



Sygn. akt III SK 54/15

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 26 października 2016 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dawid Miąsik (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Maciej Pacuda

SSN Piotr Prusinowski

w sprawie z powództwa I. Towarzystwo Ubezpieczeń na Życie Spółki Akcyjnej w [...] (obecnie N. Towarzystwo Ubezpieczeń na Życie Spółki Akcyjnej) przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów o stwierdzenie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 26 października 2016 r., skargi kasacyjnej strony powodowej od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...] z dnia 27 maja 2015 r., sygn. akt VI ACa .../14,

1. oddala skargę kasacyjną,

2. zasądza od powoda na rzecz pozwanego kwotę 180 (sto osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym.

UZASADNIENIE

Decyzją z 31 grudnia 2012 r., nr [...] Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej jako Prezes Urzędu): 1) w punkcie I uznał za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów działanie I. Towarzystwa Ubezpieczeń na Życie Spółka Akcyjna z siedzibą w [...] (powód) polegające na wykorzystywaniu w umowach o prowadzenie indywidualnych kont emerytalnych (dalej jako IKE) postanowień o treści: „Ubezpieczycielowi przysługuje prawo wypowiedzenia umowy ubezpieczenia w razie stwierdzenia naruszenia obowiązku udzielania, przed zawarciem umowy głównej, zgodnych z prawdą, pisemnych odpowiedzi na pytania Ubezpieczyciela zawarte we wniosku o ubezpieczenie i w innych dokumentach. W takim przypadku okres wypowiedzenia wynosi 60 dni, licząc od dnia, w którym Oszczędzającemu doręczono pisemne oświadczenie Ubezpieczyciela o wypowiedzeniu umowy IKE”, które narusza art. 815 § 3 k.c. i art. 830 § 3 k.c.; 2) w punkcie II uznał za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów działanie powoda polegające na wykorzystywaniu w umowach o prowadzenie IKE postanowień o treści: a) „W przypadku gdy umowa główna trwa krócej niż 1 rok polisowy regularna składka IKE może jedynie powiększyć składkę podstawową.”; b) „(...) Wpłata zadeklarowana przez Oszczędzającego jako regularna składka IKE, dokonana przed dniem wypłacenia zaległych składek całkowitych, zostanie zaliczona przez Ubezpieczyciela na poczet zaległych składek całkowitych”; c) „Ubezpieczyciel w pierwszej kolejności zaliczy otrzymaną nieregularną składkę IKE lub jej część na poczet składek całkowitych wymagalnych w dniu rejestracji wpłaty nieregularnej składki IKE, poczynwszy od składki całkowitej najdawniej wymagalnej”, które to postanowienia naruszają art. 29 ust. 1 ustawy o ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. indywidualnych kontach emerytalnych oraz indywidualnych kontach zabezpieczenia emerytalnego (Dz.U. z 2004 r. Nr 116, poz. 1205 ze zm., dalej jako ustawa o IKE); 3) w punkcie III uznał za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów działanie powoda, polegające na wykorzystywaniu w umowach o prowadzenie IKE następującego postanowienia: „W przypadku śmierci Oszczędzającego podstawą do wypłaty z rachunku IKE jest wniosek Uprawnionego o wypłatę złożony Ubezpieczycielowi wraz z następującymi dokumentami: (...) zaświadczeniem stwierdzającym przyczynę śmierci

Oszczędzającego, wystawionym przez lekarza lub stosowne władze (...)", które narusza art. 34 ust. 1 pkt 2 ustawy o IKE; 4) w punkcie V nałożył na powoda karę pieniężną w wysokości: 489.436,00 zł z tytułu naruszenia określonego w pkt I sentencji, 356.880,00 zł z tytułu naruszenia określonego w pkt II sentencji oraz 203.932,00 zł z tytułu naruszenia określonego w pkt III sentencji.

Powód zaskarżył decyzję Prezesa Urzędu w części, obejmującej pkt I, II, III i V. Zaskarżonej decyzji zarzucił: 1) naruszenie art. 107 § 1 i 2 k.p.a. oraz art. 11 k.p.a. w zw. z art. 83 i 28 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2007 r. Nr 50, poz. 331 ze zm., dalej jako uokik) przez nieprzyjęcie zobowiązań złożonych przez powoda, z przekroczeniem granic uznania administracyjnego, zasady proporcjonalności oraz zasady równości, co skutkowało wydaniem decyzji stwierdzającej naruszenie zbiorowych interesów konsumentów i nałożeniem kary; 2) naruszenie art. 24 ust. 1 i 2 uokik w zw. z art. 815 § 3 k.c. i 830 § 3 k.c. przez uznanie, że praktyką naruszającą zbiorowe interesy konsumentów jest zamieszczenie postanowienia umownego uprawniającego Ubezpieczyciela do wypowiedzenia umowy w przypadku, gdy konsument przed zawarciem umowy udzieli nieprawdziwych informacji (punkt I decyzji); 3) naruszenie art. 24 ust. 1 i 2 uokik w zw. z art. 29 ust. 1 ustawy o IKE przez uznanie, że praktyką naruszającą zbiorowe interesy konsumentów jest zamieszczenie postanowień umownych, o których mowa w punkcie II decyzji, podczas, gdy nie prowadzą one do pokrycia kosztów ochrony ubezpieczeniowej z części składki ubezpieczeniowej stanowiącej wpłatę na IKE lub IKZE; 4) naruszenie art. 24 ust. 1 i 2 uokik w zw. z art. 34 ust. 2 pkt 2 ustawy o IKE przez uznanie, że praktyką naruszającą zbiorowe interesy konsumentów jest zamieszczenie postanowienia umownego wskazującego, jakie dokumenty są konieczne do wypłaty z rachunku IKE w przypadku śmierci oszczędzającego (punkt III decyzji), w szczególności w świetle art. 831 § 3 k.c. oraz art. 831 § 1 k.c.; 5) niewłaściwe zastosowanie art. 26 ust. 1 uokik jako podstawy wydania decyzji zamiast art. 27 ust. 1 uokik w sytuacji, gdy powód zaprzestał stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, o których mowa w punktach I i III zaskarżonej decyzji, zmieniając wzorzec umowny w dniu 15 października 2012 r., o czym poinformował Prezesa Urzędu w dniu 29 października 2012 r.; 6) naruszenie

art. 106 ust. 1 pkt 4 uokik przez nałożenie kar pieniężnych, podczas, gdy art. 24 ust. 1 i 2 uokik nie został naruszony.

