



**PREZES
URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW**

DDF2-59/6/01/AI

Warszawa, 2002-05-20

DECYZJA nr DDF- 31 /2002

I. Na podstawie art. 9 w związku z art. 5 ust. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2000 r. nr 122, poz. 1319 ze zm.), po przeprowadzeniu postępowania antymonopolowego wszczętego z urzędu przeciwko Krajowej Radzie Notarialnej w Warszawie, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów **uznaje za praktykę ograniczającą konkurencję zawarcie porozumienia**, polegającego na zamieszczeniu w Kodeksie Etyki Zawodowej Notariusza, wprowadzonym w drodze uchwały Nr 19/97 Krajowej Rady Notarialnej z dnia 12 grudnia 1997 r., postanowienia § 26 pkt 2 uznającego przyciąganie klientów poprzez proponowanie niższego wynagrodzenia za usługi notarialne za przejaw nieuczciwej konkurencji i szczególnie rażący jej przypadek **i nakazuje zaniechanie tej praktyki.**

II. Na podstawie art. 101 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2000 r. nr 122, poz. 1319 ze zm.) nakłada się na Krajową Radę Notarialną karę pieniężną w wysokości 36.000,- zł (trzydzieści sześć tysięcy złotych), płaconą do budżetu państwa.

UZASADNIENIE

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej organ antymonopolowy), powziął wiadomość o działaniu Krajowej Rady Notarialnej (dalej KRN), polegającym na zamieszczeniu w Kodeksie Etyki Zawodowej Notariusza postanowienia, uznającego przyciąganie klientów poprzez proponowanie przez notariuszy niższego wynagrodzenia za usługi notarialne za przejaw nieuczciwej konkurencji i szczególnie rażący jej przypadek.

Zawarcie powyższego postanowienia w uchwale samorządu notarialnego wskazuje na naruszenie przez KRN przepisów ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2000 r. nr 122, poz. 1319 ze zm.), zwanej dalej ustawą antymonopolową, wobec czego organ antymonopolowy wszczął z urzędu postępowanie antymonopolowe przeciwko KRN (karta akt 1a), będącej związkiem przedsiębiorców, pod zarzutem stosowania praktyki ograniczającej konkurencję na rynku usług notarialnych, polegającej na zawarciu zakazanego ustawą porozumienia w formie uchwały, co stanowi naruszenie art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy antymonopolowej.

Zawiadamiając o wszczęciu postępowania organ antymonopolowy wezwał KRN do złożenia wyjaśnień w sprawie, w szczególności dotyczących postanowienia zamieszczonego w § 26 pkt 2 Kodeksu Etyki Zawodowej notariusza oraz uchwały, na podstawie której zostało ono przyjęte i zaczęło obowiązywać. Ponadto organ antymonopolowy wezwał do przedłożenia kopii wszystkich pism kierowanych od 1998 r. przez KRN do izb notarialnych w sprawie działań notariuszy, wiążących się z naruszeniem § 26 pkt 2 Kodeksu Etyki Zawodowej Notariusza, jak również przedstawienia informacji o liczbie postępowań prowadzonych przez Wyższy Sąd Dyscyplinarny i sądy dyscyplinarne izb notarialnych w sprawach z tym związanych, wraz z podaniem rozstrzygnięć sądów.

W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania KRN poinformowała (karty akt 5 i 6 - pismo z dnia 21 stycznia 2002 r., L.dz. 14/2002), iż zarzuty podniesione przez organ antymonopolowy były przedmiotem posiedzenia z prezesami rad izb notarialnych, które odbyło się w dniu 18 stycznia 2002 r.

Członkowie KRN i prezesi rad izb notarialnych zajęli jednomyślnie stanowisko, iż treść § 26 pkt 2 Kodeksu Etyki Zawodowej Notariusza nie zawiera elementów zabraniających notariuszowi stosowania stawek wynagrodzenia niższych niż taksa w wysokości maksymalnej. W praktyce występują natomiast przypadki odwrotne, tj. często notariusze pobierają opłaty niższe, co wykazały liczne wizytacje kancelarii notarialnych. Jednocześnie samorząd notarialny stwierdził, że: „przyciąganie klientów poprzez proponowanie zaniżonego wynagrodzenia w przypadkach nie związanych z dokonaniem konkretnej czynności notarialnej i podawanie do publicznej wiadomości informacji o zamiarze stosowania w takich sytuacjach niższej taksy jest naganne”. Poinformowała także, że w latach 1998 - 2001 nie toczyły się postępowania zarówno przed sądami dyscyplinarnymi izb notarialnych, jak i przed Wyższym Sądem Dyscyplinarnym w sprawach dotyczących naruszenia § 26 pkt 2 Kodeksu Etyki Zawodowej Notariusza.

