



DZIENNIK URZĘDOWY

URZĘDU OCHRONY KONKURENCJI I KONSUMENTÓW

Warszawa, dnia 30 września 2010 r.

Nr 3

TREŚĆ:
Poz.:

DECYZJE PREZESA URZĘDU OCHRONY KONKURENCJI I KONSUMENTÓW

- 16** - z dnia 19 kwietnia 2010 r. w sprawie uznania za praktykę ograniczającą konkurencję zawarcie przez Krajową Radę Notarialną w Warszawie porozumienia ograniczającego konkurencję (Nr RWA-3/2010) 77
- 17** - wykaz decyzji wydanych w miesiącach: kwiecień, maj, czerwiec 2010 r. 86

ORZECZENIA SĄDU OKRĘGOWEGO W WARSZAWIE - SĄDU OCHRONY KONKURENCJI I KONSUMENTÓW

- 18** - z dnia 15 kwietnia 2010 r. w sprawie z odwołania „PKP Przewozy Regionalne” Sp. z o. o. w Warszawie przeciwko Prezesowi UOKiK (Sygn. akt XVII Ama 48/09) 88
- 19** - z dnia 25 marca 2010 r. w sprawie z odwołania Polskiego Związku Firm Deweloperskich w Warszawie przeciwko Prezesowi UOKiK (Sygn. akt XVII Ama 43/09) 95
- 20** - z dnia 10 maja 2010 r. w sprawie z odwołania Stalexport Autostrada Małopolska S.A. przeciwko Prezesowi UOKiK (Sygn. akt XVII Ama 92/08) 104
- 21** - wykaz wyroków doręczonych w miesiącach: kwiecień, maj, czerwiec 2010 r. 107

ORZECZENIA SĄDU APELACYJNEGO W WARSZAWIE

- 22** - wykaz wyroków doręczonych w miesiącach: kwiecień, maj, czerwiec 2010 r. 108

16

DECYZJA

z dnia 19 kwietnia 2010 r.

w sprawie uznania za praktykę ograniczającą konkurencję zawarcie przez Krajową Radę Notarialną w Warszawie porozumienia ograniczającego konkurencję
(Nr RWA-3/2010)

- I. Na podstawie art. 10 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331 ze zm.) oraz stosownie do art. 33 ust. 3 i 6 tej ustawy i § 7 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2007 r. w sprawie określenia właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Dz. U. Nr 134, poz. 939) w związku z § 7 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2009 r. w sprawie właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji (Dz. U. Nr 107 poz. 887) po przeprowadzeniu postępowania antymonopolowego, wszczętego z urzędu, działając w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów: uznaje się za praktykę ograniczającą konkurencję i naruszającą zakaz, o którym mowa w art. 6 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, zawarcie przez Krajową Radę Notarialną z siedzibą w Warszawie porozumienia ograniczającego konkurencję na krajowym rynku świadczenia usług notarialnych, polegającego na przyjęciu w § 30 Kodeksu Etyki Zawodowej Notariusza, wprowadzonego w drodze uchwały Krajowej Rady Notarialnej z dnia 12 grudnia 1997 r. Nr 19/97, zasady, że notariuszowi wolno otworzyć kancelarię w budynku, w którym mieści się już inna kancelaria, jedynie pod warunkiem uzyskania zgody Rady Izby Notarialnej i nakazuje się zaniechanie stosowania praktyki.
- II. Na podstawie art. 106 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów i stosownie do art. 33 ust. 6 tej ustawy oraz § 7 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2007 r. w sprawie określenia właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w związku z § 7 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2009 r. w sprawie właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji, po przeprowadzeniu z urzędu postępowania antymonopolowego, w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów: nakłada się na Krajową Radę Notarialną w Warszawie karę pieniężną w wysokości 35.114 zł (słownie: trzydzieści pięć tysięcy sto czternaście złotych), płatną do budżetu państwa z tytułu dopuszczenia się naruszenia określonego w pkt I sentencji niniejszej decyzji.

UZASADNIENIE

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów-Delegatura w Warszawie (dalej również: Prezes UOKiK, organ antymonopolowy) powziął wiadomość o działaniu Krajowej Rady Notarialnej w Warszawie (dalej również: Strona, KRN) polegającym na zamieszczeniu w Kodeksie Etyki Zawodowej Notariusza (dalej również: Kodeks) postanowienia zakazującego otwierania przez notariuszy kancelarii w budynku, w którym mieści się już inna kancelaria bez zgody Rady Izby Notarialnej.

W świetle uzyskanych informacji Prezes UOKiK dokonał analizy postanowień Kodeksu Etyki Zawodowej Notariusza przyjętego w drodze uchwały Krajowej Rady Notarialnej Nr 19/97 z dnia 12 grudnia 1997 r. Zgodnie z §30 tego Kodeksu „Notariuszowi nie wolno bez zgody Rady Izby Notarialnej otwierać kancelarii w budynku, w którym mieści się już inna kancelaria.”

Prezes UOKiK uznał, że powyższe powołane postanowienie, dotyczące procedury w przypadku obierania lokalizacji kancelarii notarialnych, stwarza podejrzenie naruszenia przez Krajową Radę Notarialną, określonego w art. 6 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, zakazu porozumień ograniczających konkurencję.

W związku z powyższym postanowieniem z dnia 19 maja 2009 r. zostało wszczęte z urzędu, w imieniu w imieniu Prezesa UOKiK, postępowanie antymonopolowe w sprawie podejrzenia zawarcia przez Krajową Radę Notarialną z siedzibą w Warszawie porozumienia ograniczającego konkurencję na krajowym rynku świadczenia usług notarialnych, polegającego na przyjęciu w §30 Kodeksu Etyki Zawodowej Notariusza, wprowadzonego w drodze uchwały Krajowej Rady Notarialnej z dnia 12 grudnia 1997 r. Nr 19/97, zasady, że notariuszowi wolno otworzyć kancelarię w budynku, w którym mieści się już inna kancelaria, jedynie pod warunkiem uzyskania zgody Rady Izby Notarialnej, co może stanowić naruszenie art. 6 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

W trakcie postępowania antymonopolowego Prezes UOKiK wezwał Krajową Radę Notarialną w Warszawie do przekazania informacji i dokumentów niezbędnych do ustalenia stanu faktycznego i oceny sprawy w aspekcie stawianych zarzutów.

W odpowiedzi na wezwanie Krajowa Rada Notarialna uzasadniła m.in. celowość wprowadzenia regulacji §30 do Kodeksu Etyki Zawodowej Notariusza oraz przedstawiła uchwałę Nr 19/97 Krajowej Rady Notarialnej z dnia 12 grudnia 1997 r. w sprawie Kodeksu Etyki Zawodowej Notariusza (pismo z dnia 25 czerwca 2009 r. oraz z dnia 24 sierpnia 2009 r.). Ustosunkowując się do stawianych zarzutów Krajowa Rada Notarialna uznała je za bezzasadne.

W trakcie postępowania Delegatura UOKiK w Warszawie uzyskała ponadto informacje i dokumenty dotyczące działań Rad Izby Notarialnych w kwestii zgłoszonych wniosków w sprawie możliwości otwarcia kancelarii notarialnej w budynku, w którym mieści się już inna kancelaria [...]

W piśmie z dnia 22 lutego 2010 r. Strona przedstawiła propozycje zmian Kodeksu Etyki Zawodowej Notariusza. Następnie Krajowa Rada Notarialna w piśmie z dnia 17 marca 2010 r. poinformowała, iż w dniu 13 marca 2010 r. podjęła uchwałę Nr VII/27/2010 w sprawie zmiany Kodeksu Etyki Zawodowej Notariusza. Strona wyjaśniła, iż przedmiotowa uchwała zmienia postanowienie §30 Kodeksu Etyki Zawodowej Notariusza w ten sposób, że po dotychczasowej treści tego paragrafu dodaje się zdanie drugie w brzmieniu: „Rada może nie wyrazić zgody tylko w przypadku, gdy uruchomienie kancelarii, w którym się mieści już inna kancelaria zagrażałoby przestrzeganiu prawa, w szczególności zagrażałoby powadze lub godności zawodu w rozumieniu Prawa o notariacie lub zasadom wynikającym z ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji”.

Samorząd notarialny jest korporacją zawodową notariuszy, która stosownie do art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej została utworzona w drodze ustawy, a jej celem jest reprezentacja notariuszy-członków samorządu i sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu notariusza w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.

Organizację i zadania samorządu notarialnego, a także prawa i obowiązki członków tego samorządu określa ustawa z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie (Dz. U. Nr 189, poz. 1158 ze zm.) Zgodnie z powołaną wyżej ustawą, notariusze tworzą samorząd notarialny, który obejmuje izby notarialne i Krajową Radę Notarialną. Zarówno izby notarialne, jak i Krajowa Rada Notarialna posiadają osobowość prawną (art. 26 ustawy). Izbę notarialną stanowią notariusze prowadzący kancelarię w okręgu sądu apelacyjnego. Organami izby notarialnej są walne zgromadzenie notariuszy izby oraz rada izby notarialnej (art. 27 ww. ustawy).

Krajowa Rada Notarialna zgodnie z art. 38 ustawy Prawo o notariacie jest reprezentantem notariatu. W jej skład wchodzi notariusze wybrani przez walne zgromadzenia notariuszy izb notarialnych. Zakres działania Krajowej Rady Notarialnej określony został w art. 40 §1 Prawa o notariacie. Jednym z zadań KRN ustalonych w punkcie 7 powołanego wyżej przepisu jest wypowiadanie się w sprawach zasad etyki zawodowej notariuszy.

Korzystając z uprawnień określonych w art. 40 §1 pkt 7 ustawy Prawo o notariacie, Krajowa Rada Notarialna podjęła w dniu 12 grudnia 1997 r. Uchwałę nr 19/97 w sprawie Kodeksu Etyki Zawodowej Notariusza. Zarówno Uchwała, jak i Kodeks weszły w życie w dniu 1 stycznia 1998 r.

Kodeks Etyki Zawodowej Notariusza jest zbiorem zasad etycznych dotyczących wykonywania zawodu przez notariuszy. Kodeks ten określa: obowiązki ogólne notariusza (rozdział 1 i 2), obowiązki notariusza wobec stron czynności (rozdział 3), obowiązki notariusza wobec innych notariuszy (rozdział 4), obowiązki notariusza wobec współpracowników (rozdział 5), wzajemne obowiązki samorządu notarialnego i notariuszy (rozdział 6).

W przepisach ogólnych Kodeksu znalazły się między innymi następujące uregulowania: „Notariusz jest zobowiązany do przestrzegania (...) zasad etyki zawodowej objętych niniejszym Kodeksem” (§1); „Notariusz po powołaniu obowiązany jest (...) złożyć następujące przyrzeczenie: oświadczam, że zapoznałem się z treścią Kodeksu Etyki Zawodowej Notariusza i uroczystie przyrzekam przestrzegać jego postanowień” (§3); „Naruszenie obowiązków wynikających z zasad objętych niniejszym kodeksem stanowi uchylenie powadze i godności zawodu, za które notariusz odpowiada dyscyplinarnie na podstawie art. 50 Prawa o notariacie” (§4).

Natomiast w rozdziale 4 niniejszego Kodeksu znajduje się m.in. następujące postanowienie regulujące obowiązki notariusza wobec innych notariuszy: „Notariuszowi nie wolno bez zgody Rady Izby Notarialnej otwierać kancelarii w budynku, w którym mieści się już inna kancelaria” (§30).

Jednocześnie §43 rozdziału 5 Kodeksu Etyki Zawodowej Notariusza stanowi, iż: „obowiązkiem notariusza jest przestrzeganie postanowień zawartych w uchwałach organów samorządu”.

W toku niniejszego postępowania Prezes UOKiK ustalił również obowiązujące notariuszy przepisy dotyczące miejsca świadczenia usług notarialnych. Zgodnie z art. 3 §1 ustawy Prawo o notariacie, czynności notarialnych notariusz dokonuje w kancelarii notarialnej. Wyjątkowo natomiast czynność notarialna może być dokonana poza siedzibą kancelarii, jeżeli przemawia za tym charakter czynności lub szczególne okoliczności (art. 3 §2 ww. ustawy). Stosownie zaś do postanowień §26 pkt 7 Kodeksu Etyki Zawodowej Notariusza przypadkiem nieuczciwej konkurencji zawodowej pomiędzy notariuszami jest „dokonywanie czynności poza siedzibą własnej kancelarii, z częstotliwością albo w warunkach, które wskazują na naruszenie zasady lojalności”.

Zgodnie z art. 4 ustawy Prawo o notariacie, notariusz może prowadzić tylko jedną kancelarię. Siedzibę kancelarii, na wniosek osoby zainteresowanej, wyznacza Minister Sprawiedliwości po zasięgnięciu opinii właściwej izby notarialnej (art.10 ww. ustawy). Kwestie dotyczące nazwy i organizacji kancelarii notarialnej zawarte zostały w regulaminie wewnętrznego urzędowania kancelarii notarialnej przyjętym na podstawie Uchwały Nr 12 Krajowej Rady Notarialnej z dnia 29 listopada 1991 r. W ww. regulaminie znalazły się między innymi następujące przepisy: „Nazwa kancelarii notarialnej obejmuje imię (imiona) i nazwisko notariusza” (§1). „Nazwa kancelarii powinna być uwidoczniiona na tablicy wywieszanej przy wejściu do budynku, w którym znajduje się lokal kancelarii” (§2). „Wewnątrz budynku, przy wejściu do pomieszczeń kancelarii, należy wywiesić tablicę informującą o przeznaczeniu pomieszczeń oraz godzinach i dniach przyjęć interesantów” (§3).

Ponadto, w toku niniejszego postępowania Prezes UOKiK uzyskał od poszczególnych izb notarialnych informacje i dokumenty dotyczące wyrażania zgody przez radę izby na otwarcie kancelarii notarialnej w budynku, w którym mieści się już inna kancelaria.

Rada Izby Notarialnej w Krakowie poinformowała, iż na terenie właściwości Izby nie mają miejsca przypadki, w których dwie lub więcej kancelarii notarialnych mieściłyby się w jednym budynku. Od 1998 r. nie został złożony żaden wniosek ze wskazaniem lokalu na przyszłą siedzibę kancelarii notarialnej w budynku, w którym funkcjonowała już inna kancelaria notarialna.

Krajowa Rada Notarialna poinformowała, iż §30 Kodeksu Etyki Zawodowej Notariusza ma charakter wyłącznie ustrojowy. Nie wprowadza on zasady umiejscowienia tylko jednej kancelarii notarialnej w tym samym budynku. Przepis ten określa jedynie zasadę postępowania notariusza, który chciałby otworzyć kancelarię w budynku, w którym kancelaria notarialna już istnieje. Według KRN uzasadnieniem dla przyjęcia przedmiotowego przepisu jest to, iż notariusze są szczególnie powiązani ze swoimi kancelariami. Powiązania te sprawiają, że klienci utożsamiają usługi świadczone przez konkretnego notariusza z miejscem, w którym znajduje się jego kancelaria. Istnieje zatem realna możliwość nieuczciwej konkurencji pomiędzy notariuszami poprzez wykorzystywanie nazwiska i siedziby kancelarii długoletniego notariusza przez osobę, która chce przyciągnąć klientów do swojej nowej kancelarii. Rada podkreśliła, iż §30 Kodeksu Etyki Zawodowej Notariusza nie zmierza do ograniczenia konkurencji i wskazała, iż w pewnych sytuacjach może pojawić się ryzyko, że klienci będą mylić kancelarie znajdujące się w tym samym budynku. Natomiast w skrajnych przypadkach otwarcie przez notariusza kancelarii w budynku, w którym znajduje się inna kancelaria może stanowić czyn nieuczciwej konkurencji w rozumieniu ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tekst jedn.: Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.). Strona postępowania zatem konkurencji nie ogranicza, bowiem jeżeli otwarcie kolejnej kancelarii w danym budynku nie stanowi zagrożenia dla przestrzegania prawa, rada izby notarialnej obowiązana jest do wyrażenia zgody.

Ponadto, Krajowa Rada Notarialna wyjaśniła, iż kwestionowany przepis wprowadza jedynie proceduralne ograniczenia swobody działalności notarialnej. Uzasadniając powyższe twierdzenie Strona powołała orzeczenie Wyższego Sądu Dyscyplinarnego przy Krajowej Radzie Notarialnej w Warszawie z dnia 24 maja 2005 r. (sygn. akt: WSD 3/2005), z którego wynika, iż naruszenie Zasad Kodeksu Etyki Zawodowej notariusza nie może stanowić samodzielnej podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej notariusza.

Krajowa Rada Notarialna uzasadniając swoje stanowisko w sprawie podkreśliła także, iż celem §30 Kodeksu Etyki Zawodowej Notariusza nigdy nie było ograniczenie ilości kancelarii w danym budynku ze względu na funkcjonowanie w nim podmiotów świadczących usługi z zakresu pośrednictwa nieruchomościami. Rada wskazała, iż w roku 1997, czyli w czasie uchwalania Kodeksu Etyki Zawodowej Notariusza, na rynku polskim nie działało wielu przedsiębiorców zajmujących się obrotem nieruchomościami. Trudno, zatem stwierdzić w ocenie Rady, stwierdzić, iż pierwotnym celem regulacji miałyby być ograniczenie konkurencji na rynku usług notarialnych w tym zakresie.

Ponadto, Strona poinformowała, iż wybór siedziby i budynku wykonywania działalności notarialnej jest ex lege ograniczony. Ograniczenie takie zawiera art. 10 ustawy Prawo o notariacie, zgodnie z którym siedzibę kancelarii notariusza wyznacza Minister Sprawiedliwości na wniosek osoby zainteresowanej, po zasięgnięciu opinii właściwej izby notarialnej. Wyznaczenie siedziby związane jest bezpośrednio z posiadanym konkretnym lokalem przez notariusza [...]

Strona w piśmie z dnia 12 sierpnia 2009 r. wniosła o wydanie decyzji na podstawie art. 12 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

W piśmie z dnia 22 lutego 2010 r. Strona przedstawiła następujące propozycje zmian §30 Kodeksu Etyki Zawodowej Notariusza: dodać zdanie drugie o następującej treści: „Rada może nie wyrazić zgody tylko w przypadku, gdy uruchomienie kancelarii, w którym się mieści już inna kancelaria zagrażałoby przestrzeganiu prawa, w szczególności zagrażałoby powadze lub godności zawodu w rozumieniu Prawa o notariacie lub zasadom wynikającym z ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji”, wprowadzić jego nowe brzmienie: „Otwarcie kancelarii notarialnej w budynku, w którym mieści się już inna kancelaria wymaga wyrażenia wiążącej opinii przez Radę Izby Notarialnej ze względu na zachowanie uczciwej konkurencji”, wprowadzić jego nowe brzmienie: „Ze względu na zachowanie uczciwej konkurencji notariusz może otworzyć kancelarię w budynku, w którym mieści się już inna kancelaria po wyrażeniu w tym przedmiocie wiążącej opinii przez Radę Izby Notarialnej”, wprowadzić jego nowe brzmienie „Otwarcie kancelarii notarialnej w budynku, w którym mieści się już inna kancelaria wymaga opinii Rady Izby Notarialnej”. [...]

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów należy do sfery prawa publicznego. Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy, Prezes Urzędu działając w interesie publicznym, chroni interesy przedsiębiorców i konsumentów. Zgodnie ze stanowiskiem Sądu Najwyższego publicznonprawny charakter ustawy powoduje, iż znajduje ona zastosowanie wówczas, gdy jest zagrożony lub naruszony interes publiczny, polegający na zapewnieniu właściwych warunków funkcjonowania rynku gospodarczego. Rynek taki funkcjonować może prawidłowo, gdy zapewniona jest możliwość powstania i rozwoju konkurencji. Jedynie w warunkach nieznieskształconej konkurencji, przedsiębiorcy i konsumenci mają gwarancję realizacji konstytucyjnej wolności gospodarczej i ochrony swoich praw. Istotą konkurencji jest, bowiem współzawodnictwo przedsiębiorców w celu uzyskania przewagi na rynku, pozwalającej na osiągnięcie maksymalnych korzyści ekonomicznych ze sprzedaży towarów i usług oraz maksymalne zaspokojenie potrzeb konsumentów przy jak najniższej cenie.

Podstawą do zastosowania przepisów ustawy jest, jak wyżej zostało wskazane, uprzednie stwierdzenie, że w danej sprawie doszło do naruszenia interesu publicznoprawnego. Zgodnie z orzeczeniem Sądu Antymonopolowego (obecnie Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów) interes publiczny w postępowaniu administracyjnym nie jest pojęciem jednolitym i stałym. W każdej sprawie winien być ustalony i konkretyzowany. Organ administracji - Prezes Urzędu winien być w toku postępowania i przy wydawaniu decyzji rzecznikiem tego interesu, albowiem wynika to z jego zadań w strukturze administracji publicznej (art. 7 Kpa). Publiczny znaczy dotyczący ogółu, dostrzeżony przez nieokreśloną z góry liczbę osób, a nie jednostki, czy też określoną grupę. A zatem podstawą do zastosowania przez Prezesa Urzędu przepisów ustawy antymonopolowej winno być uprzednie stwierdzenie, że został naruszony interes publicznonprawny, a nie wyłącznie interes prawny jednostki czy też grupy. Za zagrożenie lub naruszenie konkurencji w takim rozumieniu należy uznać, zdaniem Sądu, jedynie takie działania, które dotyczą sfery interesów szerszego kręgu uczestników rynku gospodarczego, a więc gdy dotyczą konkurencji rozumianej nie jako sytuację pojedynczego przedsiębiorcy, lecz jako zjawisko charakteryzujące funkcjonowanie gospodarki. Ponadto, jak podkreślił Sąd Najwyższy w innym orzeczeniu, ochrona konkurencji jako cel wskazany organowi antymonopolowemu w ustawie wymaga nie tylko reakcji na pokrzywdzenie jakiegokolwiek kontrahenta, ale również reakcji na istnienie samego stanu realnego zagrożenia dla zasad swobodnej konkurencji. Stan takiego potencjalnego zagrożenia jest bowiem oceniany z punktu widzenia interesu publicznego, jako stan niewłaściwy, a tym samym niedopuszczalny. Sąd Najwyższy stwierdził również, iż przy dokonywaniu oceny, czy doszło do naruszenia lub zagrożenia zasady wolnej konkurencji na rynku relewantnym, nie można poprzestać na zbadaniu sytuacji ewentualnego pokrzywdzenia bezpośrednich kontrahentów przedsiębiorcy dominującego na tym rynku. Potrzebne jest tu spojrzenie szersze, uwzględniające także to, w jaki sposób działania przedsiębiorstwa odbijają się na interesach członków spółdzielni (konsumentach), a nie tylko jej samej, jako bezpośredniego kontrahenta przedsiębiorstwa. Ten szerszy kontekst naruszenia interesów także członków spółdzielni, dotkniętych pośrednio działaniem powodą naruszając interes o charakterze ogólniejszym - publicznonprawnym. Oznacza to, iż przy ocenie przesłanki z art. 1 ust. 1 ustawy, powinna być uwzględniana szersza perspektywa: zarówno w odniesieniu do uczestników danego rynku, obejmująca różne szczeble obrotu (bezpośrednich i pośrednich odbiorców towarów i usług), jak i w odniesieniu do skutków danego działania rzeczywistych, ale także i potencjalnych.

Postępowanie zostało wszczęte z uwagi na możliwość naruszenia interesu publicznego.

Zarzuty stawiane w niniejszej sprawie dotyczą porozumienia ograniczającego konkurencję na krajowym rynku świadczenia usług notarialnych polegającego na przyjęciu w §30 Kodeksu Etyki Zawodowej Notariusza zasady, że notariuszowi wolno otworzyć kancelarię w budynku, w którym mieści się już inna kancelaria, jedynie pod warunkiem uzyskania zgody rady izby notarialnej. Powyższy przepis, w ocenie Prezesa UOKiK, jednoznacznie pogarsza sytuację rynkową konkurentów (notariuszy chcących otworzyć kancelarię w budynku, w którym mieści się już inna kancelaria). Zasada etyki zawarta w §30 zgodnie z Kodeksem Etyki Zawodowej Notariusza wiąże bowiem wszystkich notariuszy, a jego nieprzestrzeganie stanowi uchybienie powadze i godności zawodu, za które notariusz odpowiada dyscyplinarnie. Należy podkreślić, iż kwestionowane działanie Krajowej Rady Notarialnej godzi nie tylko w interesy konkurujących ze sobą notariuszy, lecz również w interesy klientów, którym w określonych okolicznościach ogranicza możliwość wyboru kancelarii notarialnej. W związku z tym postępowanie w niniejszej sprawie było zasadne i konieczne z punktu widzenia ochrony interesu publicznego.

Postępowanie antymonopolowe w sprawie praktyk ograniczających konkurencję może być wszczęte jedynie wobec podmiotów posiadających status przedsiębiorcy lub związku przedsiębiorców.

Zgodnie z art. 4 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów pod pojęciem „przedsiębiorcy” należy rozumieć przedsiębiorcę w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r., Nr 155, poz. 1095 ze zm.), oraz osobę fizyczną, osobę prawną, a także jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną, organizującą lub świadczącą usługi o charakterze użyteczności publicznej, które nie są działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, osobę fizyczną wykonującą zawód we własnym imieniu i na własny rachunek lub prowadzącą działalność w ramach wykonywania takiego zawodu, osobę fizyczną, która posiada kontrolę nad co najmniej jednym przedsiębiorcą, choćby nie prowadziła działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, jeżeli podejmuje dalsze działania podlegające kontroli koncentracji, związek przedsiębiorców.

Zgodnie z art. 2 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, tj. zarobkową działalność wytwórczą, budowlaną, handlową, usługową oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodową, wykonywaną w sposób zorganizowany i ciągły.

Notariusz jako osoba fizyczna wykonująca zawód we własnym imieniu i na własny rachunek w ramach prowadzonej - indywidualnie albo na zasadach spółki cywilnej lub partnerskiej - kancelarii, jest przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Nie ulega, bowiem wątpliwości, iż wykonywana przez niego działalność zawodowa odpowiada definicji działalności gospodarczej zawartej w art. 2 tej ustawy. Notariusz jest także przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy antymonopolowej - zgodnie z powyżej przywołanym art. 4 pkt 1 lit. b ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Adresatem zakazów praktyk ograniczających konkurencję są obok przedsiębiorców także ich związki. Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów definiuje związek przedsiębiorców jako izbę, zrzeszenia i inne organizacje zrzeszające przedsiębiorców, jak również związki tych organizacji (art. 4 pkt 2 ustawy). Zatem Krajowa Rada Notarialna, która zrzesza notariuszy członków samorządu zawodowego i jest reprezentantem notariatu odpowiada definicji zawartej w przywołanym powyżej art. 4 pkt 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Wobec powyższego nie ma wątpliwości, że samorząd zawodowy notariuszy jest związkiem przedsiębiorców, którego uchwały podlegają ocenie w trybie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Powyższe stanowisko potwierdził m.in. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 7 kwietnia 2004 r. (Sygn. akt III SK 28/04). Sąd Najwyższy uznał, iż rozważenie działań samorządu notariuszy w płaszczyźnie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów jest uzasadnione, gdyż Krajowa Rada Notarialna jest związkiem przedsiębiorców w rozumieniu art. 4 pkt 2 tej ustawy.

Działania przedsiębiorców, stanowiące praktykę ograniczającą konkurencję, ujawniają się na rynku właściwym. Rynek właściwy określa płaszczyznę współzawodnictwa konkurentów w prowadzonej przez nich działalności gospodarczej. Ustalenie rynku właściwego w danej sprawie ma, zatem istotne znaczenie dla prawidłowego stosowania przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Przepis art. 4 pkt 8 ustawy definiuje pojęcie rynku właściwego, jako rynku towarów, które ze względu na ich przeznaczenie, cenę oraz właściwości, w tym jakość, są uznawane przez ich nabywców za substytut oraz są oferowane na obszarze, na którym, ze względu na rodzaj i właściwości, istnienie barier dostępu do rynku, preferencje konsumentów, znaczące różnice cen i koszty transportu, panują zbliżone warunki konkurencji. Natomiast towarem w rozumieniu art. 4 pkt 6 ustawy antymonopolowej są rzeczy, jak również energia, papiery wartościowe i inne prawa majątkowe, usługi, a także roboty budowlane. Zatem usługi notarialne są towarem w rozumieniu tej ustawy.

Rynek właściwy należy wyznaczyć pod względem przedmiotowym (rynek produktowy) oraz terytorialnym (rynek geograficzny). Identyfikacja rynku właściwego jest wynikiem połączenia między rynkami towarów wzajemnie wymiennych i geograficznym zasięgiem terytorium, na którym dochodzi do wymiany tych produktów. Na zasadnicze znaczenie, jakie dla stosowania przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów ma ustalenie granic rynku relewantnego, wskazuje orzecznictwo antymonopolowe. W wyroku z dnia 26 października 1994 r., Sąd Antymonopolowy przyjął, iż wyznaczenie rynku polega na przeprowadzeniu analizy działalności podmiotów gospodarczych pod kątem segmentacji jakiejś sfery produkcji lub obrotu, aby na tej podstawie wyodrębnić kilka rynków, w tym rynek właściwy w danej sprawie (tzw. rynek relewantny). Następnie w innym wyroku Sąd ten dodał, iż wyznaczenie relewantnego rynku jest koniecznym warunkiem zastosowania ustawy antymonopolowej do postępowań toczących się w jej trybie. Rynek relewantny wyznacza płaszczyznę współzawodnictwa przedsiębiorców w zakresie danego towaru na określonym terytorium geograficznym.

Prezes Urzędu uznał, iż w przedmiotowym postępowaniu rynkiem właściwym produktowo jest rynek usług notarialnych. Przedmiotowe usługi świadczone są w ramach wykonywania funkcji publicznych i polegają na nadawaniu charakteru urzędowego oświadczeniom osób oraz innym czynnościom przewidzianym przez prawo.

Rynek ten jest rynkiem regulowanym podmiotowo i przedmiotowo ustawą Prawo o notariacie. Jak już to było wskazane powyżej, notariusza powołuje i wyznacza siedzibę jego kancelarii Minister Sprawiedliwości, spośród kandydatów spełniających określone ustawą warunki. Zasadą jest, iż notariusz dokonuje czynności notarialnych w kancelarii notarialnej, wyjątkowo natomiast czynność notarialna może być dokonana poza jej siedzibą, jeżeli przemawia za tym charakter czynności lub szczególne okoliczności.

Artykuł 79 Prawa o notariacie zawiera zamknięty katalog czynności, do których dokonywania uprawnieni są notariusze. Do katalogu tych czynności ustawodawca zalicza czynności notarialne, takie jak: sporządzanie aktów notarialnych, poświadczeń, doreczanie poświadczeń, spisywanie protokołów, sporządzanie protestów weksli i czeków, przyjmowanie na przechowanie dokumentów, pieniędzy i papierów wartościowych, sporządzanie wypisów, odpisów i wyciągów dokumentów, sporządzanie na żądanie stron projektów aktów, oświadczeń i innych dokumentów oraz dokonywanie innych czynności wynikających z odrębnych przepisów, a także sporządzanie aktów poświadczenia dziedziczenia.

Regulacja podmiotowa i przedmiotowa usług notarialnych powoduje, że usługi te charakteryzuje brak substytucyjności.

W kontekście powyższego, Prezes Urzędu uznał, iż kwestionowane działania Krajowej Rady Notarialnej ujawniają się na rynku świadczenia usług notarialnych.

Przedstawione wyżej rozważania odnośnie do specyfiki usług świadczonych przez notariuszy przekonują, iż mamy do czynienia z rynkiem krajowym. Jak już było wskazane notariusz świadcząc usługi, wykonuje funkcje publiczne i jest wyposażony przez Państwo w określone funkcje władcze, które realizuje na podstawie przepisów prawa polskiego, obowiązujących na terenie kraju. Tym samym oczywistym jest, iż właściwie wyznaczonym pod względem geograficznym rynkiem jest obszar Polski. Czynniki, takie jak: bariery prawne, znaczące różnice cen, konieczność ponoszenia znacznych kosztów transportu, itp., których zaistnienie mogłoby uprawdopodobniać twierdzenie o istnieniu odrębnego obszaru, na którym występują wystarczająco homogeniczne warunki konkurencji, w przedmiotowej sprawie nie mają miejsca.

Powyższy pogląd znajduje również odzwierciedlenie w dotychczasowym orzecznictwie Prezesa UOKiK. W Decyzji Nr DDF-31/2002 z dnia 20 maja 2002 r. Prezes UOKiK uznał, iż rynek usług notarialnych ma wymiar krajowy. Wskazane powyżej okoliczności przemawiają za tym, by za rynek właściwy w niniejszej sprawie uznać krajowy rynek świadczenia usług notarialnych.

Reguła de minimis, co do zasady, wyłącza możliwość ingerencji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w treść porozumień bagatelnych, które ze swej istoty nie mogą wywrzeć odczuwalnego skutku dla stanu konkurencji na rynku. Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, zakazu z art. 6 ust. 1 nie stosuje się do porozumień zawieranych między: konkurentami, których łączny udział w rynku w roku kalendarzowym poprzedzającym zawarcie porozumienia nie przekracza 5%, przedsiębiorcami, którzy nie są konkurentami, jeżeli udział w rynku posiadany przez któregośkolwiek z nich działającymi na różnych szczeblach obrotu, których łączny udział w rynku w roku kalendarzowym poprzedzającym zawarcie porozumienia nie przekracza 10%. Ustawa wyłącza jednak stosowanie reguły de minimis w stosunku do niektórych typów porozumień, w przypadku których negatywny skutek dla konkurencji powstaje niezależnie od wysokości udziałów rynkowych przedsiębiorców w nich uczestniczących. Wyłączeń, o których mowa w ust. 1, nie stosuje się do przypadków określonych w art. 6 ust. 1 pkt 1-3 i pkt 7 (art. 7 ust. 2 ww. ustawy). Wyłączenia te nie mają jednak zastosowania w rozpatrywanym przypadku. Prezes UOKiK nie formułował bowiem zarzutów względem Krajowej Rady Notarialnej na ww. podstawach prawnych.