W przypadku nieuwzględnienia powyższych głównych zarzutów powód zgłosił zarzuty dotyczące punktu V decyzji, tj. nałożenia kary oraz jej wysokości:

- 1) naruszenia art. 106 uokik w zw. z art. 2, art. 7 oraz art. 42 Konstytucji RP, przez nałożenie kary pieniężnej na powoda w sytuacji, w której działania powoda w zakresie punktu II ppkt 3 zaskarżonej decyzji oparte były o jedną z możliwych interpretacji postanowienia umownego, co doprowadziło do nałożenia kary w wygórowanej wysokości;
- 2) naruszenia art. 233 § 1 k.p.c. w zw. z art. 84 uokik oraz zasad postępowania w sprawach odpowiedzialności o charakterze represyjnym - art. 42 Konstytucji przez wydanie zaskarżonej decyzji bez dokonania ustaleń w zakresie winy powoda, dopuszczenie się przez Prezesa Urzędu uproszczeń w ocenie materiału dowodowego, powodujących sprzeczności w ustaleniach, a w rezultacie błędne przyjęcie, że powód „co najmniej nieumyślnie” naruszył ustawę;
- 3) naruszenie art. 106 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 111 uokik przez nieuwzględnienie przy nakładaniu kar w punkcie V ppkt 1 - 3 co najwyżej nieumyślnego stopnia winy powoda, co narusza standard rozpoznawania spraw, w których odpowiedzialność ma charakter analogiczny jak w sprawach karnych i co doprowadziło do nałożenia kary nieodpowiadającej zarzucanemu naruszeniu przepisów ustawy;
- 4) naruszenie art. 106 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 111 uokik przez nieuwzględnienie przy nakładaniu kar w punkcie V ppkt 1 - 3 w należyтым stopniu okoliczności marginalnych przychodów ze sprzedaży umów IKE, podczas gdy organy administracji publicznej są związane zasadą proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a brak uwzględnienia marginalnych przychodów z umów IKE doprowadził do nałożenia kary w wygórowanej wysokości;
- 5) naruszenie art. 106 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 111 uokik poprzez nieuwzględnienie przy nakładaniu kar w punkcie V ppkt 1 - 3 faktu, że działania powoda realizowały w dużej mierze przesłanki wydania decyzji zobowiązującej oraz faktu braku uprzedniego naruszenia przepisów ustawy;
- 6) naruszenie art. 106 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 111 uokik przez nieuwzględnienie wszystkich okoliczności łagodzących, a w szczególności nieuwzględnienie faktu zaprzestania stosowania zarzucanych naruszeń, co skutkowało nałożeniem w punkcie V 1 i 3 zaskarżonej decyzji kary w nadmiernie wygórowanej wysokości,

niewspółmiernej do zarzucanych praktyk, o których mowa w punktach I i III decyzji; 7) naruszenie art. 106 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 111 uokik przez nieuwzględnienie wszystkich okoliczności łagodzących, a w szczególności nienależyte uwzględnienie precedensowego charakteru i zaistniałych wątpliwości interpretacyjnych w zakresie punktów II i III decyzji, co skutkowało nałożeniem w punkcie V 2 i 3 zaskarżonej decyzji kary w nadmiernie wygórowanej wysokości, niewspółmiernej do zarzucanej praktyk.

Prezes Urzędu w odpowiedzi na odwołanie wniósł o jego oddalenie i zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego.

Wyrokiem z 9 czerwca 2014 r., Sąd Okręgowy w [...] Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oddalił odwołanie powoda w całości i zasądził na rzecz Prezesa Urzędu koszty zastępstwa procesowego.

Sąd Okręgowy ustalił, że powód przy zawieraniu umów z klientami, będącymi konsumentami w rozumieniu art. 22¹ k.c., posługiwał się wzorcami umownymi, o których mowa w art. 384 k.c. Wzorce te zawierały m.in. postanowienia o treści wymienionej w pkt I-III sentencji decyzji Prezesa Urzędu. W dniu 5 października 2012 r. Zarząd powoda podjął uchwałę, na mocy której zakwestionowane przez Prezesa Urzędu postanowienia zostały usunięte z wzorców umów. Powód w 2011 r. osiągnął przychód w wysokości 2.039.314.656,93 zł.

Sąd Okręgowy za bezzasadny uznał zarzut naruszenia art. 107 § 1 i 2 oraz art. 11 k.p.a. w zw. z art. 83 i 28 ust. 1 uokik, gdyż z ugruntowanego orzecznictwa wynika, że rola Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, rozpatrującego sprawę z odwołania od decyzji Prezesa Urzędu, nie ogranicza się jedynie do sprawdzenia prawidłowości przeprowadzonego postępowania administracyjnego. Instytucja przewidziana w art. 28 uokik swoim charakterem przypomina ugodę administracyjną, ponieważ znajduje zastosowanie w sytuacji, gdy przedsiębiorca, któremu zarzuca się naruszenie przepisów, przedstawia zobowiązanie do podjęcia lub zaniechania określonych działań. W tym wypadku Prezes Urzędu nie ma prawa do ingerowania w zakres zobowiązania, a w szczególności do wskazania przedsiębiorcy działań zmierzających do zapobieżeniu naruszeniom przepisów.

Sąd pierwszej instancji nie podzielił także zarzutu naruszenia art. 24 ust. 1 i 2 uokik w zw. z art. 815 § 3 k.c. i 830 § 3 k.c., podkreślając, że przepis art. 830 k.c. przewiduje możliwość wypowiedzenia umowy ubezpieczeniowej przez ubezpieczyciela tylko w wypadkach wyraźnie wskazanych w ustawie, co oznacza niedopuszczalność wypowiedzenia takiej umowy w wypadku, gdy taki skutek nie został przewidziany w ustawie. W szczególności, konsekwencji takiej nie przewiduje art. 815 § 3 k.c., który zwalnia ubezpieczyciela z odpowiedzialności za skutki okoliczności, co do których ubezpieczony zaniechał wyjaśnienia, mimo zapytania ze strony ubezpieczyciela w formularzu lub innym piśmie wystosowanym przed zawarciem umowy. Stosowana przez powoda klauzula, dotycząca możliwości rozwiązania przez ubezpieczyciela umowy, w wypadku niewypełnienia przez ubezpieczonego obowiązku z art. 815 § 3 k.c., w ocenie Sądu Okręgowego godziła w zbiorowe interesy konsumentów, gdyż mogła wywołać u nich błędne przeświadczenie, co do zakresu przysługujących im praw.

Za niezasadny uznał także Sąd Okręgowy zarzut naruszenia art. 24 ust. 1 i 2 uokik w zw. z art. 29 ust. 1 ustawy o IKE, gdyż zakaz pokrywania kosztów ochrony ubezpieczeniowej z części składki ubezpieczeniowej dotyczy pokrywania ochrony ubezpieczeniowej zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio. Niedopuszczalne jest przeznaczenie wpłaty na IKE na powiększenie składki podstawowej, ani jej zaliczenie na poczet składek zaległych.

Sąd Okręgowy zwrócił ponadto uwagę, że informacje o przyczynach śmierci, jako dane osobowe odnoszące się do sfery zdrowia, podlegają szczególnej ochronie. Przepis art. 34 ust. 2 ustawy o IKE nie przewiduje wymogu podania przyczyny śmierci ubezpieczonego. Żądanie takiej informacji wykraczało poza zakres przewidziany przepisem i nie znajdowało podstaw w istocie stosunku cywilnoprawnego. Zaświadczenie wystawione przez lekarza nie może zawierać w swojej treści ustaleń, czy uprawniony przyczynił się do śmierci ubezpieczonego, ani stanowić podstawy do oceny czy uprawniony jest osobą godną otrzymania świadczenia ubezpieczeniowego.

