



**PREZES  
URZĘDU OCHRONY  
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW  
TOMASZ CHRÓSTNY**

Kraków, 21 sierpnia 2020 r.

RKR.610.6.2019.AGW

**DECYZJA NR RKR-5/2020**

I. Na podstawie art. 27 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2020 r. poz. 1076 i 1086)

- w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów -

uznaje się za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów działanie APK Developer Sp. z o.o. Sp. k. z siedzibą w Rzeszowie polegające na niezapewnieniu nabywcom lokali mieszkalnych sprzedawanych w ramach przedsięwzięcia deweloperskiego prowadzonego w Rzeszowie przy ul. Hetmańskiej obejmującego dwa budynki, które przedsiębiorca określa jako „Bulwary Park”, środków ochrony wymienionych w art. 4 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego (Dz. U. z 2019 r. poz. 1805), co stanowi naruszenie art. 4 w zw. z art. 37 tej ustawy oraz art. 24 ust. 1 i 2 ww. ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów i stwierdza zaniechanie jej stosowania z dniem **10 września 2019 r.**

II. Na podstawie art. 106 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 106 ust. 7 pkt 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2020 r. poz. 1076 i 1086) - w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów - nakłada się na APK Developer Sp. z o.o. Sp. k. z siedzibą w Rzeszowie w związku z naruszeniem zakazu, o którym mowa w art. 24 ust. 1 i 2 ww. ustawy w zakresie opisanym w pkt I sentencji niniejszej decyzji, karę pieniężną w wysokości **51.585,00 zł** (słownie: pięćdziesiąt jeden tysięcy pięćset osiemdziesiąt pięć złotych 00/100), płatną do budżetu państwa.

III. Na podstawie art. 77 ust. 1 w zw. z art. 80 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2020 r. poz. 1076 i 1086) oraz na podstawie art. 263 § 1 i art. 264 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.) w związku z art. 83 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów - w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów - obciąża się APK Developer Sp. z o.o. Sp. k. z siedzibą w Rzeszowie kosztami opisanego w punkcie I sentencji postępowania w sprawie stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów w kwocie 50,70 zł (słownie: pięćdziesiąt złotych 70/100) i zobowiązuje się tego przedsiębiorcę do ich zwrotu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w terminie 14 dni od dnia uprawomocnienia się niniejszej decyzji.

**UZASADNIENIE**

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: „Prezes UOKiK”, „organ ochrony konsumentów”) w dniu 15 marca 2019 r. - postanowieniem nr RKR-19/2019, wszczął z urzędu postępowanie wyjaśniające mające na celu wstępne ustalenie czy nastąpiło naruszenie przepisów ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2020 r. poz. 1076 i 1086, dalej: „ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów”) uzasadniające

wszczęcie postępowania w sprawie zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów w stosunku do APK Developer Sp. z o.o. Spółka komandytowa z siedzibą w Rzeszowie (dalej: „deweloper”, „Przedsiębiorca”, „Spółka”) w zakresie stosowania ustawy z dnia 16 września 2011 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego (Dz. U. z 2019 r. poz. 1805, dalej „ustawa deweloperska”) przy realizacji przedsięwzięcia deweloperskiego przy ul. Hetmańskiej w Rzeszowie.

Wszczęcie postępowania wyjaśniającego było poprzedzone działaniami podejmowanymi w ramach kompetencji przysługujących Prezesowi UOKiK na podstawie art. 49a ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, tj. przewidującego, że Prezes UOKiK, bez wszczynania postępowania, może wystąpić do przedsiębiorcy w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów. Działania te zostały podjęte w wyniku sygnału, który wpłynął od konsumenta do Delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Krakowie. Zgłoszona przez konsumenta nieprawidłowość dotyczyła faktu, iż ww. deweloper w umowach deweloperskich zawieranych w 2017 r. nie zapewniał konsumentom środków ochrony wymienionych w art. 4 ustawy deweloperskiej. W trakcie podejmowania tych czynności do Delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Krakowie wpłynął kolejny sygnał konsumentki z tożsamym problemem.

Przeprowadzone postępowanie wyjaśniające pozwoliło Prezesowi UOKiK stwierdzić, że przedsiębiorca może stosować praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów. Mając powyższe na uwadze - postanowieniem nr RKR-93/2019 z dnia 06 grudnia 2019 r.- wszczęto z urzędu postępowanie w sprawie stosowania przez APK Developer Sp. z o.o. Sp. k. z siedzibą w Rzeszowie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów polegających na niezapewnieniu nabywcom lokali mieszkalnych sprzedawanych w ramach przedsięwzięcia deweloperskiego prowadzonego w Rzeszowie przy ul. Hetmańskiej obejmującego dwa budynki, które przedsiębiorca określa jako „Bulwary Park”, środków ochrony wymienionych w art. 4 ustawy deweloperskiej, co może naruszać art. 4 w zw. z art. 37 tej ustawy oraz stanowić naruszenie art. 24 ust. 1 i 2 ww. ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Jednocześnie Prezes UOKiK wezwał przedsiębiorcę do ustosunkowania się do przedstawionych zarzutów.

Przedsiębiorca w odpowiedzi na ww. wezwanie, poinformował, iż nie podziela zasadności podniesionego zarzutu oraz argumentacji przytoczonej w postanowieniu o wszczęciu postępowania. Spółka wskazała, iż rozpoczęcie sprzedaży przedsięwzięcia deweloperskiego będącego przedmiotem niniejszego postępowania nastąpiło w dniu opublikowania ogłoszenia prasowego o rozpoczęciu procesu oferowania lokali tj. w dniu 27 kwietnia 2012 r., a zatem stosowanie przez niego środków wymienionych w art. 4 ustawy deweloperskiej nie było obowiązkowe.

W ocenie dewelopera termin przeniesienia prawa własności nieruchomości na nabywcę nie stanowi istotnego elementu umowy deweloperskiej. Wskazał on, że umowę deweloperską wyróżniają trzy charakterystyczne elementy:

- 1) zobowiązanie dewelopera do wybudowania budynku oraz: a) ustanowienia odrębnej własności lokalu mieszkalnego w budynku i przeniesienie własności tego lokalu na nabywcę lub b) przeniesienia na nabywcę własności gruntu zabudowanego domem jednorodzinnym albo użytkowania wieczystego gruntu z własnością domu jednorodzinnego, ewentualnie udziału w tych prawach;
- 2) zobowiązanie nabywcy do zapłaty na rzecz dewelopera oznaczonej sumy;
- 3) spełnienie - w całości lub w części - świadczenia pieniężnego przez nabywcę, zanim deweloper spełni swoje świadczenie na rzecz nabywcy (brak równoczesności świadczeń).



Ponadto wskazał, że nie można przyjąć, iż wszystkie elementy, które wymieniono w art. 22 ust. 1 ustawy deweloperskiej stanowią *essentialia negotii* umowy deweloperskiej.

W ocenie Spółki najważniejszym elementem definicji rozpoczęcia sprzedaży jest - stosownie do art. 3 pkt 10 ustawy deweloperskiej - podanie informacji do publicznej wiadomości, czyli przekazania komunikatu do nieokreślonego kręgu adresatów, że deweloper oferuje lokale mieszkalne lub domy jednorodzinne w ramach danego przedsięwzięcia deweloperskiego. W konsekwencji - na potrzeby stosowania art. 37 ustawy deweloperskiej - aby uznać, że deweloper rozpoczął sprzedaż przed 29 kwietnia 2012 r. do tej daty powinien łącznie spełnić dwa warunki:

- 1) podać informację do publicznej wiadomości oraz
- 2) posiadać projekt architektoniczno-budowlany.

Z tego powodu w stosunku do przedsięwzięcia deweloperskiego warunki te zostały spełnione, ponieważ zakres czynności podejmowanych przez dewelopera był na tyle zaawansowany, że rozpoczęcie sprzedaży z momentem opublikowania ww. ogłoszenia należało uznać za rozpoczęte w sensie rzeczywistym. Omawiane przedsięwzięcie w chwili rozpoczęcia sprzedaży było wystarczająco skonkretyzowane.

W trakcie postępowania Spółka złożyła kopie 46 umów rezerwacyjnych, z których 4 dotyczyły lokali usługowych oraz kopie 44 umów deweloperskich.

Prezes UOKiK zawiadomił Spółkę o zakończeniu zbierania materiału dowodowego oraz o możliwości zapoznania się z aktami sprawy (pismo z dnia 04 sierpnia 2020 r.). Przedsiębiorca skorzystał z ww. możliwości w dniu 14 sierpnia 2020 r.

