjonalista – przedsiębiorca powinien kierować do przeciętnego konsumenta (dostatecznie poinformowanego, ostrożnego i uważnego), przy uwzględnieniu oczywiście ograniczeń wynikających z takiej formy prezentacji oferty. Naruszenie tak rozumianych dobrych obyczajów zostało dokonane przez Kasę Krajową poprzez podawanie, w ramach kampanii reklamowej prowadzonej od dnia 1 lipca 2008 r., wprowadzających w błąd informacji dotyczących zasad na jakich Kasa Krajowa oraz SKOK mogą prowadzić gospodarkę finansową.

Wobec powyższego, w ocenie Prezesa Urzędu, działanie Kasy Krajowej, polegające na podawaniu, w ramach kampanii reklamowej prowadzonej od dnia 1 lipca 2008 r., wprowadzających w błąd informacji dotyczących zasad na jakich Krajowa Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo – Kredytowa oraz spółdzielcze kasy oszczędnościowo – kredytowe mogą prowadzić gospodarkę finansową, stanowi nieuczciwą praktykę rynkową w rozumieniu art. 5 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 171, poz. 1206).

Naruszenie zbiorowych interesów konsumentów

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów nie podaje definicji „zbiorowego interesu konsumentów", wskazując jednak w przepisie art. 24 ust. 3, że nie jest nim suma indywidualnych interesów konsumentów. Naruszenie zbiorowego interesu konsumentów oznacza zatem narażenie na uszczerbek interesów znacznej grupy lub wszystkich konsumentów, poprzez stosowaną przez przedsiębiorcę praktykę, obejmującą tak działania,

jak i zaniechania. Ponadto, godzenie w zbiorowe interesy konsumentów może polegać zarówno na ich naruszeniu, jak i na zagrożeniu ich naruszenia. O tym, czy naruszony został interes zbiorowy, nie zawsze przesądza kryterium ilościowe, ponieważ niekiedy jeden ujawniony przypadek naruszenia prawa konsumenta może być przejawem stosowanej praktyki naruszającej interes zbiorowy. W jednym z orzeczeń Sąd Najwyższy stwierdził, iż *nie jest zasadne uznawanie, że postępowanie z tytułu naruszenia ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów można wszcząć tylko wtedy, gdy zagrożone są interesy wielu odbiorców, a nie jest to możliwe w sytuacji, gdy pokrzywdzonym jest tylko jeden konsument. Wydawane orzeczenie ma bowiem wymiar znacznie szerszy, pełni także funkcję prewencyjną, służy bowiem ochronie także nieograniczonej liczbie potencjalnych konsumentów* (wyrok SN z dnia 12 września 2003 r., I CKN 504/01).

Dla stwierdzenia naruszenia zbiorowych interesów konsumentów istotne jest ustalenie, że konkretne działanie przedsiębiorcy nie ma ściśle określonego adresata, lecz jest kierowane do nieoznaczonego z góry kręgu podmiotów. Jak podnosi się w doktrynie, w pojęciu praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów mieści się także działanie przedsiębiorcy skierowane wprawdzie do oznaczonych (zindywidualizowanych), ale za to dostatecznie licznych konsumentów, o ile przy tym konsumentów tych łączy jakaś wspólna cecha rodzajowa. Wówczas bowiem poszkodowana zostaje pewna grupa konsumentów, nie będąca jedynie – z punktu widzenia przedsiębiorcy stosującego daną praktykę – zbiorowością przypadkowych jednostek, lecz stanowiącą określoną i odrębną kategorię konsumentów, reprezentującą w znacznym stopniu wspólne interesy (M. Szydło, Publicznoprawna ochrona zbiorowych interesów konsumentów, Monitor Prawniczy 2004/17/791). Należy zatem przyjąć, że zbiorowy interes konsumentów nie musi odnosić się do nieograniczonej liczby konsumentów, których nie da się zindywidualizować, gdyż brak indywidualizacji nie sprzeciwia się możliwości wyodrębnienia kategorii bądź zbioru konsumentów o pewnych cechach. Oznacza to, że nie ilość faktycznych, potwierdzonych naruszeń, ale przede wszystkim ich charakter, a w związku z tym możliwość (chociażby tylko potencjalna) wywołania negatywnych skutków wobec określonej zbiorowości przesądza o naruszeniu zbiorowego interesu.