Za bezzasadny uznał także Sąd pierwszej instancji zarzut naruszenia art. 26 ust. 1 uokik, gdyż samo zaniechanie stosowania wzorców umów, zawierających klauzule wskazane w pkt I i III zaskarżonej decyzji, nie stanowi całkowitego

zaniechania stosowania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, co więcej praktyką jest wykorzystywanie w umowach wskazanych postanowień, nie zaś samo stosowanie postanowień wzorca.

Odnosząc się do zarzutów dotyczących wysokości wymierzonej powodowi kary, Sąd Okręgowy uznał, iż w istocie miała ona charakter symboliczny. Nie podzielił także zarzutów powoda, że jego działania były jedną z możliwych interpretacji prawa oraz, że istniały wątpliwości interpretacyjne dotyczące kwestii o charakterze precedensowym. W ocenie Sądu Okręgowego stosowane przez powoda przepisy były sformułowane w sposób jasny i jednoznaczny, nie wymagały zatem interpretacji i bez znaczenia dla sprawy była okoliczność czy ich zastosowanie miało czy też nie charakter precedensowy.

Wyrokiem z 27 maja 2015 r., Sąd Apelacyjny w [...] oddalił apelację powoda i obciążył go kosztami postępowania.

W uzasadnieniu wyroku Sąd Apelacyjny stwierdził, że podstawą do nałożenia na powoda kar pieniężnych było wykorzystywanie przez niego w umowach z konsumentami postanowień wzorców o określonej treści, nie zaś to w jaki sposób powód realizował lub nie treść tych umów. Praktyka powoda nie miała zatem znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy, ponieważ działając w oparciu o te same zapisy powód mógł każdorazowo stosować je odmiennie.

Sąd Apelacyjny zwrócił także uwagę na niekonsekwencję po stronie powoda, który z jednej strony kwestionuje decyzję Prezesa Urzędu oraz wyrok Sądu Okręgowego, twierdząc, że nie dopuścił się praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, z drugiej natomiast strony chciałby skorzystać z możliwości przewidzianej w art. 28 uokik, zarezerwowanej dla podmiotów, które dobrowolnie chcą zakończyć stan naruszenia zbiorowych interesów konsumentów lub usunąć ich skutki. Należy także zauważyć, iż Prezes Urzędu nie jest zobowiązany do wydawania decyzji z art. 28 uokik, zaś Sąd, rozpatrując sprawę z odwołania od decyzji Prezesa Urzędu, nie jest uprawniony do badania hipotetycznej możliwości wydania na wcześniejszym etapie postępowania innej decyzji niż tej, która objęta została odwołaniem.

Prawidłowo stwierdził Sąd Okręgowy, że samo podjęcie przez Zarząd powoda uchwały o wycofaniu zapisów z ogólnych warunków umów nie świadczyło

o zlikwidowaniu stanu naruszenia zbiorowych interesów konsumentów. Powód nie wykazał bowiem, że zaproponował konsumentom zawarcie aneksów do wcześniejszych umów, zatem nadal mogło u nich występować błędne przekonanie co do zakresu przysługujących im praw.

W ocenie Sądu Apelacyjnego nieistotne dla oceny bezprawności działań powoda są zawarte w apelacji twierdzenia, że poprzednia wersja normy z art. 830 k.c. nie zawierała ograniczeń co do możliwości wypowiedzenia umowy ubezpieczenia na życie. W momencie wydania zaskarżonej decyzji przepis w nowym brzmieniu obowiązywał już od 5 lat. Powód zatem powinien dawno dostosować treść ogólnych warunków umów do aktualnego stanu prawnego. Sankcja, zakwestionowana przez Prezesa Urzędu godziła w trwałość stosunku ubezpieczeniowego, pozbawiając konsumenta gwarancji trwałości ochrony ubezpieczeniowej i narażając go na wyższe koszty kontynuowania tej ochrony u innego ubezpieczyciela, umożliwiając powodowi uniknięcie wypłaty sumy ubezpieczeniowej. Prawidłowo zatem Prezes Urzędu, a za nim Sąd Okręgowy, przyjęli, iż działanie powoda naruszało zbiorowe interesy konsumentów. Właściwie także uznał Sąd Okręgowy, iż wydanie przez powoda dokumentu o charakterze wewnętrznym z 31 marca 2009 r. nie mogło wpłynąć na kształtowanie świadomości konsumentów w sposób porównywalny do ogólnych warunków umów.

Sąd Apelacyjny stwierdził, odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 24 ust. 1 i 2 uokik w zw. z art. 34 ust. 2 ustawy o IKE, że z przepisów ustawy o IKE nie wynika obowiązek przedłożenia przez konsumenta zaświadczenia o przyczynie śmierci. Nałożenie na konsumenta dodatkowego obowiązku, od spełnienia którego uzależnione jest prawo do świadczenia, samo w sobie powinno być uznane za naruszające zbiorowe interesy konsumentów.

Sąd Apelacyjny podzielił także ocenę punktu II decyzji Prezesa Urzędu, dokonaną przez Sąd Okręgowy. Jak bowiem wynika z art. 29 ust. 1 ustawy o IKE, nie można pokrywać kosztów ochrony ubezpieczeniowej z części składki ubezpieczeniowej, stanowiącej wpłatę na IKE. Zakwestionowane przez Prezesa Urzędu postanowienia ogólnych warunków umów stworzyły możliwość dokonania takiej operacji. Regularna składka IKE powinna być przeznaczona w całości na

zakup jednostek uczestnictwa w ubezpieczeniowych funduszach kapitałowych, dopisywanych do rachunku IKE.

Skoro wykazano, iż powód dopuścił się naruszenia zbiorowych interesów konsumentów Sąd Apelacyjny za niezasadny uznał zarzut naruszenia art. 106 ust. 1 pkt 4 uokik. Brak było w ocenie Sądu drugiej instancji podstaw do odstąpienia od wymierzenia kary oraz obniżenia jej wysokości. Nie można przyjąć, że powód jako przedsiębiorca działający od wielu lat na rynku ubezpieczeniowym i dysponujący przez to dużym doświadczeniem, omyłkowo wprowadził do wzorców umów, a następnie inkorporował do umów z konsumentami klauzule, pozostające w oczywistej sprzeczności z podstawowymi regulacjami prawnymi. Jego działanie można zatem zakwalifikować jako co najmniej nieumyślne, choć, co wyraźnie podkreślił Sąd Apelacyjny, umyślność działania lub jej brak nie ma znaczenia z punktu widzenia możliwości stwierdzenia praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumenta, a tym samym możliwości wymierzenia powodowi kary pieniężnej.

Sąd Apelacyjny uznał, iż wymierzona powodowi kara, choć mogła stanowić dla niego odczuwalną dolegliwość, nie jest wygórowana i nie będzie dla niego stanowiła nadmiernego obciążenia. Nie można tym samym przyjąć, iż kara nie uwzględnia okoliczności łagodzących, podkreślić również należy, że powód dopuścił się nierównorzędnego i nierzetelnego traktowania konsumentów i wykorzystał swoją przewagę kontraktową.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku Sądu Apelacyjnego wniósł powód, zaskarżając go w całości i wnosząc o uchylenie tego wyroku oraz poprzedzającego go wyroku Sądu Okręgowego i przekazanie sprawy Sądowi Okręgowemu do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach, ewentualnie o uchylenie wyroku Sądu Apelacyjnego i przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach.