KRN podkreśliła, że jako organ uchwałodawczy, jest jedynym organem uprawnionym do dokonania wykładni autentycznej treści zapisów Kodeksu Etyki Zawodowej Notariusza, a uchwalenie § 26 pkt 2 nie miało na celu naruszenia art. 5 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie (Dz.U. z 1991 r. nr 22, poz. 91 z póź. zm.), zwanej dalej prawem o notariacie, który zakłada możliwość ustalania wynagrodzenia notariusza w wysokości niższej niż maksymalna stawka wynikająca z taksy, na podstawie umowy zawartej ze stronami czynności.

W wyniku powyższych wyjaśnień organ antymonopolowy wezwał KRN (karta akt 7 - pismo z dnia 15 lutego 2002 r.) do podania łącznej liczby wizytacji przeprowadzonych w latach 1998 - 2001, w toku których wizytujący kancelarie notarialne stwierdzili przypadki pobierania przez notariuszy opłat niższych niż maksymalne oraz nadesłania kserokopii protokołów z dwóch wizytacji odbytych w każdym roku ww. okresu.

W odpowiedzi (karty akt od 50 do 338 - pismo z dnia 22 marca 2002 r., L.dz. 99/2002) KRN przesłała uzyskane od rad izb notarialnych w Lublinie, Wrocławiu, Poznaniu, Warszawie, Katowicach, Łodzi, Krakowie i Białymstoku protokoły z tych wizytacji kancelarii notarialnych odbytych w latach 1998 - 2001, podczas których m.in. stwierdzono przypadki pobierania opłat notarialnych niższych niż maksymalne.

Ponadto KRN, na poparcie swojego stanowiska o niestosowaniu praktyki ograniczającej konkurencję poprzez zawarcie w Kodeksie postanowienia § 26 pkt 2, uznającego przyciąganie klientów poprzez proponowanie przez notariuszy niższego wynagrodzenia za usługi notarialne, za przejaw nieuczciwej konkurencji i szczególnie rażący jej przypadek, na zainicjowanym przez jej Prezesa spotkaniu w Urzędzie Ochrony Konkurencji i Konsumentów w dniu 21 marca 2002 r. (karta akt 23), przedstawiła dwie opinie prawne, których autorami są: z dnia 3 stycznia 2002 r. prof. dr hab. Andrzej Redelbach (karty akt od 24 do 40) i z dnia 4 lutego 2002 r. prof. dr hab. Adam Szpunar (karty akt od 41 do 49).

Organ antymonopolowy ustalił, co następuje:

Analiza przekazanych organowi antymonopolowemu przez KRN protokołów z dokonanych przez notariuszy wizytatorów wizytacji kancelarii notarialnych, podlegających 7 radom izb notarialnych wskazuje, iż w latach 1998 -2001 odnotowano łącznie ok. 40 przypadków, w których wizytatorzy stwierdzili pobieranie opłat niższych niż maksymalne. W większości tych protokołów zawarte są zapisy oraz zarządzenia pokontrolne, świadczące o tym, iż pobieranie za usługi notarialne wynagrodzenia niższego niż maksymalne traktowane jest jako nieuczciwa konkurencja. Przykładowo w protokole wizytacji kancelarii notarialnej podległej Izbie Notarialnej w Białymstoku (karty akt 318 i 319) wizytator stwierdził, że: „Notariusz w swojej praktyce nagminnie, często w sposób rażący zaniża wynagrodzenie (...). Ten wstęp niezbędny jest do uzasadnienia zarzutu, iż notariusz nagminnie zaniżający wynagrodzenie w stosunku do maksymalnego, przewidzianego za daną czynność w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości w sprawie taksy notarialnej, narusza również przepisy ustawy prawa o notariacie, która ceduje określenie zasad etyki zawodowej do kompetencji organów korporacji (...)”. W protokole wizytacji kancelarii notarialnej podległej Izbie Notarialnej w Warszawie (karta akt 246) odnotowano: „Na podstawie kontrolowanych aktów stwierdzam, że notariusz drastycznie, w sposób zupełnie niezrozumiały zaniża taksy notarialne (...). Analizując przyczyny zaniżania

taksy notarialnej, wobec braku wyjaśnień notariusza, można domniemywać, że jedynym kryterium, którym kieruje się notariusz w swojej pracy jest chęć zdobycia jak największej ilości klientów. (...) notariusz świadomie narusza i łamie zasady etyki zawodowej celem osiągnięcia jak największego zysku. Postawa taka uchybia powadze i godności zawodu notariusza, a naruszenie obowiązków wynikających z zasad objętych Kodeksem winno być przedmiotem postępowania dyscyplinarnego (...)"'. W tym samym protokole wizytator zawarł propozycję zarządzenia powizytacyjnego: „Zobowiązać notariusza do: (...) zaprzestania zaniżania taksy notarialnej w celu przyciągania klientów". Z kolei Zespół ds. Nadzoru Izby Notarialnej w Katowicach zarządził (karta akt 264) w stosunku do wizytowanego notariusza: „Zaniechać obniżania taksy notarialnej w nieuzasadnionych przypadkach, zważywszy, że obniżoną takse można pobierać tylko przy uwzględnieniu postanowień Krajowej Rady Notarialnej (...)"'.