W niniejszej sprawie bez wątpienia mamy do czynienia z naruszeniem praw potencjalnie nieograniczonej liczby konsumentów. Prezes Urzędu podejmując rozstrzygnięcie zawarte w niniejszej decyzji nie opierał się na indywidualnych przypadkach przedstawianych przez konsumentów, a wziął pod uwagę działania Kasy Krajowej odnoszące się do naruszenia zbiorowych interesów konsumentów, a więc pewnej, potencjalnie nieograniczonej liczby konsumentów. W omawianym przypadku naruszenie przejawia się w prezentowaniu reklam, których treść wprowadza konsumentów w błąd, co zostało uznane za działanie bezprawne. Zbiorowy interes realizuje się natomiast poprzez fakt, iż potencjalnie wszyscy odbiorcy tych reklam (nieograniczona grupa konsumentów) zostali dotknięci naruszeniem. Materiały reklamowe przedmiotowego produktu były w prasie o zasięgu ogólnokrajowym. Wprowadzające w błąd działanie odnosiło się zatem do zbiorowości tych konsumentów, dla których skutek w ww. postaci był wspólny.

Stwierdzenie zaniechania stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

Na podstawie art. 27 ustawy w przypadku zaprzestania stosowania przez przedsiębiorcę praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, o której mowa w art.

24 ustawy, Prezes Urzędu wydaje decyzję o uznaniu przedmiotowej praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów, jednocześnie stwierdzając zaniechanie jej stosowania.

W omawianym postępowaniu Kasa Krajowa zaniechała stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Ten fakt, potwierdzony w materiale dowodowym związany był z zaprzestaniem prezentowania materiałów reklamowo – promocyjnych, których treści stanowiły przedmiot zarzutu Prezesa Urzędu. Z uwagi na okoliczność, że poszczególne materiały reklamowe miały różne okresy prezentacji, Prezes Urzędu za zasadne uznał przyjęcie za termin zaprzestania stosowania omawianej praktyki datę zakończenia prezentacji ostatniego z przedmiotowych materiałów tj. 21 marca 2009 r.

Mając na uwadze powyższe, orzeka się jak w pkt. I sentencji niniejszej decyzji.

Ad 2) Rozstrzygnięcie pkt. II sentencji Decyzji

Przedmiotem rozstrzygnięcia pkt. II Decyzji było stwierdzenie czy Kasa Krajowa stosowała praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów polegającą na umieszczaniu w materiałach promocyjno – reklamowych, prezentowanych podczas kampanii reklamowej prowadzonej od dnia 1 lipca 2008 r., wprowadzających w błąd informacji, iż Główny Urząd Statystyczny wystawił pozytywną ocenę poziomowi bezpieczeństwa finansowego spółdzielczych kasach oszczędnościowo – kredytowych.

W wyniku ustaleń dokonanych w trakcie postępowania o naruszenie przez Kasę Krajową zbiorowych interesów konsumentów, stwierdzono, iż Kasa Krajowa powołując się na wystawienie przez Główny Urząd Statystyczny pozytywnej oceny bezpieczeństwu finansowemu spółdzielczym kasom oszczędnościowo – kredytowym, opierała się na treściach zawarty w opublikowany przez GUS dokumencie z dnia 25 września 2008 r. *Wyniki finansowe spółdzielczych kas oszczędnościowo – kredytowych (SKOK) za I półrocze 2008 r.*

Przeprowadzona przez Prezesa Urzędu analiza treści zawartych w przedmiotowym dokumencie wskazuje, iż oprócz materiałów mających charakter statystyczny, zamieszczone w nim zostały liczne opinie dotyczące poziomu płynności finansowej Kas w tym bezpieczeństwa depozytów w Kasach.

W ocenie Prezesa Urzędu ww. opinie mogą być powszechnie odebrane za pozytywną ocenę bezpieczeństwa finansowego Kas np.:

(...) Ryzyko finansowe SKOK najskuteczniej zmniejsza — konsekwentnie realizowana od wielu lat — strategia wzmocnienia potencjału kapitałowego kas, nie tylko w drodze konsolidacji ich zasobów finansowych, ale także dzięki napływowi nowych członków i utrzymywaniu stopy emisji nowych pożyczek poniżej stopy przyrostu nowych i odnawianych depozytów.