Skarga kasacyjna została oparta na podstawie naruszenia przepisów postępowania, tj.: 1) art. 385 k.p.c. w zw. z art. 479^{31a} § 3 k.p.c. w związku z art. 28 ust. 1 uokik w zw. z art. 6 ust. 1 EKPC przez oddalenie apelacji powoda, ewentualnie art. 479^{31a} § 3 k.p.c. w związku z art. 391 § 1 k.p.c. w związku z art. 28 ust. 1 uokik w związku z art. 6 ust. 1 EKPC, w sytuacji, gdy powinna zostać zapewniona pełna kontrola sądowa decyzji Prezesa Urzędu w świetle art. 6 ust. 1

wskazanej EKPC, co obejmuje również kontrolę sądową wszystkich, w tym również podjętych w toku postępowania, uznaniowych rozstrzygnięć Prezesa Urzędu, w tym przesłanek odmowy uwzględnienia wniosku o wydanie decyzji na podstawie art. 28 ust. 1 uokik, co doprowadziło do odmowy przez Sąd przeprowadzenia badania przesłanek nieuwzględnienia wniosku o wydanie decyzji zobowiązującej przez Prezesa Urzędu w oparciu o uznanie przez Sąd Apelacyjny, że „hipotetyczna możliwość wydania na wcześniejszym etapie postępowania innej decyzji [tj. decyzji zobowiązującej na podstawie art. 28 uokik] nie mieści się w zakresie tego badania” [tj. badania odwołania od konkretnej decyzji Prezesa Urzędu]; 2) art. 385 k.p.c. w związku z art. 479^{31a} § 3 k.p.c. w zw. z art. 6 ust. 1 EKPC przez oddalenie apelacji powoda, ewentualnie naruszenie art. 479^{31a} § 3 k.p.c. w związku z art. 391 § 1 k.p.c. w związku z art. 6 ust. 1 EKPC przez nieudzielenie powodowi żądanej przez niego ochrony prawnej polegającej na objęciu weryfikacją sądową przesłanek odmowy wydania przez Prezesa Urzędu decyzji zobowiązującej, wskutek przyjęcia przez Sąd Apelacyjny błędnej wykładni art. 28 ust. 1 uokik, zgodnie z którą złożenie przez powoda wniosku o wydanie decyzji zobowiązaniowej stanowi przyznanie się do zarzucanych naruszeń oraz że niedopuszczalne jest zastosowanie art. 28 ust. 1 uokik, jeżeli przedsiębiorca utrzymuje, że nie dopuścił się zarzucanego naruszenia; 3) art. 385 k.p.c. w związku z art. 479^{31a} § 3 k.p.c. przez oddalenie apelacji powoda, ewentualnie naruszenie art. 395 k.p.c. w związku z art. 479^{31a} § 3 k.p.c. w związku z art. 391 § 1 k.p.c. przez utrzymanie w mocy wyroku Sądu Okręgowego w sytuacji, gdy decyzja Prezesa Urzędu z 31 grudnia 2012 r. została wydana z naruszeniem podstawowych zasad porządku prawnego, w szczególności zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) oraz zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji) wskutek nieuwzględnienia ochrony interesu publicznego, zasady proporcjonalności i zasady równości, i wskutek czego nie wydano decyzji zobowiązującej na podstawie art. 28 ust. 1 uokik, pomimo że przesłanki do jej wydania były spełnione, a tego typu naruszenie proceduralne nie mogło być w inny sposób sanowane przez Sąd.

Zaskarżonemu wyrokowi powód zarzucił także naruszenie prawa materialnego, to jest: 1) art. 24 ust. 1 i 2 uokik przez nieprawidłowe uznanie, że praktyką naruszającą zbiorowe interesy konsumentów jest zamieszczenie w

ogólnych warunkach ubezpieczenia (dalej „OWU”) postanowienia umownego uprawniającego powoda do wypowiedzenia umowy w przypadku, gdy konsument przed zawarciem umowy udzieli nieprawdziwych informacji (punkt I decyzji), podczas gdy postanowienie to, biorąc pod uwagę okoliczności sprawy, nie powoduje realnego zagrożenia dla zbiorowych interesów konsumentów, a zatem nie godzi w zbiorowe interesy konsumentów, a tym samym nie stanowi praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów; 2) art. 24 ust. 1 i 2 uokik, przez nieprawidłowe uznanie, że praktyką naruszającą zbiorowe interesy konsumentów jest zamieszczenie w OWU postanowienia umownego stanowiącego, że w przypadku, gdy umowa główna trwa krócej niż 1 rok polisowy regularna składka IKE może jedynie powiększyć składkę podstawową (punkt II pkt 2 (1) decyzji), podczas gdy postanowienie to, biorąc pod uwagę okoliczności sprawy i zasady wykładni, nie powoduje realnego zagrożenia dla zbiorowych interesów konsumentów, a zatem nie godzi w zbiorowe interesy konsumentów, i tym samym nie stanowi praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów; 3) art. 24 ust. 1 i 2 uokik, przez nieprawidłowe uznanie, że praktyką naruszającą zbiorowe interesy konsumentów jest zamieszczenie w OWU postanowienia umownego stanowiącego, że wpłata zadeklarowana przez Oszczędzającego jako regularna składka IKE, dokonana przed dniem wpłacenia zaległych składek całkowitych, zostanie zaliczona przez Ubezpieczyciela na poczet zaległych składek całkowitych (punkt II pkt 2 (2) decyzji), podczas gdy postanowienie to, biorąc pod uwagę okoliczności sprawy i zasady wykładni, nie powoduje realnego zagrożenia dla zbiorowych interesów konsumentów, a zatem nie godzi w zbiorowe interesy konsumentów, i tym samym nie stanowi praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów; 4) art. 24 ust. 1 i 2 uokik, przez nieprawidłowe uznanie, że praktyką naruszającą zbiorowe interesy konsumentów jest zamieszczenie w OWU postanowienia umownego stanowiącego, że Ubezpieczyciel w pierwszej kolejności zaliczy otrzymaną nieregularną składkę IKE lub jej część na poczet składek całkowitych wymagalnych w dniu rejestracji wpłaty nieregularnej składki IKE, poczynwszy od składki całkowitej najdawniej wymagalnej (punkt II pkt 2 (3) decyzji), podczas gdy postanowienie to, biorąc pod uwagę okoliczności sprawy i zasady wykładni, nie powoduje realnego zagrożenia dla zbiorowych interesów konsumentów, a zatem nie godzi w zbiorowe interesy