Krajowa Rada Notarialna jest jedynym działającym na terenie Polski samorządem zrzeszającym notariuszy członków samorządu zawodowego. Wobec powyższego w rozpatrywanym przypadku nie zaistniała sytuacja uzasadniająca wyłączenie możliwości rozstrzygania w sprawie porozumień z udziałem Krajowej Rady Notarialnej, jako że nie zostały spełnione warunki z art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, zakazane są porozumienia, których celem lub skutkiem jest wyeliminowanie, ograniczenie lub naruszenie w inny sposób konkurencji na rynku właściwym.

Zdaniem Prezesa UOKiK, Krajowa Rada Notarialna naruszyła wspomniany wyżej zakaz porozumień ograniczających konkurencję wskutek ograniczenia notariuszom możliwości otwarcia kancelarii w budynku, w którym mieści się już inna kancelaria. Podstawą sformułowania tego zarzutu jest przyjęcie przez Krajową Radę Notarialną postanowienia Kodeksu Etyki Zawodowej Notariusza, które stanowi, iż „Notariuszowi nie wolno bez zgody Rady Izby Notarialnej otwierać kancelarii w budynku, w którym mieści się już inna kancelaria.”

Zgodnie z powoływanym art. 6 ust. 1 ustawy, zakazane są porozumienia, których celem lub skutkiem jest wyeliminowanie, ograniczenie lub naruszenie w inny sposób konkurencji na rynku właściwym. Przepis ten zawiera także katalog porozumień, które ustawodawca uznał za mogące ograniczać konkurencję. Katalog ten ma jednak charakter otwarty i stanowi jedynie przykładowe wyliczenie praktyk ograniczających konkurencję, które najczęściej występują na rynku. Daje to Prezesowi UOKiK możliwość uznania za praktykę ograniczającą konkurencję takiego kolektywnego zachowania przedsiębiorców, które nie zostało wymienione w powoływanym przepisie, jeżeli jego cele lub skutki mają charakter antykonkurencyjny. Umożliwia to przenoszenie na polski grunt sprawdzonych rozwiązań ochrony konkurencji, które już funkcjonują w innych ustawodawstwach. Praktyki niewymienione w katalogu z art. 6 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów stanowią nienazwaną praktykę ograniczającą konkurencję.

Zakaz porozumień ograniczających konkurencję nie ma zastosowania do porozumień, które spełniają określone w art. 8 ust. 1 przesłanki oraz w stosunku, do których Rada Ministrów wydała, na podstawie art. 8 ust. 3 ww. ustawy, rozporządzenie wyłączające je spod zakazu z art. 6 ww. ustawy.

Wobec powyższych okoliczności rozstrzygnięcie przez Prezesa UOKiK, czy Krajowa Rada Notarialna stosuje praktyki ograniczające konkurencję, o których mowa w art. 6 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, wymaga dokonania oceny, że kwestionowane zachowania tej Rady: noszą znamiona porozumienia; mają cel lub wywierają skutek w postaci wyeliminowania, ograniczenia lub naruszenia konkurencji; nie podlegają wyłączeniu w oparciu o okoliczności wskazane w art. 8 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Kwestionowane przez Prezesa UOKiK działanie Krajowej Rady Notarialnej polegające na przyjęciu w Kodeksie Etyki Zawodowej Notariusza zasady, że notariuszowi wolno otworzyć kancelarię w budynku, w którym mieści się już inna kancelaria jedynie pod warunkiem uzyskania zgody Rady Izby Notarialnej nosi znamiona porozumienia w rozumieniu art. 4 pkt 5 lit. c ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. [...]

Artykuł 4 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów definiuje porozumienie jako: umowy zawierane między przedsiębiorcami, między związkami przedsiębiorców oraz między przedsiębiorcami i ich związkami albo niektóre postanowienia tych umów, uzgodnienia dokonane w jakiejkolwiek formie przez dwóch lub więcej przedsiębiorców lub ich związki, uchwały lub inne akty związków przedsiębiorców lub ich organów statutowych.

W niniejszej sprawie Prezes UOKiK zakwestionował ustalone przez Krajową Radę Notarialną zasady otwarcia kancelarii notarialnej w budynku, w którym mieści się już inna kancelaria notarialna. Zakwestionowane zasady wynikają z przyjętego przez Krajową Radę Notarialną Kodeksu Etyki Zawodowej Notariusza, którego §30 stanowi, że notariuszowi wolno otworzyć kancelarię w budynku, w którym mieści się już inna kancelaria jedynie pod warunkiem uzyskania zgody Rady Izby Notarialnej.

Przedmiotowy Kodeks został przyjęty na podstawie Uchwały Nr 19/97 Krajowej Rady Notarialnej z dnia 12 grudnia 1997 r. z późniejszymi zmianami. Tym samym należy uznać, iż Kodeks Etyki Zawodowej Notariusza, przyjęty na podstawie Uchwały Krajowej Rady Notarialnej, odpowiada pojęciu „uchwały lub innego aktu związku przedsiębiorców lub jego organów statutowych” z art. 4 pkt 5 lit. c ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Kwestionowana przez Prezesa UOKiK zasada, że notariuszowi wolno otworzyć kancelarię w budynku, w którym mieści się już inna kancelaria jedynie pod warunkiem uzyskania zgody Rady Izby Notarialnej ma antykonkurencyjny charakter.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów zakazane są porozumienia, których celem lub skutkiem jest wyeliminowanie, ograniczenie lub naruszenie w inny sposób konkurencji na rynku właściwym.

Do przyjęcia, że porozumienie narusza zakaz określony w art. 6 ust. 1 ustawy konieczne, a zarazem wystarczające jest, aby celem działań przedsiębiorców lub ich skutkiem było naruszenie konkurencji. Należy, zatem rozważyć, czy celem lub skutkiem przyjęcia §30 Kodeksu Etyki Zawodowej Notariusza było wyeliminowanie, ograniczenie lub zakłócenie w inny sposób konkurencji na rynku właściwym.

Porozumienie ograniczające konkurencję powinno mieć potencjalny lub faktyczny wpływ (cel lub skutek) na konkurencję (wyeliminowanie, ograniczenie lub naruszenie w inny sposób konkurencji). W tym miejscu należy wskazać tezę wyroku UOKiK z dnia 24 marca 2004 r., zgodnie, z którym „stosownie do treści art. 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (obecnie art. 6), zakazane jest samo porozumienie, którego celem lub skutkiem jest wyeliminowanie, ograniczenie lub naruszenie w inny sposób konkurencji na rynku właściwym. Nie jest więc koniecznym, aby wystąpił zamierzony skutek w całości lub w części.” Dla stwierdzenia naruszenia art. 6 ust. 1 ustawy antymonopolowej nie ma, zatem istotnego znaczenia, czy doszło do ograniczenia, czy eliminacji konkurencji, skoro już sam cel stanowić będzie zakazane porozumienie.

W ocenie Prezesa UOKiK w niniejszej sprawie zarówno celem, jak i skutkiem działania Krajowej Rady Notarialnej polegającego na przyjęciu w Kodeksie Etyki Zawodowej Notariusza zasady, że notariuszowi wolno otworzyć kancelarię w budynku, w którym mieści się już inna kancelaria jedynie pod warunkiem uzyskania zgody Rady Izby Notarialnej, było ograniczenie konkurencji.

Dla wskazania celu porozumienia konieczne jest odwołanie się i zbadanie jego treści. Ponadto przy interpretacji celu określonego porozumienia należy uwzględniać obiektywne kryteria, oderwane od subiektywnych zamiarów stron czy motywów działania.

Z literalnego brzmienia §30 Kodeksu Etyki Zawodowej Notariusza jednoznacznie wynika cel porozumienia, który zmierza do ograniczenia niezależności notariuszy w zakresie podejmowania decyzji, co do usytuowania kancelarii, w której świadczone będą usługi notarialne. W tym miejscu należy podkreślić, iż zasadą jest, że notariusz dokonuje czynności notarialnych w kancelarii notarialnej, wyjątkowo natomiast czynność notarialna może być dokonana poza jej siedzibą, jeżeli przemawia za tym charakter czynności lub szczególne okoliczności. Tym samym dla notariuszy ze względu na specyfikę świadczonych usług bardzo istotna jest możliwość wyboru odpowiedniego lokalu. Natomiast §30 Kodeksu Etyki Zawodowej Notariusza taką możliwość ogranicza. Należy zauważyć, iż notariusze chcący otworzyć kancelarię notarialną w budynku, w którym nikt nie świadczy jeszcze usług notarialnych nie muszą występować do Rady Izby Notarialnej o zgodę. Natomiast ich potencjalni konkurenci, chcący otworzyć kolejną kancelarię w tym samym budynku, muszą o tym fakcie poinformować Radę Izby Notarialnej i uzyskać jej zgodę.

Powyższe działanie w ocenie Prezesa UOKiK ma na celu ograniczenia dostępu do rynku oraz konkurencji pomiędzy notariuszami poprzez przyporządkowanie notariuszom konkretnych terytoriów, na których mogą prowadzić swoje kancelarie. Zdaniem Prezesa Urzędu, wspomniane zachowanie dyktowane jest potrzebą stworzenia niektórym członkom samorządu zawodowego lepszych warunków prowadzenia swej działalności, niż miałyby to miejsce w sytuacji poddawania ich regułom konkurencji.

Kwestionowane działanie Krajowej Rady Notarialnej zmierza do ograniczenia niezależności w podejmowaniu decyzji gospodarczych nie tylko notariuszom chcącym otworzyć kancelarię notarialną w budynku, w którym działa już inna kancelaria, lecz również w określonych okolicznościach ogranicza osobom korzystającym z usług notariusza możliwość wyboru kancelarii notarialnej. Dział się tak może np. w przypadku osób zawierających umowy kupna nieruchomości w siedzibie spółki deweloperskiej lub siedzibie przedsiębiorcy pośredniczącego w obrocie nieruchomościami. Notariusz prowadzący działalność w budynku, w którym mieszczą się biura takich przedsiębiorców, świadcząc usługi notarialne ww. podmiotom (m.in. sporządzając umowy sprzedaży i ustanowienia odrębnej własności lokalu), niewątpliwie działa w warunkach ograniczonej lub też całkowicie wyeliminowanej konkurencji. Tymczasem inni notariusze, zobowiązani do świadczeniu usług w siedzibie swojej kancelarii, nie mogą dokonywać czynności notarialnych w siedzibie dewelopera lub pośredników w obrocie nieruchomościami. Podobnie, ograniczenie możliwości ulokowania więcej niż jednej kancelarii w tym samym budynku, może mieć także wpływ na dostępność usług notarialnych tam, gdzie jest zdecydowanie większe na nie zapotrzebowanie, czyli np. w budynkach znajdujących się w okolicach sądów.

W związku z powyższym, zdaniem Prezesa UOKiK, postanowienie §30 Kodeksu Etyki Zawodowej Notariusza ma niewątpliwie antykonkurencyjny cel.

Odnosząc się do skutku zawartego porozumienia należy wskazać, co następuje.

W ocenie Prezesa Urzędu skutki postanowienia §30 Kodeksu Etyki Zawodowej Notariusza ujawniły się na rynku usług notarialnych. Porozumienie to faktycznie ograniczyło notariuszom możliwość wyboru miejsca świadczenia usług notarialnych.

Jak wynika z ustaleń dokonanych w toku niniejszego postępowania, zarówno Rada Izby Notarialnej w Białymstoku, jak i Rada Izby Notarialnej w Warszawie, powołując się na §30 Kodeksu, w określonych przypadkach odmawiały notariuszom możliwości otwarcia kancelarii w budynkach, w których były już świadczone usługi notarialne.

Należy również wskazać, iż dokonana przez Prezesa UOKiK, analiza przedstawionych przez Radę Izby Notarialnej w Warszawie i Radę Izby Notarialnej w Poznaniu uchwał wskazuje, iż w każdym przypadku decyzja Rady w sprawie otwarcia kancelarii notarialnej w budynku, w którym działa już inna kancelaria notarialna, uzależniona była od zgody notariusza, który świadczył już usługi notarialne w danym budynku. Z zebranego w sprawie materiału dowodowego wynika, że jeżeli notariusz świadczący usługi w danym budynku wyraził zgodę, Rada Izby Notarialnej bez dodatkowego uzasadnienia wydawała taką zgodę, natomiast w przypadku braku ww. zgody, opiniowała negatywnie wniosek dotyczący otwarcia kancelarii w określonej lokalizacji.

Takie działanie - w ocenie Prezesa UOKiK - w sposób znaczący ogranicza konkurencję na rynku świadczenia usług notarialnych. Trudno bowiem oczekiwać, iż notariusz świadczący usługi w określonej lokalizacji będzie się za każdym razem godził na otwarcie konkurencyjnej działalności w tej samej lokalizacji.

Tym samym należy uznać, iż notariusze chcący otworzyć kancelarię w budynku, w którym już działa inna kancelaria mają istotnie utrudnioną możliwość wyboru miejsca świadczenia usług, przez co nie mogą funkcjonować na rynku w sposób, w jaki mogliby funkcjonować, gdyby przedmiotowe porozumienie nie zostało zawarte.

W opinii Prezesa UOKiK należy przyjąć, iż przedmiotowe porozumienie wywołało skutek w postaci ograniczenia konkurencji na rynku usług notarialnych.

Ponadto odnosząc się do bieżącej sytuacji na rynku usług prawniczych i otwarcia zawodów prawniczych należy wskazać, że funkcjonujące w zapisach Kodeksu Etyki Zawodowej Notariusza postanowienie będzie miało niewątpliwie jeszcze silniejszy wpływ na możliwość podejmowania działalności na rynku usług notarialnych przez wstępujących do zawodu notariuszy. Należy wskazać, że dane dotyczące ilości przyjęć na aplikację notarialną wskazują na bardzo duże zainteresowanie świadczeniem tego typu usług. W tej sytuacji można przyjąć, że występowanie o zgodę na założenie kancelarii notarialnej w miejscu, w którym już funkcjonuje kancelaria będzie praktyką powszechną, chociażby z tego względu, że osoby uzyskujące pozytywny wynik z egzaminu notarialnego i wpis na listę notariuszy będą zainteresowane podjęciem działalności w dobrych lokacjach, w których z oczywistych względów jest duże zapotrzebowanie na usługi notarialne. W ocenie Prezesa UOKiK ten element jest dodatkowym argumentem wskazującym, że bezwzględnie konieczne jest zaniechanie praktyki przez Krajową Radę Notarialną i wyeliminowanie z obrotu §30 Kodeksu.

Argumentacja przedstawiona przez Krajową Radę Notarialną w ocenie Prezesa UOKiK nie wpływa na zmianę oceny kwestionowanej praktyki jako ograniczającej konkurencję.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, iż Krajowa Rada Notarialna nie neguje faktu, iż ograniczyła notariuszom możliwość otwarcia kancelarii notarialnej w budynku, w którym działa już taka kancelaria. Deklaruje jedynie, iż celem wprowadzenia wymogu uzyskania zgody Rady Izby Notarialnej na otwarcie kolejnej kancelarii notarialnej w danym budynku jest ochrona działających w tym miejscu notariuszy, w szczególności przed czynami nieuczciwej konkurencji. Rada wskazała na niebezpieczeństwo wykorzystywania nazwiska i siedziby kancelarii długoletniego notariusza przez osobę, która chce przyciągnąć klientów do swojej nowej kancelarii, jak i na ryzyko, że klienci będą mylić kancelarie znajdujące się w tym samym budynku. Krajowa Rada Notarialna wyjaśniła, iż jeżeli otwarcie kolejnej kancelarii w danym budynku nie stanowi zagrożenia dla przestrzegania prawa, Rada Izby Notarialnej obowiązana jest do wyrażenia zgody. [...]

W omawianej sprawie Prezes UOKiK uznał, iż przyjęte przez Krajową Radę Notarialną postanowienie §30 Kodeksu Etyki Zawodowej Notariusza jest jednoznacznie antykonkurencyjne. W ocenie Prezesa tego rodzaju ewidentnie ograniczającego konkurencję działania KRN nie można usprawiedliwiać ochroną notariuszy przed czynami nieuczciwej konkurencji, jak również nie znajduje uzasadnienia argument o możliwości zagrożenia przestrzegania prawa faktem rozpoczęcia świadczenia usług przez kolejnego notariusza w tym samym budynku.

W tym miejscu należy wyjaśnić, iż Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w żaden sposób nie kwestionuje kompetencji Krajowej Rady Notarialnej w kwestii podejmowania działań przeciwdziałających praktykom nieuczciwej konkurencji na rynku usług notarialnych. Należy jednak wskazać, iż istnieją inne środki pozwalające na skuteczne przeciwdziałanie rzeczywiście uzasadnionym przejawom nieuczciwej konkurencji. Natomiast przedsięwzięte przez KRN środki ochrony przed zachwianiem lub wypaczeniem reguł uczciwej konkurencji w postaci zasady etyki zawartej w § 30 ewidentnie godzą w swobodę konkurencji na rynku usług notarialnych. Krajowa Rada Notarialna nie może w sposób arbitralny stanowić takich reguł konkurencji w zawodzie notariusza, które w sposób oczywisty pozostają w sprzeczności z zasadami wolnej konkurencji określonymi w przepisach ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

W ocenie Prezesa Urzędu, Kodeks Etyki Zawodowej Notariusza powinien być aktem jedynie podkreślającym zasady, jakimi w życiu osobistym i zawodowym powinien kierować się notariusz, jako osoba zaufania publicznego. Nie powinien natomiast służyć ochronie interesu części notariuszy kosztem pozostałych członków tej korporacji oraz ich klientów.

Abstrahując od powyższego należy zauważyć, iż tłumaczenie wymogu uzyskania zgody Rady Izby Notarialnej na otwarcie kolejnej kancelarii notarialnej w danym budynku koniecznością ochrony działających w tym miejscu notariuszy jest co najmniej niezrozumiałe i w ocenie Prezesa UOKiK nie znajduje żadnego uzasadnienia. Prezes UOKiK zauważa, iż Regulamin wewnętrznego urzędowania kancelarii notarialnej przyjęty Uchwałą Krajowej Rady Notarialnej z dnia 29 listopada 1991 r. wprowadził bardzo klarowne zasady oznaczenia kancelarii notarialnych. Zgodnie z przedmiotową regulacją nazwa kancelarii notarialnej obejmująca między innymi imię i nazwisko notariusza powinna być uwidoczniona na tablicy wywieszonej przy wejściu do budynku, w którym znajduje się lokal kancelarii. Ponadto, zgodnie z ww. Regulaminem, notariusz obowiązany jest wywiesić, wewnątrz budynku, przy wejściu do pomieszczeń kancelarii, tablicę informującą o przeznaczeniu pomieszczeń oraz godzinach i dniach przyjęć interesantów.

Powyższe przepisy w ocenie Prezesa, UOKiK umożliwiają notariuszowi takie oznaczenie miejsca prowadzenia działalności, które z pewnością pozwala uniknąć sytuacji, w której mogłoby dojść do pomylenia kancelarii notarialnych znajdujących się w tym samym budynku. [...]

W ocenie Prezesa UOKiK, niezrozumiałym jest również stwierdzenie Krajowej Rady Notarialnej, iż Rada Izby Notarialnej wyraża zgodę na otwarcie kolejnej kancelarii w danym budynku, jeżeli nie stanowi to zagrożenia dla przestrzegania prawa.

W pierwszej kolejności zupełnie niejasnym pozostaje ta okoliczność, w jaki sposób otwarcie kancelarii, w której mają być wykonywane funkcje publiczne, a nadto przez osobę zaufania publicznego, ma stanowić zagrożenie dla przestrzegania prawa. Ponadto z wyjaśnień KRN nie wynika, w jaki sposób Rada Izby Notarialnej miałaby ustalać przedmiotowe zagrożenie, oraz czy w przypadku stwierdzenia takiego zagrożenia Rada Izby Notarialnej zobowiązana jest nie wyrażać w ogóle zgody na otwarcie kancelarii notarialnej, czy też tylko nie wyrazić zgody na określoną lokalizację takiej kancelarii.

Odnosząc się do zebranego materiału dowodowego w sprawie należy wskazać, że Rady Izby Notarialnych podejmując decyzję o możliwości otwarcia kancelarii notarialnej w budynku, w którym już istnieje taka kancelaria nie badały zagrożenia dla przestrzegania prawa.

Jak wynika z dokonanych ustaleń, w większości przypadków Rady Izby Notarialnych uzależniały decyzje w sprawie możliwości otwarcia kolejnej kancelarii notarialnej od zgody udzielonej przez notariusza, który prowadził już działalność w przedmiotowym budynku. Jeżeli notariusz wyraził zgodę, Rada bez dodatkowego uzasadnienia wydawała taką zgodę, natomiast w przypadku braku ww. zgody, Rada opiniowała negatywnie wniosek dotyczący otwarcia kancelarii w określonej lokalizacji. Tym samym należy stwierdzić, że o możliwości otwarcia nowej kancelarii notarialnej w danym budynku decyduje de facto konkurent, który już tam kancelarię prowadzi.

W ocenie Prezesa UOKiK, takie działanie faktycznie chroni notariuszy prowadzących działalność w danym budynku, ale nie przed nieuczciwą konkurencją, a przed samym zjawiskiem konkurencji i koniecznością świadczenia usług na zasadach w pełni rynkowych.

W trakcie postępowania Strona poinformowała, iż wybór siedziby i budynku wykonywania działalności notarialnej jest ex lege ograniczony. Ograniczenie takie zawiera art. 10 ustawy Prawo o notariacie, zgodnie, z którym siedzibę kancelarii notariusza wyznacza Minister Sprawiedliwości na wniosek osoby zainteresowanej, po zasięgnięciu opinii właściwej izby notarialnej.

Prezes UOKiK zgadza się ze stanowiskiem Strony, iż wybór siedziby przez notariusza jest ograniczony z mocy prawa. Minister Sprawiedliwości, działając na podstawie art. 10 ustawy Prawo o notariacie, wyznacza notariuszowi miejscowość, w której jest on uprawniony do świadczenia usług notarialnych. Należy jednak podkreślić, iż ustawa Prawo o notariacie pozostawia notariuszom swobodę wyboru lokalu, w którym świadczone będą usługi notarialne. Tym samym Minister Sprawiedliwości nie ingeruje w wybór budynku, w którym notariusz otworzy kancelarię. Natomiast jedynym przepisem ograniczającym wybór konkretnego lokalu, w którym świadczone będą usługi notarialne jest kwestionowany przez Prezesa UOKiK przepis §30 Kodeksu Etyki Zawodowej Notariusza.

Krajowa Rada Notarialna uzasadniając swoje stanowisko w przedmiotowej sprawie wskazała ponadto, że podczas poprzedniej kontroli Kodeksu Etyki Zawodowej Notariusza zakończonej Decyzją Nr DDF-31/2002 z dnia 20 maja 2002 r. Prezes UOKiK nie zakwestionował §30 Kodeksu Etyki Zawodowej Notariusza. W związku z czym KRN miała podstawy do korzystania z domniemania zgodności z prawem tej regulacji. Tym samym w ocenie Strony brak było podstaw do prowadzenia postępowania w niniejszej sprawie.

Zdaniem Prezesa UOKiK, w żadnym wypadku nie można zgodzić się z przedmiotową argumentacją Krajowej Rady Notarialnej. Należy wyjaśnić, iż prowadzone przez Prezesa UOKiK postępowanie o sygn. DDF2-59/6/01/Al zakończone Decyzją Nr DDF-31/2002 dotyczyło wyłącznie §26 pkt 2 Kodeksu Etyki Zawodowej Notariusza, który stanowił, że przyciąganie klientów poprzez proponowanie przez notariuszy niższego wynagrodzenia za usługi notarialne jest przejawem nieuczciwej konkurencji i szczególnie rażącej jej przypadkiem. Przedmiotem tego postępowania była tylko i wyłącznie ww. regulacja. W toku postępowania Prezes UOKiK dokonał analizy materiału dowodowego pod kątem zawarcia porozumienia ograniczającego konkurencję polegającego na ustaleniu opłat stosowanych przez notariuszy. Prezes UOKiK wbrew twierdzeniom Krajowej Rady nie dokonał natomiast analizy pozostałych postanowień Kodeksu Etyki Zawodowej Notariusza. Przedmiotowe postępowanie w żaden sposób nie wykluczyło możliwości wszczęcia postępowania i wydania decyzji w odniesieniu do treści §30 Kodeksu Etyki Zawodowej Notariusza.

Kolejna kwestia podniesiona przez Krajową Radę Notarialną w toku postępowania dotyczy naruszenia przepisów art. 7 i 8 Kodeksu postępowania administracyjnego. Zdaniem Krajowej Rady Notarialnej, Prezes UOKiK, prowadząc niniejsze postępowanie naruszył określone w przywołanych przepisach ogólne zasady postępowania administracyjnego, w szczególności zasady: praworządności, prawdy obiektywnej, uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli, a także pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa.

W ocenie Prezesa UOKiK, powyższe twierdzenia są całkowicie bezpodstawne. Nie ulega wątpliwości, iż właściwe zastosowanie normy prawa materialnego wymaga wyjaśnienia istotnych okoliczności sprawy. Zgodnie z wyrażoną w art. 7 Kpa zasada prawdy obiektywnej, Prezes UOKiK zobowiązany jest do podjęcia wszelkich niezbędnych kroków mających na celu dokładne wyjaśnienie stanu faktycznego oraz załatwienie sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Na Prezesie Urzędu ciąży obowiązek wyczerpującego zbadania wszystkich okoliczności faktycznych związanych z określoną sprawą, aby w ten sposób stworzyć jej rzeczywisty obraz i uzyskać podstawę do trafnego zastosowania przepisu prawa (B. Adamiak, J. Borkowski: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, C.H. Beck, Warszawa 2000, s. 56). W tym celu Prezes UOKiK powinien uzyskać wszelkie informacje niezbędne do wnikliwego rozpatrzenia, a następnie załatwienia sprawy.

Zdaniem Prezesa UOKiK, stan faktyczny w niniejszej sprawie został ustalony w sposób precyzyjny, w oparciu o całokształt zgromadzonego w aktach sprawy materiału dowodowego, który został przeanalizowany wnikliwie. Prezes Urzędu prowadząc niniejsze postępowanie wziął pod uwagę wszystkie okoliczności faktyczne i prawne zgłaszane przez stronę postępowania. Tym samym przedmiotowe postępowanie prowadzone było z poszanowaniem art. 7 i 8 Kpa.

Krajowa Rada Notarialna uzasadniając swoje stanowisko w przedmiotowej sprawie wskazała również, iż tworzenie korporacji zawodowych, w tym samorządu notariuszy, stanowi konstytucyjną formę decentralizacji władzy publicznej i demokratyzacji ustroju państwa. Zrzeszenia zawodowe stanowią wyodrębnioną organizacyjnie społeczność, powołaną do samodzielnego, choć pod nadzorem państwa wykonywania zadań publicznych i zadań własnych na rzecz zorganizowanej w samorząd grupy zawodowej. Istotnym elementem konstruującym funkcjonowanie poszczególnych samorządów jest przymiot ich samodzielności. W ocenie KRiN niedopuszczalne jest zatem, aby organ państwowy, jakim jest Prezes UOKiK, podejmował ingerencję w ustrój tego samorządu.

Powyższa argumentacja w ocenie Prezesa UOKiK nie znajduje uzasadnienia. Należy zauważyć, iż samorząd zawodowy notariuszy, zgodnie z funkcją określoną w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, ma reprezentować osoby wykonujące zawód zaufania publicznego i sprawować pieczę nad należytym wykonywaniem tego zawodu w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Zakres i sposób działania tego samorządu nie może być jednak pozostawiony nieskrępowanemu prawem uznaniu korporacji notariuszy i poddany tylko uregulowaniom wewnątrz korporacyjnym.

Prezes UOKiK, biorąc pod uwagę specyfikę wykonywania zawodu notariusza, stoi na stanowisku, że bezspornie zawód ten wykonywany jest w ramach i na zasadach gospodarki rynkowej. Notariusze są względem siebie konkurentami, przy czym organizacja rynku usług notarialnych uwzględnia tę specyfikę. Nic więc nie stoi na przeszkodzie, by organ antymonopolowy dokonywał oceny, czy i w jakim zakresie ograniczenie wolności wykonywania zawodu ze strony samorządu zrzeszającego osoby wykonujące zawód zaufania publicznego, mieści się w granicach interesu publicznego. Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów nie ingeruje w samo istnienie i treść władczych uprawnień, lecz jedynie w sposób ich realizowania przez samorząd zawodowy. Bezsporne jest w ocenie Prezesa UOKiK to, że samorząd ten jest podmiotem objętym regulacją ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów i jako taki nie może podejmować działań naruszających wartości chronionych tą ustawą.

Należy wskazać, iż odnośnie uprawnień Prezesa UOKiK do oceny działań samorządu zawodowego jednoznaczne stanowisko zajął Sąd Antymonopolowy - obecnie Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów - w wyroku z dnia 6 lipca 1994 r. Zgodnie z powołanym orzeczeniem, ocenie przepisów ustawy antymonopolowej podlegają działania samorządu zawodowego, które wykraczają poza jego ustawowe kompetencje, a zarazem wywołują negatywne skutki w zakresie rozwoju wolnej konkurencji. Przyjęcie odmiennego stanowiska oznaczałoby „(...) trudną do zaakceptowania zgodę na wykorzystywanie działalności organów samorządu zawodowego jako kamuflażu dla prowadzenia ukrytych działań godzących w wolną konkurencję i tym samym naruszających ustawę antymonopolową. Podległość ustawom (...) nie może być rozumiana jedynie jako gwarancja niezależności samorządu, ale także jako bezwzględnie obowiązujący nakaz przestrzegania całego porządku prawnego, w tym także i ustawy antymonopolowej”.

W tym miejscu należy wskazać, iż zadania samorządu zawodowego notariuszy określone zostały w art. 40 §1 Prawa o notariacie. Zgodnie z punktem 7 powołanego wyżej przepisu do zadań samorządu należy wypowiedzianie się w sprawie zasad etyki zawodowej notariuszy. [...]

W ocenie Prezesa UOKiK art. 40 §1 pkt 7 Prawa o notariacie daje KRiN jedynie możliwość wypowiedziania się odnośnie do zasad, jakimi w życiu osobistym i zawodowym powinien kierować się notariusz jako osoba zaufania publicznego. Natomiast Krajowa Rada Notarialna ograniczając możliwość otwarcia kolejnej kancelarii notarialnej w budynku, w którym świadczone już są usługi notarialne, przypisała sobie uprawnienia „regulatora” w relacjach między uczestnikami rynku usług notarialnych, co doprowadziło do ograniczenia konkurencji na przedmiotowym rynku.

Z uwagi na powyższe należy zatem uznać, iż działania Krajowej Rady Notarialnej w zakresie §30 Kodeksu w pełni podlegają rygorom ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Ponadto, Krajowa Rada Notarialna wyjaśniła, iż kwestionowany przepis wprowadza jedynie proceduralne ograniczenia swobody działalności notarialnej. Uzasadniając powyższe twierdzenie Strona powołała orzeczenie Wyższego Sądu Dyscyplinarnego przy Krajowej Radzie Notarialnej w Warszawie z dnia 24 maja 2005 r. (sygn. akt: WSD 3/2005), z którego wynika, iż naruszenie Zasad Kodeksu Etyki Zawodowej notariusza nie może stanowić samodzielnej podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej notariusza.

Prezes UOKiK uznał, iż powołane wyżej orzeczenie Wyższego Sądu Dyscyplinarnego przy Krajowej Radzie Notarialnej nie ma wpływu na zmianę oceny kwestionowanej praktyki jako ograniczającej konkurencję.

Należy podkreślić, iż obowiązek uzyskania zgody Rady Izby Notarialnej na otwarcie kancelarii w budynku, w którym już taka kancelaria istnieje, wynika z Kodeksu Etyki Zawodowej Notariusza przyjętego w drodze Uchwały Krajowej Rady Notarialnej. Zgodnie z §4 Kodeksu, naruszenie obowiązków wynikających z zasad objętych Kodeksem stanowi uchybienie powadze i godności zawodu, za które notariusz odpowiada dyscyplinarnie na podstawie art. 50 ustawy Prawo o notariacie. Tym samym każdy notariusz może oczekiwać, iż w przypadku otwarcia przez niego kancelarii w budynku, w którym świadczone są już usługi notarialne bez zgody Rady Izby Notarialnej, zostanie wobec niego wszczęte postępowanie dyscyplinarne. Ponadto, Prezes UOKiK zauważa, że przyjęcie zgodnie z orzeczeniem Wyższego Sądy Dyscyplinarnego, iż naruszenie Zasad Kodeksu Etyki Zawodowej Notariusza nie może stanowić samodzielnej podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej, nie zwalnia notariuszy z obowiązku przestrzegania tego Kodeksu. Jak wynika z przepisów Kodeksu, notariusz jest zobowiązany do przestrzegania zasad etyki zawodowej objętych tym Kodeksem oraz postanowień zawartych w uchwałach organów samorządu. [...]

W ocenie Prezesa UOKiK, przedstawiona zmiana nadal stanowi ograniczenia niezależności notariuszy w zakresie podejmowania decyzji co do miejsca wyboru świadczenia usług notarialnych. Należy zwrócić uwagę, iż notariusze chcący otworzyć kancelarię notarialną w budynku, w którym nikt nie świadczy jeszcze usług notarialnych w świetle przedstawionej zmiany nadal nie muszą występować do Rady Izby Notarialnej o zgodę. Natomiast ich potencjalni konkurenci, chcący otworzyć kolejną kancelarię w tym samym budynku, muszą uzyskać zgodę właściwej rady izby notarialnej.