(...) Nie jest to bynajmniej sygnałem zagrożenia wypłacalności kas, ale przeciwnie — dowodem odpowiedzialnej polityki ich zarządów; można w uproszeniu przyjąć, że należności odpowiadają kwocie pożyczek, finansowanych z depozytów — lub inaczej mówiąc — zobowiązań wobec SKOK.

Z uwagi, iż analiza przedmiotowego dokumentu nie wskazała by zawierał on negatywne uwagi odnoszące się do poziomu bezpieczeństwa Kas, należy stwierdzić, iż Kasa Krajowa powołując się na wystawienie przez Główny Urząd Statystyczny pozytywnej oceny bezpieczeństwu finansowemu Kas, prezentowała informację zgodną ze stanem faktycznym.

W związku z powyższym, uznać należy, iż przedmiotowe działanie Kasy Krajowej nie mogło wprowadzać konsumentów w błąd, a tym samym nie stanowiło nieuczciwej praktyki rynkowej w rozumieniu art. 5 ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym.

Na podstawie dokonanych ustaleń faktycznych, Prezes Urzędu uznał zatem, że w przedmiotowej sprawie zachodzą przesłanki uzasadniające stwierdzenie bezprzedmiotowości postępowania administracyjnego, a w związku z tym konieczność wydania decyzji o umorzeniu postępowania zgodnie z art. 105 § 1 kpa w związku z art. 83 uokik. Okoliczność wskazująca na bezprzedmiotowość, jakim jest dotknięte niniejsze postępowanie, stanowi brak po stronie Kasy Krajowej działania, powołanego stanowiącego przedmiot zarzutu w pkt. 2 postanowienia o wszczęciu postępowania o naruszenie przez Kasę Krajową zbiorowych interesów konsumentów.

Zgodnie z art. 105 § 1 kpa, gdy postępowanie z jakiejkolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe organ administracji wydaje decyzję o umorzeniu postępowania. Umorzenie postępowania na tej podstawie jest obligatoryjne, co oznacza, iż ustalenie przesłanki bezprzedmiotowości postępowania stwarza obowiązek zakończenia postępowania w danej instancji przez jego umorzenie, ponieważ brak jest podstaw do rozstrzygnięcia sprawy co do jej istoty. Dalsze prowadzenie postępowania w takim przypadku stanowiłoby o jego wadliwości, mającej istotny wpływ na wynik sprawy. Podkreślić przy tym należy, iż przesłanka umorzenia postępowania może istnieć jeszcze przed wszczęciem postępowania, co zostanie ujawnione w toczącym się postępowaniu, a może ona powstać także w czasie trwania postępowania, a więc w sprawie już zawisłej przed organami administracyjnymi. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 kwietnia 2003 r. (sygn. akt III SA 2225/01) bezprzedmiotowość postępowania administracyjnego oznacza, że brak jest któregoś z elementów materialnego stosunku prawnego, a w związku z tym nie można wydać decyzji załatwiającej sprawę przez rozstrzygnięcie jej co do istoty. Jest to orzeczenie formalne, kończące postępowanie bez jego merytorycznego rozstrzygnięcia.

W toku postępowania prowadzonego przed Prezesem Urzędu ustalono, iż działanie Kasy Krajowej nie nosiło znamion bezprawności. W związku z powyższym, Prezes Urzędu nie mając możliwości wydania decyzji merytorycznej przewidzianej w art. 26 – 28 *uokik*, orzekł jak w pkt II sentencji niniejszej decyzji.

II. Rozstrzygnięcie w pkt III sentencji decyzji. Nakazanie publikacji decyzji

Prezes Urzędu nałożył na Kasę Krajową, na podstawie art. 27 ust. 4 w związku z art. 27 ust. 2 w związku z art. 26 ust. 2 *uokik* obowiązek publikacji decyzji w pkt I na koszt Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo – Kredytowej na stronie internetowej przedsiębiorcy www.skok.pl w ciągu 30 dni od daty uprawomocnienia się przedmiotowej decyzji Spółce oraz utrzymywania jej na przedmiotowej stronie internetowej przez okres 6 miesięcy, a ponadto dwukrotną publikację sentencji decyzji na koszt Kasy Krajowej na jednej z pięciu pierwszych stron dziennika o zasięgu ogólnopolskim w ciągu 30 dni od daty uprawomocnienia się przedmiotowej decyzji, z tym, że okres między przedmiotowymi publikacjami powinien wynosić co najmniej 7 dni.