konsumentów, i tym samym nie stanowi praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów; 5) art. 24 ust. 1 i 2 uokik, przez nieprawidłowe uznanie, że praktyką naruszającą zbiorowe interesy konsumentów jest zamieszczenie w OWU postanowienia umownego stanowiącego, że w przypadku śmierci Oszczędzającego podstawą wypłaty środków z IKE jest wniosek Uprawnionego złożony powodowi wraz z zaświadczeniem stwierdzającym przyczynę śmierci Oszczędzającego wystawionym przez lekarza lub stosowne władze (punkt II pkt 3 decyzji), podczas gdy postanowienie to, biorąc pod uwagę okoliczności sprawy i zasady wykładni, nie powoduje realnego zagrożenia dla zbiorowych interesów konsumentów, a zatem nie godzi w zbiorowe interesy konsumentów, i tym samym nie stanowi praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów; 6) art. 26 ust. 1 uokik w związku z art. 24 ust. 1 i 2 uokik w związku z art. 106 ust. 1 pkt 4 uokik w związku z art. 1 ust. 1 uokik w związku z art. 33 ust. 1 Konstytucji przez nieprawidłowe uznanie, że interwencja Prezesa Urzędu, której skutkiem było wydanie decyzji, została oparta na przesłance interesu publicznego, podczas gdy interwencja Prezesa Urzędu nie spełniała kryteriów, od których uzależnione jest spełnienie przesłanki interesu publicznego, oraz wykraczała poza zasadę proporcjonalności środków podejmowanych przez organ administracji; 7) art. 106 ust. 1 pkt 4 uokik przez nałożenie kar pieniężnych w sytuacji, gdy art. 24 ust. 1 i 2 uokik nie został naruszony.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną powoda Prezes Urzędu wniósł o jej oddalenie oraz zasądzenie kosztów postępowania.

Sąd Najwyższy zważył co następuje:

Skarga kasacyjna powoda nie ma uzasadnionych podstaw.

W ramach procesowej podstawy skargi kasacyjnej, powód powołał przepisy k.p.c. odnoszące się do kompetencji jurysdykcyjnych Sądu orzekającego w sprawie z odwołania od decyzji Prezesa Urzędu, zarzucając ich naruszenie przez oddalenie apelacji mimo błędnej oceny zakresu kognicji Sądu rozpoznającego zarzut niezastosowania art. 28 uokik oraz mimo tego, że decyzja zaskarżona odwołaniem została wydana z naruszeniem podstawowych zasad porządku prawnego,

w szczególności zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) oraz zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji), wskutek nieuwzględnienia ochrony interesu publicznego oraz przywołanych zasad konstytucyjnych.

Już z tego powodu procesową podstawę skargi kasacyjnej powoda należy uznać za nieuzasadnioną. Sąd drugiej instancji nie mógł bowiem naruszyć art. 479^{31a} § 3 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. przez oddalenie apelacji powoda, utrzymanie w mocy wyroku Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów lub przez zmianę wyroku Sądu pierwszej instancji i oddalenie odwołania, jeżeli nie dopatrzył się naruszenia przepisów prawa materialnego przez Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów i dał temu wyraz w uzasadnieniu orzeczenia. Zarzut naruszenia art. 479^{31a} § 3 k.p.c. może być zasadny, jeżeli zachodzi rozdzźwięk między sentencją wyroku a jego uzasadnieniem (wskazujący na podjęcie przez Sąd innego rozstrzygnięcia, niż wyrażone w sentencji), bądź gdy Sąd błędnie uchyli zamiast zmienić albo wadliwie zmieni zamiast uchylić decyzję organu (por. wyrok Sądu Najwyższego z 5 listopada 2015 r., III SK 7/15, LEX nr 2008748).

Zasadność zarzutu procesowego obejmującego w swej podstawie art. 479^{31a} § 3 k.p.c. można byłoby ewentualnie rozważać, jako konsekwencję wadliwego zastosowania art. 28 uokik, który to przepis nie jest przepisem postępowania, adresowanym do Sądów obu instancji i dlatego nie powinien stanowić elementu procesowej podstawy skargi kasacyjnej. Dostrzegając trudności, jakie sprawia dopasowanie zarzutów naruszenia przepisów adresowanych do organu administracji w ramach postępowania sądowego (por. wyrok Sądu Najwyższego z 3 października 2013 r., III SK 67/12, OSNP 2014 nr 5, poz. 79), Sąd Najwyższy uznał, że w interesie publicznym jest jednak odniesienie się do problemu sądowej kontroli praktyki stosowania przez organ ochrony konsumentów instytucji decyzji zobowiązującej z art. 28 uokik.

W tym zakresie należy na wstępie przypomnieć, że w dotychczasowej praktyce orzeczniczej Sąd Najwyższy nie uwzględniał zarzutów naruszenia art. 28 uokik (albo jego odpowiednika w sprawach z zakresu ochrony konkurencji – art. 12 uokik i przepisów wcześniejszych).

W wyroku z 19 sierpnia 2009 r., III SK 5/09 (OSNP 2011 nr 9-10, poz. 144) Sąd Najwyższy przyjął, że decyzja zobowiązująca jest jedną z form zakończenia

postępowania przed Prezesem Urzędu, które (w braku decyzji zobowiązującej) zakończyłoby się wydaniem decyzji stwierdzającej naruszenie zakazu praktyk ograniczających konkurencję. Służy zwiększeniu skuteczności tego organu przez przyspieszenie zakończenia postępowania w wyniku swoistego „wypracowania” rozstrzygnięcia sprawy, satysfakcjonującego Prezesa Urzędu (interes publiczny, na straży którego stoi organ) we współpracy z przedsiębiorcą. Jednakże, decyzja zobowiązująca nie jest wydawana w wyniku odrębnego postępowania wszczynanego na wniosek przedsiębiorcy. Stanowi formę zakończenia „zwykłego” postępowania (antymonopolowego albo w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów). Wydanie decyzji zobowiązującej zależy od uznania Prezesa Urzędu, przy czym uokik nie przewiduje możliwości wydania odrębnej decyzji odmawiającej wydania decyzji zobowiązującej.

W kolejnym wyroku dotyczącym tej materii, z 12 kwietnia 2011 r. (III SK 44/10, OSNP 2012 nr 9-10, poz. 132), Sąd Najwyższy przyjął, że *ratio legis* decyzji wydawanej na podstawie art. 28 uokik polega na uproszczeniu i skróceniu postępowania przed Prezesem Urzędu, w sytuacji gdy po jego wszczęciu przedsiębiorca, któremu zarzuca się naruszenie przepisów uokik, a który nie zaniechał praktyki, której dotyczy przedmiotowe postępowanie, zobowiąże się do zaniechania kwestionowanego przez organ ochrony konsumentów zachowania. Ponieważ wniesienie odwołania do sądu inicjuje merytoryczny spór między przedsiębiorcą a organem ochrony konkurencji, w toku którego orzeka się, czy przedsiębiorca naruszył zakaz z art. 24 uokik, nie kontroluje się samego postępowania przed organem ochrony konsumentów. Jednocześnie w sprawie tej zwrócono uwagę, że niektóre wadliwości postępowania przed tym organem, mogą wpływać na merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy, z uwagi na konieczność zapewnienia ochrony prawom podstawowym przysługującym przedsiębiorcy w postępowaniu przed organem ochrony konsumentów oraz w postępowaniu sądowym z uwagi na represyjny charakter sankcji z tytułu naruszenia zakazów uokik. Z uzasadnienia wyroku w sprawie III SK 44/10 wynika, że w zakresie dotyczącym decyzji zobowiązującej oznacza to, że starania przedsiębiorcy o jej uzyskanie, polegające na pośrednim przyznaniu się do naruszenia przepisów uokik i zobowiązaniu do zaniechania dalszego naruszania, nie mogą być traktowane jako