Powyższe postanowienie w ocenie Prezesa UOKiK nadal stanowi ograniczenie dostępu do rynku oraz konkurencji pomiędzy notariuszami.

Uwzględniając wskazane powyższe okoliczności, Prezes UOKiK podjął decyzję o nieuwzględnieniu wniosku Spółki o wydanie decyzji na podstawie art. 11 lub 12 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Należy wskazać, iż zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, zakazu, o którym mowa w art. 6 ust. 1 tej ustawy, nie stosuje się do porozumień, które jednocześnie: przyczyniają się do polepszenia produkcji, dystrybucji towarów lub do postępu technicznego lub gospodarczego, zapewniają nabywcy lub użytkownikowi odpowiednią część wynikających z porozumień korzyści, nie nakładają na zainteresowanych przedsiębiorców ograniczeń, które nie są niezbędne do osiągnięcia tych celów, nie stwarzają tym przedsiębiorcom możliwości wyeliminowania konkurencji na rynku właściwym w zakresie znacznej części określonych towarów.

Ciężar udowodnienia okoliczności, o których mowa w art. 8 ust. 1, spoczywa na przedsiębiorcy (art. 8 ust. 2 ww. ustawy).

W ocenie Prezesa UOKiK, kwestionowane niniejszą decyzją działanie Krajowej Rady Notarialnej ograniczające notariuszom możliwość otwarcia kancelarii w budynku, w którym mieści się już inna kancelaria nie spełnia łącznie określonych w art. 8 ust. 1 warunków będących podstawą wyłączenia.

Zdaniem Prezesa Urzędu, przyjęcie w Kodeksie Etyki Zawodowej Notariusza zasady, że notariuszowi wolno otworzyć kancelarię w budynku, w którym mieści się już inna kancelaria jedynie pod warunkiem uzyskania zgody Rady Izby Notarialnej nakłada na notariuszy ograniczenia, które nie są niezbędne do osiągnięcia wskazanego przez Stronę celu, jakim jest ochrona notariuszy przed czynami nieuczciwej konkurencji. Jak już było to wskazane powyżej, istnieją inne skuteczne środki prawne pozwalające walczyć z przejawami nieuczciwej konkurencji na rynku. [...]

W świetle wszystkich powyższych okoliczności za udowodnione należy uznać naruszenie przez Krajową Radę Notarialną z siedzibą w Warszawie zakazu z art. 6 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów wskutek zawarcia porozumienia ograniczającego konkurencję na krajowym rynku świadczenia usług notarialnych, polegającego na przyjęciu w §30 Kodeksu Etyki Zawodowej Notariusza, zasady, że notariuszowi wolno otworzyć kancelarię w budynku, w którym mieści się już inna kancelaria, jedynie pod warunkiem uzyskania zgody Rady Izby Notarialnej.

Stosownie do art. 106 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, Prezes UOKiK 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 naruszenia zakazu określonego w art. 6, w zakresie niewyłączonym na podstawie art. 7 i art. 8, lub naruszenia zakazu określonego w art. 9.

Zdaniem Prezesa UOKiK w niniejszej sprawie zasadne jest nałożenie na Krajową Radę Notarialną kary pieniężnej, o której mowa w art. 106 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Podkreślenia wymaga, że ww. ustawa wprowadziła zasadę fakultatywności kar nakładanych przez Prezesa UOKiK na przedsiębiorców, którzy dopuścili się naruszenia zakazu stosowania praktyk ograniczających konkurencję. [...]

W niniejszej sprawie skorzystanie z tej ustawowej kompetencji Prezesa UOKiK jest uzasadnione z uwagi na udowodnione naruszenie przez Krajową Radę Notarialną zakazu określonego w art. 6 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów i na charakter stwierdzonego naruszenia, determinujący stopień naruszenia interesu publicznego.

Nakładając karę pieniężną określoną w art. 106 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy Prezes UOKiK wziął pod uwagę konieczność spełnienia przesłanek podmiotowych, tj. stwierdzenia, że określone w ww. przepisie naruszenie dokonane było co najmniej nieumyślnie. W świetle obowiązujących przepisów prawa nieumyślność naruszenia przepisów ustawy nie wyklucza istnienia podstaw do nałożenia na przedsiębiorcę kary pieniężnej, choć zarazem może stanowić podstawę do tego, by nie zaostrzać wymiaru kary. Stwierdzenie nawet nieumyślnego naruszenia ustawy daje zatem podstawę do nałożenia kary pieniężnej, o której mowa w art. 106 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Jest to uzasadnione tym, że zgodnie z art. 83 Konstytucji RP, każdy ma obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Obowiązek znajomości i przestrzegania norm prawa ciąży tym bardziej na profesjonalnych uczestnikach obrotu rynkowego. Podmioty profesjonalnie działające na rynku powinny przewidywać, że podejmowane przez nie działania będą uznane przez Prezesa UOKiK za praktykę ograniczającą konkurencję i nie mogą skutecznie dowodzić braku świadomości naruszenia zakazu porozumień ograniczających konkurencję. Jeżeli przedsiębiorcy mimo to naruszają reguły konkurencji, uzasadnione jest zastosowanie wobec nich kar pieniężnych, już wówczas, gdy mieli możliwość przewidzenia, że ich działania naruszają prawo antymonopolowe lub gdy nie dokozyli należytej staranności, by norm prawa ochrony konkurencji nie naruszyć.

Prezes UOKiK uznał, że okoliczności niniejszej sprawy wskazują na umyślne naruszenie przez Krajową Radę Notarialną zakazu praktyk ograniczających konkurencję. Zebrane wyjaśnienia i informacje wskazują, że po stronie Krajowej Rady Notarialnej musiała istnieć świadomość naruszenia reguł konkurencji (bezprawności zachowania zakwestionowanego przez Prezesa UOKiK). Zdaniem Prezesa Urzędu, wspomniane zachowanie dyktowane było potrzebą stworzenia niektórym członkom samorządu zawodowego lepszych warunków prowadzenia swej działalności, niż miałyby to miejsce w sytuacji poddawania ich regułom konkurencji.

Nie można mieć także wątpliwości, że Strona musiała mieć świadomość antykonkurencyjnych skutków podjętych działań względem notariuszy, którym faktycznie została ograniczona możliwość wyboru miejsca świadczenia usług notarialnych. Samo postępowanie prowadzone przez Prezesa UOKiK powinno skłonić Krajową Radę Notarialną do zbadania ewentualnego ryzyka naruszenia zapisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Tak się jednak nie stało. Strona nadal stosuje zarzuconą jej w postanowieniu o wszczęciu postępowania antymonopolowego praktykę.

Wobec powyższych okoliczności Prezes UOKiK uznał naruszenie Krajowej Izby Notarialnej za umyślne. Umyślność naruszenia brana jest także, zgodnie z orzecznictwem, pod uwagę przy wążeniu wysokości kary. [...]

Biorąc pod uwagę stopień naruszenia interesu publicznoprawnego w niniejszej sprawie, Prezes UOKiK postanowił nałożyć na Krajową Radę Notarialną karę pieniężną.

Ustalając wymiar kary pieniężnej Prezes UOKiK w pierwszej kolejności dokonał oceny wagi naruszenia stwierdzonego w niniejszej decyzji. Dokonując tej oceny Prezes UOKiK wziął pod uwagę, że o wadze naruszenia decydują dwie grupy okoliczności: dotyczące natury naruszenia i czynników związanych ze specyfiką rynku oraz działalnością przedsiębiorcy.

W kwestii natury naruszenia Prezes UOKiK wyróżnia (i) naruszenia bardzo poważne, do których należy zaliczyć przede wszystkim szczególnie szkodliwe horyzontalne ograniczenia konkurencji, jak również przypadki nadużywania pozycji dominującej mające na celu lub prowadzące do eliminacji konkurencji na rynku, (ii) naruszenia poważne, do których należy zaliczyć przede wszystkim porozumienia horyzontalne niezaliczane do najpoważniejszych naruszeń, porozumienia pionowe wpływające na cenę lub warunki oferowania produktu, przypadki nadużywania pozycji dominującej mające na celu lub prowadzące do istotnego ograniczenia konkurencji lub dotkliwej eksploatacji kontrahentów lub konsumentów, (iii) naruszenia mniej poważne niż wyżej wymienione (naruszenia pozostałe), do których należą m.in. porozumienia wertykalne nie dotyczące ceny lub możliwości odsprzedaży towaru, jak również przypadki nadużywania pozycji dominującej o mniejszej wadze.

W ocenie Prezesa UOKiK naruszenie prawa stwierdzone w tej decyzji jest, ze swej natury, naruszeniem poważnym. Praktyka stosowana przez Krajową Radę Notarialną ma niewątpliwie charakter antykonkurencyjny.

W toku postępowania Prezes UOKiK uznał, iż notariusze chcący otworzyć kancelarię w budynku, w którym już działa inna kancelaria mają istotnie utrudnioną możliwość wyboru miejsca świadczenia usług, przez co nie mogą funkcjonować na rynku w sposób, w jaki mogliby funkcjonować, gdyby przedmiotowe porozumienie nie zostało zawarte.

Z uwagi na powyższe okoliczności wskazujące na samą naturę naruszenia wysokość kary pieniężnej należało określić na poziomie [tajemnica przedsiębiorstwa] przychodu Krajowej Rady Notarialnej.

Wychodząc z założenia, że wymiar kary pieniężnej nakładanej za stosowanie przez przedsiębiorcę praktyk ograniczających konkurencję powinien być uzależniony od wpływu stwierdzonego naruszenia na rynek, Prezes UOKiK rozważył, czy ustalona wyżej wartość kary za stwierdzoną praktykę ograniczającą konkurencję powinna podlegać dalszej modyfikacji. Dokonując tej oceny Prezes UOKiK wziął pod uwagę, co następuje.

Rynek świadczenia usług notarialnych jest rynkiem o znacznych barierach wejścia, które wynikają z przepisów prawa; naruszenie zostało wprowadzone przez Stronę w życie, a kwestionowana zasada obowiązuje w praktyce; naruszenie, którego dopuściła się Krajowa Rada Notarialna ma rzeczywisty wpływ na konkurencję a nie tylko potencjalny. Rzeczywiste szkody, jakie ponieśli uczestnicy były niewielkie, gdyż ograniczenie dotyczyło tylko liczby kancelarii notarialnych w jednym budynku. Brak jest zdaniem Prezesa UOKiK podstaw, by uważać, że skutki zakazanej praktyki, której dopuściła się Krajowa Rada Notarialna są nieodwracalne lub trudne do odwrócenia.

Wobec powyższego Prezes UOKiK uznał, że z uwagi na rzeczywisty wpływ naruszenia na konkurencję, ocenę wpływu naruszenia na rynek, a także na to, iż skutki naruszenia są odwracalne, istnieją podstawy do modyfikacji poziomu kary, jaką należałoby nałożyć na Krajową Radę Notarialną, poprzez 15% podwyższenie kary.

Prezes UOKiK uwzględnił następnie okres trwania naruszenia. Na taką potrzebę wskazuje wprost treść art. 111 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Prezes UOKiK uznał, że okres naruszenia może wpływać na zwiększenie wysokości kary, która wynika z oceny natury naruszenia i czynników związanych ze specyfiką rynku oraz działalnością przedsiębiorcy, jeżeli długotrwałość stosowania praktyki prowadziła do zwielokrotnienia jej negatywnych skutków.

Odnosząc to do rozpatrywanej sprawy Prezes UOKiK uznał, że okres stosowania przez Krajową Radę Notarialną zakwestionowanych zasad należy określić jako długotrwały (kwestionowany przepis obowiązuje 1 stycznia 1998 r.), co uzasadnia wzrost kary o 10%.

Ustalając wysokość nałożonej na Krajową Radę Notarialną kary pieniężnej, Prezes UOKiK wziął również pod uwagę, czy w sprawie występują okoliczności łagodzące lub obciążające.

Zdaniem Prezesa UOKiK, brak jest okoliczności łagodzących. W szczególności należy zauważyć, że Krajowa Rada Notarialna nie zaniechała naruszenia. Nie można także stwierdzić, by w toku postępowania Krajowa Rada Notarialna szczególnie przysłużyła się do jego szybkiego i sprawnego przeprowadzenia. Przez większość okresu prowadzenia postępowania Strona zachowywała się biernie, choć niewątpliwie przekazywała informacje i dokumenty żądane przez Prezesa UOKiK.

W sprawie występują natomiast okoliczności obciążające, które wpływają na ustalenie kary na wyższym poziomie tj.: umyślność działania Krajowej Rady Notarialnej; uprzednie naruszenie zakazu praktyk ograniczających konkurencję. W okresie poprzedzającym wydanie niniejszej decyzji Strona była adresatem prawomocnej decyzji Prezesa UOKiK stwierdzającej naruszenie przez Krajową Radę Notarialną zakazu stosowania praktyk ograniczających konkurencję (Decyzja Nr DDF-31/2002 z dnia 20 maja 2002 r.).

Biorąc pod uwagę występujące w sprawie okoliczności obciążające, Prezes UOKiK uznał, że uzasadnione jest dodatkowe podwyższenie wysokości kary o 15%. [...]

17

Wykaz decyzji w sprawach antymonopolowych oraz w sprawach naruszenia zbiorowych interesów konsumentów wydanych w miesiącach: kwiecień, maj, czerwiec 2010 r.

Użyte na końcu w nawiasie symbole literowe oznaczają decyzje z zakresu:

- A - kontrola koncentracji
- B - porozumienia ograniczające konkurencję
- C - nadużywanie pozycji dominującej
- D - ochrona zbiorowych interesów konsumentów
- E - pozostałe

1. DOK-2/2010, 01.04.2010, Poczta Polska S.A. w Warszawie (C)
2. DKK-32/2010, 01.04.2010, Jastrzębska Spółka Węglowa S.A. w Jastrzębiu Zdroju, Kombinat Koksochemiczny „Zabrze” S.A. w Zabrze (A)
3. RBG-2/2010, 01.04.2010, Spółdzielnia Mieszkaniowa „Warmia” w Lidzbarku Warmińskim (C)

4. RPZ-2/2010, 02.04.2010, Miejski Zakład Zieleni Sp. z o.o. w Ostrowie Wielkopolskim (C)
5. RKT-1/2010, 12.04.2010, Zakład Pulmonologii w likwidacji w Tarnowskich Górach (C)
6. RKT-2/2010, 14.04.2010, Robert K. - A-POST w Tychach (D)
7. DKK-33/2010, 19.04.2010, Mota-Engil Central Europe S.A. w Krakowie, Przedsiębiorstwo Robót Drogowo-Mostowych w Lublinie S.A. w Lublinie (A)
8. RŁO-7/2010, 19.04.2010, Gmina Jędrzejów (C)
9. RŁO-8/2010, 19.04.2010, Gmina Wodzisław (C)
10. RŁO-9/2010, 19.04.2010, „ETNA” Grzegorz D. w Łodzi (D)
11. RŁO-10/2010, 19.04.2010, Gmina Małogoszcz (D)
12. RWA-3/2010, 19.04.2010, Krajowa Rada Notarialna w Warszawie (B)
13. DOK-3/2010, 26.04.2010, Papier-Hurt sp. j. Przedsiębiorstwo Handlowe Bartłomiej C., Marcin K. w Warszawie, Office Pulse B. W. sp. j. w Grodzisku Mazowieckim (B)
14. DKK-34/2010, 26.04.2010, Przedsiębiorstwo Usługowe AB Consulting Sp. z o.o. w Opolu, Przedsiębiorstwo Montażu Konstrukcji Stalowych i Urządzeń Górniczych PEMUG S.A. w Katowicach (A)
15. DKK-35/2010, 26.04.2010, Maire Tecnimont S.p.A w Rzymie i Sofipart S.r.l. w Rzymie (A)
16. RKT-3/2010, 27.04.2010, Opolskie Centrum Rehabilitacji w Korfantowie (C)
17. RKT-4/2010, 28.04.2010, Beskidzka Izba Rzemiosła i Przedsiębiorczości w Bielsku-Białej (B)
18. DKK-36/2010, 29.04.2010, Penta Investments Limited w Limassol, Cypr i Regionalne Przedsiębiorstwo Przemysłu Chłodniczego Iglokrak Sp. z o.o. w Krakowie i Przedsiębiorstwo Przemysłu Spożywczego Lewil Iglokrak Sp. z o.o. w Tarnowie i Chłodnie Śląskie Iglokrak Sp. z o.o. w Wodzisławiu Śląskim (A)
19. RPZ-3/2010, 30.04.2010, Saferoad Polska Sp. z o.o. we Wrocławiu (E)
20. RKR-3/2010, 05.05.2010, Miasto Kraków - Zarząd Cmentarzy Komunalnych (C)
21. DKK-37/2010, 07.05.2010, Invinments Holding B.V. w Rotterdamie, AN.KA Dystrybucja Sp. z o.o. w Warszawie (A)
22. RKT-5/2010, 07.05.2010, Beata W. - Towarzystwo Finansowe Jabeka Beata W. w Gliwicach (D)
23. RKR-4/2010, 07.05.2010, Spółdzielnia Mieszkaniowa „Krakus” w Krakowie (D)
24. RPZ-4/2007, 07.05.2010, Novum Plus Sp. z o.o. w Kaliszu (D)
25. RWR-9/2010, 09.05.2010, Spółdzielnia Mieszkaniowa „Cegielka” we Wrocławiu (C)
26. DKK-38/2010, 10.05.2010, Neonet S.A. we Wrocławiu, Avans Północ Sp. z o.o. w Olsztynie (A)
27. RPZ-5/2010, 10.05.2010, „Jucar Bud” Sp. z o.o. w Piekarach Śląskich (E)
28. DKK-39/2010, 12.05.2010, Spółdzielca Mleczarnia „Spomlek” w Radzynie Podlaskim i Elbląska Spółdzielnia Mleczarska w Elblągu (A)
29. RŁO-11/2010, 12.05.2010, Biuro Doradztwa Gospodarczego „Pretor” Sp. z o.o. w Wieluniu (D)
30. RPZ-6/2010, 12.05.2010, „Intermax Sp. z o.o.” Sp. k. w Poznaniu, Daniel Ż. - F.H.U. „VERIS” w Strzelcach Opolskich, Marek J. - „Sklep Odzieżowy TRĘDŁ” w Bolesławcu, Danuta Cz.-S. - „DAMIŁ-Trans” w Maćkowicach, Ewa Ch. - „EWA” w Sieradzu, „EPOX” Sp. z o.o. w Łodzi, Katarzyna Z. - „PHU BUMIKA” w Gorzowie Wielkopolskim, Małgorzata Ś. - „BAX” w Stargardzie Szczecińskim (B)
31. RLU-2/2010, 13.05.2010, Parafia Rzymskokatolicka p.w. Jezusa Miłosiernego w Czarnej Białostockiej (C)
32. RŁO-12/2010, 14.05.2010, Gmina Drużbice (C)
33. RŁO-13/2010, 17.05.2010, Kolporter e-Biznes Sp. z o.o. w Kielcach (D)
34. DKK-40/2010, 18.05.2010, The Procter & Gamble Company w Cincinnati, USA, „Sara Lee Air Care”, Sara Lee Corporation w Baltimore, USA (A)
35. RKR-5/2010, 19.05.2010, Spółdzielnia Mieszkaniowa „Nowy Prokocim” w Krakowie (D)
36. RPZ-7/2010, 19.05.2010, Visset Sp. z o.o. w Poznaniu (D)
37. DDK-2/2010, 20.05.2010, Sygma Banque Societe Anonyme S.A. Oddział w Polsce w Warszawie (D)
38. DKK-41/2010, 21.05.2010, Eurocash S.A. w Komornikach, LuxCo2 - spółka prawa luksemburskiego (A)
39. RGD-7/2010, 21.05.2010, ENERGA-OBRÓT S.A. w Gdańsku (D)
40. DOK-4/2010, 24.05.2010, TIKKURILA POLSKA S.A. w Dębicy i Castorama Polska Sp. z o.o. w Warszawie i Praktiker Polska Sp. z o.o. w Warszawie (B)
41. DKK-42/2010, 24.05.2010, Neonet S.A. we Wrocławiu, Avans Południe Sp. z o.o. w Zabrzu (A)
42. DDK-3/2010, 25.05.2010, Bank BPH S.A. w Krakowie (D)
43. DKK-43/2010, 25.05.2010, KOPEX S.A. w Katowicach, Rybnicka Fabryka Maszyn „Ryfama” S.A. w Rybniku (A)
44. RBG-3/2010, 25.05.2010, Gmina Miasto Olsztyn (E)
45. RKT-6/2010, 26.05.2010, Cezary L., Maciej S. - „SPRINTER” s.c. w Warszawie (D)
46. RKR-6/2010, 26.05.2010, „Univers Art” Sp. z o.o. w Krakowie (D)
47. RLU-3/2010, 26.05.2010, Wikana S.A. w Lublinie (D)
48. DKK-44/2010, 28.05.2010, Neapco Holdings, LLC w Wilmington, Delaware (USA), Tedrive Poland Sp. z o.o. w Praszce (A)
49. RWR-11/2010, 28.05.2010, Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. we Wrocławiu (C)
50. RWR-12/2010, 28.05.2010, Wrocławska Wyższa Szkoła Informatyki Stosowanej we Wrocławiu (D)
51. RKT-7/2010, 31.05.2010, Wojewódzki Specjalistyczny Zespół Neuropsychiatryczny im. Św. Jadwigi w Opolu (C)
52. RKR-7/2010, 31.05.2010, Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej S.A. w Nowym Sączu (C)
53. RŁO-14/2010, 31.05.2010, Gmina Brójce (C)
54. RKT-8/2010, 07.06.2010, Eurocomm pl Sp. z o.o. w Rudzie Śląskiej (D)
55. RLU-4/2010, 08.06.2010, Nordea Polska Towarzystwo Ubezpieczeń na Życie S.A. w Warszawie (D)
56. RLU-5/2010, 08.06.2010, Barbara Danuta G. i Dariusz K. - Agencja „Dominium” s.c. - pośrednictwo w obrocie nieruchomości w Białymstoku (D)
57. DKK-45/2010, 09.06.2010, Przedsiębiorstwo Górnicze „Silesia” Sp. z o.o. w Czechowicach-Dziedzicach, Kompania Węglowa S.A. w Katowicach (KW „Brzeszcze-Silesia” Ruch II) (A)

58. DKK-46/2010, 09.06.2010, PL Holdings S.a.r.l. w Luksemburgu, WestLB Bank Polska S.A. w Warszawie (A)
59. DKK-47/2010, 09.06.2010, Inter-Consult S.A. w Poznaniu, C&C Partners Telecom Sp. z o.o. w Lesznie, Telplus Sp. z o.o. w Poznaniu (A)
60. DKK-48/2010, 09.06.2010, Axel Springer AG w Berlinie (Niemcy), Ringier AG w Zofingen (Szwajcaria), Spółka Holdingowa JV w Szwajcarii (A)
61. DKK-49/2010, 09.06.2010, UAB EVA GRUPĖ w Wilnie (Litwa), Zakłady Przemysłu Cukierniczego Mieszkowski S.A. w Warszawie (A)
62. RBG-4/2010, 10.06.2010, Zielen Miejska Sp. z o.o. w Bydgoszczy (C)
63. RGD-8/2010, 10.06.2010, Gmina Police (C)
64. RBG-5/2010, 11.06.2010, Alicja N.-S. - Komunalny Zakład Usługowy „Al-Bis” w Biskupcu, Iwona S. - Zakład Usług Pogrzebowych „Market” w Olsztynie (B)
65. RŁO-15/2010, 11.06.2010, Gmina Andrespol (D)
66. RWA-4/2010, 11.06.2010, Forminx Finance Sp. z o.o. w Warszawie (E)
67. RKR-8/2010, 14.06.2010, Mielecka Spółdzielnia Mieszkaniowa w Mielcu (C)
68. DKK-50/2010, 15.06.2010, Werner Söderström Osakeyhtiö w Helsinkach, Finlandia, Young Digital Planet S.A. w Gdańsku (A)
69. DKK-51/2010, 15.06.2010, FIAT Powertrain Technologies S.p.A. w Turynie (Włochy), FIAT - GM Powertrain Polska Sp. z o.o. w Bielsku-Białej (A)
70. RBG-6/2010, 16.06.2010, Barbara K. - Biuro Nieruchomości i Reklamy Investing w Elblągu, Grzegorz B. - Agencja Nieruchomości s.c. Grzegorz B., Anna K. w Elblągu, Anna K. - Agencja Nieruchomości s.c. Grzegorz B., Anna K. w Elblągu, Piotr G. - Cargos w Elblągu, Jerzy B. - Elbląska Giełda Nieruchomości „Centrum” w Elblągu, Elżbieta J. - „Stator” Nieruchomości - Pośrednictwo w Elblągu, Ewa B. - Nieruchomości „Posesja” Kupno - Sprzedaż - Wynajem w Elblągu, Jarosław K. - BPN - Biuro Pośrednictwa Nieruchomości w Elblągu (B)
71. RLU-6/2010, 16.06.2010, „Astro” Sp. z o.o. w Lublinie (D)
72. RPZ-8/2010, 16.06.2010, Projekcja Sp. z o.o. we Wrocławiu, AV Multimedia M., W. sp.j. w Kielcach, Nordweco Sp. z o.o. w Szczecinie, Tomasz W. oraz Cezary S. - Centrum Projektacji Multimedialnych s.c. w Warszawie, Adam B. - „AV Projekt” w Psarach Małych (B)
73. RBG-7/2010, 17.06.2010, Miejska Kolej Liniowa Karpacz Sp. z o.o. w Karpaczu (D)
74. RKT-9/2010, 17.06.2010, Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Wodzisławiu Śląskim (D)
75. DKK-52/2010, 18.06.2010, Dopio Sp. z o.o. w Warszawie, Towarzystwo Gospodarcze BEWA Sp. z o.o. w Piaskach (A)
76. DKK-53/2010, 18.06.2010, Rabat Pomorze S.A. w Pruszczu Gdańskim, Centrum Dystrybucja Sp. z o.o. w Łodzi (A)
77. DKK-54/2010, 18.06.2010, Andrzej W. w Zawierciu, Małgorzata W. w Zawierciu, Michał W. w Zawierciu PREMIERE Doradztwo Finansowe i Filmowe w Warszawie, Tomasz W. GRUPA PLUS w Piasecznie, Przedsiębiorstwo Instalacji Przemysłowych INSTAL-LUBLIN S.A. w Lublinie (A)
78. RKT-10/2010, 18.06.2010, Wodociągi Ziemi Cieszyńskiej Sp. z o.o. w Ustroniu (E)
79. DKK-55/2010, 21.06.2010, 2 Sisters Property B.V. w Cuijk (Holandia), Storteboom Group B.V. w Kornhorn (Holandia) (A)
80. DKK-56/2010, 21.06.2010, Arval Service Lease Polska Sp. z o.o. w Warszawie, Daimler Fleet Management Polska Sp. z o.o. w Warszawie (A)
81. RKR-9/2010, 21.06.2010, Bank BPH S.A. w Krakowie (poprzednio: GE Money Bank S.A. w Gdańsku) (D)
82. RWR-13/2010, 21.06.2010, Esc.pl Sp. z o.o. w Gdańsku (D)
83. DKK-57/2010, 22.06.2010, KGHM Polska Miedź S.A. w Lublinie, BIPROMET S.A. w Katowicach (A)
84. RBG-8/2010, 23.06.2010, Bank Ochrony Środowiska S.A. w Warszawie (D)
85. RKT-11/2010, 25.06.2010, Zakład Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Prudniku (D)
86. RLU-7/2010, 25.06.2010, Dorota G. i Mirosław G. - „Grabowscy Nieruchomości” s.c. w Białymstoku (D)
87. RLU-8/2010, 25.06.2010, Paweł M. - EnterNet w Dęblinie (D)
88. RPZ-9/2010, 25.06.2010, Anna Sz. - PPUH „Andafil” w Buku (D)
89. RPZ-10/2010, 25.06.2010, Infinity Sp. z o.o. w Poznaniu (D)
90. DKK-58/2010, 28.06.2010, Eurovia Polska S.A. w Bielaniech Wrocławskich, Łużycka Kopalnia Bazaltu „Księginki” S.A. w Lubaniu
91. DOK-5/2010, 28.06.2010, Krajowa Izba Biegłych Rewidentów w Warszawie (E)
92. RKR-10/2010, 28.06.2010, Towarzystwo Ubezpieczeń na Życie „Warta” S.A. w Warszawie (D)
93. RKT-12/2010, 29.06.2010, Przedsiębiorstwo Inżynierii Komunalnej Sp. z o.o. w Pszczynie (D)
94. RŁO-16/2010, 29.06.2010, Gmina Drużbice (D)
95. DKK-59/2010, 30.06.2010, Coltex Rogala sp. j. w Gdańsku, Star Telecom Sp. z o.o. w Lublinie, Coltex St. Sp. z o.o. w Gdańsku (A)
96. RKT-13/2010, 30.06.2010, „Eurokurier” Sp. z o.o. w Tarnowskich Górach (D)

18**WYROK**

z dnia 15 kwietnia 2010 r.

w sprawie z odwołania „PKP Przewozy Regionalne” Sp. z o.o. w Warszawie przeciwko Prezesowi UOKiK
(Sygn. akt XVII Ama 48/09)

Sąd Okręgowy w Warszawie, Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, po rozpoznaniu w dniu 15 kwietnia 2010 r. w Warszawie na rozprawie sprawy z odwołania „PKP Przewozy Regionalne” Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów o naruszenie zbiorowych interesów konsumentów i nałożenie kary pieniężnej na skutek odwołania „PKP Przewozy Regionalne” Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie od decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 31 grudnia 2008 r., Nr RKT-108/2008:

I. oddala odwołanie,

II. zasądza od powódki na rzecz pozwanego kwotę 720 zł (siedemset dwadzieścia złotych) tytułem kosztów zastępstwa procesowego.

UZASADNIENIE

Decyzją Nr RKT-108/2008 z dnia 31 grudnia 2008 r. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: Prezes UOKiK), po przeprowadzeniu postępowania w sprawie praktyki naruszających zbiorowe interesy konsumentów przeciwko PKP Przewozy Regionalne Sp. z o.o. (dalej: PKP):

- I. na podstawie art. 27 ust. 1 i 2 ustawy z 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331 ze zm.) uznał za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów określoną w art. 24 ust. 1 i 2 ww. ustawy bezprawne działanie PKP polegające na ograniczeniu prawa konsumenta do zmiany umowy przewozu poprzez zamieszczenie w treści Regulaminu przewozu osób, rzeczy i zwierząt „PKP Przewozy Regionalne” postanowienia o brzmieniu: „Zmiana umowy przewozu po rozpoczęciu terminu ważności biletu w relacji do 100 km jest możliwa w przypadku: przejścia do wyższej klasy wagonu i/lub kategorii pociągu, zmiany drogi przewozu na dłuższą lub przejazdu poza stację przeznaczenia tą samą lub dłuższą drogą”, co nastąpiło z naruszeniem art. 17 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (Dz. U. z 2000 r. Nr 50, poz. 601 ze zm.) i stwierdził zaniechanie jej stosowania z dniem 21 kwietnia 2008 r.
- II. na podstawie art. 27 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów uznał za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów określoną w art. 24 ust. 1 i 2 tej ustawy bezprawne działanie PKP polegające na ograniczeniu prawa konsumenta do odstąpienia od umowy przewozu i uzyskania zwrotu należności stosownego do niewykorzystanego świadczenia przewozowego po potrąceniu odstępnego poprzez zamieszczenie w ww. Regulaminie postanowienia o brzmieniu: „Podróżny z jednorazowym biletem na przejazd w relacji do 100 km, który zamierza rozpocząć przejazd ze stacji pośredniej, położonej na drodze przewozu jest zobowiązany do nabycia w kasie biletowej lub w pociągu (na zasadach określonych w §10 ust. 19 Regulaminu), nowego biletu na faktyczny przejazd. Posiadany przez podróżnego poprzedni bilet nie podlega zwrotowi. Rozpoczęcie przejazdu od stacji pośredniej położonej na drodze przewozu jest traktowane jak przerwa w podróży.”, co nastąpiło z naruszeniem art. 17 ust. 1 i 4 ustawy Prawo przewozowe i stwierdził zaniechanie jej stosowania z dniem 29 września 2008 r.
- III. na podstawie art. 26 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów uznał za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów określoną w art. 24 ust. 1 i 2 tej ustawy bezprawne działanie PKP polegające na wyłączeniu prawa konsumenta do zmiany umowy przewozu w efekcie zamieszczenia w ww. Regulaminie postanowienia o brzmieniu: „Zmiana umowy przewozu w zakresie terminu wyjazdu na podstawie biletów jednorazowych w relacjach do 100 km po rozpoczęciu terminu ważności nie jest możliwa”, co nastąpiło z naruszeniem art. 17 ust. 1 i 2 ustawy Prawo przewozowe i nakazał zaniechanie jej stosowania.
- IV. na podstawie art. 26 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów uznał za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów określoną w art. 24 ust. 1 i 2 tej ustawy bezprawne działanie PKP polegające na wyłączeniu prawa konsumenta do uzyskania zwrotu należności stosownego do niewykorzystanego świadczenia przewozowego po potrąceniu odstępnego poprzez zamieszczenie w ww. Regulaminie postanowienia o brzmieniu: „Nie dokonuje się zwrotu należności za bilet w relacji do 100 km: całkowicie niewykorzystany wydany na przejazd T, w razie rezygnacji z przejazdu „tam” na podstawie biletu T/P, po rozpoczęciu terminu jego ważności.”, co nastąpiło z naruszeniem art. 17 ust. 4 ustawy Prawo przewozowe i nakazał zaniechanie jej stosowania.
- V. na podstawie art. 27 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów uznaje się za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów określoną w art. 24 ust. 1 i 2 tej ustawy bezprawne działanie „PKP Przewozy Regionalne” Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie polegające na wyłączeniu prawa konsumenta do uzyskania zwrotu należności stosownego do nie wykorzystanego świadczenia przewozowego po potrąceniu odstępnego poprzez zamieszczenie w ww. Regulaminie postanowienia o brzmieniu: „Kasa prowadząca sprzedaż danego rodzaju biletów okresowych i innych na przejazdy wielokrotne, dokonuje zwrotu należności za: całkowicie niewykorzystany bilet turystyczny. Nie zwraca się należności za bilet turystyczny po rozpoczęciu terminu jego ważności.”, co nastąpiło z naruszeniem art. 17 ust. 4 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe i stwierdza się zaniechanie jej stosowania z dniem 29 września 2008 r.
- VI. na podstawie art. 27 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów uznał za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów określoną w art. 24 ust. 1 i 2 ustawy bezprawne działanie PKP polegające na zamieszczeniu w ww. Regulaminie postanowienia o brzmieniu: „W przypadku braku dyspozycji w sprawie dalszego postępowania z przesyłką - przesyłka podlega likwidacji po upływie 10 dni od terminu odbioru przesyłki, nie wcześniej niż po upływie 5 dni od zawiadomienia osoby uprawnionej o zamierzonej likwidacji.”, w którym termin przechowywania przesyłek konduktorskich przed przystąpieniem do ich zniszczenia określono w wymiarze naruszającym art. 58 ust. 3 pkt 2 ustawy Prawo przewozowe, i stwierdził zaniechanie jej stosowania z dniem 29 września 2008 r.