W stosunku do decyzji wydawanych na podstawie art. 27 ust. 2 uokik odpowiednie zastosowanie znajduje przepis art. 26 ust. 2 uokik. Decyzja o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów oraz stwierdzająca zaniechanie jej stosowania może zatem w związku z powyższym odesłaniem zawierać elementy dodatkowe w szczególności

w postaci zobowiązania przedsiębiorcy do złożenia jednokrotnego lub wielokrotnego oświadczenia o określonej treści lub formie oraz zobowiązania do publikacji decyzji w całości lub w części na koszt przedsiębiorcy. W niniejszej sprawie Prezes Urzędu zdecydował o zastosowaniu drugiego z ww. dodatkowych środków.

„Należy wskazać, że zamieszczenie w decyzji o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i stwierdzającej zaniechanie jej stosowania postanowień dodatkowych z uwagi na jej charakter ma zmierzać do osiągnięcia innych celów niż te, które są stawiane odpowiednim postanowieniom zawartym w decyzji wydanej na podstawie art. 26 ust. 1 uokik. Decyzja wydana na podstawie art. 27 ust. 1 uokik jest bowiem wydawana w sytuacji, gdy przedsiębiorca nie stosuje już praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów. Zatem celem umieszczenia w niej postanowień dodatkowych nie jest dążenie do wyeliminowania jej skutków (tak jak w decyzji wydanej na podstawie art. 26 ust. 1 uokik), bowiem bezprawna praktyka została już zaniechana (co ustalono w toku niniejszego postępowania). (...) Należy w związku z tym przyjąć, iż celem przyjętego rozwiązania jest realizacja funkcji represyjnej." (K. Kohutek, M. Sieradzka, Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz, LEX, 2008). W opinii Prezesa Urzędu, omawiana instytucja oprócz funkcji represyjnej w stosunku do Strony postępowania (przedsiębiorca na forum publicznym „przyznaje się" do stosowania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów) – pełni również funkcję edukacyjną oraz prewencyjną wobec innych uczestników rynku - zarówno przedsiębiorców, jak i konsumentów.

W niniejszej sprawie doszło do naruszenia fundamentalnego prawa konsumenta do uczestnictwa w grze rynkowej na równych warunkach. Czynnikiem kompensującym konsumentowi jego słabszą pozycję rynkową jest prawo do bycia dobrze poinformowanym. Informacja stanowi bowiem główny czynnik determinujący podjęcie przez konsumenta decyzji dotyczącej zawarcia umowy. Mając na uwadze przedmiotowe dobro podlegające ochronie prawnej, Prezes Urzędu uznał za zasadne nakazanie podania do wiadomości szerokiego kręgu odbiorców informacji o praktyce Kasy Krajowej, która została uznana za bezprawną. Spełni to niewątpliwe funkcję wychowawczą wobec konsumentów, stanowiąc kolejny element edukacji konsumenckiej zmierzającej do kształtowania modelu polskiego konsumenta na wzór europejski, przyjęty już w *upnpr* – tj. konsumenta uważnego, ostrożnego i dobrze poinformowanego, zwracając im uwagę na język reklam, który może błędnie (pobieżnie) opisywać istotę oferowanego produktu. Tym samym także w odniesieniu do konsumentów zrealizowana zostanie funkcja prewencyjna, gdyż informując o bezprawnych praktykach oraz przestrzegając przed nimi, należy zakładać, że świadomość konsumencka wzrośnie i konsumenci uważniej będą analizować przekaz reklamowy w przyszłości. Funkcja edukacyjna i prewencyjna poprzez omawiany nakaz publikacji będzie realizować się także w odniesieniu do innych profesjonalnych uczestników rynku. Publikacja ma stanowić czytelną informację dla przedsiębiorców, jakie wymogi powinien spełniać rzetelny i niewprowadzający w błąd przekaz reklamowy, a jednocześnie ostrzegać, iż w przypadku braku dochowania wymaganych standardów i zastosowania podobnej praktyki muszą liczyć się z określonymi sankcjami.