#### **Prezes UOKiK ustalił następujący stan faktyczny:**

Na podstawie zebranych w toku postępowania dokumentów organ ochrony konsumentów ustalił, iż APK Developer Sp. z o.o. Sp. k. z siedzibą w Rzeszowie jest przedsiębiorcą wpisanym do Rejestru Przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego przez Sąd Rejonowy w Rzeszowie, XII Wydział Gospodarzy Krajowego Rejestru Sądowego pod numerem 0000662940. Przedmiotem działalności Spółki są m.in. roboty budowlane związane ze wznoszeniem budynków mieszkalnych i niemieszkalnych.

(dowód: wydruk z Centralnej Informacji Krajowego Rejestru Sądowego, k. 8-13)

Przedsiębiorca zawierał z konsumentami umowy rezerwacyjne oraz deweloperskie do przedsięwzięcia deweloperskiego pod nazwą „budowa budynku mieszkalnego z częścią usługowo-handlową i garażem podziemnym oraz naziemnym” na nieruchomościach oznaczonych jako działki nr 1761/35, 1762/6, 1761/10, 1761/26, 1761/31 położone przy ul. Hetmańskiej w Rzeszowie. Przedsiębiorca w Prospekcie informacyjnym określał ww. inwestycję jako „Bulwary Park” (wcześniej określał ją jako „Hetmańska Dwie Wieże”). Składają na nią dwa budynki, przez dewelopera określane jako „wieże”. Dla wieży A został przypisany nr 73 (ul. Hetmańska 73), zaś dla wieży B został przypisany nr 75 (ul. Hetmańska 75).

(dowód: pismo Spółki z dnia 25 października 2017 r., k. 125-126,

Prospekty informacyjne, k. 35-43, 74-122, 145-167, 417438, 491-493)

W umowach rezerwacyjnych zawieranych od połowy kwietnia 2017 r. znajduje się następujący zapis:

- „Deweloper oświadcza, że rozpoczęcie sprzedaży, to jest podanie do publicznej wiadomości informacji na temat rozpoczęcia procesu oferowania lokali mieszkalnych w ramach, Przedsięwzięcia Deweloperskiego nastąpiło przed dniem 29 kwietnia 2012 roku, to jest przed wejściem w życie Ustawy o Ochronie Praw Nabywcy, w związku z powyższym nie ma

*zastosowanie art. 4 powołanej wyżej ustawy. Wobec czego Deweloper nie zapewni otwartego mieszkaniowego rachunku powierniczego.” (§ 1 ust. 2)*

(dowód: umowy rezerwacyjne, k. 168, 197, 405, 413, 487, 1278, 1283, 1288, 1294, 1300, 1304, 1308, 1312, 1317, 1321, 1325, 1329, 1333, 1337, 1341, 1345, 1349, 1353, 1357, 1361, 1365, 1369, 1373, 1377, 1381, 1385, 1389, 1393, 1397, 1407)

W umowach rezerwacyjnych zawieranych przed ww. datą, tj. przed połową kwietnia 2017 r. zapis ten nie występuje.

(dowód: umowy rezerwacyjne, k. 1341-1446, 191-196, 410-412)

W umowach deweloperskich znajdują się zapisy o następującej treści:

- „Środki pieniężne wpłacane przez nabywcę w związku z realizacją umowy deweloperskiej gromadzone będą na należącym do Dewelopera rachunku nr (...).” (§ 1 pkt 12),

- „Strony postanawiają, że Nabywca ma prawo odstąpienia od niniejszej Umowy w sytuacji, gdy:  
a/ Umowa nie zawiera elementów, o których mowa w art. 22 Ustawy (z dnia 16 września 2011 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego Dz. U. 2011.Nr 232, poz. 1377 [w dalszej części Umowy zwana „Ustawą”]) z zastrzeżeniem, że Nabywca nie ma prawa odstąpienia od Umowy z powołaniem się na brak elementów, o których mowa w art. 22 ust. 1 pkt 9 cyt. Ustawy, w szczególności informacji na temat mieszkaniowego rachunku powierniczego, których umieszczenie w Umowie nie jest wymagane z uwagi na niestosowanie do przedsięwzięcia deweloperskiego, o którym mowa w § 1 pkt (1) ART. 4 Ustawy, gdyż rozpoczęcie sprzedaży w odniesieniu do przedsięwzięcia deweloperskiego, o którym mowa w § 1 pkt. (1) nastąpiło przed dniem wejścia w życie Ustawy, tj. 29 kwietnia 2012 r.” (§ 4 ust. 3 a).

(dowód: umowy deweloperskie, k. 453, 459, 473, 480, 177, 184, 209, 215-216, 247, 253, 284, 290, 312, 318-319, 350, 356, 387, 393, 532, 535, 549, 552, 569, 571, 579, 582, 595-596, 599, 613, 616, 629, 632, 646, 649, 663, 666, 680, 683, 698, 701, 715, 718, 731, 734-735, 750, 753, 765, 768-769, 784, 787, 802, 805-806, 821, 824-825, 840, 844, 864, 868, 882, 885, 898, 902, 917, 920-921, 936, 939-940, 955, 959, 979, 982, 995-996, 999, 1012-1013, 1016, 1031, 1035, 1050, 1053-1054, 1068, 1072, 1085, 1088-1089, 1099, 1102, 1116, 1119, 1134, 1138, 1150-1151, 1154, 1171, 1174, 1188, 1191, 1204, 1207-1208, 1220, 1223, 1244, 1248, 1260, 1263-1264)

W Prospekcie informacyjnym, który stanowi załącznik umowy deweloperskiej znajduje się następująca informacja (w części „Środki ochrony nabywców”):

- „BRAK, zgodnie z art. 38. W przypadku przedsięwzięć deweloperskich, w odniesieniu do których rozpoczęcie sprzedaży nastąpiło przed dniem wejścia w życie ustawy, deweloper w prospekcie informacyjnym zamieszcza w sposób widoczny dla nabywcy informację o braku stosowania środków ochrony, o których mowa w art. 4.”

(dowód: prospekty informacyjne, k. 38, 75, 83, 92, 102, 112, 148, 238, 264, 341, 367, 420, 492, 539, 557, 586, 603, 624, 642, 654, 675, 693, 705, 745, 757, 780, 793, 811, 830, 849, 873, 890, 907, 926, 945, 964, 988, 1003, 1020, 1040, 1059, 1076, 1092, 1108, 1126, 1142, 1163, 1180, 1197, 1211, 1230, 1252, 1269)

Przedsiębiorca oświadczył, że nie zawierał umów o prowadzenie mieszkalnego rachunku powierniczego dla przedsięwzięcia deweloperskiego będącego przedmiotem niniejszego postępowania.

(dowód: pismo Spółki z dnia 30 maja 2017 r., k. 16)

Przedsięwzięcie inwestycyjne „Bulwary Park” zostało rozpoczęte przez [usunięto] prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą [usunięto] (dalej: „Deweloper APKLAN”), a następnie na skutek umowy sprzedaży nieruchomości z dnia [usunięto], nieruchomości objęte ww. przedsięwzięciem inwestycyjnym zostały nabyte przez APK



Deweloper Sp. z o.o. Sp. k. z siedzibą w Rzeszowie. Deweloper powstał jako spółka celowa właściciela Deweloper APKLAN w celu realizacji przedsięwzięcia deweloperskiego.  
(dowód: kopia decyzji Prezydenta Miasta Rzeszowa z dnia 30 maja 2017 r., k. 432-433)

Deweloper prezentuje stanowisko, iż rozpoczęcie sprzedaży w odniesieniu do przedsięwzięcia deweloperskiego „Bulwary Park” nastąpiło w dniu 27 kwietnia 2012 r., tj. w dniu opublikowania przez inwestora (Deweloper APKLAN) ogłoszenia w prasie (wydanie Podkarpackiej gazety Bezpłatnych Ogłoszeń ANONSE nr 1097) o rozpoczęciu procesu oferowania lokali w ramach ww. przedsięwzięcia deweloperskiego. Tym samym deweloper przyjął na podstawie art. 37 ustawy deweloperskiej, że w stosunku do ww. przedsięwzięcia deweloperskiego nie ma zastosowania art. 4 tej ustawy nakładający na niego obowiązek zapewnienia jednego ze środków ochrony.