Za powyższe działania, na podstawie art. 106 ust. 1 pkt 4 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, Prezes UOKiK w decyzji w pkt VII nałożył na PKP karę pieniężną wysokości 100.000 zł. Na podstawie art. 77 ust. 1 w związku z art. 80 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów obciążył PKP kosztami przeprowadzonego postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów i zobowiązał PKP do zwrotu na rzecz Prezesa UOKiK kwoty 29 zł.

Wydając ww. decyzję Prezes UOKiK dokonał następujących ustaleń i ocen.

Prezes UOKiK ustalił, że PKP jest największym kolejowym przewoźnikiem pasażerskim w Polsce. W ramach swojej działalności prowadzi: przewozy regionalne pociągami osobowymi i pociągami ekspresowymi, przewozy międzywojewódzkie pociągami ekspresowymi, kursującymi między większymi miastami i regionami turystycznymi w kraju, przewozy międzynarodowe w ruchu dalekobieżnym i przygranicznym, przewozy pociągami na indywidualne zamówienia, obsługę transportową imprez i uroczystości o charakterze masowym -współpracę z innymi przewoźnikami w zakresie: wzajemnej sprzedaży biletów, bieżącej informacji pasażerów, obsługi technicznej taboru.

Prezes UOKiK ustalił, że zgodnie z ustawą z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe, każdy przewoźnik ustala własne taryfy i regulaminy przewozu. W związku z tym od dnia 01.08.2006 r. Uchwałą Nr 218/2006 Zarządu „PKP Przewozy Regionalne” Sp. z o.o. z dnia 05.07.2006 r. została ustalona Taryfa na przewóz osób, rzeczy i zwierząt „PKP Przewozy Regionalne” (TP-PR). Zaś od dnia 17.09.2007 r. Uchwałą Nr 266/2007 Zarządu „PKP Przewozy Regionalne” Sp. z o.o. z dnia 17.07.2007 r. został ustalony Regulamin przewozu osób, rzeczy i zwierząt „PKP Przewozy Regionalne” (RPO-PR).

Regulamin przewozu osób, rzeczy i zwierząt „PKP Przewozy Regionalne” ma zastosowanie do przewozu osób, rzeczy i zwierząt w komunikacji krajowej i zawiera przepisy porządkowe oraz określa warunki obsługi podróżnych oraz przewozu osób, rzeczy, zwierząt pod opieką podróżnego, przesyłek konduktorskich oraz przesyłek z hasłem „na ratunek życia”. Regulamin przewozu osób, rzeczy i zwierząt „PKP Przewozy Regionalne” określa również rodzaje dokumentów przewozu, terminy ważności biletów, zasady organizacji sprzedaży i warunki korzystania z dokumentów przewozu. Ponadto zawarte są w nim zasady postępowania w przypadku zmiany umowy przewozu lub rezygnacji z przejazdu (-ów), kontroli dokumentów przewozu, przejazdu bez odpowiedniego dokumentu przewozu i/lub ważnego dokumentu poświadczającego uprawnienie do bezpłatnego albo ulgowego przejazdu. Regulamin przewozu osób, rzeczy i zwierząt „PKP Przewozy Regionalne” zawiera także warunki przechowywania i wydawania rzeczy z przechowalni, tryb składania i terminy rozpatrywania reklamacji i wzory druków. Regulamin przewozu osób, rzeczy i zwierząt „PKP Przewozy Regionalne” stosuje się łącznie z Taryfą.

Prezes UOKiK ustalił, że z postanowieniami Regulaminu podróży mogą zapoznać się bezpłatnie w każdej kasie biletowej, w punktach informacji dla podróżnych na dużych stacjach, w siedzibie „PKP Przewozy Regionalne” Sp. z o.o. bądź każdego z Zakładów Przewozów Regionalnych znajdujących się w miastach wojewódzkich. Ponadto Regulamin jest dostępny na stronie internetowej „PKP Przewozy Regionalne” Sp. z o.o. (www.pr.pkp.pl). Istnieje również możliwość uzyskania informacji telefonicznie w 92 miejscowościach w Polsce, w których uruchomiona jest telefoniczna informacja dla podróżnych.

Prezes UOKiK ustalił, że w Regulaminie zawarte były następujące postanowienia: §12 ust. 13 o brzmieniu: „Zmiana, umowy przewozu po rozpoczęciu terminu ważności biletu w relacji do 100 km jest możliwa w przypadku: przejścia do wyższej klasy wagonu i/lub kategorii pociągu, zmiany drogi przewozu na dłuższą lub przejazd poza stację przeznaczenia tą samą lub dłuższą drogą”, §12 ust. 14 o brzmieniu: „Podróżny z jednorazowym biletem na przejazd w relacji do 100 km, który zamierza rozpocząć przejazd ze stacji pośredniej, położonej na drodze przewozu jest zobowiązany do nabycia w kasie biletowej lub w pociągu (na zasadach określonych w §10 ust. 19 Regulaminu nowego biletu na faktyczny przejazd. Posiadany przez podróżnego poprzedni bilet nie podlega zwrotowi. Rozpoczęcie przejazdu od stacji pośredniej położonej na drodze przewozu traktowane jest jak przerwa a w podróży”, §12 ust. 19 pkt o brzmieniu: „Zmiana umowy przewozu w zakresie terminu wyjazdu na podstawie biletów jednorazowych w relacjach do 100 km - po rozpoczęciu terminu ważności nie jest możliwa”, §14 ust. 2 o brzmieniu: „Nie dokonuje się zwrotu należności za bilet w relacji do 100 km: całkowicie niewykorzystany wydany na przejazd „T” w razie rezygnacji z przejazdu „tam” na podstawie biletu „T/P” po rozpoczęciu terminu jego ważności”, §15 ust. 6 pkt 1b o brzmieniu: „Kasa prowadząca sprzedaż danego rodzaju biletów okresowych i innych na przejazdy wielokrotne, dokonuje zwrotu należności za: całkowicie niewykorzystany bilet turystyczny. Nie zwraca się należności za bilet turystyczny po rozpoczęciu terminu jego ważności”, §21 ust. 14 o brzmieniu: „W przypadku braku dyspozycji w sprawie dalszego postępowania z przesyłką, przesyłka podlega likwidacji po upływie 10 dni od terminu odbioru przesyłki, nie wcześniej niż po upływie 5 dni od zawiadomienia osoby uprawnionej o zamierzonej likwidacji.”.

Prezes UOKiK ustalił, że w związku z powzięciem przez PKP, na skutek działań Prezesa UOKiK, wątpliwości dotyczących warunków dokonywania zmiany umowy przewozu lub wymiany biletu w relacji do 100 km, PKP pismem z dnia 5 maja 2008 r. wyjaśniła swoim jednostkom organizacyjnym, że po rozpoczęciu ważności biletu w relacji do 100 km zmiany umowy przewozu lub wymiany można dokonać w ciągu całego czasu ważności biletu.

Prezes UOKiK ustalił, że PKP wprowadziła zmiany do Regulaminu w zakresie postanowień, których dotyczyło postępowanie. Prezes UOKiK ustalił, że 18 marca 2008 r. Zarząd „PKP Przewozy Regionalne” Sp. z o.o. podjął Uchwałę Nr 86/2008 w sprawie zmiany nr 1 Regulaminu przewozu osób, rzeczy i zwierząt „PKP Przywozy Regionalne” (RPO-PR), która weszła w życie od dnia 21 kwietnia 2008 r. Prezes UOKiK ustalił, że ww. uchwałą nr 1: wykreślone postanowienia §12 ust. 13 Regulaminu, postanowienie §14 ust. 2 Regulaminu otrzymał brzmienie: §14 ust.2 Regulaminu uzyskał brzmienie: „Nie dokonuje się zwrotu należności za bilet w relacji do 100 km: całkowicie niewykorzystany wydany na przejazd „T”, w razie rezygnacji z przejazdu „tam” na podstawie biletu „T/P” i po rozpoczęciu terminu jego ważności, z zastrzeżeniem postanowień ust. 4, 4a, 5, 11 i 14”.

Prezes UOKiK ustalił także, że PKP dopuściła zatem możliwość zwrotu opłaty za bilet w relacji do 100 km po rozpoczęciu terminu jego ważności, gdy został: zakupiony w przedsprzedaży, zwrócony nie później niż przed upływem trzech godzin, licząc od godziny zakupu biletu w kasie biletowej (co dotyczy biletów zakupionych w dniu wyjazdu). Przez zapis „zwrócony” przewoźnik rozumie przy tym uzyskanie przez podróżnego w ciągu wspomnianych trzech godzin odpowiedniego poświadczenia na bilecie o całkowitej lub częściowej rezygnacji z przejazdu, na warunkach określonych w §14 ust. 1 pkt 1 Regulaminu. W dniu 9 września 2008 r. Zarząd „PKP Przewozy Regionalne” Sp. z o.o. podjął Uchwałę nr 3 Regulaminu przewozu osób, rzeczy i zwierząt „PKP Przywozy Regionalne” (RPO-PR), która weszła w życie od dnia 29 września 2008 r.

Prezes UOKiK ustalił, że ww. uchwałą nr 3: zmienione zostały zasady i warunki korzystania z biletów jednorazowych odległość do 100 km. Nowe postanowienia Regulaminu w tym zakresie zostały ustalone zmianą nr 3 i weszły w życie od dnia 29 września 2008 r. W odniesieniu do biletów wydawanych w relacjach na odległość do 100 km wprowadzono pojęcie „terminu wyjazdu”, określonego jako trzygodzinna strefa czasowa, rozpoczynająca się od godziny zakupu biletu lub godziny wskazanej przez podróżnego (nowe postanowienia §7 ust. 4 Regulaminu). Bilet zawiera informację „Wyjazd w ciągu 3 godz. od...”. Przejazd powinien rozpocząć się we wskazanym na bilecie terminie wyjazdu. Jako że został zniesiony zakaz dotyczący przerw w podróży przy przejeździe na podstawie biletów do 100 km (dotychczasowe postanowienia §7 ust. 6 i 7 statujące ten zakaz usunięto zmianą nr 3), w terminie ważności takiego biletu można dokonywać wielokrotnych przerw w podróży. Niemniej jednak ukończenie podróży musi nastąpić najpóźniej do godziny 24:00 dnia ważności biletu.

§14 ust. 1 uzyskał następujące brzmienie: „Podróżny może odstąpić od umowy przewozu przed rozpoczęciem podróży, albo na stacji zatrzymania pociągu na drodze przewozu”; §14 ust. 2 uzyskał następujące brzmienie: „Warunkiem zwrotu należności za częściowo lub całkowicie niewykorzystany bilet jednorazowy na przejazd jest uzyskanie przez podróżnego odpowiedniego poświadczenia tego biletu. Poświadczenia dokonują osoby upoważnione przez przewoźnika: w dowolnej stacji miejscowości wyjazdu lub w dowolnej stacji miejscowości nabycia biletu - przed upływem terminu wyjazdu w przypadku biletu na odległość do 100 km lub w pierwszym dniu ważności biletu na odległość powyżej 100 km, w razie całkowitej rezygnacji z przejazdu na podstawie biletu „TAM” lub „T/P”, albo w razie rezygnacji z przejazdu w kierunku „tam” lub w kierunku „z powrotem”, na podstawie biletu „T/P” (...) w pociągu, w razie rezygnacji z przejazdu do stacji przeznaczenia wskazanej na bilecie (...) na stacji wyjazdu powrotnego na podstawie biletu na przejazd „T/P”: w dniu ważności biletu - w razie rezygnacji z przejazdu „z powrotem” w relacjach do 100 km, najpóźniej w przedostatnim dniu ważności biletu - w razie rezygnacji z przejazdu „z powrotem” w relacjach powyżej 100 km”.

Prezes UOKiK ustalił, że zgodnie z nowymi postanowieniami §14 ust. 2 Regulaminu podróżny ma prawo do całkowitej rezygnacji z przejazdu przed upływem terminu wyjazdu wskazanym na bilecie. Warunkiem zwrotu należności jest uzyskanie odpowiedniego poświadczenia biletu. Jeżeli na stacji wyjazdu nie ma kasy lub kasa jest nieczynna, zwrotu należności za całkowicie niewykorzystany bilet można dochodzić w drodze reklamacji, na zasadach określonych w postanowieniach §26-27 Regulaminu. Zmiany umowy przewozu w zakresie zmiany terminu wyjazdu zostały ujęte w nowych postanowieniach §12 ust. 9 i 10 Regulaminu, zaś §12 ust. 9 Regulaminu uzyskał następującą treść: „Podróżny z biletem jednorazowym, który zamierza wyjechać w terminie późniejszym powinien zgłosić się na stacji wyjazdu lub na dowolnej stacji miejscowości nabycia biletu w cel dokonania zmiany. W przypadku biletów na odległość: do 100 km - kasa biletowa dokonuje wymiany biletu, najpóźniej przed upływem terminu wyjazdu, wskazanym na bilecie, powyżej 100 km - kasa biletowa zamieszcza na czołowej stronie biletu zapis „Wyjazd w dniu...”, potwierdzony datownikiem kasy i podpisem. Zmiany można dokonać najpóźniej w pierwszym dniu ważności biletu. Zmiana terminu wyjazdu nie przedłuża terminu ważności biletu.” §12 ust. 10 otrzymał następującą treść: „W przypadku rozpoczęcia przejazdu przed wskazanym na posiadanym bilecie jednorazowym terminem wyjazdu lub terminem ważności biletu podróżny zobowiązany jest zgłosić się do kierownika pociągu (...) w celu dokonania legalizacji w zakresie zmiany terminu wyjazdu (...)” Prezes UOKiK ustalił, że zgodnie z nowym Regulaminem w przypadku zmiany umowy przewozu przed rozpoczęciem podróży, podróżny powinien zgłosić się do kasy biletowej celem dokonania wymiany biletu, a w razie konieczności zmiany umowy po rozpoczęciu podróży - dokonać stosownego poświadczenia biletu w pociągu (postanowienia §12 ust. 5 Regulaminu w aktualnym brzmieniu).

Usunięto z Regulaminu postanowienie zawarte dotychczas w §12 ust. 14, zatem nie obowiązuje już zakaz przerw w podróży realizowanej na podstawie biletów na odległość do 100 km, §15 Regulaminu otrzymał nowe brzmienie - odnośnie biletów turystycznych postanowiono, że za całkowicie niewykorzystany bilet turystyczny, zwrócony nie później niż przed upływem drugiej godziny terminu jego ważności, przewoźnik będzie zwracał zapłaconą należność po potrąceniu 15% odstępnego (nowe postanowienia §15 ust. 1 pkt 2 Regulaminu). Zgodnie z postanowieniami §47 ust. 3 dla Taryfy na przewóz osób rzeczy i zwierząt „PKP Przewozy Regionalne” (TP-PR), w nowym brzmieniu, termin ważności biletu turystycznego wydane: w dniu roboczym poprzedzającym bezpośrednio kolejno po sobie następujące dni wolne od pracy rozpoczyna się od godz. 18:00 tego dnia, w dniu wolnym od pracy - rozpoczyna się od godziny sprzedaży, w przedsprzedaży - rozpoczyna się od godz. 18:00 w dniu roboczym poprzedzającym bezpośrednio kolejno po sobie następujące dni wolne od pracy. Bilet turystyczny wydaje się na życzenie podróżnego, który wskazuje datę rozpoczęcia ważności biletu.

§21 ust. 14 pkt 1 uzyskał brzmienie: „W przypadku braku dyspozycji w sprawie dalszego postępowania z przesyłką - przesyłka podlega likwidacji po upływie 30 dni od terminu odbioru przesyłki, nie wcześniej niż po upływie 10 dni od zawiadomienia osoby uprawnionej o zamierzonej likwidacji.”

Prezes UOKiK ustalił, że zmiana nr 1 Regulaminu (dokonana uchwałą Zarządu PKP Przewozy Regionalne Sp. z o.o. z 18 marca 2008 r.) została podana do wiadomości publicznej w sposób zwyczajowo przyjęty. W dniu 14 kwietnia 2008 r. PKP skierowało w tej sprawie do swoich jednostek wykonawczych pismo, polecając przekazać stosowną informację wszystkim zainteresowanym. Informacje dla podróżnych o wprowadzonej zmianie zamieszczone zostały niezwłocznie na tablicach ogłoszeń i w innych miejscach do tego wyznaczonych na stacjach. Informacje z zakresu zmiany nr 3 Regulaminu zostały przekazane pracownikom jednostek wykonawczych PKP w dniu 23 września 2008 r. na specjalnie zorganizowanym spotkaniu, następnie stosowne informacje dla podróżnych zamieszczono na tablicach ogłoszeń lub w innych miejscach do tego wyznaczonych na stacjach. Ponadto w dniu 25 września 2008 r. PKP skierowało do swoich jednostek wykonawczych pismo polecając w nim m.in., by w okresie do dnia 13 października 2008 r. kłaść większy nacisk na informowanie podróżnych o wprowadzonych zmianach, niż na ich egzekwowanie. Do końca października 2008 r. w pociągach posiadających instalacje rozgłoszeniowe, uruchamianych przez PKP, wygłaszane były komunikaty, że w Regulaminie nastąpiły zmiany, a szczegółowych informacji w ich zakresie udziela drużyna konduktorska. Stosowna informacja o zmianie od dnia 29 września 2008 r. postanowień Regulaminu wraz z jego aktualnym tekstem jest dostępna także na stronie internetowej przewoźnika.

W odniesieniu do praktyki opisanej w pkt I decyzji: Prezes UOKiK ocenił, że §12 ust. 13 Regulaminu o treści: „Zmiana, umowy przewozu po rozpoczęciu terminu ważności biletu w relacji do 100 km jest możliwa w przypadku: przejścia do wyższej klasy wagonu i/lub kategorii pociągu, zmiany drogi przewozu na dłuższą lub przejazd poza stację przeznaczenia tą samą lub dłuższą drogą.” narusza art. 17 ust. 1 i 2 ustawy Prawo przewozowe, albowiem ogranicza prawa konsumenta do zmiany umowy przewozu przez wykluczenie możliwości zmiany umowy przewozu w zakresie terminu odjazdu. Prezes UOKiK podniósł, że art. 17 Prawa przewozowego nie powołuje się na przesłankę rozpoczęcia terminu ważności biletu, mowa w nim o prawie do zmiany umowy przed rozpoczęciem podróży albo w miejscu zatrzymania środka transportowego na drodze przewozu.

Prezes UOKiK ocenił, że na skutek ww. postanowienia konsumenci narażeni zostali na realne i wymierne straty o charakterze finansowym, albowiem podróżni na trasach do 100 km nie mogli liczyć na uzyskanie zwrotu części należności za bilet w sytuacji, gdyby zmiana umowy przewozu, np. w efekcie zmiany klasy wagonu na niższą lub skrócenia drogi przejazdu, spowodowała obniżenie ceny należnej przewoźnikowi za zrealizowane świadczenie przewozowe. Rozliczenie takie powinno nastąpić zgodnie z art. 17 ust. 3 Prawa przewozowego. Postanowienie to, w ocenie Prezesa UOKiK, mogło ponadto wprowadzać konsumentów w błąd co do jego uprawnień wynikających z ww. ustawy Prawo przewozowe.

Prezes UOKiK ocenił, że zarzucane praktyka była wymierzona we wszystkich rzeczywistych i potencjalnych konsumentów korzystających z usług przewozu osób koleją świadczonych przez PKP na terenie całego kraju, zatem w niniejszej sprawie naruszony został interes publiczny.

Prezes UOKiK ocenił, że PKP zaniechała stosowania zarzucanej praktyki, albowiem dniu 18 marca 2008 r. Zarząd „PKP Przewozy Regionalne” Sp. z o.o. podjął Uchwałę Nr 86/2008 w sprawie zmiany nr 1 Regulaminu przewozu osób, rzeczy i zwierząt „PKP Przewozy Regionalne” (RPO-PR), która weszła w życie od 21 kwietnia 2008 r. Na mocy tej uchwały §12 ust. 13 został wykreślony w całość postanowień Regulaminu.

W odniesieniu do praktyki opisanej w pkt II decyzji: Prezes UOKiK ocenił, że §12 ust. 14 o treści „Podróżny z jednorazowym biletem na przejazd w relacji do 100 km, który zamierza rozpocząć przejazd ze stacji pośredniej, położonej na drodze przewozu jest zobowiązany do nabycia w kasie biletowej lub w pociągu (na zasadach określonych w §10 ust. 19 Regulaminu) nowego biletu na faktyczny przejazd. Posiadany przez podróżnego poprzedni bilet nie podlega zwrotowi. Rozpoczęcie przejazdu od stacji pośredniej położonej na drodze przewozu traktowane jest jak przerwa w podróży.” jest niezgodny z art. 17 ust. 1 ustawy Prawo przewozowe, pozbawia bowiem podróżnego uprawnienia do zmiany bądź odstąpienia od umowy przewozu i pozbawia konsumenta możliwości uzyskania zwrotu należności za niewykorzystane świadczenie. Prezes UOKiK podniósł, że konsekwencją tego zapisu jest, że podróżny z jednorazowym biletem na przejazd do 100 km, który zamierzał rozpocząć przejazd ze stacji pośredniej, położonej na drodze przewozu, był zmuszony do zakupu kolejnego biletu, a mając na uwadze, że nie mógł zwrócić pierwszego biletu, zapłacić musiał podwójną cenę za jedno świadczenie przewozowe.

Prezes UOKiK ocenił, że praktyka ta narusza zbiorowe interesy konsumentów, konsumenci bowiem narażeni zostają na rzeczywiste i wymierne straty finansowe. PKP wykluczyło bowiem możliwość uzyskania zwrotu należności za bilet nabyty przez podróżnego wówczas, gdy zmienił on plany i podjął decyzję o rozpoczęciu podróży nie ze stacji wskazanej na bilecie, lecz ze stacji pośredniej położonej na drodze przewozu. Podróżny nie mógł uzyskać zwrotu należności za bilet. Ponadto część konsumentów mogła zostać wprowadzona w błąd co do ich uprawnień wynikających z art. 17 Prawa przewozowego i zaniechać próby skorzystania z przysługującego im prawa do uzyskania zwrotu należności.

Prezes UOKiK ocenił, że zarzucana praktyka była wymierzona we wszystkich rzeczywistych i potencjalnych konsumentów korzystających z usług przewozu osób koleją świadczonych przez PKP na terenie całego kraju, zatem w niniejszej sprawie naruszony został interes publiczny.

Prezes UOKiK ocenił, że PKP zaniechała stosowania zarzucanej praktyki, albowiem 9 września 2008 r. Zarząd „PKP Przewozy Regionalne” Sp. z o.o. podjął Uchwałę nr 320/2008 w sprawie zmiany nr 3 Regulaminu przewozu osób, rzeczy i zwierząt „PKP Przewozy Regionalne” (RPO-PR), która weszła w życie od dnia 29 września 2008 r. Na mocy tej uchwały §12 ust. 14 został wykreślony w całości postanowień Regulaminu.

W odniesieniu do praktyki opisanej w pkt III decyzji: Prezes UOKiK ocenił, że §12 ust. 19 o treści: „Zmiana umowy przewozu w zakresie terminu wyjazdu na podstawie biletów jednorazowych w relacjach do 100 km po rozpoczęciu terminu ważności nie jest możliwa.” jest sprzeczny z art. 17 ust. 1 i 2 ustawy Prawo przewozowe, bowiem wyłącza uprawnienie konsumenta do zmiany umowy przewozu - podróżnego, który zakupił bilet jednorazowy w relacji do 100 km i nie ma możliwości zmiany terminu odjazdu przed rozpoczęciem podróży.

Prezes UOKiK ocenił, że zarzucane praktyka była wymierzona we wszystkich rzeczywistych i potencjalnych konsumentów korzystających z usług przewozu osób kolejną świadczonych przez PKP na terenie całego kraju, zatem w niniejszej sprawie naruszony został interes publiczny.

Prezes UOKiK ocenił, że PKP nie zaniechała stosowania zarzucanej praktyki. Prezes UOKiK ocenił, zmiany treści §12 ust. 9 i 10 wprowadzone uchwałą z 9 września 2008 r. Zarządu „PKP Przewozy Regionalne” Sp. z o.o. nr 320/2008 w sprawie zmiany nr 3 Regulaminu przewozu osób, rzeczy zwierząt „PKP Przewozy Regionalne” (RPO-PR), w dalszym ciągu za niezgodne z art. 17 ust. 1 i 2 ustawy Prawo przewozowe. Zdaniem Prezesa UOKiK zmiany te są niewystarczające do stwierdzenia, że PKP zaniechała stosowania zarzucanej praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, polegającej na wyłączeniu prawa konsumenta, który zakupił bilet na przejazd w relacji do 100 km, do zmian umowy przewozu w zakresie terminu odjazdu.

Prezes UOKiK podniósł, że wprowadzone w zmienionym Regulaminie sformułowanie „upływ terminu wyjazdu” nie może być utożsamiane z pojęciem „rozpoczęcie podróży” z art. 17 ust. 1 Prawa przewozowego. Bilet pozostaje ważny przez cały dzień, a podróżny dysponując ważnym biletem może faktycznie rozpocząć podróż po upływie terminu określonym na bilecie. Prezes UOKiK przyjął również, że postanowienia §12 ust. 9 i 10 Regulaminu wprowadzają dodatkowe ograniczenia co do możliwości zmiany umowy przewozu, które nie znajdują podstawy w przepisach Prawa przewozowego, tj.: możliwość zmiany umowy przewozu tylko na stacji wyjazdu lub na stacji w miejscowości nabycia biletu (§12 ust. 9 Regulaminu), konieczność legalizacji zmiany umowy przewozu u kierownika pociągu za dodatkową opłatą (w przypadku rozpoczęcia przejazdu przed wskazanym terminem, §12 ust. 10 Regulaminu).

W odniesieniu do praktyki opisanej w pkt IV decyzji: Prezes UOKiK ocenił, że §14 ust. 2 o treści: „Nie dokonuje się zwrotu należności za bilet w relacji do 100 km: całkowicie niewykorzystany wydany na przejazd „T”, w razie rezygnacji z przejazdu „tam” na podstawie biletu „T/P” po rozpoczęciu terminu jego ważności.” jest sprzeczny z art. 17 ust. 4 ustawy Prawo przewozowe, albowiem wyłącza prawa konsumenta do uzyskania zwrotu należności w wysokości stosownej do niewykorzystanego świadczenia przewozowego po potrąceniu odstępnego.

Prezes UOKiK ocenił, że na skutek zamieszczenia w treści Regulaminu kwestionowanego postanowienia konsumenci narażeni zostali na realne i wymierne straty o charakterze finansowym. Podróżni na trasach w relacji do 100 km nie mogli bowiem liczyć na uzyskanie zwrotu należności za bilet w sytuacji, gdy odstąpili od umowy przewozu przed rozpoczęciem podróży. Stosowanie przez PKP §14 ust. 2 Regulaminu prowadziło zatem do zagrożenia ekonomicznych interesów najsłabszych uczestników rynku i mogło wprowadzać konsumentów w błąd co do uprawnień, jakie im przysługują w razie odstąpienia od umowy przewozu przed rozpoczęciem podróży. Podróżni opierając się na treści Regulaminu mogli bowiem nawet nie podejmować próby wyegzekwowania zwrotu należności za całkowicie niewykorzystany bilet, pozostając w błędnym przeświadczeniu, że nie mają podstaw do uzyskania zwrotu ceny za bilet.

Prezes UOKiK ocenił, że zarzucane praktyka była wymierzona we wszystkich rzeczywistych i potencjalnych konsumentów korzystających z usług przewozu osób kolejną świadczonych przez PKP na terenie całego kraju, zatem w niniejszej sprawie naruszony został interes publiczny.

Prezes UOKiK ocenił, że PKP nie zaniechała stosowania zarzucanej praktyki. Prezes UOKiK ocenił, że zmiany Regulaminu wprowadzone uchwałami Zarządu z 18 marca 2008 r. oraz z 9 września 2008 r. nie pozwalają na przyjęcie, że PKP zaniechała stosowania zarzucanej praktyki.

Prezes UOKiK podniósł, że zasady i warunki korzystania z biletów jednorazowych na odległość do 100 km zostały ww. uchwałami Zarządu zmienione przez PKP. Podróżny może odstąpić od umowy przewozu przed rozpoczęciem podróży albo na stacji zatrzymania pociągu na drodze przewozu. Jednakże warunkiem zwrotu należności za częściowo niewykorzystany bilet jednorazowy na przejazd jest uzyskanie przez podróżnego odpowiedniego poświadczenia tego biletu „przed upływem terminu wyjazdu”. Zgodnie natomiast z art. 17 ust. 1 i 4 ustawy Prawo przewozowe podróżny może odstąpić od umowy przewozu przed rozpoczęciem podróży albo w miejscu zatrzymania środka transportowego na drodze przewozu i wówczas przysługuje mu prawo do uzyskania zwrotu należności za niewykorzystane świadczenie przewozowe. Prezes UOKiK uznał, że pojęcie „upływ terminu wyjazdu”, nie jest tożsame z pojęciem „rozpoczęcie podróży” z art. 17 ust. 1 Prawa przewozowego. Wskazaną w art. 17 ust. 1 Prawa przewozowego przesłankę „rozpoczęcia podróży”, zdaniem Prezesa UOKiK, należy wiązać z faktycznym rozpoczęciem podróży. W konsekwencji tak długo jak podróżny nie zajmie miejsca w pojeździe przewoźnika, nie można stwierdzić, iż rozpoczął podróż. Nie można go zatem pozbawiać prawa do odstąpienia od umowy przewozu i uzyskania zwrotu należności stosownego do niewykorzystanego świadczenia przewozowego.

Prezes UOKiK uznał, że w świetle postanowienia §14 ust. 2 Regulaminu w nowym brzmieniu możliwa jest sytuacja, w której podróżny będzie pozbawiony możliwości uzyskania zwrotu należności za niewykorzystany bilet przed faktycznym rozpoczęciem podróży, co jest sprzeczne z art. 17 ust. 4 Prawa przewozowego.

W odniesieniu do praktyki opisanej w pkt V decyzji: Prezes UOKiK ocenił, że §15 ust. 6 pkt lb o treści: „Kasa prowadząca sprzedaż danego rodzaju biletów okresowych i innych na przejazdy wielokrotne, dokonuje zwrotu należności za: całkowicie niewykorzystany bilet turystyczny. Nie zwraca się należności za bilet turystyczny po rozpoczęciu terminu jego ważności.” jest sprzeczny z art. 17 ust. 4 ustawy Prawo przewozowe, wyłącza bowiem prawo konsumenta do uzyskania zwrotu należności w wysokości stosownej do niewykorzystanego świadczenia przewozowego po potrąceniu odstępnego. Zgodnie z tym postanowieniem PKP nie zwraca należności za bilet turystyczny po rozpoczęciu terminu jego ważności. Prezes UOKiK podniósł, że w świetle art. 17 Prawa przewozowego prawo podróżnego do odstąpienia od umowy jest uzależnione od spełnienia przesłanki „przed rozpoczęciem podróży”. PKP wiązało natomiast podróżnego, który zakupił bilet turystyczny, do odstąpienia od umowy za zwrotem należności stosownie do niewykorzystanego świadczenia przewozowego z przesłanką rozpoczęcia terminu ważności tego biletu. Termin rozpoczęcia ważności biletu turystycznego nie zawsze musi pokrywać się z terminem rozpoczęcia podróży. Możliwa jest sytuacja, że podróżny, który zakupił bilet turystyczny, po rozpoczęciu terminu ważności tego biletu, a przed faktycznym rozpoczęciem podróży, chciałby odstąpić od umowy przewozu. W takiej sytuacji, w świetle art. 17 ust. 4 Prawa przewozowego, winien mieć prawo do uzyskania zwrotu należności stosownego do niewykorzystanego świadczenia przewozowego po potrąceniu odstępnego.

Prezes UOKiK ocenił, że na skutek zamieszczenia w treści Regulaminu kwestionowanego postanowienia konsumenci narażeni zostali na realne i wymierne straty o charakterze finansowym.