Mając na uwadze powyższe, orzeka się jak w pkt III sentencji niniejszej decyzji.

III. Rozstrzygnięcie w pkt. IV sentencji decyzji. Nałożenie kary pieniężnej.

Stosownie do art. 106 ust. 1 pkt 4 ustawy, 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. Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów wprowadziła zatem zasadę fakultatywności kar nakładanych przez Prezesa Urzędu na przedsiębiorców, którzy dopuścili się stosowania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów. Przedmiotowa ustawa nie przesądza bezwzględnie wysokości kary nakładanej przez Prezesa Urzędu, który decydując o tym w każdym konkretnym przypadku, kieruje się założeniem, że sankcja musi spełniać zarówno funkcję represyjną, jak i prewencyjną (dyscyplinującą). Przy ustalaniu wysokości kar pieniężnych, o których mowa w art. 106-108 ustawy, Prezes Urzędu powinien wziąć pod uwagę w szczególności okres, stopień oraz okoliczności naruszenia ustawy, a także uprzednie naruszenie przepisów ustawy (art. 111).

Za udowodnione należy uznać, iż doszło do naruszenia przez Kasę Krajową określonego w art. 24 uokik zakazu w sposób określony w pkt I sentencji niniejszej decyzji. W niniejszej sprawie Prezes Urzędu uznał za zasadne skorzystanie z przysługującego mu na mocy przepisów uokik uprawnienia do nałożenia kary pieniężnej w sytuacji stosowania przez przedsiębiorcę praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, przede wszystkim mając na uwadze charakter stosowanej przez Kasę Krajową praktyki przejawiający się we wprowadzaniu konsumentów w błąd, a zatem godzący w jedno z podstawowych praw konsumentów – prawo do rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji.

Prezes Urzędu mając na uwadze interes publiczny uznał więc, iż samo stwierdzenie stosowania przez przedsiębiorcę praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów będzie niewystarczającym działaniem ze strony organu administracji. W związku z powyższym, rodzaj naruszonego dobra (prawo do informacji) oraz okoliczności naruszenia przesądzają, zdaniem Prezesa Urzędu, o słuszności zastosowanego środka w postaci kary pieniężnej.

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów odnosi wysokość kary pieniężnej do procentowej wielkości przychodu przedsiębiorcy, przy czym pod pojęciem przychodu należy rozumieć przychód uzyskany przez przedsiębiorcę w roku podatkowym poprzedzającym dzień wszczęcia postępowania na podstawie ustawy, w rozumieniu obowiązujących przedsiębiorcę przepisów o podatku dochodowym (art. 4 pkt 15 uokik).

Ponieważ w 2008 r. Kasa Krajowa uzyskała przychód w wysokości 179 284 900,27 zł, maksymalna kara pieniężna, jaka może zostać nałożona na przedsiębiorcę w oparciu o ww. przepis wynosi 17 928 490 zł.

Ustalając wymiar kary pieniężnej Prezes Urzędu w pierwszej kolejności **dokonał oceny wagi stwierdzonej praktyki**. W powyższym kontekście wzięto pod uwagę, iż stosowane przez Kasę Krajową naruszenie zbiorowych interesów konsumentów miało miejsce na etapie przedkontraktowym.

W związku z powyższym Prezes Urzędu uznał, iż natura naruszenia uzasadnia ustalenie wyjściowego poziomu kary pieniężnej na poziomie 0,1 przychodu uzyskanego przez Kasę Krajową w 2008 r.