okoliczność obciążająca, ani dowód naruszenia. Sądowa kontrola ewentualnej odmowy wydania przez Prezesa Urzędu decyzji zobowiązującej w postępowaniu z odwołania od decyzji Prezesa Urzędu stwierdzającej naruszenie zbiorowych interesów (i nakazującej zaniechanie dalszego naruszania lub stwierdzającej zaniechanie) jest *de lege lata* utrudniona. Ocena zasadności wydania decyzji zobowiązującej oznaczałaby bowiem, że sąd nie rozstrzygałby merytorycznie sprawy, lecz weryfikowałby, czy sprawa nie mogła zostać zakończona na wcześniejszym etapie postępowania administracyjnego decyzją, która spośród wszystkich środków oddziaływania na zachowania przedsiębiorców, jakie znajdują się w dyspozycji Prezesa Urzędu, jest decyzją najkorzystniejszą dla przedsiębiorcy. Powoduje to, że sądowa kontrola odmowy wydania decyzji zobowiązującej może mieć miejsce jedynie wyjątkowo, w przypadku naruszenia przez odmowę jej wydania podstawowych zasad porządku prawnego.

Wreszcie, w uzasadnieniu wyroku z 12 lutego 2014 r. (III SK 18/13, LEX nr 1448753) Sąd Najwyższy nie uwzględnił zarzutu naruszenia art. 28 uokik przez jego niezastosowanie przyjmując, że choć sądowa kontrola niezastosowania przez Prezesa Urzędu art. 28 uokik jest dopuszczalna, to jest ona ograniczona. Dlatego samo twierdzenie przedsiębiorcy o aktywnej współpracy z Prezesem Urzędu nie uzasadniało konkluzji, że organ - nie wydając decyzji zobowiązującej - przekroczył granice swobodnego uznania w takim stopniu, że sąd powinien uznać zarzut naruszenia art. 28 uokik.

W piśmiennictwie uznawano do tej pory za dyskusyjną możliwość skutecznego podniesienia w odwołaniu od decyzji Prezesa Urzędu stwierdzającej złamanie zakazu praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów (w decyzji z art. 26 albo 27 uokik) zarzutu nieuwzględnienia przez Prezesa Urzędu „wniosku” przedsiębiorcy o wydanie decyzji zobowiązującej. Uznanie podniesienia takiego zarzutu za dopuszczalny oznaczałoby konieczność przyznania Sądowi Ochrony Konkurencji i Konsumentów kompetencji do wydania orzeczenia o treści odpowiadającej decyzji zobowiązującej. Podkreślano, że przeciwko przyznaniu Sądowi Ochrony Konkurencji i Konsumentów takiej kompetencji przemawia uznaniowy charakter decyzji o zakończeniu postępowania w trybie przewidzianym w art. 12 lub 28 uokik. Niekiedy nawet wprost wykluczano dopuszczalność zmiany

przez Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów decyzji Prezesa Urzędu wydanej na podstawie art. 26 bądź 27 w ten sposób, że Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów nadałby jej treść decyzji zobowiązującej, opierając się o propozycje zobowiązań złożone Prezesowi Urzędu przez przedsiębiorcę w toku postępowania.

W tych publikacjach, w których w ogóle rozważano dopuszczalność sądowej kontroli praktyki niewydawania przez Prezesa Urzędu decyzji zobowiązaniowych, negowano możliwość weryfikacji „odmowy” wydania takiej decyzji (przez wydanie decyzji stwierdzającej naruszenie zakazu z art. 24 uokik) z uwagi na uznaniowy charakter. Poglądy te mają uzasadnienie z braku ustawowych przesłanek wydania decyzji zobowiązaniowej. Jednakże, sformułowano je zanim w orzecznictwie Sądu Najwyższego zaczęła kształtować się linia orzecznicza wskazująca na samoograniczenie uznaniowości organu ochrony konkurencji i konsumentów przy korzystaniu z przysługujących mu kompetencji. W wyroku z 20 maja 2015 r., III SK 53/14 (LEX nr 1821137) Sąd Najwyższy przyjął, że praktyka Prezesa Urzędu może kreować po stronie przedsiębiorców pewne prawnie uzasadnione oczekiwania, w szczególności zaś co do zgodności ich zachowań z prawem, gdy organ nie kwestionuje legalności tych zachowań po przeprowadzeniu ich wstępnej weryfikacji w ramach postępowania wyjaśniającego. Z kolei w wyroku z 21 kwietnia 2016 r., III SK 21/15 (LEX nr 2087121) przyjęto, że zastosowanie się przez przedsiębiorcę do wykładni przepisów prawa konsumenckiego, przyjętej w dotychczasowej linii orzeczniczej Prezesa Urzędu, może stanowić okoliczność wyłączającą istnienie interesu publicznego w nałożeniu kary pieniężnej w przypadku zmiany wykładni prawa i praktyki jego stosowania przez organ ochrony konsumentów (w odniesieniu do zachowania przedsiębiorcy mającego miejsce przed taką zmianą).

Uzupełniając linię orzeczniczą rysującą się w sprawach III SK 53/14 oraz III SK 21/15 w odniesieniu do decyzji zobowiązujących, Sąd Najwyższy stwierdza, że praktyka działania Prezesa Urzędu w zakresie wydawania decyzji z art. 28 uokik może stanowić podstawę dla uwzględnienia zarzutu niezastosowania tego przepisu (niewydania decyzji na jego podstawie) celem zakończenia postępowania administracyjnego. Z uwagi na uznaniowy charakter decyzji o przyjęciu zobowiązań przedsiębiorcy, Sąd Najwyższy - w aktualnym stanie rozwoju standardu ochrony praw przedsiębiorców zagrożonych dotkliwymi karami pieniężnymi - dopuszcza

uznanie zarzutu niezastosowania art. 28 uokik za zasadny, jeżeli organ ochrony konsumentów nie wydał decyzji zobowiązującej wbrew wypracowanym w swojej praktyce orzeczniczej standardom postępowania. Analogicznie należy traktować sytuację, w której organ nie wydał takiej decyzji wbrew zasadom, do respektowania których zobowiązał się w stosunku do uczestników rynku wskutek ewentualnego upublicznienia wszelkiego rodzaju wyjaśnień, wytycznych, zaleceń, i tym podobnych dokumentów przybliżających uczestnikom rynku sposób wykładni i stosowania publicznoprawnych reguł ochrony konsumentów. Możliwe jest również uwzględnienie zarzutu naruszenia art. 28 uokik, przez jego niezastosowanie, w przypadku wykazania naruszenia zasady równego traktowania przedsiębiorców dopuszczających się tożsamyh praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów (w szczególności kwestionowanych w postępowaniach wszczynanych w wyniku przeglądu poszczególnych segmentów rynku).

Jednocześnie, z uwagi na uznaniowy charakter decyzji o przyjęciu zobowiązań przedsiębiorcy oraz potrzebę uwzględnienia interesu publicznego w eliminowaniu i sankcjonowaniu niepożądanych zachowań, a także swobodę Prezesa Urzędu w kształtowaniu polityki regulacyjnej, Sąd Najwyższy uważa za dopuszczalne niezastosowanie przez organ art. 28 uokik nawet w okolicznościach wymienionych powyżej, jeżeli w uzasadnieniu decyzji bądź na etapie postępowania sądowego, przedstawione zostaną odpowiednie i przekonujące motywy, przemawiające za zakończeniem sprawy decyzją z art. 26 lub 27 uokik i ewentualnym nałożeniem kary pieniężnej (por. wyrok Sądu Najwyższego z 21 kwietnia 2016 r., III SK 21/15, LEX nr 2087121).