(dowód: pismo Spółki z dnia 30 maja 2017 r., k. 16,  
pismo Spółki z dnia 06 lipca 2017 r., k. 33-34,  
pismo Spółki z dnia 26 lipca 2017 r., k. 51-52)

Deweloper wskazał również, że przed opublikowaniem ogłoszenia o rozpoczęciu sprzedaży podjęto następujące czynności faktyczne i prawne niezbędne do rozpoczęcia budowy:

- w styczniu 2012 r. uzyskano projekt architektoniczno-budowlany,
- 07 marca 2012 r. inwestor złożył wniosek o wydanie decyzji w przedmiocie środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację inwestycji, co skutkowało wydaniem w dniu 18 czerwca 2012 r. przez Prezydenta Miasta Rzeszowa decyzji stwierdzającej brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla omawianego przedsięwzięcia,
- 08 marca 2012 r. inwestor złożył wniosek o wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla omawianego zamierzenia inwestycyjnego, co skutkowało wydaniem w dniu 15 listopada 2012 r. przez Prezydenta Miasta Rzeszowa decyzji o warunkach zabudowy,
- 17 lutego 2017 r. została wydana decyzja zatwierdzająca projekt budowlany i dotycząca udzielenia pozwolenia na budowę w odniesieniu do przedmiotowego przedsięwzięcia deweloperskiego,
- 15 maja 2017 r. została wydana decyzja zmieniająca decyzję z dnia 17 lutego 2017 r. zatwierdzającą projekt budowlany i udzielającą pozwolenia na budowę,
- 30 maja 2017 r. została wydana decyzja przenosząca ww. decyzję na rzecz APK Developer Sp. z o.o. Sp. k. z siedzibą w Rzeszowie.

(dowód: pismo Spółki z dnia 26 lipca 2017 r., k. 51-52,  
pismo Spółki z dnia 25 października 2017 r., k. 125-126)

Deweloper poinformował, że po opublikowaniu ogłoszenia o rozpoczęciu sprzedaży w prasie i Internecie zaczęły pojawiać się publikacje opisujące planowaną inwestycję wraz z wizualizacją przygotowanego projektu.

(dowód: pismo Spółki z dnia 25 października 2017 r., k. 125-126,  
wydruk artykułu „Dwa nowe wieżowce w Rzeszowie” z portalu [www.nowiny24.pl](http://www.nowiny24.pl)  
z dnia 30 maja 2012 r., k. 127)

Ponadto Spółka wyjaśniła, że fakt, iż pomiędzy ogłoszeniem o rozpoczęciu procesu oferowania lokali a zawarciem pierwszej umowy z konsumentem dla ww. przedsięwzięcia upłynęło 5 lat wynikał z braku wcześniejszego zainteresowania nabyciem oferowanych lokali.

(dowód: pismo Spółki z dnia 25 października 2017 r., k. 125-126)

Spółka poinformowała również, że w stosunku do omawianej inwestycji w chwili rozpoczęcia sprzedaży ustalono minimalną cenę za 1 m<sup>2</sup> w wysokości [usunięto]zł.

(dowód: pismo Spółki z dnia 25 października 2017 r., k. 125-126)



Z treści ogłoszenia zamieszczonego w wydaniu Podkarpackiej gazety Bezpłatnych Ogłoszeń ANONSE w dziale NIERUCHOMOŚCI (wydanie z dnia 27 kwietnia 2012 r., nr wydania 1097, str. 5) wynika, że przedsiębiorca wskazywał nazwę osiedla oraz cenę za 1 m<sup>2</sup> (4.300 zł), lecz nie wskazywał planowanego terminu rozpoczęcia inwestycji, ani terminu przeniesienia prawa własności nieruchomości na nabywcę.

**DEWELOPER APKLAN**  
OFERTA SPRZEDAŻY - rozpoczęto proces oferowania lokali w ramach następujących przedsięwzięć deweloperskich

mieszkania, apartamenty i lokale usługowo-handlowe od 25m<sup>2</sup> w cenie od 4.300zł za metr oferujemy do sprzedaży w następujących lokalizacjach:

- osiedle Grabskiego Etap VII do XI
- zespół budynków "Podwisłocze"
- Hetmańska 62 - 2 część
- Hetmańska "dwie wieże"
- Strażacka
- Szopena
- Szkolna
- Hoffmanowej (dawny Zelmer)
- Lenartowicza
- Reformacka

**Biuro: ul. Krzczynera 4, Rzeszów, pon.-pt. od 10.00 do 17.00  
tel. 17 85 33 070, 660 428 606, 600 25 25 00**

Źródło: załącznik do pisma Spółki z dnia 22 maja 2019 r., treść ogłoszenia, które ukazało się w wydaniu Podkarpackiej gazety Bezpłatnych Ogłoszeń ANONSE w dziale NIERUCHOMOŚCI z dnia 27 kwietnia 2012 r. (dowód: pismo Spółki z dnia 22 maja 2019 r., k. 440-441)

Jednocześnie z przekazanego przez dewelopera Prospektu informacyjnego dotyczącego przedsięwzięcia deweloperskiego wynika, iż planowany termin rozpoczęcia i zakończenia prac budowlanych to: kwiecień 2017 r. - luty 2019 r., zaś cena za m<sup>2</sup> została określona w przedziale [usunięto]zł.

(dowód: prospekty informacyjne, k. 37, 41, 75-76, 83-84, 92-93, 102-103, 112, 114, 147, 151, 339, 341, 367, 369, 419, 422)

W ramach przedsięwzięcia deweloperskiego zostało zawartych - według oświadczenia dewelopera - ok. [usunięto] umów rezerwacyjnych oraz ok. [usunięto] umów deweloperskich.

(dowód: pismo z dnia 22 czerwca 2020 r., k. 528)

Umowy rezerwacyjne Spółka zawierała od 2012 r. W umowach z lat 2012-2014 zawarto zapis, że umowy deweloperskie podpisane zostaną do dnia 31 grudnia 2017 r., zaś w umowie z 2016 r. wskazano, że umowa deweloperska zostanie zawarta do dnia 31 grudnia 2018 r.

(dowód: umowy rezerwacyjne, k. 1445, 1442, 1439, 1436, 1433, 1430, 1427, 1424)

W umowach rezerwacyjnych zawieranych w latach 2017-2018 termin na zawarcie umowy deweloperskiej był wyznaczany w dosyć krótkim czasie - od kilku dni do kilku tygodni od dnia zawarcia umowy rezerwacyjnej.

(dowód: umowy rezerwacyjne, k. 1420-1421, 1417-1418, 1414-1415, 1411-1412, 1401-1402, 1397 i 1399, 1389 i 1391, 1385 i 1387, 1381 i 1383, 1373 i 1375, 1369 i 1371, 1361 i 1363, 1353 i 1355, 1349 i 1351, 1345 - 1346, 1341-1342, 1337 i 1339, 1333 i 1335, 1329 i 1331, 1325

i 1327, 1321 i 1323, 1312 i 1314, 1308 i 1310, 1304 i 1306, 1300 i 1302, 1294 i 1296, 1288 i 1290, 1283 i 1285, 1278 i 1280)

W ww. umowach rezerwacyjnych zawieranych w latach 2012-2016 deweloper nie podawał ceny lokalu, którego umowy dotyczyły, a tylko przedział cenowy ([usunięto]zł dla lokalu mieszkalnego). Dodatkowo znajdował się w nich zapis o następującej treści:

*„Rezerwujący Lokal mieszkalny oświadcza, że (...) został poinformowany przez Dewelopera, że cena m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego<sup>1</sup>, którego rezerwacją zainteresowany jest Rezerwujący Lokal mieszkalny<sup>2</sup>, zostanie ustalona podczas podpisania umowy deweloperskiej.”*

(dowód: umowy rezerwacyjne, k. 1424, 1427, 1430, 1433, 1436, 1439, 1442, 1445)

Pierwszy Prospekt informacyjny dla przedsięwzięcia deweloperskiego powstał w dniu 10 kwietnia 2017 r. Pierwsza umowa deweloperska została zawarta w dniu 18 kwietnia 2017 r., zaś ostatnia w dniu 7 sierpnia 2019 r.

(dowód: pismo Spółki z dnia 25 października 2017 r., k. 125, pismo Spółki z dnia 22 czerwca 2020 r., k. 528)

Spółka wyjaśniła ponadto, że budowa budynków w ramach przedsięwzięcia deweloperskiego została zakończona i nie są zawierane z konsumentami ani umowy rezerwacyjne, ani deweloperskie.

(dowód: pismo Spółki z dnia 30 grudnia 2019 r., k. 500)

Spółka uzyskała pozwolenie na użytkowanie, które stało się ostateczne w dniu 10 września 2019 r. Zgodnie z oświadczeniem Spółki była ona gotowa od dnia 17 września 2019 r. do przenoszenia własności lokali mieszkalnych na nabywców i wówczas zostali oni o tym poinformowani. Pierwsza umowa przenosząca własność lokalu mieszkalnego została zawarta w dniu 03 października 2019 r.