Prezes UOKiK ocenił, że zarzucane praktyka była wymierzona we wszystkich rzeczywistych i potencjalnych konsumentów korzystających z usług przewozu osób kolejną świadczonych przez PKP na terenie całego kraju, zatem w niniejszej sprawie naruszony został interes publiczny.

Prezes UOKiK ocenił, że PKP zaniechała stosowania zarzucanej praktyki, albowiem 9 września 2008 r. Zarząd „PKP Przewozy Regionalne” Sp. o.o. podjął Uchwałę nr 320/2008 w sprawie zmiany nr 3 Regulaminu przewozu osób, rzeczy zwierząt „PKP Przewozy Regionalne” (RPO-PR), która weszła w życie od dnia 29 września 2008 r. Na mocy tej uchwały §15 uzyskał nowe brzmienie zgodne z obowiązującymi przepisami.

W odniesieniu do praktyki opisanej w pkt VI decyzji: Prezes UOKiK ocenił, że §21 ust. 14 o treści: „W przypadku braku dyspozycji w sprawie dalszego postępowania z przesyłką - przesyłka podlega likwidacji po upływie 10 dni od terminu odbioru przesyłki, nie wcześniej niż po upływie 5 dni od zawiadomienia osoby uprawnionej o zamierzonej likwidacji.”, jest niezgodny z art. 58 ust. 3 pkt 2 ustawy Prawo przewozowe. PKP bowiem w Regulaminie przyjęła regułę, iż w przypadku braku dyspozycji w sprawie dalszego postępowania z przesyłką - przesyłka podlega likwidacji po upływie 10 dni od terminu odbioru przesyłki, nie wcześniej niż po upływie 5 dni od zawiadomienia osoby uprawnionej o zamierzonej likwidacji. Tymczasem zgodnie z art. 58 ust. 3 pkt 2 Prawa przewozowego termin ten powinien być dłuższy i wynosić odpowiednio, co najmniej 30 dni od terminu odbioru przesyłki i co najmniej 10 dni od dnia zawiadomienia uprawnionego o zamierzonej likwidacji przesyłki.

Prezes UOKiK ocenił, że na skutek zamieszczenia w treści Regulaminu kwestionowanego postanowienia konsumenci narażeni zostali na realne i wymierne straty o charakterze finansowym.

Prezes UOKiK ocenił, że zarzucana praktyka była wymierzona we wszystkich rzeczywistych i potencjalnych konsumentów korzystających z usług przewozu osób kolejną świadczonej przez PKP na terenie całego kraju, zatem w niniejszej sprawie naruszony został interes publiczny.

Prezes UOKiK ocenił, że PKP zaniechała stosowania zarzucanej praktyki, albowiem 9 września 2008 r. Zarząd „PKP Przewozy Regionalne” Sp. o.o. podjął Uchwałę nr 320/2008 w sprawie zmiany nr 3 Regulaminu przewozu osób, rzeczy i zwierząt „PKP Przewozy Regionalne” (RPO-PR), która weszła w życie od dnia 29 września 2008 r. Na mocy tej uchwały §21 ust. 4 uzyskał nowe brzmienie zgodne z obowiązującymi przepisami.

Ustalając wysokość kary pieniężnej Prezes UOKiK wziął pod uwagę, że PKP jest profesjonalistą o długoletnim doświadczeniu rynkowym i formułując treść postanowień Regulaminu przewozu osób, rzeczy i zwierząt powinna wykazać się odpowiednią starannością i dbałością tak, aby nie zostały naruszone powszechnie obowiązujące przepisy prawa. PKP była też już kilkakrotnie uczestnikiem postępowań prowadzonych przez Prezesa UOKiK o naruszenie zbiorowych interesów konsumentów.

Nakładając na PKP karę pieniężną Prezes UOKiK wziął pod uwagę, że postanowienia Regulaminu stanowiące przedmiot postawionych PKP zarzutów pozbawiały podróżnych praw przysługujących im na mocy przepisów Prawa przewozowego, w szczególności w zakresie zmiany umowy przewozu lub odstąpienia od niej. Prezes UOKiK uwzględnił również, to, iż zakwestionowane w niniejszym postępowaniu działania PKP wiązały się z narażeniem najsłabszych uczestników rynku, jakimi są konsumenci, na wymierne straty finansowe, czyli zagrożone zostały ich interesy o charakterze ekonomicznym. Przy ustalaniu wymiaru kary pieniężnej Prezes UOKiK wziął także pod uwagę geograficzny zasięg działalności PKP, tj., że PKP świadczy usługi przewozu osób i rzeczy na terenie całego kraju.

Ustalając wymiar kary pieniężnej Prezes, UOKiK uwzględnił również, iż PKP naruszała wcześniej przepisy ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów i stwierdzone w niniejszej decyzji praktyki stanowią zatem powtórne naruszenie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, co stanowi istotną okoliczność obciążającą przy ustalaniu wysokości kary pieniężnej.

Prezes UOKiK uwzględnił również fakt zaniechania stosowania przez PKP praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów stwierdzonych w punktach oraz V i VI niniejszej decyzji, co w odniesieniu do praktyk objętych punktami II, V i VI sentencji nastąpiło w toku postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów (z dniem 29 września 2008 r.), a w odniesieniu do praktyki z punktu I sentencji - w toku poprzedzającego je postępowania wyjaśniającego (z dniem 21 kwietnia 2008 r.).

Prezes UOKiK uwzględnił okoliczność, iż PKP nie utrudniała Prezesowi UOKiK prowadzenia postępowań w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów dostarczając dokumenty i wyjaśnienia istotne dla rozstrzygnięcia sprawy.

Odwołanie od tej decyzji wniosła PKP Przewozy Regionalne Sp. z o.o. w Warszawie (powódka). Powódka wniosła o: uchylenie zaskarżonej decyzji w odniesieniu do postanowień Regulaminu, o których mowa w pkt III i pkt IV sentencji decyzji, stosowanie których uznane zostało za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i nakazano zaniechanie jej stosowania, wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji, zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Powódka zaskarżonej decyzji zarzuciła naruszenie art. 24 oraz 101 ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo przewozowe poprzez: uznanie, iż powódka wykonuje praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów, nakazanie jej zaniechania z jednoczesnym nałożeniem kary pieniężnej w wysokości 100.000 zł.

Prezes UOKiK (pozwany) w odpowiedzi na odwołanie wniósł o oddalenie odwołania w całości i zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Sąd Okręgowy podzielił w całości ustalenia zawarte w zaskarżonej decyzji w przedmiocie stanu faktycznego i uznał je za własne.

Sąd Okręgowy zważył, co następuje.

Powódka od 17 września 2007 r. posługuje się przy wykonywaniu działalności gospodarczej Regulaminem przewozu osób, rzeczy i zwierząt „PKP Przewozy Regionalne”, w którym w §12 zatytułowanym „Zmiana umowy przewozu” w ust. 1 określa, że zmiana umowy przewozu może dotyczyć: pkt 1 terminu wyjazdu, pkt 2 stacji przeznaczenia, pkt 3 klasy wagonu, pkt 4 kategorii pociągu, pkt 5 drogi przewozu z zastrzeżeniem między innymi postanowienia ust. 19 pkt 1, który określa, że „zmiana umowy przewozu w zakresie terminu wyjazdu na podstawie biletów jednorazowych w relacjach do 100 km - po rozpoczęciu terminu ważności nie jest możliwa”.

Powołanym postanowieniem ograniczone zostało prawo podróżnego, który wykupił bilet jednorazowy w relacji do 100 km do zmiany umowy przewozu w zakresie terminu wyjazdu, przez ustalenie, iż po rozpoczęciu terminu ważności zmiana umowy przewozu w zakresie terminu wyjazdu jest wykluczona. [...]

Art. 17 ust. 1 i 2 pkt 1 Prawa przewozowego stanowi, że podróżny może zmienić umowę przewozu lub odstąpić od niej przed rozpoczęciem podróży albo w miejscu zatrzymania środka transportowego na drodze przewozu. Zmiana umowy przewozu może dotyczyć: terminu odjazdu, miejscowości przeznaczenia, klasy środka transportowego.

Na podstawie analizy wyżej przytoczonych postanowień Regulaminu przewozu osób, rzeczy i zwierząt „PKP Przewozy Regionalne” i przepisu art. 17 ust. 1 i 2 pkt 1 Prawa przewozowego Sąd ustalił, że w ustawie Prawo przewozowe w sposób wyraźny, jasny, jednoznaczny ustalone zostało prawo podróżnego do zmiany umowy przewozu w zakresie terminu odjazdu przed rozpoczęciem podróży. W postanowieniach Regulaminu przewozu osób, rzeczy i zwierząt „PKP Przewozy Regionalne” ustalono zaś, że zmiana umowy przewozu w zakresie terminu wyjazdu - po rozpoczęciu terminu ważności - nie jest możliwa, czyli wprowadzone zostało nowe pojęcie „po rozpoczęciu terminu ważności”. Analizując postanowienia Regulaminu przewozu osób, rzeczy i zwierząt „PKP Przewozy Regionalne” w tym zakresie należy uznać, że pojęcie to nie zostało w sposób wyraźny, jednoznaczny określone. W §7 ust. 3 Regulaminu przewozu osób, rzeczy i zwierząt „PKP Przewozy Regionalne” ustalono, że termin ważności biletu jest oznaczony na bilecie i rozpoczyna się od daty lub daty i godziny wskazanej na bilecie.

W §6 Regulaminu przewozu osób, rzeczy i zwierząt „PKP Przewozy Regionalne” ustalono, że bilet jednorazowy powinien zawierać między innymi „datę wydania i datę odjazdu”. Na podstawie treści ww. postanowień należałoby, zatem przyjąć, że rozpoczęcie terminu ważności oznacza datę wydania biletu, skoro w myśl §7 ust. 2 pkt 1 Regulaminu przewozu osób, rzeczy i zwierząt „PKP Przewozy Regionalne” termin ważności biletów jednorazowych wynosi 1 dzień i kończy o godz. 24.00.

Odnosząc te ustalenia do treści §12 ust. 19 pkt 1 Regulaminu przewozu osób, rzeczy i zwierząt „PKP Przewozy Regionalne” w związku z art. 17 ust. 1 i 2 ustawy Prawo przewozowe należy przyjąć, że w tym postanowieniu ustalono, że podróżny, który wykupił bilet jednorazowy w relacji do 100 km nie może zmienić umowy przewozu w zakresie terminu wyjazdu po wykupieniu biletu, a przed wejściem do środka transportowego. Podróżnego zatem ww. postanowienie Regulaminu przewozu osób, rzeczy i zwierząt „PKP Przewozy Regionalne” pozbawiło prawa do zmiany umowy przewozu w zakresie terminu wyjazdu. Postanowienie §12 ust. 19 pkt 1 Regulaminu przewozu osób, rzeczy i zwierząt „PKP Przewozy Regionalne” narusza zatem przepis art. 17 ust. 1 i 2 ustawy Prawo przewozowe. Ponadto postanowienie to narusza art. 385 §2 Kc. W myśl ww. art. 385 §2 Kc wzorzec umowy powinien być sformułowany jednoznacznie i w sposób zrozumiały. W niniejszej sprawie postanowienie §12 ust. 19 pkt 1 Regulaminu przewozu osób, rzeczy i zwierząt „PKP Przewozy Regionalne” w części dotyczącej określenia „po rozpoczęciu terminu ważności” tego wymagania nie spełnia. Nie określa konkretnego zdarzenia, co należy rozumieć pod pojęciem „po rozpoczęciu terminu ważności”, a konieczne jest do ustalenia tego pojęcia zapoznanie się z treścią innych postanowień Regulaminu przewozu osób, rzeczy i zwierząt „PKP Przewozy Regionalne”. Postanowienie §12 ust. 19 pkt 1 Regulaminu przewozu osób, rzeczy i zwierząt „PKP Przewozy Regionalne” nie spełnia nakazu jednoznacznego i zrozumiałego zredagowania wzorca umowy.

Powódka od 29 września 2008 r. zmieniła postanowienia Regulaminu przewozu osób, rzeczy i zwierząt „PKP Przewozy Regionalne” w części dotyczącej zmiany umowy przewozu w następujący sposób: „Podróżny z biletem jednorazowym, który zamierza wyjechać w terminie późniejszym powinien zgłosić się na stacji wyjazdu lub na dowolnej stacji w miejscowości nabycia biletu w celu dokonania zmiany. W przypadku biletów na odległość do 100 km kasa biletowa dokonuje wymiany biletu, najpóźniej przed upływem terminu wyjazdu, wskazanym na bilecie...” oraz „W przypadku rozpoczęcia przejazdu przed wskazanym na posiadanym bilecie jednorazowym terminem wyjazdu lub terminem ważności biletu, podróżny zobowiązany jest zgłosić się do kierownika pociągu w celu dokonania legalizacji w zakresie zmiany terminu wyjazdu...”. W myśl §7 ust. 4 Regulaminu przewozu osób, rzeczy i zwierząt „PKP Przewozy Regionalne” o nazwie Terminy ważności biletów, „wyjazd na podstawie biletu na przejazd na odległość do 100 km powinien nastąpić w ciągu 3 godzin od godziny wydania biletu lub wskazanej przez nabywcę”.

Oceniając wyżej przytoczone postanowienia Regulaminu przewozu osób, rzeczy i zwierząt „PKP Przewozy Regionalne” obowiązującego od 29 września 2008 r. należy uznać, że w tych postanowieniach wprowadzono nowe pojęcie „przed upływem terminu wyjazdu” na określenie zdarzenia, którego zaistnienie wyłącza prawo podróżnego do zmiany umowy przewozu. Tym zdarzeniem jest „upływ terminu wyjazdu” określony na bilecie. To zdarzenie nie jest również tożsame w ocenie Sądu ze zdarzeniem określonym w art. 17 ust. 1 Prawa przewozowego, tj. „przed rozpoczęciem podróży”. Według postanowień Regulaminu przewozu osób, rzeczy i zwierząt „PKP Przewozy Regionalne” podróżny korzystający z biletu jednorazowego relacji do 100 km traci prawo do zmiany umowy przewozu w zakresie terminu odjazdu po upływie 3 godzin od godziny wydania biletu lub wskazanej przez nabywcę. Natomiast według przepisu art. 17 ust. 1 ustawy Prawo przewozowe podróżny traci prawo do zmiany umowy przewozu w zakresie terminu odjazdu po rozpoczęciu podróży, co oznacza zajęcie miejsca w środku transportowym powódki.

Z tych względów Sąd uznał, że nie zaistniały okoliczności uzasadniające przyjęcie, że na skutek zmiany postanowień Regulaminu przewozu osób, rzeczy i zwierząt „PKP Przewozy Regionalne” powódka zaniechała stosowania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów określonej w pkt III zaskarżonej decyzji.

W Regulaminie przewozu osób, rzeczy i zwierząt „PKP Przewozy Regionalne” obowiązującym od 17 września 2007 r. powódka w §14 ust. 2 o nazwie „Zwrot należności za częściowe lub całkowite niewykorzystanie biletu jednorazowego, bilety czasowe i legitymacje seniora” ustaliła, że „Nie dokonuje się zwrotu należności za bilet w relacji do 100 km: całkowicie niewykorzystany wydany na przejazd „T”, w razie rezygnacji z przejazdu „tam” na podstawie biletu „T/P” po rozpoczęciu terminu jego ważności.”

W myśl art. 17 ust. 1 Prawa przewozowego podróżny może zmienić umowę przewozu lub odstąpić od niej przed rozpoczęciem podróży albo w miejscu zatrzymania środka transportu na drodze przewozu.

W myśl art. 17 ust. 4 Prawa przewozowego podróżny, który odstąpił od umowy przewozu, albo którego na podstawie art. 15 nie dopuszczono do przewozu lub usunięto ze środka transportowego, przysługuje zwrot należności stosowny do nie wykorzystanego świadczenia przewozowego po potrąceniu części należności (odstępnego). Potrącenia nie stosuje się, jeżeli podróżny odstąpił od umowy przewozu z przyczyn występujących po stronie przewoźnika.

Przepisy Prawa przewozowego ustalają jednoznacznie zasadę, że podróżnemu, który odstąpił od umowy przewozu przed rozpoczęciem podróży, albo w miejscu zatrzymania środka transportowego na drodze przewozu przysługuje zwrot należności stosowny do niewykorzystanego świadczenia przewozowego po potrąceniu odstępnego.

Postanowienia Regulaminu wyłączyły zaś całkowicie: prawo podróżnego do zwrotu należności za niewykorzystany bilet na przewóz w relacji do 100 km, prawo podróżnego do zwrotu z przejazdu „tam” na podstawie biletu „T/P” po rozpoczęciu terminu jego ważności, w sytuacji, gdy „termin ważności” nie jest tożsamy z terminem „przed rozpoczęciem podróży”, a zatem z naruszeniem art. 17 ust. 1 i 4 Prawa przewozowego.

Powódka od 29 września 2008 r. zmieniła postanowienie §12 ust. 2 i ust. 4 Regulaminu przewozu osób, rzeczy i zwierząt „PKP Przewozy Regionalne” w ten sposób, że otrzymały one następujące brzmienie: „Podróżny z biletem na przejazd, może zmienić umowę przewozu lub odstąpić od niej przed rozpoczęciem podróży albo w miejscu zatrzymania pociągu na drodze przewozu. Warunkiem zwrotu należności za częściowo lub całkowicie niewykorzystany bilet jednorazowy na przejazd jest uzyskanie przez podróżnego odpowiedniego poświadczenia tego biletu. Poświadczenia dokonują osoby upoważnione przez przewoźnika w dowolnej stacji miejscowości wyjazdu lub w dowolnej stacji miejscowości nabycia biletu przed upływem terminu wyjazdu w przypadku biletu na odległość do 100 km, lub w pierwszym dniu ważności biletu na odległość powyżej 100 km w razie całkowitej rezygnacji z przejazdu na podstawie biletu „TAM” lub „T/P”, albo w razie rezygnacji z przejazdu w kierunku „tam” lub w kierunku „z powrotem”, na podstawie biletu „T/P”, z zastrzeżeniem postanowień ust. 3”.

Jeżeli podróżny zgłosi się na innej stacji niż stacja, o której mowa wyżej, wówczas na bilecie dokonuje się adnotacji w brzmieniu: „Podróżny zgłosił rezygnację z przejazdu w dniu... o godz... Dochodzenie zwrotu należności w drodze reklamacji”, potwierdzając datą, podpisem osoby upoważnionej i pieczętą kasy lub punktu, w którym dokonano zapisu, w pociągu, w razie rezygnacji z przejazdu do stacji przeznaczenia wskazanej na bilecie. Na życzenie podróżnego zamieszcza się poświadczenie w brzmieniu: „Rezygnacja z przejazdu od stacji do stacji przeznaczenia w poć. nr...dnia...” , potwierdzając datą, podpisem i pieczętą identyfikacyjną.

Podróżny, który niezwłocznie po opuszczeniu pociągu na stacji pośredniej - położonej na drodze przewozu - zgłosi rezygnację z przejazdu do stacji przeznaczenia i nie posiada na bilecie poświadczenia, o którym mowa wyżej, może jedynie uzyskać na bilecie adnotację w brzmieniu: „W dniu...o godz...zgłoszono rezygnację z przejazdu od stacji...do stacji przeznaczenia”, potwierdzoną datą, podpisem osoby upoważnionej i pieczętą kasy lub punktu, w którym dokonano adnotacji. W tym przypadku zwrotu należności można dochodzić w drodze reklamacji, na zasadach określonych w postanowieniach §§26-27 Regulaminu.

Przytoczone wyżej postanowienia Regulaminu przewozu osób, rzeczy i zwierząt „PKP Przewozy Regionalne” obowiązującego od 29 września 2008 r. istotnie mają zmienioną treść w stosunku do Regulaminu przewozu osób, rzeczy i zwierząt „PKP Przewozy Regionalne” poprzednio obowiązującego od 17 września 2007 r. Tym razem w ww. postanowieniach ustalono, że podróżny może odstąpić od umowy przewozu przed rozpoczęciem podróży (przed zajęciem miejsca w środku transportowym), ale wprowadzono warunek uzyskania zwrotu należności za częściowe lub całkowite niewykorzystanie biletu jednorazowego przez uzyskanie poświadczenia tego biletu, które ma nastąpić „przed upływem terminu wyjazdu”, czyli przed przybyciem środka transportowego.

Postanowienie §14 ust. 2 Regulaminu przewozu osób, rzeczy i zwierząt „PKP Przewozy Regionalne” jest w dalszym ciągu sprzeczne z art. 17 ust. 1 Prawa przewozowego. Postanowienia Regulaminu przewozu osób, rzeczy i zwierząt „PKP Przewozy Regionalne” stosowanego przez powódkę od 29 września 2008 r. pozostawały w sprzeczności z obowiązującymi przepisami ustawy Prawo przewozowe.

Ustawodawca dokonując w art. 17 ustawy Prawo przewozowe regulacji w zakresie praw podróżnych do zmiany i odstąpienia od umowy przewozu uznał te interesy prawne podróżnych za zasługujące na ochronę i zabezpieczenie w takim zakresie, w jaki to uczynił w tym przepisie. Działania powódki naruszające te interesy podróżnych należy uznać zatem za działania bezprawne i godzące w interesy konsumentów, co wypełnia przesłanki praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów z art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Przy czym zmiany postanowień Regulaminu przewozu osób, rzeczy i zwierząt „PKP Przewozy Regionalne” obowiązującego od 29 września 2008 r. były zmianami pozornymi i nie zmierzały do faktycznej zmiany sytuacji podróżnych, albowiem ustalony w tych postanowieniach skutek „godzenia” w dobro konsumentów nie uległ zmianie.

Z tych względów Sąd uznał zaskarżoną decyzję za zasadną również w części dotyczącej wysokości wymierzonej kary pieniężnej w stosunku, do której powódka nie zgłosiła żadnych zarzutów.

Z tych względów i na podstawie art. 479^{31a} §1 Kpc oddalono odwołanie. O kosztach postępowania postanowiono stosownie do art. 98 Kpc.

19 WYROK

z dnia 25 marca 2010 r.

w sprawie z odwołania Polskiego Związku Firm Deweloperskich w Warszawie przeciwko Prezesowi UOKiK
(Sygn. akt XVII Ama 43/09)

Sąd Okręgowy w Warszawie Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów po rozpoznaniu w dniu 25 marca 2010 r. w Warszawie na rozprawie sprawy z odwołania Polskiego Związku Firm Deweloperskich w Warszawie przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów o naruszenie zbiorowych interesów konsumentów.

I. oddala odwołanie.

II. zasądza od powoda na rzecz pozwanego kwotę 360 zł (trzysta sześćdziesiąt zł) tytułem kosztów zastępstwa procesowego.

UZASADNIENIE

Decyzją Nr DDK-30/2008 z dnia 3 grudnia 2008 r. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: Prezes UOKiK), na podstawie art. 104 §2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 83 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2007 r., Nr 50, póź. 331 ze zm.) oraz na podstawie art. 27 ust. 1 i 2 w związku z art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, po przeprowadzeniu postępowania w sprawie stosowania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, uznał działanie Polskiego Związku Firm Deweloperskich w Warszawie, stanowiące nieuczciwą praktykę rynkową, o której mowa w art. 5 ust. 2 pkt 2 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, póź. 1206), polegające na: umieszczeniu na stronach www.pzfd.pl wraz z treścią Uchwały nr 5/2007 Walnego Nadzwyczajnego Zgromadzenia Członków PZFD z dnia 14.12.2007 r., którą przyjęty został przez władze Polskiego Związku Firm Deweloperskich „Katalog Zasad Umowy Deweloperskiej” następującego sformułowania: „Kodeks Dobrych Praktyk (KDP) przyjęty do stosowania w 2005 r. przez Polski Związek Firm Deweloperskich (PZFD) zaakceptowany przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) wymagało opracowania szczegółowych zasad etyczno-biznesowych, jakie powinna spełniać umowa deweloperska zawierana pomiędzy deweloperami członkami PZFD a jej Klientami”, co mogło sugerować konsumentom fakt zaakceptowania przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów postanowień „Katalogu Zasad Umowy Deweloperskiej” przy jednoczesnym braku takiej akceptacji, za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów, o której mowa w art. 24 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, i stwierdził zaniechanie jej stosowania z dniem 11 kwietnia 2008 r.

W punkcie II decyzji Prezes UOKiK nakazał na podstawie art. 26 ust. 2 w związku z art. 27 ust. 4 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów Polskiemu Związkowi Firm Deweloperskich z siedzibą w Warszawie publikację decyzji w całości na koszt Polskiego Związku Firm Deweloperskich na stronie internetowej przedsiębiorcy w ciągu 14 dni od daty uprawomocnienia się decyzji oraz utrzymywanie jej stronie internetowej przez okres 6 miesięcy, a ponadto dwukrotną publikację pkt I i III sentencji decyzji na koszt Polskiego Związku Firm Deweloperskich na jednej z pięciu pierwszych stron dzienników Rzeczpospolita (wydanie poniedziałkowe) oraz Gazeta Wyborcza (wydanie śródoowe) o objętości, co najmniej 24 (dwadzieścia cztery) cm x 14 (czternaście) cm, rozmiar czcionki, co najmniej 13 (trzynaście) w ciągu 30 (trzydzieści) dni od daty uprawomocnienia się decyzji, z tym, że okres między przedmiotowymi publikacjami powinien wynosić co najmniej 7 (siedem) dni.

W punkcie III decyzji Prezes UOKiK nałożył na powoda karę pieniężną w wysokości 6902.21 zł 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.

W uzasadnieniu decyzji pozwany stwierdził, iż dnia 9 kwietnia 2008 r. na podstawie art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów wszczął przeciwko Polskiemu Związkowi Firm Deweloperskich z siedzibą w Warszawie (dalej „PZFD”) postępowanie w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów polegających na: stworzeniu suplementu Kodeksu Dobrych Praktyk pod nazwą „Katalog Zasad Umowy Deweloperskiej”, którego postanowienia są sprzeczne z art. 385¹ i 385³ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny; umieszczeniu w treści Uchwały nr 5/2007 Walnego Nadzwyczajnego Zgromadzenia Członków PZFD z dnia 14.12.2007 r., którą przyjęty został przez władze Polskiego Związku Firm Deweloperskich „Katalog Zasad Umowy Deweloperskiej”, następnie udostępnieniu treści przedmiotowej Uchwały na stronach www.pzfd.pl, następującego sformułowania: „Kodeks Dobrych Praktyk (KDP) przyjęty do stosowania w 2005 r., przez Polski Związek Firm Deweloperskich (PZFD)

zaakceptowany przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) wymagał opracowania szczegółowych zasad etyczno-biznesowych, jakie powinna spełniać umowa deweloperska zawierana pomiędzy deweloperami członkami PZFD a jej Klientami", którego treść może sugerować konsumentom fakt zaakceptowania przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów postanowień „Katalogu Zasad Umowy Deweloperskiej” przy jednoczesnym braku takiej akceptacji, co może stanowić nieuczciwą praktykę rynkową w rozumieniu art. 5 ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 4 ust. 1 upnpr i jako naruszenie zbiorowych interesów konsumentów może zostać uznane za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów w rozumieniu art. 24 ust. 2 pkt 3 uokik.

Postanowieniem z dnia 29 lipca 2008 r. Prezes Urzędu zmienił treść zarzutu postawionego PZFD postanowieniem z dnia 9 kwietnia 2008 r., w ten sposób, że: przedmiotowe postępowanie toczyło się wobec Polskiego Związku Firm Deweloperskich z siedzibą w Warszawie w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów polegających na: umieszczeniu na stronach www.pzfd.pl wraz z treścią Uchwały nr 5/2007 Walnego Nadzwyczajnego Zgromadzenia Członków PZFD z dnia 14.12.2007 r., którą przyjęty został przez władze Polskiego Związku Firm Deweloperskich „Katalog Zasad Umowy Deweloperskiej” następującego sformułowania: „Kodeks Dobrych Praktyk (KDP) przyjęty do stosowania w 2005 r. przez Polski Związek Firm Deweloperskich (PZFD) zaakceptowany przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) wymagał opracowania szczegółowych zasad etyczno-biznesowych, jakie powinna spełniać umowa deweloperska zawierana pomiędzy deweloperami członkami PZFD a jej Klientami”, którego treść może sugerować konsumentom fakt zaakceptowania przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów postanowień „Katalogu Zasad Umowy Deweloperskiej” przy jednoczesnym braku takiej akceptacji, co może stanowić nieuczciwą praktykę rynkową w rozumieniu art. 5 ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 4 ust. 1 upnpr i jako naruszenie zbiorowych interesów konsumentów może zostać uznane za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów w rozumieniu art. 24 ust. 2 pkt 3 uokik.

PZFD poinformował, iż publikacją przedmiotowego sformułowania na jego stronie internetowej nastąpiła w dniu 28 lutego 2008 r. i została usunięta w dniu 11 kwietnia 2008 r.

Prezes Urzędu ustalił następujący stan faktyczny.

PZFD jest ogólnopolskim związkiem pracodawców, zrzeszającym firmy deweloperskie, który jest wpisany do Krajowego Rejestru Sądowego.

Kodeks Dobrych Praktyk w relacjach Klient - Deweloper (dalej - „Kodeks Dobrych Praktyk”) został przyjęty w dniu 18 grudnia 2003 r. Uchwałą nr 4/2003 Walnego Zgromadzenia PZFD. Kodeks Dobrych Praktyk powstał przy współpracy PZFD i Urzędu, który oficjalnie zaakceptował jego treść.

Katalog Zasad Umowy Deweloperskiej (dalej „Katalog”) został przyjęty Uchwałą nr 5/2007 Walnego Nadzwyczajnego Zgromadzenia Członków PZFD z dnia 14 grudnia 2007 r. Katalog stanowi suplement Kodeksu Dobrych Praktyk i zawiera zbiór standardów, jakie musi spełniać umowa zawierana przez członka PZFD z konsumentem (obowiązek stosowania przez wszystkich członków PZFD wynika z treści Uchwały). W odniesieniu do treści Katalogu nie było akceptacji ze strony Urzędu. W roku 2006 PZFD zwrócił się do Urzędu o opinię w zakresie przygotowanego przez niego Katalogu. W trakcie podjętych w 2007 r. prac nad treścią Katalogu, nie doszło jednak do wypracowania wspólnego stanowiska; uzgodniona została tylko część treści Katalogu.

W okresie od 28 lutego do 11 kwietnia 2008 r. na stronach internetowych PZFD wraz z treścią Uchwały 5/2007 było umieszczone następujące sformułowanie: „Kodeks Dobrych Praktyk (KDP) przyjęty do stosowania w 2005 r. przez Polski Związek Firm Deweloperskich (PZFD) zaakceptowany przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) wymagał opracowania szczegółowych zasad etyczno-biznesowych, jakie powinna spełniać umowa deweloperska zawierana pomiędzy deweloperami członkami PZFD a jej Klientami.”

Pozwany podniósł, iż zgodnie z art. 24 ust. 2 pkt 3 uokik, za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów uważa się m.in. nieuczciwe praktyki rynkowe. Oznacza to, że jeśli mamy do czynienia z nieuczciwą praktyką rynkową w rozumieniu upnpr, która jednocześnie narusza zbiorowe interesy konsumentów, takie działanie w świetle prawa może zostać uznane się za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 upnpr, stosowana przez przedsiębiorcę 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 zawarciu.

Zgodnie z art. 5 ust. 2 pkt 2 upnpr wprowadzającym w błąd działaniem może być rozpowszechnianie informacji w sposób mogący wprowadzać w błąd. Biorąc pod uwagę ust. 1 art. 5 upnpr należy dodać, iż przedmiotowe działanie jest wprowadzającym w błąd, jeżeli w jakikolwiek sposób powoduje lub może ono powodować podjęcie przez przeciętnego konsumenta decyzji dotyczącej umowy, której inaczej by nie podjął.

Pozwany podniósł, iż w sprawie koniecznym stało się przeanalizowanie przez Prezesa Urzędu, czy zamieszczenie na stronach internetowych przez PZFD wraz z treścią Uchwały 5/2007 sformułowania: „Kodeks Dobrych Praktyk (KDP) przyjęty do stosowania w 2005 r. przez Polski Związek Firm Deweloperskich (PZFD) zaakceptowany przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) wymagał opracowania szczegółowych zasad etyczno-biznesowych, jakie powinna spełniać umowa deweloperska zawierana pomiędzy deweloperami członkami PZFD a jej Klientami.”, mogło wprowadzać przeciętnego konsumenta w błąd, tj. mogło powodować podjęcie przez niego decyzji dotyczącej umowy, której inaczej by nie podjął.

Zdaniem pozwanego analiza umieszczonych na stronach internetowych PZFD informacji dotyczących Uchwały 5/2007 oraz przedmiotowego sformułowania wskazuje, iż mogły one sugerować konsumentom fakt zaakceptowania przez Urząd postanowień Katalogu. Wskazuje na to fakt, iż przedmiotowe sformułowanie zostało umieszczone wraz z treścią opublikowanej na stronach internetowych Uchwały 5/2007, którą organ PZFD przyjął treść Katalogu. Konsument zapoznając się z informacjami dotyczącymi podjęcia Uchwały 5/2007 dowiadywał się równocześnie o fakcie zaakceptowania przez Urząd treści Kodeksu Dobrych Praktyk.

Faktem jest, iż Urząd zaakceptował treść Kodeksu Dobrych Praktyk. Oznacza to, iż informacja umieszczona przez PZFD na stronach internetowych dotycząca tego faktu jest prawdziwa. Jednakże jej umiejscowienie razem z informacjami dotyczącymi przyjęcia przez władze PZFD Katalogu mogło wprowadzać konsumentów w błąd.