Następnie, nakładając karę pieniężną określoną w art. 106 ust. 1 pkt 4 ustawy, Prezes Urzędu wziął pod uwagę konieczność spełnienia przesłanek podmiotowych, tj. stwierdzenia, że określone w ww. przepisie naruszenie dokonane było co najmniej nieumyślnie. Konieczność brania pod uwagę przesłanki winy w przypadku stosowania kar pieniężnych określonych w art. 106 ust. 1 pkt 4 uokik wynika bezpośrednio nie tylko z treści tego przepisu, ale również ma umocowanie w ustawie zasadniczej. Podmioty profesjonalnie

działające na rynku powinny posiadać umiejętność przewidzenia, że podejmowane przez nie działania mogą być uznane przez Prezesa Urzędu za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i nie mogą skutecznie dowodzić braku świadomości naruszenia zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

Kasą Krajowa, której ustawowym celem jest zapewnienie stabilności finansowej kas oraz sprawowanie nadzoru nad kasami, nie może skutecznie dowodzić braku świadomości, iż prowadzona przez Kasy jak i Kasę Krajową gospodarka finansowa wiąże się z ponoszeniem ryzyka inwestycyjnego. W świetle powyższego Kasa Krajowa powinna posiadać umiejętność przewidzenia, że działanie polegające na prezentowaniu w materiałach informacyjnych informacji wskazującej, iż działalność inwestycyjna Kas jak i Kasy Krajowej nie wiąże się z ryzykiem inwestycyjnym, uznane być może za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów.

W związku z powyższym, uzasadnione jest stwierdzenie, że działania Kasy Krajowej miały charakter umyślny.

Ponadto Prezes Urzędu miał na względzie, iż kwestionowana reklama kierowana była do nieograniczonej grupy konsumentów. Wskazać należy, iż wprowadzające w błąd konsumentów materiały reklamowej Kasy Krajowej prezentowane były w prasie ogólnopolskiej, a tym samym zasięg terytorialny naruszenia obejmował terytorium całego kraju.

Przy miarkowaniu kary jako okoliczności obciążające wzięto zatem pod uwagę:

1. umyślność naruszenia zbiorowych interesów konsumentów;
2. ogólnopolski zasięg naruszenia zbiorowych interesów konsumentów.

Prezes Urzędu uznał, iż zaistniałe w niniejszej sprawie okoliczności obciążające uzasadniają zwiększenie wyjściowego poziomu kary o 70%.

Jednocześnie nie stwierdzono zaistnienia w niniejszej sprawie okoliczności mogących mieć wpływ na obniżenie kary.

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów odnosi wysokość kary pieniężnej do procentowej wielkości przychodu przedsiębiorcy, przy czym pod pojęciem przychodu należy rozumieć przychód uzyskany przez przedsiębiorcę w roku podatkowym poprzedzającym dzień wszczęcia postępowania na podstawie ustawy, w rozumieniu obowiązujących przedsiębiorcę przepisów o podatku dochodowym (art. 4 pkt 15 ustawy).

Przychód osiągnięty przez Kasę Krajową w 2008 r. w kwocie 179 284 900, 27 zł (słownie: sto siedemdziesiąt dziewięć milionów dwieście osiemdziesiąt cztery tysiące dziewięćset złotych 27/100 groszy) ustalono na podstawie złożonego przez nią sprawozdania finansowego za rok zakończony dnia 31 grudnia 2008 r. wraz opinią biegłego rewidenta.

W świetle powyższych okoliczności wysokość kary ustalono na poziomie **304 784,33 zł (słownie: trzysta cztery tysiące siedemset osiemdziesiąt cztery złote 33/100 groszy)**. Oznacza to, że nałożona na Kasę Krajową kara pieniężna mieści się w granicach wyznaczonych przez art. 106 ust. 1 pkt 4 ustawy i jednocześnie **stanowi 0,17 % przychodu osiągniętego przez Kasę Krajową w 2008 r.** oraz 1,7% kary, jaką Prezes Urzędu miał prawo nałożyć na przedsiębiorcę.

Decydując o nałożeniu kary i jej wysokości wzięto pod uwagę wszystkie ww. okoliczności, jak i możliwości finansowe przedsiębiorcy. Orzeczona kara powinna stanowić dolegliwość dla uczestnika niniejszego postępowania, tak aby jej nałożenie skutkowało w przyszłości zapobieżeniem zaistnienia podobnych sytuacji. Z drugiej strony należy też podkreślić wymiar edukacyjny i wychowawczy zastosowanego środka oraz wyrazić nadzieję,

że odniesie on spodziewany skutek na przyszłość. Poza wymiarem indywidualnym kary, należy zwrócić uwagę na jej wymiar ogólny, funkcję odstraszającą i wychowawczą w stosunku do innych uczestników rynku.