(dowód: pismo Spółki z dnia 22 czerwca 2020 r., k. 528)

Z informacji przekazanych przez Spółkę wynika, iż do dnia 26 lutego 2020 r. przeniósł na nabywców własność wszystkich [usunięto] lokali mieszkalnych - w tym dniu została zawarta ostatnia umowa przenosząca własność lokalu mieszkalnego.

(dowód: pismo Spółki z dnia 22 czerwca 2020 r., k. 528)

W ramach prowadzonego postępowania dokonano również oględzin stron internetowych [www.bulwarypark.pl](http://www.bulwarypark.pl) poświęconej tej inwestycji. Z informacji zawartych na stronie [www.bulwarypark.pl](http://www.bulwarypark.pl) w zakładce Aktualności wynika, że w dniu 17 kwietnia 2017 r. podano informację o rozpoczęciu sprzedaży mieszkań w ramach tej inwestycji. W wiadomości z dnia 05 listopada 2019 r. zamieszczono zdjęcie zrealizowanej inwestycji.

(dowód: wydruki ze strony [www.bulwarypark.pl/aktualnosc](http://www.bulwarypark.pl/aktualnosc) z dnia 30 czerwca 2020 r., k. 1447-1454)

Spółka poinformowała, że z uwagi na przedłużenie terminów w zakresie sprawozdawczości finansowej nie zostało sporządzone sprawozdanie, w tym rachunek zysków i strat.

(dowód: pismo Spółki z dnia 22 czerwca 2020 r., k. 528)

Obrót osiągnięty przez przedsiębiorcę w 2018 r. wyniósł [usunięto] zł (słownie: [usunięto]). Obrót ten ustalono na podstawie przedstawionego przez Spółkę rachunku zysków i strat za 2018 r.

<sup>1</sup> Ew. Lokalu usługowego, jeśli umowa dotyczyła lokalu usługowego.

<sup>2</sup> J. w.



(dowód: pismo Spółki z dnia 26 maja 2020 r., k. 511)

**Mając na względzie powyższe ustalenia faktyczne, Prezes UOKiK zważył co następuje:**

### **Interes publiczny**

Stosownie do art. 1 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, ochrona interesów przedsiębiorców i konsumentów podejmowana w ramach działań Prezesa UOKiK jest prowadzona w interesie publicznym. Ingerencja organu ma na celu ochronę interesów zbiorowości, a nie wprost poszczególnych, indywidualnych uczestników rynku. Naruszenie interesu publicznego stanowi bezwzględny warunek uznania kompetencji Prezesa UOKiK do rozstrzygnięcia określonej sprawy. Interes publiczny zostaje naruszony wówczas, gdy działania przedsiębiorcy godzą w interesy ogólnospołeczne i dotyczą szerokiego kręgu uczestników rynku, zaburzając jego prawidłowe funkcjonowanie.

W opinii Prezesa UOKiK, rozpatrywana sprawa ma charakter publicznoprawny, gdyż wiąże się z ochroną interesu wszystkich konsumentów, którzy byli nabywcami lokali wybudowanych przez Spółkę, jak i tych potencjalnych, którzy chcieliby zawrzeć z nią umowę. Działania przedsiębiorcy nie dotyczą interesów poszczególnych osób, których sprawy miałyby charakter jednostkowy, indywidualny i niedający się porównać z innymi, ale nieokreślonego kręgu konsumentów, których sytuacja jest identyczna. Naruszenie interesu publicznoprawnego przejawia się tym samym w naruszeniu zbiorowego interesu konsumentów.

### **Ad I Ocena zachowania przedsiębiorcy w aspekcie naruszenia zakazu stosowania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów**

W świetle przepisu art. 24 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów przez praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów rozumie się godzące w nie sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami zachowanie przedsiębiorcy. Oceny, czy w danym przypadku mamy do czynienia z praktyką określoną w wyżej wymienionym przepisie należy dokonać na podstawie ustalenia łącznego spełnienia trzech przesłanek, którymi są:

- działania przedsiębiorcy,
- bezprawność tych działań,
- naruszenie zbiorowych interesów konsumentów.

### **Działania przedsiębiorcy**

Przepis art. 4 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów stanowi, że ilekroć w ustawie jest mowa o przedsiębiorcy - rozumie się przez to przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2019 r., poz. 1292 ze zm., dalej: „Prawo przedsiębiorców”). W myśl art. 4 ust. 1 Prawa przedsiębiorców, przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, wykonująca działalność gospodarczą. Działalnością gospodarczą jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły (art. 3 ww. ustawy).

Spółka jest przedsiębiorcą wpisanym do Rejestru Przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego prowadzonego przez Sąd Rejonowy w Rzeszowie, XII Wydział Gospodarzy Krajowego Rejestru Sądowego pod numerem 0000662940. Działalność Spółki ma cechy





działalności gospodarczej (jest wykonywana w celu zarobkowym, w sposób zorganizowany i ciągły).

Nie ulega zatem wątpliwości, że Spółka posiada status przedsiębiorcy w rozumieniu powoływanego powyżej art. 4 pkt 1 ww. ustawy. Tym samym przedsiębiorca przy wykonywaniu działalności gospodarczej podlega rygorom określonym w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów i jego działania mogą podlegać ocenie w aspekcie naruszenia zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

### **Bezprawność działania przedsiębiorcy**

Zgodnie z treścią art. 24 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów zakazane jest stosowanie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, przez które - stosownie do definicji zawartej w ust. 2 tego przepisu - rozumie się godzące w nie sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami zachowanie przedsiębiorcy.

W ocenie Prezesa UOKiK, Spółka stosowała praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów, polegającą na niezapewnieniu nabywcom lokali mieszkalnych, które oferowała w ramach przedsięwzięcia deweloperskiego prowadzonego w Rzeszowie przy ul. Hetmańskiej obejmującego dwa budynki, które przedsiębiorca określa jako „Bulwary Park”, środków ochrony wymienionych w art. 4 ustawy deweloperskiej, wbrew przepisowi art. 37 tej ustawy deweloperskiej, co stanowi naruszenie art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

W myśl art. 4 ustawy deweloperskiej, deweloper zapewnia nabywcom co najmniej jeden z następujących środków ochrony:

- 1) zamknięty mieszkaniowy rachunek powierniczy;
- 2) otwarty mieszkaniowy rachunek powierniczy i gwarancję ubezpieczeniową;
- 3) otwarty mieszkaniowy rachunek powierniczy i gwarancję bankową;
- 4) otwarty mieszkaniowy rachunek powierniczy.

Zgodnie z ustawą deweloperską otwarty mieszkaniowy rachunek powierniczy to należący do dewelopera rachunek powierniczy w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Prawo bankowe (Dz. U. z 2019 r. poz. 2357 ze zm. - dalej: „Prawo bankowe”) służący gromadzeniu środków pieniężnych wpłacanych przez nabywcę, na cele określone w umowie deweloperskiej, z którego wypłata zdeponowanych środków następuje zgodnie z harmonogramem przedsięwzięcia deweloperskiego określonego w tej umowie (art. 3 pkt 7 ustawy deweloperskiej). Zamknięty mieszkaniowy rachunek powierniczy to z kolei należący do dewelopera rachunek powierniczy w rozumieniu przepisów Prawa bankowego służący gromadzeniu środków pieniężnych wpłacanych przez nabywcę na cele określone w umowie deweloperskiej, z którego wypłata zdeponowanych środków następuje jednorazowo, po przeniesieniu na nabywcę prawa, o którym mowa w art. 1 ustawy deweloperskiej (art. 3 pkt 8 ww. ustawy).

Natomiast art. 37 ustawy deweloperskiej przewiduje, iż przepis art. 4 ustawy stosuje się do przedsięwzięć deweloperskich, w odniesieniu do których rozpoczęcie sprzedaży nastąpiło po dniu wejścia w życie ustawy, tj. po dniu 29 kwietnia 2012 r. Obowiązek ten obejmuje umowy deweloperskie zawierane do chwili zakończenia przedsięwzięcia deweloperskiego (co w przypadku bloków wielorodzinnych następuje z chwilą wydania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie). Jednocześnie art. 3 pkt 10 tej ustawy precyzuje, że rozpoczęciem sprzedaży jest podanie do publicznej wiadomości informacji na temat rozpoczęcia procesu oferowania lokali mieszkalnych lub domów jednorodzinnych w ramach określonego przedsięwzięcia deweloperskiego.