Zgodnie z art. 47 § 1 prawa o notariacie, Minister Sprawiedliwości może zaskarżyć do Sądu Najwyższego sprzeczną z prawem uchwałę organu samorządu notarialnego. W związku z powyższym w toku postępowania organ antymonopolowy zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości o informację, czy podjęta w dniu 12 grudnia 1997 r. przez KRN uchwała nr 19/97 w sprawie Kodeksu, była przedmiotem zaskarżenia do Sądu Najwyższego (karta akt 22). W odpowiedzi (karty akt od 339 do 342) Minister Sprawiedliwości poinformował, iż ww. uchwała nie była zaskarżona do Sądu Najwyższego, bowiem przeprowadzona w tamtym czasie jej analiza nie doprowadziła do oceny, iż uchwała ta jest spreczna z prawem. Jednocześnie w piśmie tym Minister Sprawiedliwości wyraził opinię, że kwestionowany przez organ antymonopolowy zapis Kodeksu budzi zastrzeżenia, jeżeli rozumiany jest jako zakaz ustalania przez notariusza w umowie z klientem stawki wynagrodzenia za czynność notarialną w kwocie niższej niż stawka maksymalna, określona na podstawie przepisu art. 5 prawa o notariacie. Wyraził także pogląd, że sama zasada umownego kształtowania wysokości wynagrodzenia notariusza zakłada mechanizm rynkowej konkurencji, a próba jego wyeliminowania może być obecnie uznana nie tylko za pozostającą w sprzeczności z przepisem art. 5 prawa o notariacie, ale także oceniona jako naruszająca art. 5 ustawy antymonopolowej. Dodać przy tym należy, że

niezaskarżenie przez właściwego ministra do Sądu Najwyższego uchwały samorządu notarialnego, jako niezgodnej z prawem, nie ma żadnego znaczenia dla rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie, gdyż postępowanie antymonopolowe stanowi odrębny i niezależny tryb postępowania w stosunku do innych procedur. (por. wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 10 października 2001 r., sygn. Akt XVII Ama 106/00).

Organ antymonopolowy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 26 § 1 i § 2 prawa o notariacie, notariusze tworzą samorząd notarialny, który obejmuje izby notarialne i KRN, a zgodnie z art. 38 tej ustawy KRN jest reprezentantem notariatu. Taki zapis wskazuje na obligatoryjność przynależności do samorządu każdego notariusza prowadzącego kancelarię notarialną.

Zakres działania KRN określony został w art. 40 § 1 prawa o notariacie, a jednym z zadań ustalonych w pkt. 7 tego artykułu jest wypowiedanie się w sprawach zasad etyki zawodowej notariuszy. Stosownie do tego zapisu, korzystając ze swoich uprawnień, KRN podjęła w dniu 12 grudnia 1997 r. uchwałę nr 19/97 w sprawie Kodeksu Etyki Zawodowej Notariusza (dalej Kodeks), którego tekst stanowi załącznik do uchwały. Zarówno uchwała jak i Kodeks weszły w życie w dniu 1 stycznia 1998 r.

Uchwalony Kodeks określa obowiązki ogólne notariusza oraz obowiązki wobec stron czynności, a także w rozdziale 4 określa obowiązki notariusza wobec innych notariuszy. W § 25 Kodeksu zapisano, że notariusz powinien, kierując się określonymi zasadami: „(...) wystrzegać się jakichkolwiek form nieuczciwej konkurencji zawodowej”. Uchwałodawca w § 26 Kodeksu wskazał przykłady nieuczciwej konkurencji notariusza wobec innych notariuszy, w tym w pkt. 2 uznał, że przejawem takiego zachowania jest „przyciąganie klientów poprzez zaproponowanie niższego wynagrodzenia, co jest szczególnie rażącym przypadkiem nieuczciwej konkurencji”. Jednocześnie w § 43 wskazano, że obowiązkiem notariusza jest przestrzeganie postanowień zawartych w uchwałach organów samorządu, a w przepisach ogólnych Kodeksu w § 1 zapisano m.in., że notariusz zobowiązany jest do przestrzegania zasad etyki zawodowej objętych Kodeksem.

