

## **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 wypowiedanie 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 uroczyście 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 czynności 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 publicznoprawny 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 niezniekształconej 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 publicznoprawny, 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 powoda naruszając interes o charakterze ogólniejszym - publicznoprawnym. 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.

Adresem zakazów praktyk ograniczających konkurencję są obok przedsiębiorców także ich związki. Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów definiuje związek przedsiębiorców jako izby, 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 substytutu oraz są oferowane na obszarze, w 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. Zasada 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 wyrzucić 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 rozstrzygnięcia 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 jakiegokolwiek 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 uwzględnić 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. Działanie takie 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 wywieszzonej przy wejściu do budynku, w którym znajduje się lokal kancelarii. Ponadto, zgodnie 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 usługi 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/AI 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 rażący jej przypadek. 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 KRN 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 pieczęć nad należytych 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 KRN 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 świadczono 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 świadczono 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, determinującego 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 dotożyli 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 orzecnictwem, pod uwagę przy wazeniu 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 niedotyczące 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 prowadziłaby do wielokrotnienia 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%. [...]