Konsekwencją rozpoczęcia sprzedaży przed dniem wejścia w życie ustawy jest zatem brak obowiązku stosowania dla danego przedsięwzięcia środków ochrony, takich jak na przykład mieszkaniowy rachunek powierniczy, co w praktyce przekłada się na zmniejszenie poziomu bezpieczeństwa środków zainwestowanych przez konsumentów w zakup lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego. Jednakże, aby można było uznać, że rozpoczęcie sprzedaży nastąpiło przed wejściem w życie ustawy deweloperskiej stan prac podejmowanych przez dewelopera w ramach określonego przedsięwzięcia deweloperskiego powinien być na tyle zaawansowany, aby można było uznać je za rozpoczęte w sensie rzeczywistym. Tym samym jego rozpoczęcie nie powinno być identyfikowane wyłącznie z faktem nabycia praw do nieruchomości, na której realizowana ma być budowa oraz publicznym ogłoszeniem rozpoczęcia sprzedaży.

Należy bowiem zauważyć, iż deweloper podając do publicznej wiadomości informacje o rozpoczęciu procesu oferowania lokali mieszkalnych lub domów jednorodzinnych musi być gotowy do zawarcia konkretnej umowy deweloperskiej. Powinien zatem dysponować wszystkimi danymi, które są niezbędne do skonstruowania oferty. Tylko wtedy bowiem będzie w stanie określić przedmiotowo istotne elementy umowy, o możliwości zawarcia której informuje publicznie. Zatem należy uznać, iż deweloper powinien co najmniej dysponować tytułem prawnym do nieruchomości, na której ma być realizowana budowa, posiadać projekt budowlany, wyliczenia finansowe pozwalające określić cenę przedmiotu umowy (lokalu mieszkalnego/domu jednorodzinnego), harmonogram pozwalający określić termin przeniesienia prawa własności nieruchomości na nabywcę. Jednocześnie, uwzględniając powyższe, należy również przyjąć, iż deweloper nie musi dysponować pozwoleniem na budowę. Jednakże wydaje się, iż pomimo tego, stan prac prowadzonych przez dewelopera w ramach danego przedsięwzięcia deweloperskiego powinien być na tyle zaawansowany, aby deweloper miał faktyczną możliwość skonstruowania oferty i skierowania jej do indywidualnego nabywcy.

Ustalenia dotyczące daty rozpoczęcia robót budowlanych, a w efekcie daty przeniesienia prawa własności lokali w ramach przedmiotowego przedsięwzięcia budzą wątpliwości pod kątem możliwości zawarcia umowy przez nabywcę. Termin przeniesienia własności stanowi przedmiotowo istotny element umowy deweloperskiej<sup>3</sup>.

W niniejszym przypadku z informacji przekazanych przez Przedsiębiorcę wynika, że w momencie opublikowania ogłoszenia dotyczącego przedsięwzięcia deweloperskiego „Bulwary Park” (tj. w dniu 27 kwietnia 2012 r.) był on właścicielem nieruchomości i posiadał dla ww. przedsięwzięcia projekt architektoniczno-budowlany. Pozwolenie na budowę uzyskał dopiero w dniu 17 lutego 2017 r. W Prospekcie informacyjnym jako datę rozpoczęcia robót budowlanych wskazał kwiecień 2017 r., natomiast w ogłoszeniu prasowym nie wskazał w ogóle terminu rozpoczęcia robót budowlanych. Informacje zawarte w przekazanym przez przedsiębiorcę Prospekcie informacyjnym w zakresie daty rozpoczęcia robót budowlanych zostały określone jako kwiecień 2017 r., czyli 5 lat po ukazaniu się ogłoszenia o rozpoczęciu procesu oferowania lokali w ramach przedsięwzięcia deweloperskiego.

Wskazany przez Przedsiębiorcę artykuł prasowy „Dwa nowe wieżowce w Rzeszowie”, który ukazał się na portalu [www.nowiny24.pl](http://www.nowiny24.pl) w dniu 30 maja 2012 r. nie zawiera żadnych szczegółowych informacji dotyczących inwestycji, poza tym, że w jej ramach w Rzeszowie mają powstać dwa 55-metrowe wieżowce oraz przedstawia grafikę z wizualizacją tej inwestycji, która *nota bene* różni się od ostatecznego wyglądu budynków zrealizowanych w ramach tej inwestycji.

<sup>3</sup> Art. 22 ust. 1 pkt 7 ustawy deweloperskiej.

Strona internetowa dewelopera dotycząca tej inwestycji [www.bulwarypark.pl](http://www.bulwarypark.pl) zawiera ogłoszenie o rozpoczęciu sprzedaży mieszkań umieszczone w dniu 17 kwietnia 2017 r. Pierwsza umowa deweloperska została zawarta dopiero 18 kwietnia 2017 r.

O tym, że już w 2012 r. Przedsiębiorca miał świadomość tego, że nie jest gotowy do podpisywania umów deweloperskich świadczy również analiza zawartych umów rezerwacyjnych dla tego przedsięwzięcia zawartych w latach 2012-2016. W umowach z lat 2012-2014 zawarto zapis, że umowa deweloperska zostanie podpisana do dnia 31 grudnia 2017 r., zaś w umowie z 2016 r. wskazano, że umowa deweloperska zostanie zawarta do dnia 31 grudnia 2018 r.

Ponadto w ww. umowach rezerwacyjnych zawieranych w latach 2012-2016 deweloper nie podawał ceny lokalu, którego umowy dotyczyły, a tylko przedział cenowy ([usunięto] dla lokalu mieszkalnego). Dodatkowo znajdował się w nich zapis o następującej treści: „Rezerwujący Lokal mieszkalny oświadcza, że został poinformowany przez Dewelopera, że cena m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego<sup>4</sup>, którego rezerwacją zainteresowany jest Rezerwujący Lokal mieszkalny<sup>5</sup>, zostanie ustalona podczas podpisania umowy deweloperskiej.”

W ogłoszeniu prasowym z 2012 r. cena lokali była określona na poziomie „od 4.300 zł za 1m<sup>2</sup>”, czyli na niższym poziomie niż przedział cenowy zawarty w umowach rezerwacyjnych z lat 2012-2016 ([usunięto]) oraz Prospekcie informacyjnym ([usunięto]).

W tym miejscu wskazać należy, że zapłata ceny stanowi świadczenie główne nabywcy w stosunku prawnym, którego źródłem jest umowa deweloperska<sup>6</sup>. Cena nabycia stanowi przedmiotowo istotny element umowy deweloperskiej<sup>7</sup>. Fakt, że deweloper w przypadku ww. umów nie dysponował wyliczeniami finansowymi pozwalającymi określić cenę lokalu mieszkalnego również wskazują, że nie był on przygotowany do zawierania umów deweloperskich.

Powyższe ustalenia mogą wskazywać, iż przedsiębiorca podał do publicznej wiadomości informacje o rozpoczęciu procesu oferowania lokali w tym przedsięwzięciu, nie będąc jednocześnie przygotowanym (nie dysponując wszystkimi niezbędnymi danymi) do zawierania umów deweloperskich z konsumentami. Nie nastąpiło zatem rozpoczęcie sprzedaży w rozumieniu przepisów ustawy deweloperskiej. Tym samym przedsiębiorca miał obowiązek stosowania środków, o których mowa w art. 4 ustawy deweloperskiej, a mimo to nie zastosował ich. Istniało bowiem ryzyko utraty wpłaconych przez konsumentów środków na poczet ceny zakupu lokali w przypadku ewentualnej upadłości przedsiębiorcy przed przeniesieniem własności lokali na konsumentów. W ocenie Prezesa UOKiK na skutek działań dewelopera konsumenci byli narażeni na utratę wpłaconych środków pieniężnych bez uzyskania ich ekwiwalentu w postaci mieszkania.

W tym miejscu należy wskazać, że w przypadku zapewnienia środków ochrony przez ustawę deweloperską wymienionych w art. 4 przez cały okres realizacji inwestycji przez przedsiębiorcę środki pieniężne nabywców są chronione w wysokim stopniu. W przypadku zamkniętego mieszkaniowego rachunku powierniczego deweloper nie ma dostępu do tych środków i z nich nie korzysta, zaś w przypadku otwartego mieszkaniowego rachunku powierniczego wypłata zdeponowanych przez nabywcę środków następuje zgodnie z harmonogramem przedsięwzięcia deweloperskiego. Ponadto, w sytuacji, gdy konsument

<sup>4</sup> Ew. lokalu usługowego, jeśli umowa dotyczyła lokalu usługowego.

<sup>5</sup> J. w.

<sup>6</sup> Tomasz Czech, *Ustawa deweloperska. Komentarz*, wyd. LexisNexis Warszawa 2013, str. 311.