Na stronie internetowej, na której umieszczona została treść Uchwały 5/2007 znajdował się nagłówek: „Katalog Zasad Umowy Deweloperskiej, Uchwała nr 5”. Następnie umieszczono treść przedmiotowej Uchwały, informację o ilości głosów za przyjęciem, przeciw oraz wstrzymujących się. Następnie znajdowało się przedmiotowe sformułowanie: „Kodeks Dobrych Praktyk (KDP) przyjęty do stosowania w 2005 r. przez Polski Związek Firm Deweloperskich (PZFD) zaakceptowany przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) wymagał opracowania szczegółowych zasad etyczno-biznesowych, jakie powinna spełniać umowa deweloperska zawierana pomiędzy deweloperami członkami PZFD a jej Klientami” oraz postanowienia Katalogu.

Sposób umiejscowienia mógł wywołać wrażenie, iż informacja ta jest integralną częścią Uchwały 5/2007. Tym bardziej, iż zarówno nagłówek umieszczony na stronie internetowej, jak i wstęp Uchwały 5/2007 dotyczył wyłącznie Katalogu. Tematem przewodnim tej wiadomości było poinformowanie odbiorców o stworzeniu i przyjęciu przez PZFD pewnych standardów w formie Katalogu. Umieszczenie jednocześnie informacji o istnieniu akceptacji Urzędu w stosunku do Kodeksu Dobrych Praktyk w sposób opisany

powyżej mogło sugerować, iż Urząd zaakceptował również postanowienia Katalogu. Wrażenie takie potęgować mogło zaakcentowanie pogrubioną czcionką słów „Kodeks Dobrych Praktyk”, „Polski Związek Firm Deweloperskich”, „Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów”. W ten sposób konsument czytający informacje dotyczące przyjęcia Katalogu, dowiadywał się jednocześnie o istnieniu akceptacji Urzędu. Nazwa Urzędu jest kojarzona przez czytającego ze słowem akceptacja. W efekcie mogło to wywołać u konsumenta wrażenie, iż przyjęty przez PZFD Katalog również został zaakceptowany przez Urząd.

Pozwany podkreślił, iż Kodeks Dobrych Praktyk to rozpoznawalne na rynku logo. Kodeks Dobrych Praktyk został stworzony przez PZFD jako dokument branżowy mający na celu zapewnienie konsumentom usług świadczonych przez jego sygnatariuszy na określonym poziomie i jako taki może cieszyć się swoistą renomą oraz zaufaniem wśród konsumentów. Kodeks Dobrych Praktyk funkcjonuje na rynku deweloperskim od 2003 r. i jest rozpoznawalny wśród konsumentów. Członkowie PZFD posługują się logo Kodeksu Dobrych Praktyk np. w reklamach zamieszczanych na swoich stronach internetowych bądź w prasie. Powołują się na niego jako na symbol samoregulacji przedsiębiorców dbających o interesy konsumentów. Konsumenty przez okres funkcjonowania Kodeksu Dobrych Praktyk na rynku przyzwyczaili się do niego, traktując go jako wyznacznik pozwalający odróżnić przedsiębiorców będących jego sygnatariuszami od tych, którzy nimi nie są. Z założenia Kodeks Dobrych Praktyk ma kojarzyć się konsumentom z pozytywnym działaniem członków PZFD w postaci dbania o interesy konsumentów.

Ponadto dokument ten mógł być pozytywnie odbierany przez konsumentów właśnie z uwagi na fakt zaakceptowania go przez Urząd. W tym miejscu należy podkreślić, iż z uwagi na ostatnie działania podejmowane przez Urząd dotyczące branży deweloperskiej, polegające na badaniu wzorców umów stosowanych przez deweloperów w obrocie konsumenckim oraz akcji edukacyjnej w mediach nazwa Urzędu jest dla konsumentów znana i rozpoznawalna. Prezes Urzędu stoi na straży interesu publicznego dbając o ochronę zbiorowych interesów konsumentów stanowi swoistego rodzaju instytucję zaufania publicznego, rozpoznawalną wśród konsumentów.

Dla konsumenta istotnym faktem jest bezpieczeństwo i pewność związane z podejmowanymi przez niego decyzjami. Decyzja o zakupie mieszkania wiąże się z zaangażowaniem dużych sum pieniężnych, a z uwagi na długość procesu budowlanego (ok. 1,5-2 lat) może być obciążona sporym ryzykiem. Dlatego też konsument dokonując wyboru kontrahenta, aby zmniejszyć wystąpienie ryzyka np. nieukończenia inwestycji, bierze pod uwagę nie tylko lokalizację mieszkania, cenę, jego plany architektoniczne, ale również kieruje się opinią, jaką dany deweloper posiada na rynku.

Przedmiotowy Katalog, który stanowi suplement przyjętego przez PZFD Kodeksu Dobrych Praktyk, zawiera zbiór standardów, jakie musi spełniać umowa zawierana przez członka PZFD z konsumentem (obowiązek stosowania przez wszystkich członków PZFD wynika z treści Uchwały 5/2007). W praktyce treść umów zawieranych przez członków PZFD (ponad sto firm z branży deweloperskiej) z konsumentami de facto będzie oparta na zasadach zawartych w Katalogu i przyjmie w dużej mierze ujednoliconą formę. Dodatkowo oznacza to, iż każdy z członków PZFD posługujący się do tej pory logo Kodeksu Dobrych Praktyk przejmie wraz z obowiązkiem posługiwania się zasadami zawartymi w Katalogu splendor związany z istnieniem na rynku Kodeksu Dobrych Praktyk. Sygnatariusz Katalogu może powoływać się na fakt jego stosowania tak jak w przypadku Kodeksu Dobrych Praktyk. W praktyce może to skutkować tym, iż z uwagi na sposób umieszczenia przez PZFD informacji na stronach internetowych o przyjęciu Katalogu, konsumenci będą kojarzyć, łączyć fakt istnienia akceptacji ze strony Urzędu zarówno do Kodeksu Dobrych Praktyk, jak również do Katalogu.

Zdaniem pozwanego informacje w zakresie istnienia bądź braku akceptacji ze strony Urzędu postanowień Katalogu mają istotne znaczenie dla konsumentów przy dokonywaniu wyboru ewentualnego kontrahenta. Fakt istnienia akceptacji ze strony Urzędu wzmocnia wiarygodność oraz poziom zaufania do tej regulacji. W ocenie Prezesa Urzędu, sposób przekazania przez PZFD informacji prawdziwych (fakt zaakceptowania przez Urząd Kodeksu Dobrych Praktyk) może wprowadzać przeciętnego konsumenta oraz potencjalnego klienta deweloperów zrzeczonych w PZFD w błąd i przez to może prowadzić do podjęcia decyzji, której w innych warunkach nie podjąłby.

W świetle definicji decyzji dotyczącej umowy (art. 2 pkt 7 upnpr) decyzję konsumenta należy odnosić zarówno do sytuacji, w której konsument postanowi dokonać określonej czynności, jak i wówczas, gdy powstrzymuje się od jej dokonania. Oznacza to, iż należy uwzględnić nie tylko fakt zawarcia umowy, lecz również wewnętrzne odczucia konsumenta, którymi kierował się decydując się na konkretny krok w zakresie zawarcia bądź nie umowy z konkretnym deweloperem. W niniejszej sprawie decyzje dotyczące umowy należy rozpatrywać nie tylko jako samo podpisanie umowy z deweloperem, ale również wszystkie działania, które pozostają z tym w związku. Fakt posługiwania się przez danego dewelopera logo Kodeksu Dobrych Praktyk mógł wpłynąć na wybór kontrahenta w przypadku porównywalnych ofert deweloperów (cena, rozkład, lokalizacja, terminy realizacji). Konsument mógł wybrać dewelopera o renomie potwierdzonej faktem stosowania przez niego Kodeksu Dobrych Praktyk, jako gwarancji usług określonej jakości. Mogło to również spowodować samo zainteresowanie konsumenta ofertą sygnatariusza Kodeksu. Konsument mając do wyboru porównywalne oferty kilku deweloperów mógł dokonać wyboru kierując się również faktem akceptacji Urzędu.

W ocenie Prezesa Urzędu do takich właśnie wniosków mógł dojść odbiorca przedmiotowej informacji zamieszczonej na stronach PZFD. 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.

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.

W niniejszej sprawie należy wskazać, iż przeciętny konsument poszukujący odpowiadającej mu oferty, posiadający rozeznanie na rynku deweloperskim powinien i spodziewa się, iż umieszczone na stronach internetowych cieszącego się swoistą renomą związku przedsiębiorców, jakim jest PZFD informacje, dotyczące samoregulacji są prawdziwe i godne zaufania. Dlatego też konsument czytając informację dotyczącą przyjęcia przez PZFD, będącego suplementem Kodeksu Dobrych Praktyk - Katalogu wraz z zamieszczoną w wyżej określony sposób informacją o zaakceptowaniu przez Urząd Kodeksu, może wnioskować o istnieniu akceptacji Urzędu w odniesieniu do treści Katalogu. Pogrubiona czcionka uwydatnia nazwę Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. W połączeniu z informacją o akceptacji oraz nazwami Kodeksu oraz Katalogu stanowiącego integralną część Kodeksu, wywołuje u odbiorcy wrażenie, iż akceptacja dotyczy obu tych dokumentów. Nawet dostatecznie orientujący się na rynku deweloperskim konsument mógł nie wiedzieć o fakcie braku akceptacji ze strony Urzędu treści Katalogu. Informacje o tym fakcie nie były dostępne opinii publicznej przed zamieszczeniem na stronach przedmiotowego sformułowania. W tym zakresie konsument został wprowadzony w błąd, ponieważ prawdziwa informacja została rozpowszechniona w sposób wywołujący u niego błędne przekonanie. W tym też zakresie przejawia się w ocenie Prezesa Urzędu nieuczciwa praktyka rynkowa polegająca na rozpowszechnianiu prawdziwych informacji w sposób mogący wprowadzać w błąd (art. 5 ust. 2 pkt 2 upnpr).

Zgodnie z ustawą o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym wprowadzenie w błąd może zgodnie z art. 5 ust. 3 pkt 2 upnpr w szczególności dotyczyć cech produktu, w szczególności zezwoleń, nagród lub wyróżnień uzyskanych przez produkt. W omawianym stanie faktycznym akceptacja Urzędu mogła zostać uznana przez konsumenta za pewnego rodzaju wyróżnienie, którego istnienie zwiększa poziom zaufania do produktu. Biorąc pod uwagę fakt, iż w mniejszym przypadku mamy do czynienia ze związkiem zrzeszających przedsiębiorców z branży budowlanej za produkt należy uznać świadczone przez członków PZFD usługi na rynku deweloperskim. W praktyce konsument może postrzegać ofertę członków PZFD poprzez renomę, jaką cieszy się na rynku PZFD. Konsument może oczekiwać, iż akty samoregulacji branżowej, które otrzymały akceptację ze strony organu administracji publicznej zostały przez niego sprawdzone, zatwierdzone oraz uzyskały jego poparcie. Przez to są godne zaufania. To z kolei wpływa na pozytywną ocenę sygnatariuszy owych samoregulacji. W oczach konsumentów są oni podmiotami wiarygodnymi, przez co bardziej atrakcyjnymi na rynku. Biorąc po uwagę, iż przekazanie przez PZFD informacji o istnieniu akceptacji Urzędu w stosunku do Kodeksu Dobrych Praktyk zostało dokonane wraz z przekazaniem informacji o przyjęciu Katalogu, należy stwierdzić, że mogło to wywołać u konsumenta wrażenie, iż Katalog również tą akceptację posiada, przez co korzysta również z kredytu zaufania, renomę, jaką cieszy się Kodeks Dobrych Praktyk na rynku. W tym więc zakresie konsument zostaje przez PZFD wprowadzony w błąd.

Pozwany stwierdził, iż zgodnie z art. 5 ust. 4 upnpr przy ocenie, czy praktyka rynkowa wprowadza w błąd poprzez działanie należy uwzględnić wszystkie jej elementy oraz okoliczności wprowadzenia produktu na rynek, w tym sposób jego prezentacji. Odnosząc się do ostatniej z przesłanek zawartej w powołanym przepisie, przedmiotem zainteresowania Prezesa Urzędu w omawianej sprawie stał się przede wszystkim sposób przekazania przedmiotowej informacji przez PZFD. Przedmiotowe sformułowanie zostało umieszczone na stronach internetowych PZFD wraz z treścią Uchwały 5/2007, którą PZFD przyjął Katalog. Konsument zapoznając się z treścią Uchwały 5/2007 miał wrażenie, iż przedmiotowe sformułowanie jest jej częścią. Jednocześnie sugerowało to, iż Katalog, będący suplementem Kodeksu Dobrych Praktyk został zaakceptowany przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Pogrubiona czcionka odnośnie do nazwy Urzędu, informacja o uprawnieniu członków PZFD, którzy przyjęli standardy zawarte w Katalogu do posługiwania się logo Kodeksu Dobrych Praktyk również wskazywały na istnienie akceptacji Urzędu w zakresie Katalogu. „Kodeks Dobrych Praktyk (KDP) przyjęty do stosowania w 2005 r. przez Polski Związek Firm Deweloperskich (PZFD) zaakceptowany przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) wymagał opracowania szczegółowych zasad etyczno-biznesowych, jakie powinna spełniać umowa deweloperska zawierana pomiędzy deweloperami członkami PZFD a Jej Klientami. Przyjęcie standardów zapisanych w niniejszym suplemencie uprawnia firmy - Członków PZFD, do posługiwania się logo Kodeksu Dobrych Praktyk - znaku zastrzeżonego w Urzędzie Patentowym”.

W ocenie Prezesa Urzędu, zachodzą przesłanki uzasadniające uznanie działań PZFD za nieuczciwą praktykę rynkową polegającą na działaniu wprowadzającym w błąd.

Praktyka rynkowa będzie uznana za nieuczciwą, jeśli pozostanie sprzeczna 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 niniejszej sprawie dobre obyczaje należy ocenić jako prawo do rzetelnej i jednoznacznej informacji, jaką profesjonalista - przedsiębiorca powinien kierować do przeciętnego konsumenta (dostatecznie poinformowanego, ostrożnego i uważnego). Naruszenia tak rozumianych dobrych obyczajów dopuścił się PZFD. Umieścił informację o akceptacji Urzędu w odniesieniu do Kodeksu Dobrych Praktyk w sposób sugerujący istnienie takiej akceptacji dla Katalogu. W tym też zakresie mogło dojść do istotnego zniekształcenia zachowania rynkowego przeciętnego konsumenta (a więc jego decyzji dotyczącej umowy) w wyniku otrzymania błędnego komunikatu od przedsiębiorcy, pod wpływem, którego mógł on dojść do niewłaściwych wniosków dotyczących istnienia faktu akceptacji Katalogu przez Urząd i jej skutków.

Pozwany podniósł, iż PZFD zaniechał stosowania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów. W piśmie z dnia 25 kwietnia 2008 r. PZFD poinformował, iż z dniem 11 kwietnia 2008 r. przedmiotowa informacja została trwale usunięta ze strony internetowej.

W punkcie II decyzji Prezes Urzędu nałożył na PZFD, na podstawie art. 26 ust. 2 w związku z art. 2 ust. 4 uokik obowiązek publikacji decyzji w całości na koszt PZFD na stronie internetowej PZFD.

Decyzja o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów oraz stwierdzająca zaniechanie jej stosowania może zawierać elementy dodatkowe 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.

Pozwany wskazał, że zamieszczenie w decyzji o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i stwierdzeniu zaniechania jej stosowania elementów 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 z 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 elementów dodatkowych nie jest dążenie do wyeliminowania jej skutków, bowiem bezprawna praktyka została już zaniechana. Należy w związku z tym przyjąć, iż celem przyjętego rozwiązania jest realizacja funkcji edukacyjnej oraz prewencyjnej wobec innych uczestników rynku - zarówno przedsiębiorców, jak i konsumentów.

W niniejszej sprawie doszło do naruszenia podstawowego prawa konsumentów, jakim pozostaje prawo do informacji. Mając na uwadze przedmiotowe dobro podlegające ochronie prawnej, Prezes Urzędu uznał za zasadne nakazanie podania do wiadomości szerokiego kręgu odbiorców informacji o praktyce PZFD, która została uznana za bezprawną. Spełni to niewątpliwie funkcję edukacyjną wobec konsumentów, stanowiąc kolejny element edukacji konsumenckiej zmierzającej do kształtowania modelu polskiego konsumenta na wzór europejski. 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. Konsumentom uważniej będą analizować kierowane do nich przez przedsiębiorców informacje w przyszłości. Funkcja edukacyjna i prewencyjna poprzez omawiany nakaz publikacji będzie realizować się także w odniesieniu do innych profesjonalnych uczestników rynku, których nie należy ograniczyć wyłącznie do członków PZFD czy deweloperów w ogóle. Publikacja ma stanowić czytelną informację dla przedsiębiorców, jakie wymogi powinien spełniać sposób podawania informacji, aby nie wprowadzał odbiorców w błąd. Jednocześnie ma ona ostrzegać, iż w przypadku braku dochowania wymaganych standardów i zastosowania podobnej praktyki przedsiębiorcy muszą liczyć się z określonymi sankcjami.

Stosownie do art. 106 ust. 1 pkt 4 uokik, Prezes Urzędu nałożył na powoda karę pieniężną.

Ustalając wysokość kary pieniężnej wzięto pod uwagę fakt wykorzystania przez PZFD prawdziwych informacji o akceptacji Urzędu do wprowadzenia konsumentów w błąd oraz skutków, jakie to mogło wywołać. 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.

Nakładając karę pieniężną 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. Zgodnie bowiem z art. 83 Konstytucji RP, każdy ma obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Obowiązek znajomości i przestrzegania norm prawa ciąży tym bardziej na profesjonalnych uczestnikach obrotu rynkowego, takich jak PZFD.

Przy wymierzaniu kary jako okoliczności obciążające wzięto pod uwagę: umyślność działania, okoliczność, iż zaniechanie stosowania praktyki nie było wynikiem „samokontrolnych” działań mających na celu eliminację własnych, niewłaściwych zachowań, które mogły wprowadzać w błąd ich adresatów; nieodwracalność skutków naruszenia, fakt, iż korzyści z praktyki ze znacznym prawdopodobieństwem przekraczają wysokość ustalonej kary; ogólnopolski zasięg praktyki.

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. Tym bardziej, iż w trakcie prowadzonych przez PZFD z udziałem Urzędu prac nad treścią Katalogu nie zostało wypracowane wspólne stanowisko w odniesieniu do wszystkich jego postanowień. PZFD miał więc świadomość istnienia spornych kwestii. Mimo to będąc świadomym renomy logo Kodeksu Dobrych Praktyk oraz pozytywnego odbioru wśród konsumentów, jaki może wywołać akceptacja organu administracji publicznej, umieścił rzeczoną informację w opisany wyżej sposób, co mogło wywołać u konsumentów mylne wrażenie o istnieniu akceptacji Urzędu w odniesieniu do Katalogu. W świetle powyższego, uzasadnione jest stwierdzenie, że działania PZFD miały charakter umyślny.

Przedmiotowa informacja widniała na stronie internetowej PZFD w okresie od 28 lutego do 11 kwietnia 2008 r., informacja ta została trwale usunięta ze strony internetowej niezwłocznie po otrzymaniu przez PZFD w dniu 11 kwietnia 2008 r. zawiadomienia o wszczęciu niniejszego postępowania. Oznacza to, iż usunięcie nastąpiło wskutek podjęcia działań przez Prezesa Urzędu, a nie wyniku „samokontrolnych” działań PZFD mających na celu eliminację własnych, niewłaściwych zachowań, które mogły wprowadzać w błąd ich adresatów. Można domniemywać, iż w przypadku niepodjęcia działań przez Prezesa Urzędu informacja wprowadzająca konsumentów w błąd nadal widniałaby na stronach internetowych PZFD.

Przy wymierzaniu kary Prezes Urzędu uwzględnił również nieodwracalność skutków przedmiotowej praktyki. Umieszczenie przez PZFD informacji o akceptacji przez Urząd Kodeksu Dobrych Praktyk wraz z treścią Uchwały 5/2007, którą został przyjęty Katalog mogło sugerować konsumentom istnienie takiej akceptacji Urzędu również w odniesieniu do Katalogu, której nie uzyskał. Logo Kodeksu Dobrych Praktyk jest znakiem rozpoznawalnym na rynku i jest wykorzystywane przez członków PZFD w działaniach marketingowych. Kodeks Dobrych Praktyk oraz Katalog może być traktowany przez konsumentów jako jedna całość. Taki zresztą był zamiar PZFD przy tworzeniu Katalogu, stanowiącego uzupełnienie Kodeksu Dobrych Praktyk w zakresie postanowień umowy deweloperskiej. W wyniku przedmiotowej praktyki PZFD konsumenci mogą kojarzyć nazwę Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów ze słowem akceptacja bez rozróżnienia Kodeksu Dobrych Praktyk i Katalogu, a przez to pozytywnie odbierać oba akty samoregulacji PZFD. W ten sposób przedmiotowa praktyka może powodować, iż jej skutki będą miały nieodwracalny charakter.

Jednocześnie Prezes Urzędu wziął pod uwagę fakt, iż korzyści z praktyki ze znacznym prawdopodobieństwem przekraczają wysokość ustalonej kary. Podstawowym celem PZFD jest działalność na rzecz polepszenia warunków budownictwa mieszkaniowego w ramach branży deweloperskiej. PZFD będąc związkiem pracodawców podejmując wszelkie działania czyni to m.in. w interesie swoich członków i na ich korzyść. Jednym z celów PZFD wynikających z jego Statutu jest właśnie „umacnianie właściwego wizerunku firm deweloperskich”. Mający prawo do posługiwania się logo Kodeksu Dobrych Praktyk członkowie PZFD pośrednio korzystają z jego renomy na rynku. Mogą być postrzegani jako bardziej godni zaufania w porównaniu z deweloperami niebędącymi członkami PZFD. Członkowie PZFD stają się przez to beneficjentami korzyści płynących ze stosowania logo Kodeksu Dobrych Praktyk. Wprowadzający konsumentów w błąd sposób umieszczenia na stronach internetowych informacji sformułowania o istnieniu akceptacji Urzędu dla Kodeksu Dobrych Praktyk z uwagi na wywołanie u konsumentów przeświadczenia o istnieniu również takiej akceptacji dla Katalogu może powodować, iż przedsiębiorcy zrzeszeni w PZFD (ponad stu członków na terenie całego kraju), jako sygnatariusze Kodeksu Dobrych Praktyk oraz Katalogu, mogą być dla konsumentów w momencie dokonywania wyboru kontrahenta bardziej atrakcyjni. Z uwagi na powyższe zasadnym wydaje się uwzględnienie przedmiotowej przesłanki przy wymierzaniu kary.

Ponadto Prezes Urzędu wymierzając karę wziął pod uwagę fakt, iż przedmiotowa informacja została umieszczona na stronach internetowych, co oznacza co najmniej ogólnopolski zasięg jej oddziaływania. Można przyjąć, iż z tą informacją mógł zapoznać się każdy, kto posługuje się językiem polskim oraz dysponuje dostępem do Internetu. Ponadto należy zauważyć, iż PZFD zrzesza ponad 100 firm deweloperskich działających na terenie całego kraju, które mogły odnieść korzyści z faktu umieszczenia na stronach informacji o istnieniu rzekomej akceptacji Urzędu w odniesieniu do Katalogu.

Ustalając wysokość kary jako okoliczności łagodzące wzięto natomiast pod uwagę okoliczność, iż przedsiębiorca niezwłocznie po otrzymaniu zawiadomienia o wszczęciu postępowania usunął ze strony internetowej przedmiotową informację. W świetle powyższych okoliczności wysokość kary ustalono na poziomie 6 902,21 zł. Oznacza to, że nałożona na PZFD kara pieniężna mieści się w granicach wyznaczonych przez art. 106 ust. 1 pkt 4 ustawy i jednocześnie stanowi [...] % przychodu osiągniętego przez PZFD w 2007 r.

Odwołanie od decyzji złożył Polski Związek Firm Deweloperskich [...].

W uzasadnieniu odwołania powód stwierdził, iż kwestionowana przez Prezesa UOKiK treść zamieszczona na stronie internetowej PZFD zgodnie z regułami znaczeniowymi języka polskiego nie oznacza bynajmniej, aby Katalog Zasad Umowy Deweloperskiej został uzgodniony z Prezesem UOKiK. Z informacji tej wynika bowiem jedynie, iż uzgodniony został dokument w stosunku do niego pierwotny, a mianowicie Kodeks Dobrych Praktyk.

Kwestionowane przez Prezesa UOKiK stwierdzenie zamieszczone zostało na stronie internetowej PZFD, jako swoiste wprowadzenie do uchwały nr 5/2007, którą Walne Nadzwyczajne Zgromadzenie Członków PZFD w dniu 14 grudnia 2007 r. przyjęło „Katalog Zasad Umowy Deweloperskiej”, wyjaśniające intencje przyświecające powodowi, będącemu autorem tegoż dokumentu. W treści informacji zamieszczonej na stronie internetowej PZFD wskazano, iż przedmiotem akceptacji ze strony UOKiK był jedynie Kodeks Dobrych Praktyk, zaś Katalog Zasad Umowy Deweloperskiej stanowił przedmiot odrębnego opracowania i był dokumentem odrębnym od Kodeksu Dobrych Praktyk.

Również formatowanie tekstu, na które zwrócił uwagę Prezes UOKiK w uzasadnieniu decyzji nie było nakierowane na sugerowanie odbiorcom i de facto nie sugeruje, iż Prezes UOKiK zaakceptował treść „Katalogu Zasad Umowy Deweloperskiej”. Należy, bowiem zwrócić uwagę na fakt, iż PZFD użył pogrubionej czcionki nie tylko w odniesieniu do nazwy „Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów”, ale, co ważne, również w stosunku do nazwy „Kodeks Dobrych Praktyk”. Podkreślić nadto należy, iż w zamieszczonym na głównej stronie PZFD komunikacie odnoszącym się do wprowadzenia Katalogu (a więc pierwszej informacji odnoszącej się do Katalogu, z jaką stykały się osoby odwiedzające tę stronę), brak było jakiegokolwiek odniesienia do Prezesa UOKiK.

Zamieszczenie informacji o zaakceptowaniu przez Prezesa UOKiK Kodeksu Dobrych Praktyk wraz z uchwałą w sprawie przyjęcia Katalogu Zasad Umowy Deweloperskiej było usprawiedliwione faktem, iż Katalog był przejawem kontynuowania przez PZFD prac, których efektem było przyjęcie w 2005 r. Kodeksu Dobrych Praktyk, tj. prac nad wypracowywaniem spójnych standardów dla branży deweloperskiej, w szczególności poprzez uszczegółowienie warunków, jakim powinna odpowiadać umowa deweloperska.

Przedstawione powyżej okoliczności jednoznacznie, zdaniem powoda, wskazują na brak możliwości wprowadzenia konsumentów w błąd. Ani treść zamieszczonego oświadczenia, ani zastosowane formatowanie tekstu nie mogły u przeciętnego konsumenta, o którym mowa w art. 4 ust. 1 upnr, wzbudzić błędnego przekonania co do zaakceptowania przez Prezesa UOKiK „Katalogu Zasad Umowy Deweloperskiej”.

Zdaniem Powoda błędne są ustalenia Prezesa UOKiK jakoby Katalog Zasad Umowy Deweloperskiej stanowił integralną część Kodeksu Dobrych Praktyk. Po pierwsze, ani uchwała nr 5/2007, którą został przyjęty Katalog, ani żaden z zapisów Katalogu nie wskazują, aby był on integralną częścią Kodeksu. Ponadto, należy zwrócić uwagę na odmiennosć przedmiotu obu dokumentów. Kodeks Dobrych Praktyk określa ogólne zasady etyczne, którymi powinni kierować się deweloperzy w relacjach z klientami, natomiast Katalog to szczegółowy zbiór reguł konstruowania umowy deweloperskiej.

Powód wskazał, że „przeciętny konsument” w rozumieniu upnr nie ogranicza lektury informacji zamieszczonych na stronach branży deweloperskiej jedynie do nagłówków czy tekstu wyróżnionego pogrubioną czcionką. Nie sposób też przyjąć, jak to czyni Prezes UOKiK, iż z jasno sformułowanego tekstu zawierającego informację o akceptacji przez Prezesa UOKiK Kodeksu Dobrych Praktyk, przeciętny konsument będzie wnioskował o akceptacji Katalogu.

Powód podniósł, iż zamieszczenie kwestionowanego przez Prezesa UOKiK sformułowania na stronie internetowej PZFD nie tylko nie wprowadza konsumentów w błąd, ale także nie spełnia pozostałych przesłanek określonych w art. 4 ust. 1 i art. 5 ust. 1 upnr, których realizacja jest konieczna w celu zakwalifikowania danych działań jako nieuczciwej praktyki rynkowej.

Zdaniem powoda nie można uznać za działanie sprzeczne z dobrymi obyczajami podanie do publicznej wiadomości prawdziwych informacji w sposób, który zdaniem powoda, nie wprowadza konsumentów w błąd. Co więcej, działanie powoda nie mogło zniekształcić zachowań rynkowych przeciętnego konsumenta. Nawet bowiem gdyby przyjąć, iż informacja zamieszczona na stronie PZFD mogła wprowadzać konsumentów w błąd, (czemu powód zaprzecza), to nie sposób przyjąć, iż przeciętny konsument podejmie decyzję w tak istotnej życiowo sprawie jak zakup mieszkania jedynie na podstawie wzmianki w Internecie, iż pewne zasady dotyczące zawierania umów przez deweloperów zyskały akceptację Prezesa UOKiK. Samo dokonanie uzgodnień nie oznacza bowiem jeszcze wprowadzenia tych zasad do stosowania przez konkretnych deweloperów. Przeciętny konsument nie podejmuje decyzji o zawarciu umowy deweloperskiej tylko na podstawie informacji, iż organizacja skupiająca firmy deweloperskie uzgodniła warunki umów z Prezesem UOKiK. Dla konsumenta planującego zakup mieszkania ma bowiem istotne znaczenie, jakie warunki sprzedaży oferuje konkretny deweloper, z którym konsument ten zamierza zawrzeć umowę. Powód podkreśla, iż dla celów niniejszych rozważań należy przyjąć model przeciętnego konsumenta, który zachowuje pewien minimalny stopień staranności w wyborze dewelopera i który nie podejmuje decyzji o zakupie mieszkania czy domu nie zebrawszy uprzednio informacji i opinii o deweloperze, o stosowanych przez niego zasadach dobrych praktyk branżowych czy wzorcach umów. Taki konsument nie podejmie decyzji dotyczącej umowy jedynie na podstawie lakonicznej informacji w Internecie o zaakceptowaniu przez Prezesa UOKiK pewnych wzorcowych zasad zawierania umów.

Powód stwierdził, iż zamieścił na swojej stronie internetowej prawdziwe informacje, których redakcja ani sposób prezentacji nie mogły wprowadzić przeciętnego konsumenta w błąd. Tym samym, nie można uznać działań powoda za sprzeczne z dobrymi obyczajami i mogące w istotny sposób zniekształcić zachowanie rynkowe przeciętnego konsumenta.

Powód podniósł, iż wydanie zaskarżonej decyzji nie zostało poprzedzone obiektywną oceną działań PZFD.

Podstawą do dokonania takiej oceny powinny być badania opinii publicznej przeprowadzone przez niezależny podmiot. Tylko w taki bowiem sposób można bezstronnie rozstrzygnąć, czy rzeczywiście zachodzą przesłanki uznania danego działania za nieuczciwą praktykę rynkową. Skorzystanie z takiego środka dowodowego jest tym bardziej konieczne w sytuacji, gdy kwestionowane działanie dotyczy publikacji informacji o relacjach PZFD właśnie z Prezesem UOKiK. PZFD zamieścił na swojej stronie internetowej informację o zaakceptowaniu przez Prezesa UOKiK treści Kodeksu Dobrych Praktyk, której umiejscowienie i redakcja, zdaniem Prezesa UOKiK, sugeruje konsumentom, iż Prezes UOKiK zaakceptował także Katalog Zasad Umowy Deweloperskiej. Wszczynając postępowanie w sprawie stosowania przez PZFD nieuczciwych praktyk rynkowych Prezes UOKiK zainicjował postępowanie, w którym sam dokonuje oceny, czy informacja o jego relacjach z PZFD może wprowadzać konsumentów w błąd. Nie powinno budzić wątpliwości, iż aby ustalenia poczynione w toku takiego postępowania można uznać za oparte na obiektywnych i sprawdzalnych przesłankach, ich postawą powinna być opinia niezależnego podmiotu, nie zaangażowanego bezpośrednio w sprawę.

W przeciwnym razie, zasadny wydaje się zarzut, iż Prezes UOKiK jest w niniejszym przypadku sędzią we własnej sprawie.

Z tych powodów, zdaniem PZFD, w trakcie prowadzonego przez siebie postępowania Prezes UOKiK powinien był skorzystać z uprawnienia przewidzianego w art. 59 ust. 1 uokik, zgodnie, z którym Prezes UOKiK może zwrócić się o wydanie opinii do jednostki naukowej. W niniejszej sprawie powinno być zostać przeprowadzone badanie opinii publicznej dotyczące rozumienia przez konsumentów komunikatu zamieszczonego na stronie PZFD.