W ocenie Prezesa Urzędu kara wymierzona w tej wysokości jest adekwatna do stopnia naruszenia przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Prezes Urzędu, kierując się potrzebą zdecydowanego przeciwdziałania stosowaniu praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów uznał, że orzeczona kara powinna stanowić dolegliwość dla strony niniejszego postępowania. W tym przypadku kara powinna spełnić jednak przede wszystkim funkcję prewencyjną i wychowawczą, tak aby zapobiec w przyszłości naruszeniom przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, przyczyniając się do zapewnienia trwałego zaniechania naruszania przez Kasę Krajową w przyszłości reguł odnoszących się do ochrony praw konsumentów.

Mając na uwadze powyższe, orzeka się jak w pkt IV sentencji niniejszej decyzji.

V. Oddalenie wniosku Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo – Kredytowej o zawieszenie postępowania.

Oddalając wniosek Kasy Krajowej o zawieszenie postępowania, wszczętego postanowieniem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 1 czerwca 2009 r., w sprawie stosowania przez Kasę Krajową praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, Prezes Urzędu wziął pod uwagę, iż wskazany przez Kasę Krajową art. 98 kpa umożliwia Prezesowi Urzędu zawieszenie prowadzonego postępowania jedynie w sytuacji gdy spełnione są łącznie następujące przesłanki: a) wniosek o zawieszenie postępowania złożyła strona, na której żądanie wszczęto postępowanie, b) żądaniu zawieszenia postępowania nie sprzeciwiają się inne strony, c) zawieszenie postępowania nie zagraża interesowi społecznemu.

Z przepisu art. 98 § 1 wynika bezsprzecznie, że uprawnienie do żądania zawieszenia postępowania przysługuje wyłącznie stronie, na której żądanie wszczęto postępowanie. Uprawnienie to nie służy zatem innym stronom ani też podmiotom uczestniczącym w postępowaniu na prawach strony[11].

W świetle powyższego należy zauważyć, iż postępowanie w sprawie stosowania przez Kasę Krajową praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów zostało wszczęte z urzędu nie zaś na wniosek Kasy Krajowej. Podkreślenia wymaga fakt, iż w obecnie obowiązującej ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów zrezygnowano z instytucji istniejącej w ustawie z dnia 15 grudnia 2000 r. (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 244, poz. 2080). Zgodnie z art. 49 ust. 1 *uokik,* który zastąpił art. 44 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r., postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów wszczyna się jedynie z urzędu.

Uznać należy zatem, iż w przedmiotowej sprawie nie została spełniona co najmniej pierwsza z przesłanek wskazanych w art. 98 kpa tj. przesłanka złożenia wniosku przez stronę, na której żądanie wszczęto postępowanie, co w konsekwencji skutkuje brakiem podstaw do wydania przez Prezesa Urzędu postanowienia o zawieszeniu postępowania na podstawie art. 98 kpa.

W związku z powyższym postanowiono jak w pkt V sentencji niniejszej decyzji.

[11] za Jaśkowska Małgorzata, Wróbel Andrzej, Komentarz do art. 98 kodeksu postępowania administracyjnego (Dz.U.00.98.1071), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX, 2009, wyd. III.

Wobec powyższego, Prezes Urzędu orzekł jak w sentencji niniejszej decyzji.

Zgodnie z art. 112 ust. 3 ustawy, karę pieniężną należy uiścić w terminie 14 dni od dnia uprawomocnienia się niniejszej decyzji na konto Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów: NBP o/o Warszawa Nr 51101010100078782231000000.

Stosownie do treści art. 81 ust. 1 ustawy w związku z art. 479 (28) § 2 k.p.c. – od niniejszej decyzji przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w terminie dwutygodniowym od daty jej doręczenia, za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Z up. PREZESA
Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
DYREKTOR
Departamentu Polityki Konsumenckiej
Monika Stec

Otrzymuje:

1. Radca Prawny Aneta Ciechowicz - Jaworska
pełnomocnik Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo – Kredytowej
Lovells LLP
Odział w Polsce
ul. Nowogrodzka 50
00-695 Warszawa