<sup>7</sup> Art. 22 ust. 1 pkt 2 umowy deweloperskiej.



zdecyduje się odstąpić od umowy przed przeniesieniem prawa własności lokalu mieszkalnego, może odzyskać wpłacone środki.

Zaznaczyć należy, iż konsument, który dokonuje wpłat na zwykły rachunek bankowy pozbawiony jest powyższej ochrony. W takiej sytuacji deweloper posiada pełną dowolność w zakresie dysponowania środkami zgromadzonymi na takim rachunku. Konsument nie ma możliwości zweryfikowania w jaki sposób przedsiębiorca wydatkuje te środki. A w przypadku podjęcia przez konsumenta decyzji o odstąpieniu od umowy, odzyskanie wpłaconych środków może okazać się utrudnione lub niemożliwe.

Mając na względzie powyższe, w ocenie Prezesa UOKiK, Spółka nie wykonywała obowiązku stosowania co najmniej jednego środka ochrony spośród środków wskazanych w art. 4 ustawy deweloperskiej, co stanowi praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów.

Należy w tym miejscu zaznaczyć, iż zgodnie z art. 27 ust. 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, Prezes UOKiK wydaje decyzję o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i stwierdzającą zaniechanie jej stosowania, jeżeli stwierdzi naruszenia zakazu określonego w art. 24 ww. ustawy. Ciężar udowodnienia okoliczności zaprzestania stosowania praktyki spoczywa na przedsiębiorcy (art. 27 ust. 3 tej ustawy).

Spółka wyjaśniła, że decyzja o pozwoleniu na użytkowanie stała się ostateczna w dniu 10 września 2019 r. i Spółka od dnia 17 września 2019 r. była gotowa do przenoszenia własności lokali mieszkalnych na klientów, o czym zostali poinformowani. Proces przenoszenia własności lokali mieszkalnych na nabywców został zakończony w dniu 26 lutego 2020 r. (data zawarcia ostatniej umowy przenoszącej własność).

Wraz z zakończeniem przedsięwzięcia deweloperskiego ustał obowiązek stosowania środków, o których mowa w art. 4 ustawy deweloperskiej w stosunku do umów zawieranych po tej dacie. Tym samym można przyjąć, iż Spółka zaniechała stosowania przedmiotowej praktyki w dniu 10 września 2019 r., tj. w dniu, kiedy pozwolenie na użytkowanie przedsięwzięcia deweloperskiego stało się ostateczne. Jednocześnie w niniejszym przypadku zawarcie umów przenoszących własność lokali na konsumentów wyeliminowano ewentualne ryzyko związane z brakiem środków wskazanych w tym przepisie. W związku z powyższym należy uznać, iż w niniejszej sprawie zostały spełnione przesłanki konieczne do stwierdzenia praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, określonej w art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, oraz wskazane w art. 27 tej ustawy przesłanki do wydania decyzji o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i stwierdzającą zaniechanie jej stosowania.

### **Godzenie w zbiorowe interesy konsumentów**

Zgodnie z art. 24 ust. 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów przez praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów rozumie się godzące w nie sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami zachowanie przedsiębiorcy. Interes konsumentów należy rozumieć jako interes prawny (a nie faktyczny), a więc uznany przez ustawodawcę jako zasługujący na ochronę i zabezpieczenie. Godzenie w zbiorowe interesy konsumentów może polegać zarówno na ich naruszeniu, jak i na zagrożeniu ich naruszenia. Nie jest zatem konieczne ustalenie, że którykolwiek z konsumentów został rzeczywiście poszkodowany wskutek stosowanej przez przedsiębiorcę praktyki.

Przez zbiorowy interes konsumentów należy rozumieć interes dotyczący ogółu (zbiorowości), którego naruszenie ma miejsce, gdy skutkami działań bądź zaniechań przedsiębiorcy



dotknięty jest pewien krąg uczestników rynku - konsumentów. Zachowanie przedsiębiorcy godzące w zbiorowe interesy konsumentów jest w stanie wywołać niekorzystne następstwa w odniesieniu do każdego z konsumentów - nie zaś jedynie określonego konsumenta - i zagraża ono, przynajmniej potencjalnie, interesom każdego z członków zbiorowości konsumentów. Zaistnienie przesłanki naruszenia zbiorowego interesu konsumenta nie jest przy tym bezpośrednio uzależnione od liczby konsumentów, których interesy zostały naruszone wskutek działań przedsiębiorcy.

Stanowisko to potwierdzone zostało w orzecznictwie Sądu Najwyższego, który w uzasadnieniu jednego z wyroków stwierdził, iż: *„nie jest zasadne uznawanie, że postępowanie z tytułu naruszenia ustawy antymonopolowej można wszczynać tylko wtedy, gdy zagrożone są interesy wielu odbiorców, a nie jest to możliwe w sytuacji, gdy pokrzywdzonym jest tylko jeden konsument. Wydawane orzeczenie ma bowiem wymiar znacznie szerszy, pełni także funkcję prewencyjną, służy bowiem ochronie także nieograniczonej liczby potencjalnych konsumentów”*<sup>8</sup>.

W ocenie Prezesa UOKiK, zakwestionowane w przedmiotowej decyzji zachowanie Spółki godzi w zbiorowe interesy konsumentów. Konsumentom, którzy zostali dotknięci stosowaną przez Spółkę praktyką to nabywcy lokali mieszkalnych, którym przedsiębiorca nie zapewnił co najmniej jednego środka ochrony spośród środków wskazanych w art. 4 ustawy deweloperskiej. Jednocześnie podkreślić należy, że w tym kręgu mógł być każdy konsument, który zdecydowałby się zawrzeć umowę deweloperską ze Spółką.

Nie ulega wątpliwości, że działanie przedsiębiorcy godzi w interesy konsumentów wtedy, gdy wywołuje negatywne skutki w sferze ich praw i obowiązków. Natomiast przez interes zbiorowy należy rozumieć interes dotyczący konsumentów jako określonej zbiorowości. Dla stwierdzenia godzenia w zbiorowe interesy konsumentów istotne jest ustalenie, że konkretne działanie przedsiębiorcy nie ma ściśle określonego adresata, lecz jest kierowane do nieoznaczonego z góry kręgu podmiotów. Jak podnosi się w doktrynie, w pojęciu praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów mieści się także działanie przedsiębiorcy skierowane wprawdzie do oznaczonych (zindywidualizowanych) konsumentów, o ile przy tym konsumentów tych łączy jakaś wspólna cecha rodzajowa. Wówczas bowiem poszkodowana zostaje pewna grupa konsumentów, nie będąca jedynie - z punktu widzenia przedsiębiorcy stosującego daną praktykę - zbiorowością przypadkowych jednostek, lecz stanowiącą określoną i odrębną kategorię konsumentów, reprezentującą w znacznym stopniu wspólne interesy.

Należy zatem przyjąć, że zbiorowy interes konsumentów nie musi odnosić się do nieograniczonej liczby konsumentów, których nie da się zindywidualizować, gdyż brak indywidualizacji nie sprzeciwia się możliwości wyodrębnienia kategorii bądź zbioru konsumentów o pewnych cechach. Oznacza to, że nie ilość faktycznych, potwierdzonych naruszeń, ale przede wszystkim ich charakter, a w związku z tym możliwość (choćby tylko potencjalna) wywołania negatywnych skutków wobec określonej zbiorowości przesądza o naruszeniu zbiorowego interesu.

Jak słusznie uznał Sąd Najwyższy w swoim rozstrzygnięciu *„przedmiotem ochrony nie jest indywidualny interes konsumenta ani suma interesów indywidualnych konsumentów, lecz interes zbiorowy. Zbiorowy to «odnoszący się do pewnej grupy osób lub zbioru rzeczy, właściwy jakiemuś zbiorowi, złożony z wielu jednostek, składający się na jakiś zbiór; gromadny, kolektywny, wspólny»*. Gramatyczna wykładnia pojęcia praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów prowadzi do wniosku, że chodzi o zachowanie przedsiębiorcy,

<sup>8</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 września 2003 r., sygn. akt I CKN 504/01.

*które godzi w interesy grupy osób stanowiących określony zbiór”<sup>9</sup>. Ponadto Sąd ten wskazał, że „praktyką naruszającą zbiorowe interesy konsumentów jest bowiem takie zachowanie przedsiębiorcy, które podejmowane jest w warunkach wskazujących na powtarzalność zachowania w stosunku do indywidualnych konsumentów wchodzących w skład grupy, do której adresowane są zachowania przedsiębiorcy, w taki sposób, że potencjalnie ofiarą takiego zachowania może być każdy konsument będący klientem lub potencjalnym klientem przedsiębiorcy”. Stanowisko to jest szeroko popierane w orzecznictwie<sup>10</sup>.*

Mając na względzie powyższe, w niniejszej sprawie mamy do czynienia z naruszeniem praw potencjalnie nieograniczonej liczby konsumentów.