Zdaniem powoda Prezes UOKiK dokonał błędnego ustalenia, jakoby działanie powoda wskazane w pkt I decyzji było nieuczciwą „praktyką” rynkową w rozumieniu art. 4 ust. 1. W niniejszym przypadku nie mamy, bowiem do czynienia z „praktyką”, lecz z incydentalnym zdarzeniem. Powód podnosi, iż pojedyncze działanie przedsiębiorcy nie powinno być uznawane za nieuczciwą praktykę rynkową. Co więcej, takie stanowisko uzasadnia również samo znaczenie słowa „praktyka”, które zgodnie z internetowym słownikiem języka polskiego Wydawnictwa Naukowego PWN, dostępnym na www.sjp.pwn.pl, oznacza m.in. „świadome, celowe działanie wykonywane regularnie” oraz „przyjęty w codziennym życiu sposób robienia czegoś”. Działanie powoda polegało na jednokrotnym zamieszczeniu na swojej stronie internetowej informacji, która była tam dostępna przez mniej niż półtora miesiąca, a więc już z tego powodu nie można uznać go za „praktykę”.

Zdaniem powoda, zobowiązanie go do publikacji treści decyzji nie przyczyni się do spełnienia funkcji edukacyjnych i prewencyjnych zakładanych przez Prezesa UOKiK. Po pierwsze, kwestionowana przez Prezesa UOKiK informacja nie znajduje się już na stronie internetowej PZFD. Wobec upływu ponad pół roku czasu od usunięcia przedmiotowej informacji ze strony PZFD, nie sposób zakładać, aby dokonana obecnie publikacja w prasie informacji o rozstrzygnięciu Prezesa UOKiK w tej kwestii, przyczyniła się do wzrostu świadomości konsumentów lub przedsiębiorców, gdyż ani jedni ani drudzy nie mają już możliwości powiązania treści decyzji z publikacją na stronie internetowej, PZFD, których ona dotyczy.

Z ostrożności procesowej, zakładając hipotetyczną możliwość osiągnięcia poprzez publikację decyzji celów wychowawczych i prewencyjnych, powód wskazuje, iż nałożony na PZFD obowiązek publikacji decyzji należy uznać za zbędny, jeżeli weźmie się pod uwagę możliwości publikacyjne, jakimi dysponuje i z których korzysta sam Prezes UOKiK. Zgodnie bowiem z art. 32 ust. 2 pkt 1 uokik decyzje Prezesa UOKiK mogą być publikowane w Dzienniku Urzędowym Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Dziennik publikowany jest nie tylko w tradycyjnej formie papierowej, ale też dostępny bezpłatnie na stronie internetowej UOKiK.

W ten sposób zarówno konsumenci, jak i przedsiębiorcy mogą zapoznać się z pełną treścią rozstrzygnięć Prezesa UOKiK. Na stronie internetowej publikowane są zarówno ich sentencje, jak i uzasadnienia. Co więcej, dostęp do tych informacji nie jest tak ograniczony w czasie, jak w przypadku jedno- czy dwukrotnej publikacji decyzji w Dzienniku.

Powód zwrócił uwagę na fakt publikacji przez Prezesa UOKiK w dniu 23 kwietnia 2008 r. na stronie internetowej UOKiK komunikatu prasowego o wszczęciu postępowania w sprawie informacji zamieszczonej na stronie internetowej PZFD. Informacja ta była następnie powielana przez wiele serwisów internetowych. Ponadto prowadzenie postępowania w sprawie Katalogu Zasad Umowy Deweloperskiej było przedmiotem wywiadu, jakiego Prezes UOKiK udzielił w dniu 28 kwietnia 2008 r. na antenie Radia PIN.

Powód podniósł zarzut niewspółmierności zastosowanego w niniejszej sprawie środka w postaci nałożenia na PZFD przez Prezesa UOKiK obowiązku publikacji decyzji zarówno na stronie internetowej PZFD, jak i w dziennikach „Rzeczpospolita” i „Gazeta Wyborcza” do działań powoda. Kwestionowana przez Prezesa UOKiK informacja została opublikowana przez PZFD wyłącznie na stronie internetowej, a tymczasem Prezes UOKiK zobowiązał powoda do publikacji treści decyzji nie tylko na stronie internetowej, lecz również w dwóch dziennikach ogólnopolskich. Ponadto, informacja o zaakceptowaniu przez Prezesa UOKiK Kodeksu Dobrych Praktyk znajdowała się wraz z treścią uchwały nr 5/2007 na stronie internetowej powoda jedynie przez mniej niż półtora miesiąca. W tej sytuacji, zobowiązanie powoda do utrzymywania decyzji na własnej stronie internetowej przez okres 6 miesięcy, należy uznać za obciążenie niewspółmierne do popełnionego czynu.

Podkreślił, iż zgodnie z uzyskaną wyceną zamieszczenia ogłoszeń, wykonanie przewidzianego w pkt II decyzji obowiązku dwukrotnej publikacji pkt I i III sentencji decyzji oznacza poniesienie przez PZFD kosztu w kwocie 319.606,40 zł brutto. Tym samym, koszt ogłoszeń wynosi niemal 1/3 przychodu osiągniętego przez PZFD w roku 2007. Jest to kwota, która znacznie przewyższa kwotę kary pieniężnej nałożonej na PZFD w pkt III decyzji. W rezultacie, nałożony przez Prezesa UOKiK obowiązek publikacji sentencji decyzji, stanowi przede wszystkim środek penalny, a nie wychowawczy czy prewencyjny, nieadekwatny w swoim rozmiarze do czynów powoda. W dodatku koszt wykonania obowiązku publikacji trzykrotnie przekracza próg 10% przychodu przedsiębiorcy przewidziany w art. 106 ust. 1 uokik dla wysokości kar pieniężnych nakładanych przez Prezesa UOKiK.

Powód zwrócił uwagę na okoliczność, iż na łamach dziennika „Rzeczpospolita”, w części „Prawo co dnia” w dniu 7 marca 2008 r. ukazał się artykuł pt. „Kodeks deweloperów łamie prawa klienta”, w którym znalazły się wypowiedzi zarówno przedstawicieli UOKiK, jak i PZFD, którzy przyznawali, iż pomiędzy UOKiK a PZFD nie doszło do uzgodnienia treści Katalogu Zasad Umowy Deweloperskiej. Tak, więc PZFD nigdy nie sugerował na łamach dziennika „Rzeczpospolita”, iż Prezes UOKiK zaakceptował Katalog Zasad Umowy Deweloperskiej; wręcz przeciwnie, w dzienniku tym zostały opublikowane wypowiedzi przedstawicieli PZFD, którzy oświadczały, iż nie doszło do akceptacji Katalogu przez UOKiK. Stąd tym bardziej nie ma podstaw, aby nakładać na powoda obowiązek publikacji treści decyzji w przedmiotowym dzienniku.

Zdaniem powoda, zastosowane przez Prezesa UOKiK przewidziane w art. 26 ust. 2 uokik środki usunięcia trwających skutków naruszenia zbiorowych interesów konsumentów powinny być adekwatne do dokonanego naruszenia. Obowiązek publikacji oświadczeń odpowiedniej treści i w odpowiedniej formie ustawodawca przewidział bowiem nie tylko w uokik, lecz również w art. 24 Kodeksu cywilnego oraz art. 18 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (dalej „uznk”). W orzecznictwie sądów oraz wypowiedziach doktryny dotyczących stosowania tego środka podkreśla się istotność stosowania środków ochrony adekwatnych do dokonanego naruszenia.

Powód stwierdził, iż gdyby przyjąć, iż kwestionowane przez Prezesa UOKiK działanie PZFD rzeczywiście stanowiło nieuczciwą praktykę rynkową określoną w art. 5 ust. 2 pkt 2 upnpr, to czas okres naruszenia (mniej niż 1,5 miesiąca), stopień (publikacja jedynie na stronie internetowej powoda) oraz brak uprzednich naruszeń ustawy przemawiają przeciwko nałożeniu na powoda obowiązku zapłaty kary pieniężnej.

Przeciwko możliwości nałożenia kary pieniężnej przemawia również okoliczność, iż w postępowaniu przed Prezesem UOKiK de facto nie ustalono, aby działanie powoda wprowadziło kogokolwiek w błąd - Prezes UOKiK nie przeprowadził w tej kwestii żadnego badania.

Zdaniem powoda Prezes UOKiK błędnie ustalił, jakoby działanie powoda miało charakter umyślny. Fakt, iż PZFD miał świadomość istnienia spornych kwestii dotyczących „Katalogu Zasad Umowy Deweloperskiej” pomiędzy PZFD a UOKiK oraz iż Kodeks Dobrych Praktyk cieszy się renomą wśród klientów firm deweloperskich jest oczywisty. Nie przesadza to jednak jeszcze, iż PZFD celowo umieścił na swojej stronie internetowej prawdziwe informacje o zaakceptowaniu przez Prezesa UOKiK Kodeksu Dobrych Praktyk w taki sposób, który mógł wzbudzić w konsumentach błędne przekonanie, iż akceptację UOKiK uzyskał również Katalog Zasad Umowy Deweloperskiej.

W odpowiedzi na odwołanie pozwany wniósł o oddalenie odwołania. Pozwany podkreślił, iż Prezes Urzędu nie kwestionował prawdziwości sformułowania, ale sposób przekazania informacji - kontekst, w jakim zostały one zaprezentowane przez PZFD. Sposób umieszczenia przez PZFD informacji dotyczącej zaakceptowania przez Urząd Kodeksu Dobrych Praktyk - wraz z treścią Uchwały nr 5/2007, mógł sugerować, iż ta informacja stanowi część uchwały wprowadzającej Katalog. Ponadto poprzez powstanie u konsumenta skojarzenia nazwy Urzędu z faktem istnienia akceptacji dokumentu stworzonego przez PZFD (Kodeksu Dobrych Praktyk) mogło dojść do wywołania u konsumenta błędnego rozumowania w odniesieniu do Katalogu, który akceptacji Urzędu nie uzyskał. Konsument, z uwagi na umieszczenie przedmiotowego sformułowania wraz z treścią Uchwały nr 5/2007 i jednocześnie z jej postanowieniami odnoszącymi się do Katalogu, może błędnie przyjąć, że akceptacja dotyczyła również Katalogu.

Prezes Urzędu zakwestionował nie samą treść przedmiotowego sformułowania, zawierającego prawdziwe informacje, ale mogący wprowadzać w błąd sposób ich rozpowszechniania. Ponownie należy zaznaczyć, iż chodzi o sposób przekazywania przez przedsiębiorcę informacji: sposób formatowania tekstu, świadome uwypuklenie faktu istnienia akceptacji Urzędu w stosunku do Kodeksu Dobrych Praktyk, rozmieszczenie tych informacji na stronie internetowej razem z tekstem Uchwały nr 5/2007 dotyczącej przyjęcia Katalogu oraz jego postanowieniami. Wszystko to tworzyło pewną prezentację odbieraną przez konsumenta jako całość i przez to mogło wywołać u niego błędne przekonanie, co do istnienia akceptacji w stosunku do Katalogu.

Zdaniem pozwanego działanie PZFD, polegające na rozpowszechnianiu prawdziwych informacji (dotyczących wyrażenia przez Urząd akceptacji Kodeksu Dobrych Praktyk) w sposób mogący wprowadzać konsumentów w błąd (umieszczenie wraz z treścią nr Uchwały 5/2007) wbrew twierdzeniom PZFD mogło zniekształcić zachowania rynkowe przeciętnego konsumenta (mogło powodować podjęcie przez niego decyzji dotyczącej umowy, której inaczej by nie podjął).

Odnosząc się do stanowiska PZFD, z którego wynika konieczność przeprowadzenia przez Prezesa Urzędu dowodu na faktyczne wprowadzenie konsumenta w błąd przez działania, PZFD, co miałyby realizować zasadę prawdy obiektywnej, należy wskazać na specyficzny charakter postępowań prowadzonych przez Prezesa Urzędu. Prezes Urzędu, jako centralny organ administracji rządowej podejmuje działania jedynie wówczas, gdy naruszony zostaje interes publiczny, w przypadku zaś naruszenia interesów konsumentów będzie to miało miejsce wtedy, gdy zostały naruszone ich interesy zbiorowe. Praktyką naruszającą zbiorowe interesy konsumentów jest natomiast bezprawne działanie przedsiębiorcy.

Postępowanie przed Prezesem Urzędu ma na celu ochronę interesu publicznego. O wszczęciu procedury wynikającej z przepisów uokik decyduje naruszenie przez przedsiębiorcę interesu publicznego w następstwie stosowania zabronionych praktyk.

W opinii Prezesa Urzędu niezasadnym było przeprowadzanie dowodu z opinii biegłego.

Prezes Urzędu w ramach toczącego się przed nim postępowania w sprawie naruszenia zbiorowych interesów konsumentów w przypadkach wymagających wiadomości specjalnych może wezwać jednego lub kilku biegłych w celu zasięgnięcia ich opinii. Na analogicznych zasadach Prezes Urzędu może zwrócić się o wydanie opinii do jednostki naukowej w rozumieniu przepisów o zasadach finansowania nauki (art. 59 ust. 1 w zw. z ust. 3 uokik). Wyłączną przesłanką zastosowania tego środka dowodowego jest konieczność wykorzystania wiadomości specjalnych. Prezes Urzędu może skorzystać z tego uprawnienia, co oznacza, że to on decyduje, czy dana sprawa wymaga powołania biegłego. Podkreślenia wymaga fakt, iż opinia biegłego ma pomóc w dokonaniu należytej oceny zebranego w sprawie materiału dowodowego, natomiast nie może sama w sobie być źródłem materiału faktycznego sprawy.

Dowód z opinii biegłego przeprowadzany jest w sytuacjach, gdy niezbędna jest wiedza specjalistyczna z danej dziedziny, tymczasem w ocenie pozwanego niniejsza sprawa tego nie wymaga. Model przeciętnego konsumenta nie jest modelem w żadnym stopniu statystycznym, a zatem za błędną należy uznać tezę dowodową powoda dotyczącą ustalenia wzorca przeciętnego klienta usług deweloperskich. Ustalenie przeciętnego nabywcy tego typu usług nie ma także znaczenia z tego względu, iż wprowadzenie w błąd nastąpiło na etapie przedkontraktowym, gdzie nie mamy do czynienia z typowym nabywcą tej usługi, ale każdym potencjalnym konsumentem, który pod wpływem błędnego przekazu reklamowego byłby skłonny się nią zainteresować.

Odnosząc się do kwestii czy przez „praktykę” można rozumieć zachowanie przedsiębiorcy mające charakter powtarzalny, pozwany wskazał, iż przyjęcie za takowe tylko zachowań powtarzalnych nie byłoby zgodne z celem przedmiotowych przepisów (ochrona interesu niezindywidualizowanego adresata, czyli potencjalnie wszystkich lub potencjalnie każdego - zbiorowy interes konsumentów). Dlatego też mając na uwadze wykładnię celowościową wskazanych przepisów należy podkreślić, iż definicji „praktyki” nie należy odczytywać zgodnie z zasadami języka powszechnego. W przeciwnym razie zastosowanie takiej wykładni (jak zrobił to PZFD) uniemożliwiałoby kwestionowanie np. przekazów reklamowych, które często mają charakter jednorazowy (np. billboardy).

Pozwany podniósł, iż zamieszczenie w decyzji środków o charakterze dodatkowym ma przede wszystkim służyć eliminacji skutków naruszeń powstałych w efekcie stosowania przez przedsiębiorcę praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Jednocześnie przedmiotowy element decyzji należy zaklasyfikować do grupy środków o charakterze prewencyjnym. Jest to swego rodzaju ostrzeżenie przed stosowaniem określonych praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów kierowane do innych przedsiębiorców niebędących adresatami danej decyzji. Jednocześnie przedmiotowy środek może przyczynić się do zwiększenia świadomości konsumentów.

W niniejszej sprawie doszło do naruszenia podstawowego prawa konsumentów, jakim pozostaje prawo do informacji. Mając na uwadze przedmiotowe dobro podlegające ochronie prawnej, Prezes Urzędu uznał za zasadne nakazanie podania do wiadomości szerokiego kręgu odbiorców informacji o praktyce PZFD, która została uznana za bezprawną. Spełni to niewątpliwie funkcję edukacyjną wobec konsumentów, stanowiąc kolejny element edukacji konsumenckiej zmierzającej do kształtowania modelu polskiego konsumenta na wzór europejski. Tym samym w odniesieniu do konsumentów zrealizowana zostanie funkcja prewencyjna, gdyż informując o bezprawnych praktykach oraz przestrzegając przed nimi, należy zakładać, że świadomość konsumencka wzrośnie. Konsumentom ważniej będą analizować kierowane do nich przez przedsiębiorców informacje w przyszłości. Funkcja edukacyjna i prewencyjna poprzez omawiany nakaz publikacji będzie realizować się także w odniesieniu do innych profesjonalnych uczestników rynku, których nie należy ograniczyć wyłącznie do członków PZFD czy deweloperów w ogóle. Publikacja ma stanowić czytelną informację dla przedsiębiorców, jakie wymogi powinien spełniać sposób podawania informacji, aby nie wprowadzał odbiorców w błąd. Jednocześnie ma ona ostrzegać, iż w przypadku braku dochowania wymaganych standardów i zastosowania podobnej praktyki przedsiębiorcy muszą liczyć się z określonymi sankcjami.

Pozwany podkreślił, iż na rynku nadal funkcjonuje i jest stosowany przez członków PZFD zarówno Kodeks Dobrych Praktyk, jak i Katalog i są postrzegane przez konsumentów jako całość. Sposób przekazania informacji o akceptacji Urzędu w stosunku do Kodeksu mógł spowodować błędne wyobrażenie, co do istnienia takiej akceptacji w odniesieniu do Katalogu. Publikacja na stronie internetowej ma stanowić dla konsumentów rzetelną informację co do faktycznej akceptacji Urzędu. Fakt, iż konkretna praktyka nie jest już stosowana nie oznacza, iż aktualny nie może pozostać „mechanizm” jej konstruowania, który może być wykorzystany przez tego samego lub innego przedsiębiorcę. Pouczenie więc konsumentów (ale i przedsiębiorców) o niedopuszczalności takiej praktyki, może ich ustrzec przed negatywnym wpływem (i skutkami stosowania) podobnych działań.

Pozwany podniósł, iż przedmiotowa informacja została umieszczona tylko na stronie internetowej, ale po wszczęciu postępowania, jak i po wydaniu decyzji pojawiły się we wszystkich mediach (przede wszystkim prasie) informacje o działaniach PZFD. Dlatego też Prezes Urzędu uznał za uzasadnione dokonanie publikacji decyzji na stronach wskazanych w niej dzienników. Prezes Urzędu dokonując wyboru dzienników miał na uwadze, że ich dodatki tematyczne dotyczą nieruchomości i zawierają liczne reklamy dotyczące oferty deweloperów, w tym członków PZFD posługujących się logo. Konsumentom zwłaszcza szukający informacji dotyczących branży nieruchomości będą mieli możliwość zapoznać się z treścią decyzji. Dzięki temu będą mieli sposobność na podstawie rzetelnych informacji dotyczących akceptacji Urzędu tylko Kodeksu Dobrych Praktyk skorygować swoje ewentualne błędne wyobrażenie na temat przyjętej przez PZFD samoregulacji i wyrobić sobie opinię. W ten sposób zostanie przywrócona równowaga rynkowa zakłócona przez nieuczciwe działanie PZFD.

Pozwany stwierdził, iż w przypadku wydania przez Prezesa Urzędu decyzji o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i stwierdzeniu zaniechania jej stosowania, Prezes Urzędu został wprost uprawniony przez ustawodawcę m.in. do możliwości nakazania przedsiębiorcy publikacji decyzji w całości lub w części na jego koszt. Powyższe uprawnienie nie jest obwarowane żadnymi dodatkowymi przesłankami.

Odnosząc się do stanowiska PZFD w zakresie komunikatów prasowych dotyczących decyzji należy podkreślić, że komunikaty prasowe nie mogą zastępować obowiązku nałożonego na przedsiębiorcę w drodze decyzji, tj. zamieszczenia na stronie internetowej PZFD, czy opublikowania przez nią oświadczenia w prasie ogólnopolskiej. Czym innym jest bowiem polityka informacyjna Urzędu, a czym innym wykonanie decyzji przez stronę, w stosunku do której stwierdzono stosowanie praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów. Działania informacyjne Prezesa Urzędu i nałożone na PZFD decyzją obowiązki tylko pozornie pozostają zbieżne - odmienna jest ich funkcja, odbiór rynkowy, a w efekcie skutek.

Pozwany podniósł, iż należy odróżnić środek prawny w postaci kary pieniężnej nakładanej na podstawie art. 106 uokik od środka prawnego o charakterze dodatkowym, jakim jest obowiązek publikacji nakładany na podstawie art. 26 ust. 2 uokik. Przewidziane w przepisach uokik kary pieniężne są środkiem prawnym mającym na celu zapewnienie wykonania obowiązków administracyjnych oraz wzmocnienie ochrony konsumentów. Inny jest zupełnie charakter jak i cel, który ma osiągnąć Prezes Urzędu stosując wobec przedsiębiorcy, który naruszył przepisy uokik środek dodatkowy w postaci obowiązku złożenia jednokrotnego lub wielokrotnego oświadczenia o określonej treści lub formie ora zobowiązania do publikacji decyzji w całości lub w części na koszt przedsiębiorcy na podstawie 26 ust. 2 uokik. Celem tego środka jest usunięcie skutków praktyki, jak i jednocześnie spełnienie funkcji prewencyjno-edukacyjnej.

Pozwany podniósł, iż przepisy uokik nie uzależniają ustalenia wysokości kary pieniężnej od wykazania przesłanki naruszenia czy też zagrożenia zbiorowych interesów konsumentów. Podstawą do nałożenia przez Prezesa Urzędu kary pieniężnej jest wykazanie, oprócz przesłanki bezprawności działania przedsiębiorcy, także przesłanki godzenia działania przedsiębiorcy w zbiorowe interesy konsumentów, niezależnie od formy tego godzenia. Nałożona kara pieniężna stanowić ma środek represyjny w stosunku do przedsiębiorcy, dotyczący stwierdzonego przez organ naruszenia zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Prezes Urzędu nie jest zobowiązany do badania realnych skutków praktyki dla indywidualnych konsumentów (ilości, stopnia, okoliczności naruszeń indywidualnych), a zarazem jest w pełni uprawniony do stwierdzenia stosowania przez takiego przedsiębiorcę praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów oraz nałożenia na niego kary pieniężnej.

Zdaniem pozwanego za umyślnym działaniem PZFD świadczy przede wszystkim to, że PZFD mają świadomość renomy logo Kodeksu Dobrych Praktyk oraz rozpoznawalność Urzędu i jego działań, planując rozszerzenie Kodeksu Dobrych Praktyk w postaci Katalogu wystąpił do Urzędu z założeniem, iż taką akceptację od Urzędu otrzyma i że będzie mógł rozpowszechniać na rynku informację o tym fakcie. Taki zamiar PZFD wynikał zarówno z intencji przedstawicieli PZFD uczestniczących w spotkaniach w Urzędzie, jak również z samego projektu przedłożonego do konsultacji Katalogu.

W opinii pozwanego wiarygodność stworzonej przez branżę samoregulacji byłaby większa, gdyby w procesie jej tworzenia uczestniczył organ administracyjny, który zajmuje się tego rodzaju problematyką. PZFD mając świadomość odbioru społeczne akceptacji Urzędu w odniesieniu do aktów samoregulacji, w związku z niewypracowaniem wspólnego stanowiska z Urzędem, świadomie umieścił na stronie internetowej prawdziwą informację o akceptacji Kodeksu Dobrych Praktyk, jednak w taki sposób, aby konsument odniósł to słowo również do Katalogu, który takiej akceptacji nie otrzymał. Przez to przedmiotowe działanie zostało uznane za umyślne działanie.

Okolicznością łagodzącą wpływającą na wysokość kary, która została przez Prezesa Urzędu uwzględniona jest fakt, iż PZFD niezwłocznie po otrzymaniu zawiadomienia o wszczęciu postępowania usunął ze strony internetowej zakwestionowane informacje. Jednakże należy zauważyć, iż usunięcie nastąpiło wskutek podjęcia działań przez Prezesa Urzędu, a nie wyniku „samokontrolnych” działań PZFD mających na celu eliminację własnych, niewłaściwych zachowań, które mogły wprowadzać w błąd ich adresatów.

Odnosząc się do zarzutu PZFD dotyczącego nieuwzględnienia jako okoliczności łagodzącej podjęcia współpracy z Prezesem Urzędu w trakcie prowadzonego postępowania należy wskazać, iż PZFD udzielało odpowiedzi na wezwania Prezesa Urzędu w ściśle określonych terminach instrukcyjnych zazwyczaj ostatniego dnia upływu terminu. Trudno więc uznać wypełnianie przez stronę postępowania nałożonych nań obowiązków wynikających z przepisów proceduralnych za okoliczność łagodzącą.

Przy piśmie procesowym z dnia 6 stycznia 2009 r. powód złożył do akt sprawy informacje prasowe oraz publikacje serwisów internetowych dotyczące decyzji, które zostały opublikowane po dniu wniesienia odwołania w niniejszej sprawie. Komunikat opublikowany przez Prezesa UOKiK został następnie powielony przez liczne serwisy internetowe oraz w prasie tradycyjnej.

Powód podkreślił, iż forma publikacji, które pojawiły się na łamach Gazety Wyborczej i Rzeczpospolitej - podanych potocznym językiem prasowym, a nie formalnym językiem prawniczym używanym w treści sentencji decyzji, oraz opatrzonych chwytliwymi tytułami powoduje, iż siła ich oddziaływania jest większa, aniżeli ewentualne ogłoszenie publikujące treść sentencji decyzji, zaś ich treść stawia PZFD w jeszcze gorszym świetle.

Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów ustalił i zważył, co następuje.

Odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie. Sąd podziela ustalenia faktyczne i prawne dokonane przez Prezesa UOKiK w sprawie niniejszej.

Bezsporne jest, iż powód umieścił na stronie internetowej informacje dotyczącą uchwały nr 5/2007 Walnego Nadzwyczajnego Zgromadzenia Członków PZDF z dnia 14 grudnia 2007 r. Z treści tejże informacji wynika, iż Walne Zgromadzenie Członków PZDF przyjęło Katalog Zasad Umowy Deweloperskiej do obowiązkowego stosowania przez wszystkie firmy należące do związku w umowach ze swoimi klientami. Katalog Zasad Umowy Deweloperskiej poprzedzony został informacją, iż „Kodeks Dobrych Praktyk (KDP) przyjęty do stosowania w 2005 r. przez Polski Związek Firm Deweloperskich (PZFD) zaakceptowany przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) wymagał opracowania szczegółowych zasad etyczno-biznesowych, jakie powinna spełniać umowa deweloperska zawierana pomiędzy deweloperami członkami PZFD a jej klientami. Przyjęcie standardów zapisanych w niniejszym suplemencie, uprawnia firmy - członków PZFD, do posługiwania się logo Kodeksu Dobrych Praktyk (...).”

Odnosząc się do zarzutów odwołania, wskazać należy, iż wbrew twierdzeniom powoda w treści informacji zamieszczonej na stronie internetowej nie wskazano, iż Katalog Zasad Umowy deweloperskiej był dokumentem odrębnym od Kodeksu Dobrych Praktyk. Zdaniem Sadu, zgodnie z regułami znaczeniowymi języka polskiego informacja, iż „Kodeks Dobrych Praktyk (...) wymagał opracowania szczegółowych zasad” sugeruje, iż Katalog nie jest odrębnym dokumentem od Kodeksu, ale stanowi jego integralną część. Informacja, iż „przyjęcie standardów zapisanych w niniejszym suplemencie” oraz twierdzenie, iż „Katalog był przejawem kontynuowania przez PZFD prac (...) jakim powinna odpowiadać umowa deweloperska” oznacza integralność dokumentów, a nie ich odrębność. Suplementacja Kodeksu Dobrych Praktyk wprost wynika z treści komunikatu zamieszczonego na stronie internetowej.

Odnosząc się do zarzutu, iż formatowanie tekstu nie było nakierowane na sugerowanie odbiorcom, iż Prezes Urzędu zaakceptował treść Katalogu Zasad Umowy Deweloperskiej, Sąd zważył, iż dostatecznie dobrze poinformowany, uważny i ostrożny konsument nie ogranicza lektury informacji jedynie do nagłówków czy tekstu wyróżnionego pogrubioną czcionką, bowiem trudno to uznać za „lekturę informacji”. Zdaniem Sądu, przeciętny konsument czytając całość informacji, w której pogrubioną czcionką wyróżniono poszczególne fragmenty tekstu, w pierwszej kolejności odniesie zaznaczony tekst do całości informacji prezentowanej na stronie internetowej. Informacja zaś dotyczy Katalogu Zasad Umowy Deweloperskiej, a nie Kodeksu Dobrych Praktyk.

W ocenie Sądu zaznaczenie w treści informacji nazw: Kodeks Dobrych Praktyk, Polski Związek Firm Deweloperskich, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w połączeniu z informacją, iż katalog „wymagał opracowania szczegółowych zasad” uzasadnia twierdzenie pozwanego o tym, że kwestionowany komunikat mógł sugerować konsumentom fakt zaakceptowania przez Prezesa Urzędu Katalogu Zasad Umowy Deweloperskiej.

Sąd nie podziela twierdzeń powoda co do tego, iż przeciętny konsument nie podejmie decyzji o zakupie mieszkania na podstawie wzmianki w Internecie o zaakceptowaniu przez Prezesa UOKiK zasad zawierania umów. Przeciętny konsument dokonując wyboru dewelopera kieruje się renomą danego dewelopera na rynku, dającego rękojmię należytego wykonania umowy, a więc zrzeszonego w PZDF, kierującego się zasadami określonymi uchwałami organizacji współpracującej z organami Państwa.

Co do zarzutu zaniechania przez Prezesa UOKiK zlecenia niezależnemu podmiotowi przeprowadzenia badania opinii publicznej, mającego dotyczyć rozumienia przez konsumentów komunikatu zamieszczonego na stronie internetowej, to zważyć należy, iż do uznania danej praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów wystarczy potencjalne zagrożenie naruszenia interesów konsumentów. Niezasadne jest uzależnienie wydania decyzji (za każdym razem zagrożenia stosowaniem praktyki) od badania opinii publicznej czy, w odczuciu badanych, dana informacja mogła ich wprowadzić w błąd, jak to ma miejsce w sprawie niniejszej.

Odnosnie zarzutu, iż prezes Urzędu jest „sędzią we własnej sprawie”, bo dotyczy ona jego relacji z powodem, a więc powinien przeprowadzić dowód z badania opinii publicznej, stwierdzić należy, iż badanie opinii publicznej na okoliczność relacji organu z przedsiębiorcą uniemożliwiłoby Prezesowi UOKiK wydanie jakiejkolwiek decyzji. Stroną bowiem każdej decyzji jest Prezes Urzędu, wydający decyzję we własnym imieniu, ale w interesie publicznym. Stroną decyzji jest przedsiębiorca, zatem każda decyzja dotyczy relacji organu z przedsiębiorcą. Uzależnianie wydania decyzji od badania opinii publicznej, czy dany przedsiębiorca stosuje zakazaną praktykę jest nieuprawnione w świetle uprawnień przyznanych Prezesowi UOKiK ustawą z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów.

Odnosnie zarzutu błędnej wykładni art. 4 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym, stwierdzić należy, iż w świetle art. 2 pkt 4 tej ustawy przez praktykę rynkową rozumie się (m.in.) oświadczenie lub informację, co zgodnie z wykładnią językową języka polskiego oznacza działanie jednorazowe, niepowtarzalne i nieregularne. Zważywszy, iż kwestionowana informacja znajdowała się na stronie internetowej powoda od 28 lutego do 11 kwietnia 2008 r., uznać należy, iż było to działanie powtarzalne i regularne.

Nie zasługuje na uwzględnienie zarzut, iż publikacja treści decyzji nie przyczyni się do spełnienia funkcji edukacyjnych i prewencyjnych zakładanych przez Prezesa UOKiK. Fakt, iż informacja nie znajduje się na stronach internetowych powoda i konsumenci nie mają możliwości powiązania treści decyzji z publikacją, nie niweczy ani funkcji prewencyjnej, ani funkcji edukacyjnej publikacji. Z treści decyzji wprost wynika brak akceptacji przez Prezesa Urzędu postanowień Katalogu Zasad Umowy Deweloperskiej. Skoro zgodnie z uchwałą nr 5/2007 PZDF katalog ten obowiązuje członków związku, to konsument otrzyma informację, iż dokument ten, a co za tym idzie, umowy deweloperskie, nie mają akceptacji organu regulacyjnego, co spełnia funkcję edukacyjną publikacji. Zważywszy na liczne publikacje w serwisach internetowych oraz prasie odnosnie sporu stron co do treści umów deweloperskich, dotychczasowe publikacje mają głównie walor informacyjny. Publikacja przez powoda decyzji Prezesa UOKiK we wskazanych w decyzji dziennikach pozwoli zarówno konsumentom, jak i przedsiębiorcom na dowiedzenie się, jak ostatecznie skończył się spór Prezesa Urzędu z powodem, związany z komunikatem o wszczęciu postępowania wobec powoda oraz nagłośnieniu postępowania w różnych mediach. Zważywszy na to, iż w ogólnopolskiej prasie ukazywały się informacje dotyczące sporu powoda z pozwanym na temat umów deweloperskich, ograniczenie publikacji do stron internetowych, nie spełniłoby funkcji edukacyjnej oraz prewencyjnej publikacji.

W ocenie Sądu również karę pieniężną nałożoną na powoda przez Prezesa Urzędu uznać należy za adekwatną do stwierdzonych naruszeń.

O umyślności działań powoda świadczy zdaniem Sądu fakt, iż powód miał świadomość istnienia spornych kwestii dotyczących Katalogu Zasad Umowy Deweloperskiej. Nie znalazło to odzwierciedlenia w komunikacie PZDF na jego stronie internetowej. Z komunikatu wynika, iż Katalog Zasad Umowy Deweloperskiej ma być obowiązkowo stosowany przez członków PZDF, w tym zapisy umów kwestionowane przez Prezesa Urzędu. Komunikat zatem zamieszczono na stronie internetowej ze świadomością, iż zobowiązuje się członków związku do stosowania zapisów umowy, nieakceptowanych przez Prezesa UOKiK.