Odnosząc z kolei powyższe zapatrywania do okoliczności niniejszej sprawy oraz poglądów wyrażonych w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, Sąd Najwyższy stwierdza, że nie podziela stanowiska Sądu Apelacyjnego w [...], zgodnie z którym Sąd, rozpatrując sprawę z odwołania od decyzji Prezesa Urzędu, nie jest uprawniony do badania hipotetycznej możliwości wydania na wcześniejszym etapie postępowania innej decyzji niż ta, która objęta została odwołaniem. Odwołanie od decyzji wydanej przez Prezesa Urzędu ze swej istoty ukierunkowane jest na uzyskanie wyroku sądowego, który w drodze zmiany albo uchylenia zaskarżonej decyzji, doprowadzi do zakończenia postępowania rozstrzygnięciem o innej treści.

Rozpoznając odwołanie, Sąd nie rozważa hipotetycznie możliwości wydania innej decyzji, w tym zakończenia postępowania na wcześniejszym etapie w trybie art. 28 uokik. Sąd weryfikuje, czy zarzuty odwołania są zasadne w zakresie uzasadniającym zmianę albo uchylenie decyzji. Jak zaś wyjaśniono w dotychczasowym orzecnictwie Sądu Najwyższego, nie ma formalnych przeszkód przed zastąpieniem, na etapie postępowania sądowego, decyzji stwierdzającej naruszenie zbiorowych interesów konsumentów decyzją przyjmującą zobowiązanie przedsiębiorcy. Taka zmiana decyzji organu ochrony konsumentów, z przedstawionych już wcześniej względów, może mieć jednak miejsce w wyjątkowych sytuacjach. Zidentyfikowane powyżej przypadki, gdy można rozważać zasadność takiej zmiany, nie obejmują jednak okoliczności niniejszej sprawy.

W niniejszej sprawie, wniosek powoda o zakończenie postępowania administracyjnego decyzją zobowiązującą został rozpoznany dopiero w decyzji kończącej postępowanie stwierdzeniem naruszenia zakazu z art. 24 uokik. W uzasadnieniu tej decyzji Prezes Urzędu wyjaśnił, dlaczego wniosek powoda nie został uwzględniony (uzasadnienie decyzji, s. 43). Organ wskazał na: 1) dużą liczbę naruszeń, 2) ich charakter (sprzeczność postanowień wzorców z bezwzględnie obowiązującymi przepisami prawa); 3) doświadczenie powoda w obrocie konsumenckim; 4) istotny charakter naruszenia w branży powoda (sektor finansowy, w którym „powód działa od wielu lat i na dużą skalę” i „który stanowi główne pole działalności” powoda). Z tego fragmentu uzasadnienia decyzji Prezesa Urzędu wynika, że skorzystanie z uznaniowej kompetencji do wydania decyzji zobowiązującej nie było całkowicie arbitralne, gdyż organ przedstawił racje, jakimi kierował się rezygnując z możliwości zakończenia postępowania w trybie art. 28 uokik.

W odwołaniu od decyzji powód kontestował niewydanie decyzji zobowiązującej przede wszystkim na tej podstawie, że w swojej praktyce decyzyjnej Prezes Urzędu wydawał decyzje zobowiązujące także wtedy, gdy zarzucał naruszenie zbiorowych interesów konsumentów w ramach głównego przedmiotu działalności gospodarczej przedsiębiorcy. Zdaniem Sądu Najwyższego nie można jednak traktować omówionego powyżej fragmentu uzasadnienia decyzji Prezesa Urzędu, jako wykluczającego – wbrew praktyce organu – wydanie decyzji

zobowiązującej, gdy praktyka naruszająca zbiorowe interesy konsumentów ma miejsce w ramach głównego przedmiotu działalności gospodarczej przedsiębiorcy. Nawiązując do „głównego pola działalności” powoda Prezes Urzędu starał się wyjaśnić, w ocenie Sądu Najwyższego, dlaczego uznał zarzucane powodowi naruszenie zbiorowych interesów konsumentów za istotne i wymagające interwencji w trybie art. 26 ust. 1 uokik. Sąd Najwyższy nie znajduje podstaw do zanegowania tej potrzeby. Ma bowiem na względzie powszechnie znane, i niestety rozpowszechnione, przypadki oferowania na rynku finansowym produktów niespełniających wymogów prawnych oraz oczekiwań konsumentów. Uzasadnia to ostrożne szafowanie przypadkami sądowego wkraczania w kompetencję Prezesa Urzędu do stosowania art. 28 uokik.

Niezależnie od powyższego, aby można było uznać za zasadny zarzut naruszenia art. 28 uokik przez niezastosowanie wbrew ukształtowanej praktyce organu, konieczne jest ustalenie takiej praktyki na dzień wydania decyzji z art. 26 ust. 1 uokik. Takiego ustalenia w niniejszej sprawie brak, zaś powód powołał się na przykłady decyzji Prezesa Urzędu z okresu po wydaniu zaskarżonej decyzji.

Sąd Najwyższy uznaje także za niezasadny zarzut naruszenia art. 24 ust. 1 i 2 uokik, który powód sformułował w odniesieniu do kwalifikacji jako „godzących w interesy konsumentów” poszczególnych postanowień OWU. Istota tego zarzutu i przedstawionej w jego uzasadnieniu argumentacji sprowadza się do błędnego wyważenia przez Sąd drugiej instancji „szkód” wyrządzanych interesom konsumenckim przez te postanowienia i „korzyści”, jakie postanowienia te mogą konsumentom przynosić (przy czym w uzasadnieniu skargi mowa tylko o potencjalnych korzyściach jednego postanowienia i to w pewnych okolicznościach faktycznych). Skarga kasacyjna powoda nawiązuje w tym zakresie do argumentacji przedstawionej w uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z 3 października 2013 r. (III SK 50/12, OSNP 2014 nr 12, poz. 172). Przypomnieć należy, że w wyroku tym Sąd Najwyższy uznał za niemożliwe ani niecelowe uzależnianie zastosowania zakazu z art. 24 uokik od negatywnego wyniku wyważenia pozytywnych i negatywnych skutków bezprawnego zachowania przedsiębiorcy dla konsumentów. Art. 24 uokik łączy naruszenie wynikającego z niego zakazu z bezprawnością zachowania przedsiębiorcy (relewantną dla obrotu konsumenckiego z uwagi na

naruszenie uprawnień przysługujących konsumentom), a nie z bilansem strat i korzyści wynikających z praktyki przedsiębiorcy. Jednocześnie, Sąd Najwyższy dopuścił incydentalną, wyjątkową możliwość uwzględniania takiego wyważenia dla oceny zasadności interwencji Prezesa Urzędu w konkretnej sprawie.