Mając powyższe na uwadze, należało orzec jak w pkt I sentencji.

## **Ad II Nałożenie przez Prezesa UOKiK kary pieniężnej**

Zgodnie z art. 106 ust. 1 pkt 4 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, Prezes UOKiK może nałożyć na przedsiębiorcę, w drodze decyzji, karę pieniężną w wysokości nie większej niż 10% obrotu osiągniętego w roku obrotowym poprzedzającym rok nałożenia kary, jeżeli przedsiębiorca ten, choćby nieumyślnie, dopuścił się naruszenia zakazu określonego w art. 24 ustawy. Art. 106 ust. 3 tej ustawy, wskazujący sposób obliczania obrotu, przewiduje m.in. w pkt 1, że obrót oblicza się jako sumę przychodów wykazanych w rachunku zysków i strat - w przypadku przedsiębiorcy sporządzającego taki rachunek na podstawie przepisów o rachunkowości.

W dacie wydania niniejszej decyzji Spółka nie dysponowała informacją na temat obrotu osiągniętego w 2019 r., stąd w niniejszej sprawie zastosowanie znalazł art. 106 ust. 7 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Przepis ten stanowi, że w przypadku, gdy przedsiębiorca nie dysponuje przed wydaniem decyzji danymi finansowymi niezbędnymi do ustalenia obrotu za rok obrotowy poprzedzający rok nałożenia kary, organ ochrony konsumentów, nakładając karę pieniężną na podstawie ust. 1, uwzględni obrót osiągnięty przez przedsiębiorcę w roku obrotowym poprzedzającym ten rok.

Z informacji przekazanych przez Spółkę wynika, że obrót Spółki w 2018 r. ustalony na podstawie złożonego przez Spółkę za rok 2018 rachunku zysków i strat wyniósł **[usunięto]** (słownie: **[usunięto]**).

Kara pieniężna za naruszenie zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów ma charakter fakultatywny. O tym, czy w konkretnej sprawie w odniesieniu do wskazanego przedsiębiorcy zasadne jest nałożenie kary pieniężnej decyduje, w ramach uznania administracyjnego, Prezes UOKiK. Ustawodawca wskazał w art. 111 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów okoliczności, które Prezes UOKiK ma obowiązek uwzględnić decydując o wymiarze kary pieniężnej. Są to w szczególności: okoliczności naruszenia przepisów ustawy oraz uprzednie naruszenie przepisów ustawy, a także: okres, stopień oraz skutki rynkowe naruszenia przepisów ustawy, przy czym stopień naruszenia Prezes UOKiK ocenia biorąc pod uwagę okoliczności dotyczące natury naruszenia i działalności przedsiębiorcy, która stanowiła przedmiot naruszenia (art. 111 ust. 1 pkt 1).

<sup>9</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 września 2008 r., sygn. akt III SK 27/07.

<sup>10</sup> Patrz np. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 5 września 2013 r., sygn. VI ACa 67/13.

W ocenie Prezesa UOKiK, zgromadzony materiał dowodowy w sposób jednoznaczny wskazuje na stosowanie przez Przedsiębiorcę praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, a okoliczności niniejszej sprawy, przede wszystkim charakter zarzuconej Spółce praktyki i jej możliwe negatywne skutki w sferze ekonomicznych interesów konsumentów, wskazują na celowość zastosowania wobec Spółki tego środka represji. Tym samym Prezes UOKiK działając w ramach uznania administracyjnego uznał nałożenie na Spółkę kary pieniężnej za celowe.

Zdaniem Prezesa UOKiK, zasadnym jest w niniejszej sprawie wymierzenie kary pieniężnej z uwagi na cele prewencji indywidualnej i ogólnej, jak również cel represyjny. Nałożenie kary pieniężnej służyć będzie zatem jako środek odstraszcający Spółkę od stosowania podobnych praktyk w przyszłości (prewencja indywidualna). Rozstrzygnięcie o karze ma również być sygnałem dla innych profesjonalnych uczestników rynku deweloperskiego, że tego typu działania nie mogą być podejmowane - pod rygorem sankcji finansowej (prewencja ogólna). Kara pieniężna spełni również funkcję represyjną, to znaczy stanowić będzie dolegliwość dla strony niniejszego postępowania uzasadnioną stwierdzeniem stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

Ustalając wysokość kar pieniężnych Prezes UOKiK bierze pod uwagę okoliczności łagodzące lub obciążające, które wystąpiły w sprawie.

Zgodnie z art. 111 ust. 3 pkt 2 ww. ustawy, okolicznościami łagodzącymi są w szczególności: dobrowolne usunięcie skutków naruszenia, zaniechanie stosowania zakazanej praktyki przed wszczęciem postępowania lub niezwłocznie po jego wszczęciu, podjęcie z własnej inicjatywy działań w celu zaprzestania naruszenia lub usunięcia jego skutków oraz współpraca z Prezesem UOKiK w toku postępowania, w szczególności przyczynienie się do szybkiego i sprawnego przeprowadzenia postępowania. Wśród zamkniętego katalogu okoliczności obciążających art. 111 ust. 4 pkt 2 ww. ustawy wymienia: znaczny zasięg terytorialny naruszenia lub jego skutków, znaczne korzyści uzyskane przez przedsiębiorcę w związku z dokonaniem naruszeniem, dokonanie uprzednio podobnego naruszenia oraz umyślność naruszenia.

Przy ustaleniu wysokości kary organ ochrony konsumentów wziął pod uwagę: okoliczności naruszenia przez Spółkę przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz okres, stopień i skutki rynkowe naruszeń.

Podstawę obliczenia wysokości kary w niniejszym postępowaniu stanowi obrót Spółki osiągnięty w 2018 r., który wyniósł [usunięto]zł (słownie: [usunięto]).

Ustalenie wysokości kary w przedmiotowej sprawie miało charakter wieloetapowy, co spowodowane było zaistnieniem w postępowaniu okoliczności mających wpływ na jej wysokość. Ustalając wymiar kary pieniężnej Prezes UOKiK w pierwszej kolejności dokonał oceny wagi stwierdzonej praktyki i na tej podstawie ustalił kwotę bazową, stanowiącą podstawę do dalszych ustaleń wysokości kary, a następnie - w oparciu o zaistniałe w sprawie okoliczności mające wpływ na wysokość kary - dokonywał gradacji ustalonej kwoty bazowej.

W niniejszej sprawie Prezes UOKiK uznał działanie Spółki za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i stwierdził zaniechanie jej stosowania. Działanie to polegało na niezapewnieniu nabywcom lokali mieszkalnych sprzedawanych w ramach przedsięwzięcia deweloperskiego, będącego przedmiotem niniejszego postępowania środków ochrony wymienionych w art. 4 ustawy deweloperskiej.



Wagę praktyki należy określić jako znaczną ze względu na poważne skutki, które mogła wywołać w sferze interesów konsumentów. Prezes UOKiK w szczególności wziął pod uwagę, że praktyka stosowana przez Spółkę godziła w zbiorowe interesy konsumentów zarówno na etapie przedkontraktowym, na etapie zawierania kontraktu, a także na etapie realizacji umowy. W jej wyniku konsumenci byli pozbawieni ochrony środków zainwestowanych w zakup lokalu mieszkalnego.

Przy analizie stopnia szkodliwości oraz skutków rynkowych niniejszej praktyki Prezes UOKiK wziął po uwagę fakt, że przedmiotowa praktyka miała charakter długotrwały, Spółka stosowała ją bowiem od momentu rozpoczęcia faktycznej sprzedaży lokali w ramach tej inwestycji, tj. od 2017 r. do dnia, kiedy uzyskała ostateczne pozwolenie na użytkowanie wybudowanych nieruchomości, czyli do 10 września 2019 r. Wskazać również należy, że zakończenie praktyki wynikało z jej istoty, czyli zakończenia realizacji przedsięwzięcia deweloperskiego.

Odnośnie do skutków naruszenia - stosowana praktyka powodowała zmniejszenie poziomu bezpieczeństwa środków zainwestowanych przez konsumentów w zakup lokalu mieszkalnego. Istniało bowiem ryzyko utraty wpłacanych przez konsumentów środków na poczet ceny zakupu lokali w przypadku ewentualnej upadłości przedsiębiorcy przed przeniesieniem własności lokali na konsumentów.