Mając powyższe na uwadze, na zasadzie art. 479^{31a} §1 Kpc, orzeczono jak w sentencji. O kosztach orzeczono stosownie do art. 98 i 99 Kpc.

20 WYROK

z dnia 10 maja 2010 r.

w sprawie z odwołania Stalexport Autostrada Małopolska S.A. przeciwko Prezesowi UOKiK
(Sygn. akt XVII Ama 92/08)

Sąd Okręgowy w Warszawie - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów - po rozpoznaniu w dniu 10 maja 2010 r. w Warszawie na rozprawie sprawy z odwołania Stalexport Autostrada Małopolska S.A. przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów o ochronę konkurencji, na skutek odwołania Stalexport Autostrada Małopolska S.A. od decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 25 kwietnia 2008 r., Nr RKT-9/2008:

I. oddala odwołanie,

II. zasądza od Stalexport Autostrada Małopolska S.A. na rzecz Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów kwotę 720 zł (siedemset dwadzieścia złotych) tytułem kosztów zastępstwa procesowego.

UZASADNIENIE

Decyzją Nr RKT-9/2008 z dnia 25 kwietnia 2008 r. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: Prezes UOKiK) na podstawie art. 10 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów uznał za ograniczającą konkurencję i naruszającą zakaz, o którym mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów praktykę Stalexport Autostrada Małopolska S.A. polegającą na nadużywaniu pozycji dominującej na rynku odpłatnego umożliwiania przejazdu odcinkiem autostrady A-4 Katowice-Kraków poprzez narzucanie nieuczciwych cen za przejazd płatnym odcinkiem autostrady w wysokości określonej w cenniku opłat w czasie remontu tego odcinka autostrady powodującego znaczne utrudnienia w ruchu pojazdów i nakazał zaniechanie jej stosowania.

Ponadto pozwany Prezes UOKiK nałożył na powoda Stalexport Autostrada Małopolska S.A. karę pieniężną w wysokości 1.300.000 zł.

Odwołanie od powyższej decyzji złożyła Stalexport Autostrada Małopolska S.A. wnosząc o jej zmianę w całości poprzez uznanie, iż powód nie stosuje praktyki polegającej na nadużywaniu pozycji dominującej na rynku odpłatnego umożliwiania przejazdu odcinkiem autostrady A-4 Kraków-Katowice poprzez narzucanie nieuczciwych cen za przejazd płatnym odcinkiem autostrady w wysokości określonej w cenniku opłat w czasie remontu tego odcinka autostrady powodującego znaczne utrudnienia w ruchu, względnie o zmianę zaskarżonej decyzji w części dotyczącej nałożenia kary pieniężnej, poprzez uchylenie nałożonej kary, względnie jej znaczące obniżenie.

[...]

W odpowiedzi na odwołanie pozwany Prezes UOKiK wniósł o oddalenie odwołania w całości; oddalenie wniosków dowodowych powoda wskazanych w odwołaniu, jako powołanych na okoliczności, które były już przedmiotem postępowania antymonopolowego i które strona prezentowała w swoich wyjaśnieniach, a ponadto o zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Sąd ustalił, co następuje.

Bezspornym jest, że Stalexport Autostrada Małopolska S.A. jest koncesjonariuszem płatnej autostrady A-4 na odcinku Katowice-Kraków, wykonującym swoje prawa i obowiązki na podstawie koncesji udzielonej w dniu 15 marca 1997 r. decyzją Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej oraz na podstawie Umowy Koncesyjnej z dnia 19 września 1997 r.

W dniu 21 marca 2005 r. Stalexport Autostrada Małopolska S.A. zawarła z Ministrem Infrastruktury Aneks nr 5 do Umowy Koncesyjnej z dnia 19 września 1997 r., który dotyczył przystosowania autostrady A-4 na odcinku Katowice-Kraków, o długości 60,9 km, do wymogów płatnej autostrady oraz eksploatacji autostrady na tym odcinku.

Jednocześnie strony uzgodniły nowy, ujednolicony tekst Umowy Koncesyjnej.

Umowa Koncesyjna została zawarta na okres obowiązywania koncesji, tj. do dnia 15 marca 2027 r. Art. 10.1 i 10.2 Umowy Koncesyjnej stanowi, że po zakończeniu robót budowlanych Etapu I (przystosowanie do wymogów autostrady płatnej), z dniem 1 lutego 2000 r. koncesjonariusz zobowiązany będzie do rozpoczęcia eksploatacji i utrzymywania płatnej autostrady, w tym do poboru opłat za przejazd płatną autostradą od dnia 3 kwietnia 2000 r. do dnia wygaśnięcia lub cofnięcia Koncesji.

W ramach eksploatacji koncesjonariusz jest zobowiązany do zapewnienia w sposób nieprzerwany dostępu do płatnej autostrady i do zapewnienia jej przejezdności, z wyłączeniem sytuacji, kiedy ograniczenie dostępu może nastąpić z uwagi na niezbędne roboty budowlane. Koncesjonariusz zobowiązany został jednak do dołożenia starań w zakresie zminimalizowania okresu zamknięcia autostrady dla ruchu.

Art. 12.1 Umowy Koncesyjnej przewiduje prawo koncesjonariusza do ustalania oraz zmiany stawek za przejazd płatną autostradą zgodnie z załącznikiem do umowy koncesyjnej i przepisami w sprawie szczegółowych zasad ustalania i pobierania opłat za przejazdy autostradami płatnymi.

Załącznik nr 6 do umowy koncesyjnej określa maksymalne stawki opłat za przejazd autostradą: od dnia 1 stycznia 2006 r. stawki te wynoszą w każdym punkcie poboru, a więc przy wjeździe i przy zjeździe z autostrady po 6.50 zł dla kategorii pojazdu 1 i po 24.50 zł dla kategorii pojazdów 2,3,4,5.

Bezspornym jest, że w roku 2007 poszczególne odcinki autostrady, tj. pasy lub jezdnie ruchu były wyłączone z ruchu z powodu prac utrzymaniowych lub robót budowlanych. Bezspornym jest także, że w okresie wyłączenia z ruchu odcinka autostrady następowały w ruchu pojazdów utrudnienia, w szczególności wydłużenia czasu przejazdu.

Sąd ustalił także, że dla autostrady A-4 na odcinku pomiędzy Krakowem i Katowicami istnieją drogi równoległe. Żadna z tych dróg nie ma parametrów autostrady i nie są na nich pobierane opłaty. Droga na południe od autostrady została w kontrakcie uznana za konkurencyjną, co oznacza, że w razie ulepszenia standardu tej drogi, gdyby spowodowało to spadek przejazdów autostradą Stalexport mógłby domagać się odszkodowania.

Sąd oddalił wnioski powoda o dopuszczenie dowodu z przesłuchania świadka - na okoliczność mocy wiążącej Raportu dla koncesjonariusza, wpływu diagnozy stanu technicznego autostrady w 2005 r. na szacunkowe koszty prac remontowych w Raporcie NI, trybu częstotliwość i przyczyn zmian Raportu Technicznego w latach 2005-2009, zwłaszcza w odniesieniu do zakresu, harmonogramu planowanych robót remontowych, występowania wad ukrytych autostrady i ich wpływu na harmonogram robót, konsekwencji dla oceny wykonywania umowy koncesyjnej odstępstw w wykonywaniu umowy do zapisów w Raporcie NI, wpływu czynników zewnętrznych na zmiany harmonogramu robót w Raporcie NI, roli przejazdów technologicznych na zakres utrudnień w ruchu na autostradzie, sposobu uwzględniania w harmonogramie prac remontowych zawartym w raporcie NI, możliwości prowadzenia tych prac w poszczególnych okresach i wpływ rzeczywistych warunków na zmiany harmonogramu robót, metodologii wyłączania z ruchu odcinków autostrady zgodnie z zasadami sztuki, odzwierciedlonymi w Raporcie NI, zakresu obowiązków NI na tle umowy koncesyjnej i Raportu NI - w tym kwestii zmian organizacji ruchu w czasie remontów, możliwości prowadzenia prac remontowych, z uwagi na brak konkretnie oznaczonych faktów, które mają być przedmiotem dowodu.

Oddalone zostały z tych samych przyczyn wnioski o przesłuchanie świadka - na okoliczność charakteru prawnego Raportu Niezależnego Inżyniera i ustaleń w nim zawartych i o zobowiązanie strony pozwanej do przedstawienia sprawy wraz z postanowieniem kończącym postępowanie wyjaśniające w sprawie sygn. akt RK-400/08/04/HS.

Stosownie do treści art. 232 Kpc strony są obowiązane wskazywać dowody dla stwierdzenia faktów, z których wywodzą skutki prawne. Wniosek dowodowy musi zatem zawierać ściśle oznaczenie faktów, które mają być przedmiotem dowodu, tak, aby mogła się do nich odnieść druga strona (art. 229 Kpc), a sąd miał możliwość oceny, czy dotyczą one faktów istotnych dla rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie (art. 227 Kpc) i czy zachodzi potrzeba przeprowadzenia takiego dowodu (art. 228-231 Kpc). Nie jest zatem dopuszczalne określenie we wniosku dowodowym wskazywanie jedynie tematyki zeznań świadka i pozostawienie mu inicjatywy w zakresie wskazywania faktów. Zważyć ponadto należało, że zeznania świadków miałyby w istocie dotyczyć ich ocen, a nie stwierdzenia konkretnego stanu rzeczy lub zdarzenia w określonym czasie i przestrzeni. Podkreślić należy, że powód jest reprezentowany przez pełnomocnika będącego radcą prawnym, a zatem brak jest podstaw do przypisywania zgłaszanym przez niego wnioskowi innej treści niż wyrażona.

Sąd oddalił również wniosek o dopuszczenie dowodu z przesłuchania świadków - na okoliczność zakresu praw i obowiązków powoda na tle umowy koncesyjnej, w tym dotyczących poziomu i obniżania opłat za przejazd autostradą jako zgłoszony ponad osnowę dokumentu. Prawa i obowiązki powoda na tle umowy koncesyjnej wynikają z treści złożonego dokumentu, którego treści powód nie kwestionuje, jak również nie wywodzi, że poszczególne jej zapisy nie odpowiadają woli i zamiarowi stron. Dowód ze świadków lub z przesłuchania stron przeciwko osnowie lub ponad osnowę dokumentu obejmującego czynność prawną może być dopuszczony, gdy ze względu na szczególne okoliczności sprawy sąd uzna to za konieczne (art. 247 Kpc), co w niniejszej sprawie nie ma miejsca.

Oddalony został także wniosek powoda o zobowiązanie strony pozwanej do przedstawienia dowodów w postaci korespondencji prowadzonej przez Prezesa UOKiK, jak i Delegaturę UOKiK w Katowicach z generalną Dyrekcją Dróg Krajowych i Autostrad w sprawach związanych z niniejszą sprawą i o dopuszczenie dowodów na okoliczność stanowiska GDDKiA w przedmiocie stawianych przez Prezesa UOKiK zarzutów, jako dotyczących faktów niemających znaczenia dla rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie. W ocenie Sądu, stanowisko GDDKiA nie ma znaczenia dla istoty sprawy, gdyż nie jest ono wiążące dla Prezesa UOKiK, ani nie usprawiedliwia stosowania zarzucanej praktyki ograniczającej konkurencję.

W tym stanie faktycznym Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów zważył, co następuje.

Odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie.

Bezasadne są w szczególności zarzut naruszenia art. 3 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów w zw. z art. 13a, 18 ust. 2 pkt 1 i 8 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych w zw. z art. 37a ust. 1-3a ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz Krajowym Funduszu Drogowym, poprzez zastosowanie przepisów ustawy antymonopolowej do zleconych powodowi zadań Państwa w zakresie poboru opłat za przejazd autostradą i naruszenia art. 4 pkt 8 i art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, poprzez uznanie, że opłata za przejazd autostradą jest ceną w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, podczas gdy ma ona charakter daniny publicznej. Przedstawiona przez powoda w tym zakresie argumentacja jest wybiórcza i nie przystaje do treści powołanych przepisów. Stosownie do treści art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych do danin publicznych zalicza się: podatki, składki, opłaty, wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, a także inne świadczenia pieniężne, których obowiązek ponoszenia na rzecz państwa, jednostek samorządu terytorialnego, państwowych funduszy celowych oraz innych jednostek sektora finansów publicznych wynika z odrębnych ustaw.

W sytuacji, gdy opłaty za przejazd autostradą pobiera spółka, która zawarła umowę o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady, na warunkach określonych w umowie (co ma miejsce w odniesieniu do powoda), stosownie do treści art. 37a ust. 1 ustawy o autostradach płatnych oraz Krajowym Funduszu Drogowym, opłaty za przejazd autostradą pobrane przez spółkę stanowią jej przychód, z zastrzeżeniem ust. 2-4. Opłaty te nie stanowią zatem przychodu państwa, jednostek samorządu terytorialnego, państwowych funduszy celowych oraz innych jednostek sektora finansów publicznych, ale prywatnej spółki prawa handlowego. Brak jest zatem jakichkolwiek podstaw do uznania jej za daninę publiczną.

W świetle treści art. 37a ust. 1 ustawy o autostradach płatnych oraz Krajowym Funduszu Drogowym nie ma również wątpliwości, że opłata ta pobierana jest za przejazd przez spółkę eksploatującą autostradę. Jest to więc świadczenie wzajemne za usługę umożliwienia przejazdu (która to usługa stanowi przedmiot działalności gospodarczej powoda). Opłata jest więc ceną w rozumieniu art. 4 pkt 8 i art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Zarzut naruszenia tych przepisów poprzez uznanie, że pobieranie opłaty za przejazd autostradą podlegają ocenie z punktu widzenia przepisu zakazującego pobieranie cen nieuczciwych jest oczywiście chyby.

Zważywszy dodatkowo, że opłaty za przejazd są opodatkowane podatkiem od towarów i usług (VAT) i stosownie do treści §17 pkt 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 listopada 2008 r. w sprawie zwrotu podatku niektórym podatnikom, wystawiania faktur i sposobu ich przechowywania oraz listy towarów i usług, do których nie mają zastosowania zwolnienia od podatku od towarów i usług, są dokumentowane dokumentem równorzędnym fakturze VAT.

Należy również podkreślić, że umowa koncesyjna z dnia 19 września 1997 r. w zał. 6 określa jedynie maksymalne wysokości pobieranych opłat, określone po 1 stycznia 2006 r. za pomocą mechanizmu waloryzacyjnego uwzględniającego wzrost inflacji, wzrost PKB i kursy walut. Tak określone stawki opłat mają charakter maksymalny, a określenie konkretnych opłat należy do wyłącznego uprawnienia powoda, który ma w tym zakresie pełną swobodę.

Bezasadny, a ponadto gołosłowny jest również zarzut naruszenia art. 233 §1 i 2 Kpc w zw. z art. 84 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów poprzez sprzeczność istotnych ustaleń z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego, a w rezultacie uznanie, że zapłata za przejazd jest ceną w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, podlegająca jej reżimowi. Powód nie wskazuje żadnych konkretnych dowodów, których ocena naruszałaby wymienione wyżej przepisy, zaś kwestia, czy zapłata za przejazd jest ceną w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów stanowi ocenę prawną w oparciu o wykładnię art. 4 pkt 8 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, a nie ustalenie faktu. Sam fakt pobierania opłat za przejazd jest bezsporny. Dotyczy to również zarzutu naruszenia art. 233 §1 i 2 Kpc poprzez przekroczenie granic swobodnej oceny dowodów i dokonanie ich niewłaściwej oceny oraz sprzeczność istotnych ustaleń z treścią zebranego materiału dowodowego, a w rezultacie ustalenie, że pobierane przez powoda opłaty w czasie remontów mają charakter cen nieuczciwych. Ustalenie, że pobierane przez powoda opłaty w czasie remontów mają charakter cen nieuczciwych jest ocena prawną, a nie ustaleniem o charakterze faktycznym i jest rezultatem dokonanej wykładni prawa, a nie wynikiem oceny dowodów.

Całkowicie chybyne są także zarzuty naruszenie art. 4 ust. 9 i 10 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów poprzez uznanie, że rynkiem właściwym w ujęciu produktowym jest rynek odpłatnego umożliwiania przejazdu odcinkiem autostrady A-4 Kraków-Katowice i poprzez przyjęcie, że powód posiada pozycję dominującą na rynku.

Zgodnie z tymi przepisami, rynkiem właściwym jest rynek towarów, które ze względu na ich przeznaczenie, cenę oraz właściwości, w tym jakość, są uznawane przez ich nabywców za substytuty oraz są oferowane na obszarze, na którym, ze względu na ich rodzaj i właściwości, istnienie barier dostępu do rynku, preferencje konsumentów, znaczące różnice cen i koszty transportu, panują zbliżone warunki konkurencji. Pozycja dominująca oznacza zaś pozycję przedsiębiorcy, która umożliwia mu zapobieganie skutecznej konkurencji na rynku właściwym przez stworzenie mu możliwości działania w znacznym zakresie niezależnie od konkurentów, kontrahentów oraz konsumentów; domniemywa się, że przedsiębiorca ma pozycję dominującą, jeżeli jego udział w rynku właściwym przekracza 40%.

W ocenie Sądu, trafne jest stanowisko pozwanego, że dla odpłatnego umożliwiania przejazdu odcinkiem autostrady A-4 Katowice-Kraków brak jest substytutów. Autostrada płatna jest bowiem drogą o ściśle zdefiniowanych cechach w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych (Dz. U. Nr 12, poz.116). W szczególności wymagania te stanowią, że autostrada płatna powinna posiadać m.in.: ogrodzony pas drogowy (§4), prędkość projektową 120 km/h (§7), dwie jezdnie, o co najmniej dwóch pełnych pasach ruchu (§9), pasy dzielące z barierą energochłonną (§22), bezkolizyjne węzły (§37). Poruszanie się po autostradzie jest możliwe z wyższą prędkością maksymalną, stosownie do art. 20 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz.908). Powyższe cechy w istotny sposób odróżniają przejazd autostradą od przejazdu drogą publiczną nieposiadającą charakteru autostrady. Nadto cechą różniącą przejazd autostradą płatną od przejazdu inną drogą jest odpłatność.

Zdaniem Sądu, fakt, że konsumenci godzą się ponosić opłatę, której nie musieliby ponosić poruszając się innymi drogami daje podstawy do domniemania faktycznego, że nie uważają oni takich dróg za substytut płatnej autostrady. Należy też podkreślić, że umowa zawierała określenia „dróg konkurencyjnych”, jednak strony uważały, że faktyczną konkurencję mogą one stanowić dopiero po istotnym podniesieniu ich standardu.

Ze substytut nie można również uznać wskazywanych przez powoda połączeń kolejowych, gdyż nie umożliwiają one podróżowania wraz z pojazdem, co istotnie odróżnia je produktowo.

Na tak określonym rynku właściwym powód posiada 100% udział, gdyż brak jest innego połączenia autostradowego pomiędzy Krakowem i Katowicami.

W ocenie Sądu, bezasadny jest również zarzut naruszenia art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów poprzez uznanie, że powód stosuje praktykę polegającą na narzucaniu nieuczciwych cen za przejazd odcinkiem autostrady w wysokości określonej w cenniku opłat w czasie remontu tego odcinka powodującego znaczne utrudnienia w ruchu. Należy bowiem z przedstawionych wyżej względów jednoznacznie odrzucić twierdzenia powoda o obowiązku pobierania opłat, gdyż zgodnie z zawartą umową ma on w tym zakresie swobodę ograniczoną jedynie maksymalną wysokością opłat za przejazd. Oznacza to, że może pobierać dowolną przez siebie ustaloną stawkę, a nawet nie pobierać jej wcale.

Zdaniem sądu, kluczowe znaczenie ma treść art. 37a ustawy o autostradach płatnych oraz Krajowym Funduszu Drogowym, która pozwala pobierać opłaty za przejazd autostradą płatną, a więc drogą o ściśle zdefiniowanych parametrach. Brak cech określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych, powoduje, że droga nie ma cech autostrady płatnej, a więc nie ma podstaw do pobierania opłat w ogóle.

Jeśli zatem ze względu na konieczność przeprowadzenia remontów, konserwacji urządzeń lub innych prac związanych z eksploatacją autostrady, następuje na poszczególnych odcinkach utrata wskazanych wyżej cech na poszczególnych odcinkach autostrady, to proporcjonalnie powinna zostać obniżona opłata za przejazd tym odcinkiem. Odpowiada to zasadzie ekwiwalentności świadczeń.

Działanie polegające na pobieraniu takich samych opłat za przejazd odcinkami autostrady płatnej w pełnej wysokości, w sytuacji, gdy istotne części jej odcinka nie odpowiadają normatywnym cechom autostrady płatnej, stanowi praktykę z art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

W ocenie Sądu, nie ma wątpliwości, że zachowanie takie wynika z posiadania pozycji dominującej na rynku.

Wobec bezsporności faktów pobierania opłat w jednakowej wysokości, niezależnie od tego, czy i na jakiej przestrzeni, na poszczególnych odcinkach autostrady A-4 Katowice-Kraków prowadzone były roboty drogowe, powodujące ograniczenia w ruchu, skutkujące utratą cech autostrady płatnej, rozstrzygnięcie zawarte w zaskarżonej decyzji należało uznać za uzasadnione i trafne.

Za całkowicie chybiony należy uznać zarzut naruszenie art. 7 i 77 Kpa poprzez brak wyjaśnienia stanu faktycznego w sposób dostateczny, w sposób uzasadniający uznanie, że pobieranie przez powoda opłaty za przejazd autostradą są nieuczciwe. Postępowanie przed Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawach odwołań od decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów toczy się według zasad sądowego postępowania pierwszoinstancyjnego (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 maja 1991 r., III CRN 120/91, OSNCP 1992, nr 5, poz. 87, postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 7 października 1998 r., I CKN 265/98, OSPiKA 2000, nr 5, poz. 68 i z dnia 11 sierpnia 1999 r., I CKN 351/99, OSNC 2000, Nr 3, poz. 47, Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 października 2002 r. I CKN 1465/00). Przekazanie przez Prezesa UOKiK odwołania wszczyna kontradiktoryjne postępowanie cywilne, gdyż poprzedzające je postępowanie administracyjne warunkowało jedynie dopuszczalność drogi sądowej.

Z powyższych względów zarzuty dotyczące przebiegu postępowania administracyjnego przed Prezesem UOKiK podlegają uwzględnieniu jedynie w takim zakresie, w jakim ich uwzględnienie uniemożliwiałoby pozostawienie jego decyzji w obrocie prawnym, nawet po ewentualnej reformie jej treści. Taka sytuacja może mieć miejsce w szczególności w sytuacjach, gdy decyzja zawiera niedające się usunąć uchybienia formalne lub gdy jest przedwczesna z uwagi na niepodjęcie w toku postępowania administracyjnego czynności, których przeprowadzenie przed sądem nie jest możliwe.

Ewentualne uchybienia w zakresie wyjaśnienia stanu faktycznego lub oceny dowodów nie mają w związku z tym istotnego znaczenia, gdyż strona odwołująca się ma bowiem możliwość w postępowaniu przez Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów zakwestionowania ustaleń faktycznych dokonanych przez Prezesa UOKiK, a także zgłoszenia wniosków dowodowych w zakresie faktów istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy.

Podkreślić przy tym należy, że stosownie do treści art. 84 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, postępowanie dowodowe w postępowaniu przed Prezesem Urzędu (w zakresie nieuregulowanym tą ustawą), stosuje się odpowiednio art. 227-315 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego. A zatem, w pierwszym rzędzie, obowiązkiem strony jest wskazywać dowody dla stwierdzenia faktów, z których wywodzą skutki prawne (art. 232 Kpc).

W ocenie Sądu, należy uznać za bezpodstawny zarzut naruszenia art. 106 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 111 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów poprzez nałożenia kary w wysokości niewspółmiernej do stopnia zawinienia powoda i uwzględniającej okoliczności sprawy. Powód jest przedsiębiorcą koncesjonowanym, a więc dysponuje pełną wiedzą co do własnej sytuacji prawnej oraz przysługujących mu uprawnień. Należy zatem przyjąć, że posiadał pełną świadomość, że pobiera opłaty za przejazd odcinkami autostrady, które na znacznych długościach nie posiadały minimalnych cech autostrady płatnej. Powód faktycznie wymuszał spełnienie świadczenia na użytkownikach, także w sytuacjach, gdy kwestionowali oni jakość świadczenia. Ponadto należy mieć na względzie, że zarzucana praktyka dotyczyła dużej ilości podmiotów, w tym znacznej grupy konsumentów. Wymierzoną karę należy więc uznać za wyjątkowo łagodną w stosunku do stopnia zawinienia, a także skutków stosowanej praktyki.

Z tych względów odwołanie należało oddalić (art. 479^{31a} Kpc). O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku sporu, zasądzając na rzecz pozwanej koszty zastępstwa procesowego według norm przepisanych (art. 98 Kpc).

21

Wykaz wyroków Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Warszawie doręczonych w miesiącach: kwiecień, maj, czerwiec 2010 r.

1. Wyrok z dnia 02.02.2010 r. (Sygn. akt XVII Ama 154/09) w sprawie z odwołania Polskiego Związku Piłki Nożnej w Warszawie przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.
2. Wyrok z dnia 22.02.2010 r. (Sygn. akt XVII Ama 64/09) w sprawie z odwołania Janusza Sz. - Centrum Turystyki Oskar w Poznaniu przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.
3. Wyrok z dnia 02.03.2010 r. (Sygn. akt XVII Ama 183/09) w sprawie z odwołania Krzysztofa G. - P.P.H.U. MS Kris w Rzgowie przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.
4. Wyrok z dnia 10.03.2010 r. (Sygn. akt XVII Ama 38/09) w sprawie z odwołania Powszechnej Kasy Oszczędności (PKO) Bank Polski S.A. w Warszawie przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.
5. Wyrok z dnia 11.03.2010 r. (Sygn. akt XVII Ama 35/09) w sprawie z odwołania Piotra J. - Firma Handlowo-Usługowa „Masmal” w Warlubiu przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.
6. Wyrok z dnia 23.03.2010 r. (Sygn. akt XVII Ama 22/09) w sprawie z odwołania Enea Operator Sp. z o.o. w Poznaniu przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.
7. Wyrok z dnia 25.03.2010 r. (Sygn. akt XVII Ama 43/09) w sprawie z odwołania Polskiego Związku Firm Deweloperskich w Warszawie przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.
8. Wyrok z dnia 26.03.2010 r. (Sygn. akt XVII Ama 215/09) w sprawie z odwołania Pawła Cz. - Przedsiębiorstwo Handlowo-Usługowe Rojax w Rzeszowie przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.
9. Wyrok z dnia 01.04.2010 r. (Sygn. akt XVII Ama 39/09) w sprawie z odwołania Miejskiego Przedsiębiorstwa Zieleni Sp. z o.o. w Lublinie, MPO SITA Lublin S.A. w Lublinie, Jacka O. - Kształtowanie Terenów Zielonych „OGRODY”, Radosława C.-P. - Architektura Zieleni HORTUS przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.
10. Wyrok z dnia 01.04.2010 r. (Sygn. akt XVII Ama 58/09) w sprawie z odwołania Cechu Rzemiosł Motoryzacyjnych i Małych Przedsiębiorców Sp. z o.o. w Krakowie przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.
11. Wyrok z dnia 09.04.2010 r. (Sygn. akt XVII Ama 78/08) w sprawie z odwołania Netia S.A. (poprzednio Tele2) w Warszawie przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

12. Wyrok z dnia 15.04.2010 r. (Sygn. akt XVII Ama 46/09) w sprawie z odwołania PGE Zakład Energetyczny Warszawa-Teren S.A. w Warszawie przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.
13. Wyrok z dnia 15.04.2010 r. (Sygn. akt XVII Ama 48/09) w sprawie z odwołania PKP Przewozy Regionalne Sp. z o.o. w Warszawie przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.
14. Wyrok z dnia 19.04.2010 r. (Sygn. akt XVII Ama 66/09) w sprawie z odwołania Dębowe Tarasy Sp. z o.o. II Sp. k. w Katowicach przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.
15. Wyrok z dnia 19.04.2010 r. (Sygn. akt XVII Ama 67/09) w sprawie z odwołania Silesia Residential Project Sp. z o.o. w Katowicach przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.
16. Wyrok z dnia 23.04.2010 r. (Sygn. akt XVII Ama 84/09) w sprawie z odwołania Krajowej Stacji Chemiczno-Rolniczej w Warszawie przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.
17. Wyrok z dnia 10.05.2010 r. (Sygn. akt XVII Ama 92/08) w sprawie z odwołania Stalexport Autostrada Małopolska S.A. w Myślenicach przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.
18. Wyrok z dnia 06.05.2010 r. (Sygn. akt XVII Ama 54/08) w sprawie z odwołania Polskiego Koncernu Naftowego Orlen S.A. w Płocku, Grupy Lotos S.A. w Gdańsku przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.
19. Wyrok z dnia 20.05.2010 r. (Sygn. akt XVII Ama 98/09) w sprawie z odwołania Miejskiego Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Zgorzelcu przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.
20. Wyrok z dnia 26.05.2010 r. (Sygn. akt XVII Ama 119/08) w sprawie z odwołania Telekomunikacji Polskiej S.A. w Warszawie przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.
21. Wyrok z dnia 26.05.2010 r. (Sygn. akt XVII Ama 57/09) w sprawie z odwołania Przedsiębiorstwa Usług Komunalnych Sp. z o.o. w Grajewie przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.
22. Wyrok z dnia 09.06.2010 r. (Sygn. akt XVII Ama 152/09) w sprawie z odwołania Gminy Rychwał przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

22

Wykaz wyroków Sądu Apelacyjnego w Warszawie doręczonych w miesiącach: kwiecień, maj, czerwiec 2010 r.

1. Wyrok z dnia 28.01.2010 r. (Sygn. akt VI ACa 512/09) w sprawie z odwołania Ultimo Sp. z o.o. we Wrocławiu przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.
2. Wyrok z dnia 25.02.2010 r. (Sygn. akt VI ACa 61/09) w sprawie z odwołania Lesaffre Polska Sp. z o.o. w Wołczynie przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.
3. Wyrok z dnia 26.03.2010 r. (Sygn. akt VI ACa 1093/09) w sprawie z odwołania Polkomtel S.A. w Warszawie przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.
4. Wyrok z dnia 08.04.2010 r. (Sygn. akt VI ACa 1068/09) w sprawie z odwołania Gminy Miasta Czarnków przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.
5. Wyrok z dnia 09.04.2010 r. (Sygn. akt VI ACa 1262/09) w sprawie z odwołania Elżbiety M. - „Komers International” Zakład Pracy Chronionej w Straszynie przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.
6. Wyrok z dnia 21.04.2010 r. (Sygn. akt VI ACa 1092/09) w sprawie z odwołania Bożeny i Tadeusza K. przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.
7. Wyrok z dnia 22.04.2010 r. (Sygn. akt VI ACa 122/10) w sprawie z odwołania APS Poland S.A. we Wrocławiu przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.
8. Wyrok z dnia 22.04.2010 r. (Sygn. akt VI ACa 607/09) w sprawie z odwołania Banku Millenium, BGŻ, BOŚ, Banku Pocztowego, Banku BPH, ING Banku Śląskiego, Deutsche Banku, Banku Zachodniego WBK, BRE Banku, Fortis Banku, Getin Banku, Banku Handlowego, Invest Banku, Kredyt Banku, Banku Pekao, Banku Nordea, Lukas Banku, PKO BP, HSBC Banku i Mastercard przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.
9. Wyrok z dnia 27.04.2010 r. (Sygn. akt VI ACa 1234/09) w sprawie z odwołania Enea S.A. w Poznaniu przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.
10. Wyrok z dnia 28.04.2010 r. (Sygn. akt VI ACa 1276/09) w sprawie z odwołania Gminy Konopnica przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.
11. Wyrok z dnia 05.05.2010 r. (Sygn. akt VI ACa 1233/09) w sprawie z odwołania Krzysztofa T. - Nova Centrum Edukacyjne przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.
12. Wyrok z dnia 11.05.2010 r. (Sygn. akt VI ACa 1197/09) w sprawie z odwołania Domeny.pl Sp. z o.o. w Krakowie przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.
13. Wyrok z dnia 14.05.2010 r. (Sygn. akt XVII Ama 1095/09) w sprawie z odwołania Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Rybniku przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Wydawca: Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

Redakcja: Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów - Departament Prawny i Orzecznictwa Europejskiego
Pl. Powstańców Warszawy 1, 00-950 Warszawa, tel. 22 55 60 138, 22 826 39 60

Skład, druk: Agencja Reklamowa "Business Image" ul. Mokra 23/23, 03-526 Warszawa, tel. 22 669-39-82

Rozpowszechnianie: Gospodarstwo Pomocnicze Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
Pl. Powstańców Warszawy 1, 00-950 Warszawa, tel. 22 826-91-92

Dzienniki Urzędowe Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów można nabywać w Gospodarstwie Pomocniczym Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
Pl. Powstańców Warszawy 1, 00-950 Warszawa, tel. 22 826-91-92

Dzienniki Urzędowe Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wyłożone są do powszechnego wglądu w Gospodarstwie Pomocniczym Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów Pl. Powstańców Warszawy 1, 00-950 Warszawa, tel. 22 826-91-92

Tłoczono z polecenia Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Agencji Reklamowej "Business Image"
ul. Mokra 23/23, 03-526 Warszawa, tel. 22 669 39 82