Wspomniany „bilans” strat i korzyści nie stanowi w aktualnym stanie prawnym samodzielnej i bezwzględnej przesłanki zastosowania art. 24 uokik. Nawiązując do powołanego przez powoda wyroku w sprawie III SK 50/12, należy dokonać rozróżnienia między zachowaniami bezprawnymi, podejmowanymi w obrocie konsumenckim, które nie godzą w interesy konsumentów (gdyż w ogóle nie naruszają przepisów chroniących konsumentów) a zachowaniami bezprawnymi, które w interesy konsumentów godzą (w szczególności przez to, że pozbawiają konsumentów przyznanych im przez ustawodawcę uprawnień albo zawężają ich zakres). Te pierwsze, mimo iż sprzeczne z prawem, nie podpadają pod zakres zastosowania zakazu z art. 24 ust. 1 uokik. Te drugie, są objęte tym zakazem. Konstrukcja zakazu (oparta na prawie krajowym i prawie unijnym) uznaje za niepożądane każde sprzeczne z prawem zachowanie przedsiębiorcy, które godzi w interesy konsumentów a nie tylko takie bezprawne zachowania, które *per saldo* negatywnie oddziałują na interesy konsumentów. Dlatego Sąd Najwyższy uznaje za zbyt precyzyjne przeprowadzenie, na etapie stosowania art. 24 ust. 1 uokik, stosownego bilansowania strat i korzyści, jakie z praktyki mogą ostatecznie odnosić konsumenci, zwłaszcza gdy dokonanie takiego wyważenia prowadziłoby do obejścia bezwzględnie obowiązujących przepisów konsumenckich.

Niezależnie od powyższego, Sąd Najwyższy w pełni podziela stanowisko Sądu drugiej instancji w przedmiocie godzenia praktyk przypisanych powodowi w zbiorowe interesy konsumentów (godzenie w trwałość stosunku ubezpieczenia, narażenie konsumenta na wyższe koszty ewentualnego kontynuowania ochrony ubezpieczeniowej u innego ubezpieczyciela, umożliwienie ubezpieczycielowi uniknięcia wypłaty sumy ubezpieczenia, godzenie w wolę konsumenta co do przeznaczenia składki, rozszerzenie zakresu obowiązku wynikającego z art. 34 ust. 2 pkt 2 ustawy o IKE i uzależnienie wypłaty środków od jego wykonania). Dlatego nie znajduje podstaw do stwierdzenia, że bezprawne zachowanie powoda nie godziło w interesy konsumentów.

Niezasadny jest także zarzut naruszenia art. 26 ust. 1 uokik w zw. z art. 24 ust. 1 i 2 uokik w związku z art. 106 ust. 1 pkt 4 uokik w zw. z art. 1 ust. 1 uokik w zw. z art. 33 ust. 1 Konstytucji, dla którego uzasadnienia powód upatruje w zastosowaniu względem niego środka represyjnego (w postaci decyzji stwierdzającej naruszenia oraz nakładającej karę pieniężną), zamiast znacznie częściej stosowanego (obecnie, to jest w latach 2014-2015) nierepresyjnego egzekwowania zakazu praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Powód trafnie przy tym powołał się na przesłankę interesu publicznego, która stanowi dla Sądów szczególną podstawę prawną dla weryfikacji działań Prezesa Urzędu. W okolicznościach faktycznych sprawy Sąd Najwyższy nie znalazł podstaw dla podzielenia powyższego zarzutu. Jak już wskazano powyżej, interwencja sądowa w samą decyzję organu o zastosowaniu art. 28 uokik bądź o nałożeniu kary pieniężnej ma charakter wyjątkowy. Jest niewątpliwie dopuszczalna wówczas, gdy organ w ogóle nie uzasadnia w danej sprawie sposobu wykorzystania przysługujących mu kompetencji uznaniowych, bądź gdy w ocenie Sądu doszło do swoistego nadużycia uznania regulacyjnego, poprzez nałożenia kary pieniężnej w takich okolicznościach faktycznych, które czynią wymierzoną sankcję niesprawiedliwą. W pozostałych przypadkach, z uwagi na funkcje kar pieniężnych (zwłaszcza zaś prewencyjną) oraz ścisły związek polityki nakładania kar pieniężnych ze skuteczną realizacją polityki ochrony konsumentów, tylko wyjątkowo jest możliwe zakwestionowanie przez Sąd zastosowania art. 26 w związku z art. 106 ust. 1 pkt 4 uokik.

Wskazana przez powoda zmiana polityki egzekwowania zakazu z art. 24 uokik, mająca miejsce po wydaniu zaskarżonej decyzji, nie stanowi okoliczności przemawiającej za występowaniem takich wyjątkowych okoliczności w tej sprawie. Niezależnie od faktycznych przyczyn modyfikacji praktyki działania organu ochrony konsumentów, racjonalne jest założenie, że zwiększenie liczby postępowań zakończonych zastosowaniem „nierepresyjnych” środków, było możliwe dzięki efektowi prewencyjnemu, wywołanemu przez wcześniejszą, znacznie surowszą i bardziej dolegliwą dla uczestników rynku, praktykę egzekwowania art. 24 uokik. Przedsiębiorcy, dążąc do minimalizacji ryzyka nałożenia kary pieniężnej, są bowiem bardziej skłonni do podejmowania zobowiązań, które w sposób

skuteczniejszy od nakazu zaniechania lub kary pieniężnej służą ochronie interesów konsumentów (jak na przykład zwrot bezprawnie pobranych opłat, umożliwieni odstąpienia albo zmiany umowy). Ponadto, od czego nie można było abstrahować przy rozstrzyganiu o zasadności tego zarzutu, zaskarżona decyzja została wydana w odniesieniu do przedsiębiorcy działającego w sektorze finansowym. Od przedsiębiorców działających w tym obszarze należy oczekiwać, jak słusznie wynika to z decyzji i zaskarżonego wyroku, szczególnej dbałości o interesy konsumentów i unikania takich rozwiązań i oferowania takich produktów, które można było zakwalifikować jako „działanie wbrew woli konsumenta” (uzasadnienie wyroku Sądu drugiej instancji, s. 22). Mając na względzie, że w niniejszej sprawie kwestionowano postanowienia OWU stosowane na rynku finansowym, a postanowienia te godziły w istotę gromadzenia oszczędności emerytalnych, Sąd Najwyższy nie podzielił stanowiska powoda, co do braku interesu publicznego w zastosowaniu art. 24 ust. 1 i 2 oraz art. 26 ust. 1 w związku z art. 106 ust. 1 pkt 4 uokik.

Skoro Sąd Najwyższy nie uwzględnił zarzutu naruszenia art. 24 ust. 1 i 2 uokik, bezpodstawny jest zarzut naruszenia art. 106 ust. 1 pkt 4 uokik „przez nałożenie kar pieniężnych w sytuacji, gdy art. 24 ust. 1 i 2 uokik nie został naruszony”.

Skarga kasacyjna powoda została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym, ponieważ nie występowały w niej zagadnienia prawne charakteryzujące się nowością, lecz zachodziła jedynie publicznoprawna potrzeba zweryfikowania zgodności zapatrywań prawnych wyrażonych w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, objętych podstawami skargi kasacyjnej powoda, z dotychczasowymi orzeczeniami Sądu Najwyższego.

Mając powyższe na względzie, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.