W ocenie Prezesa UOKiK, ww. okoliczności, w tym wysoka szkodliwość opisanej praktyki, przesądzają o ustaleniu kwoty bazowej kary na poziomie [usunięto]% obrotu Spółki w 2018 r., tj. [usunięto] zł.

Dokonując ustalenia ostatecznego wymiaru kary pieniężnej nałożonej na Spółkę, Prezes UOKiK dokonał również oceny zaistniałych w postępowaniu okoliczności obciążających i łagodzących.

W niniejszej sprawie Prezes UOKiK uznał, że należy wziąć pod uwagę okoliczność łagodzącą, którą jest zaprzestanie stosowania zakwestionowanej praktyki. Z dokonanych ustaleń wynika bowiem, że deweloper zaniechał stosowania praktyki jeszcze przed wszczęciem niniejszego postępowania, co jednak wynikało z istoty praktyki (realizacja przedsięwzięcia deweloperskiego). Tym samym powoduje to obniżenie obliczanej kary pieniężnej o [usunięto]%.

W niniejszej sprawie jako okoliczność obciążającą Prezes UOKiK uznał umyślność stosowanej praktyki. W toku prowadzonego postępowania Prezes UOKiK ustalił, że Przedsiębiorca w umowach deweloperskich zawieranych z konsumentami świadomie nie stosował środka ochrony wynikającego z ustawy deweloperskiej, chociaż miał taki obowiązek. W niniejszym przypadku działania dewelopera nie można określić jako działania nieumyślnego, ponieważ analiza zgromadzonego materiału dowodowego wykazuje, że deweloper już w 2012 r., czyli wtedy, gdy zawierał pierwsze umowy rezerwacyjne, miał świadomość, że nie przystąpi do realizacji tego przedsięwzięcia deweloperskiego od razu po opublikowaniu ogłoszenia prasowego i nie jest gotowy do zawierania umów deweloperskich. Świadczy o tym fakt, że w umowach rezerwacyjnych zawieranych w latach 2012-2014 wskazywał jako ostateczny termin zawarcia umów deweloperskich 31 grudnia 2017 r., zaś w umowie z 2016 r. termin ten został określony jako 31 grudnia 2018 r. W umowach rezerwacyjnych zawieranych w latach 2012-2016 nie był w stanie wskazać ostatecznej ceny lokali mieszkalnych. Ponadto pozwolenie na budowę zostało uzyskane dopiero w 2017 r., a na stronie internetowej poświęconej inwestycji informowano o rozpoczęciu sprzedaży ogłoszeniem z dnia 17 kwietnia 2017 r. Dopiero wówczas deweloper był w stanie skonstruować ofertę sprzedaży i przystąpić do zawierania umów deweloperskich.





W konsekwencji, wskazana okoliczność uzasadnia podwyższenie kwoty bazowej kary o [usunięto] %.

Tym samym, mając na względzie ww. przestanki łagodzące i obciążające, kwota bazowa kary została podwyższona o [usunięto] %.

Biorąc pod uwagę powyższe, za stosowanie praktyki stwierdzonej w pkt I sentencji decyzji Prezes UOKiK nałożył na Spółkę karę pieniężną w wysokości 51.585 zł. Nałożona na Spółkę kara pieniężna mieści się zatem w granicach wyznaczonych przez art. 106 ust. 1 pkt 4 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów i jednocześnie stanowi [usunięto] % obrotu osiągniętego przez Spółkę w 2018 r., czyli [usunięto] % kary, jaką Prezes UOKiK miał prawo nałożyć na przedsiębiorcę.

W ocenie Prezesa UOKiK kara we wskazanej powyżej wysokości spełni stawiane przed nią cele. Zdaniem Prezesa UOKiK, wymierzona kara jest również adekwatna do okresu, stopnia oraz okoliczności naruszenia przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Zgodnie z art. 112 ust. 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów karę pieniężną należy uiszczyć w terminie 14 dni od dnia uprawomocnienia się niniejszej decyzji na konto Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Warszawie w NBP o/o Warszawa nr 51 1010 1010 0078 7822 3100 0000.

Z uwagi na powyższe orzeczono jak w pkt II sentencji decyzji.

### **Ad III Koszty postępowania**

Stosownie do art. 77 ust. 1 ww. ustawy, jeżeli w wyniku postępowania organ ochrony konsumentów stwierdził naruszenie przepisów ustawy, przedsiębiorca, który dopuścił się naruszenia, jest obowiązany ponieść koszty postępowania. Zgodnie z art. 80 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów Prezes UOKiK rozstrzyga o kosztach, w drodze postanowienia, które może być zamieszczone w decyzji kończącej postępowanie.

Z kolei zgodnie z art. 264 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, jednocześnie z wydaniem decyzji organ administracji publicznej ustala w drodze postanowienia wysokość kosztów postępowania, osoby zobowiązane do ich poniesienia oraz termin i sposób ich uiszczenia. W świetle natomiast art. 263 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, do kosztów postępowania zalicza się m.in. koszty doręczenia stronom pism urzędowych.

Postępowanie w sprawie stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów zostało wszczęte z urzędu, a w jego wyniku organ ochrony konsumentów w punkcie I sentencji decyzji stwierdził naruszenie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Kosztami niniejszego postępowania są wydatki związane z korespondencją prowadzoną przez Prezesa UOKiK ze stroną. W związku z powyższym, postanowiono obciążyć ww. przedsiębiorcę kosztami postępowania w wysokości 50,70 zł (słownie: pięćdziesiąt złotych 70/100).

Koszty niniejszego postępowania Przedsiębiorca zobowiązany jest wpłacić w terminie 14 dni od dnia uprawomocnienia się niniejszej decyzji na rachunek bankowy Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w NBP o/o Warszawa na nr: 51 1010 1010 0078 7822 3100 0000.

Z uwagi na powyższe orzeczono jak w pkt III sentencji decyzji.



## Pouczenie

Zgodnie z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i w związku z art. 479<sup>28</sup> § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2019 r. poz. 1460 ze zm.) - od niniejszej decyzji przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów - za pośrednictwem Delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Krakowie (pl. Szczepański 5, 31-011 Kraków) w terminie miesiąca od dnia jej doręczenia.

W przypadku kwestionowania wyłącznie postanowienia o kosztach zawartego w pkt III sentencji decyzji, na podstawie art. 264 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego w zw. z art. 83 i art. 81 ust. 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w zw. z art. 479<sup>32</sup> § 1 i § 2 Kodeksu postępowania cywilnego, stronie przysługuje prawo wniesienia zażalenia do Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w terminie tygodnia od dnia doręczenia niniejszej decyzji, za pośrednictwem Delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Krakowie (pl. Szczepański 5, 31-011 Kraków).

Zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 9 w związku z art. 32 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 755 ze zm.), odwołanie od decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów podlega opłacie stałej w kwocie 1000 zł, a zażalenie na postanowienie Prezesa Urzędu w kwocie 500 zł.

Zgodnie z art. 103 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych Sąd może przyznać zwolnienie od kosztów sądowych osobie prawnej lub jednostce organizacyjnej niebędącej osobą prawną, której ustawa przyznaje zdolność prawną, jeżeli wykazała, że nie ma dostatecznych środków na ich uiszczenie.

Zgodnie z art. 105 ust. 1 zd. 1 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, wniosek o przyznanie zwolnienia od kosztów sądowych należy zgłosić na piśmie lub ustnie do protokołu w sądzie, w którym sprawa ma być wytoczona lub już się toczy.

Stosownie do treści art. 117 § 1, § 3 i § 4 zd. 1 Kodeksu postępowania cywilnego strona zwolniona przez sąd od kosztów sądowych w całości lub części, może domagać się ustanowienia adwokata lub radcy prawnego. Osoba prawna lub inna jednostka organizacyjna, której ustawa przyznaje zdolność sądową, niezwolniona przez sąd od kosztów sądowych, może się domagać ustanowienia adwokata lub radcy prawnego, jeżeli wykaze, że nie ma dostatecznych środków na poniesienie kosztów wynagrodzenia adwokata lub radcy prawnego. Wniosek o ustanowienie adwokata lub radcy prawnego strona zgłasza wraz z wnioskiem o zwolnienie od kosztów sądowych lub osobno, na piśmie lub ustnie do protokołu, w sądzie, w którym sprawa ma być wytoczona lub już się toczy.

z upoważnienia Prezesa  
Ochrony Konkurencji i Konsumentów

**WALDEMAR JURASZ**  
DYREKTOR DELEGATURY URZĘDU OCHRONY  
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW W KRAKOWIE

### Otrzymują:

1. 1x [usunięto] - pełnomocnik APK Developer Sp. z o.o. Sp. k.
2. 1x RKR a/a