Zgodnie z § 3 Kodeksu notariusz obowiązany jest do złożenia następującego przyrzeczenia: „Oświadczam, że zapoznałem się z treścią Kodeksu Etyki Notariusza i uroczyście przyrzekam przestrzegać jego postanowień”, natomiast w myśl § 4 naruszenie obowiązków wynikających z zasad objętych Kodeksem stanowi uchybienie powadze i godności zawodu, za które notariusz odpowiada dyscyplinarnie na podstawie art. 50 prawa o notariacie. Zgodnie zaś z art. 51 prawa o notariacie karami dyscyplinarnymi są: upomnienie, nagana, kara pieniężna, pozbawienie prawa prowadzenia kancelarii. Kary te orzekane są w pierwszej instancji przez sądy dyscyplinarne izb notarialnych, a w drugiej instancji przez Wyższy Sąd Dyscyplinarny.

Na podstawie art. 5 prawa o notariacie, notariuszowi za dokonanie czynności notarialnych przysługuje wynagrodzenie określone na podstawie umowy ze stronami czynności, nie wyższe niż maksymalne stawki taksy notarialnej właściwe dla danej czynności, przy czym takse ustala, w drodze rozporządzenia, minister sprawiedliwości w porozumieniu z ministrem finansów i po zasięgnięciu opinii KRN. Minister Sprawiedliwości określił wysokość maksymalnych stawek wynagrodzenia przysługującego notariuszom za czynności notarialne w rozporządzeniu z dnia 12 kwietnia 1991 r. w sprawie taksy notarialnej (Dz.U. nr 33, poz. 146 z późn. zm.). W § 1, zarówno w brzmieniu pierwotnym, jak i zmienionym rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 2 października 2001 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie taksy notarialnej (Dz.U. nr 115, poz. 1233), określone zostały „maksymalne stawki” wynagrodzenia przysługującego notariuszom za czynności notarialne. Nadanie (w ustawie i rozporządzeniu) stawkom charakteru „stawek maksymalnych” oznacza, że możliwe jest negocjowanie przez klientów kancelarii notarialnych opłat niższych niż maksymalne. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 8 listopada 1996 r. w sprawie ze skargi Ministra Sprawiedliwości na uchwałę Walnego Zgromadzenia Notariuszy Izby Notarialnej w Lublinie w sprawie zasad pobierania taksy notarialnej (sygn. akt III SZ 3/96) orzekł m.in., że „(...) do dokonania regulacji wynagrodzenia za czynności notarialne uprawnione są określone prawem organy państwowe, a organy samorządu notarialnego nie posiadają kompetencji do wkraczania w problematykę zastrzeżoną dla właściwych organów państwowych. Z tego względu jakakolwiek ingerencja organów

samorządu notarialnego w sprawę zasad pobierania taksy notarialnej koliduje z prawem”.

Art. 1 ust. 1 ustawy antymonopolowej stanowi, że ustawa reguluje zasady i tryb przeciwdziałania praktykom ograniczającym konkurencję przedsiębiorców i ich związków, jeżeli te praktyki wywołują lub mogą wywołać skutki na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Natomiast art. 4 pkt 1 lit. b) ustawy stanowi, że przez przedsiębiorcę rozumie się osobę fizyczną wykonującą zawód we własnym imieniu i na własny rachunek lub prowadzącą działalność w ramach wykonywania takiego zawodu. Również w art. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. 93 nr 47 poz. 211 ze zm.) zawarta jest definicja przedsiębiorcy, zgodnie z którą przedsiębiorcami są osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nie mające osobowości prawnej, które prowadząc, chociażby ubocznie, działalność zarobkową lub zawodową uczestniczą w działalności gospodarczej. Notariusze wchodzący w skład samorządu wykonują zawód indywidualnie w ramach prowadzonej - w formie przedsiębiorstwa bądź na zasadach spółki cywilnej kancelarii notarialnej. A zatem, w ocenie organu antymonopolowego, notariusz prowadzący kancelarię oraz spółka notariuszy są przedsiębiorcami, gdyż spełniają kryteria zawarte w definicji art. 4 pkt 1 lit. b) ustawy antymonopolowej i podlegają rygorom tej ustawy. Bez wątplenia też klient ma możliwość wyboru kancelarii notarialnej, wobec czego notariusze są dla siebie konkurentami.

Zgodnie z art. 4 pkt 2 ustawy antymonopolowej przez związek przedsiębiorców rozumie się izby, zrzeszenia i inne organizacje zrzeszające przedsiębiorców, o których mowa m.in. w art. 4 pkt 1 lit b). Definicji tej odpowiada KRN, wobec czego nie ma wątpliwości, że samorząd notarialny jest związkiem przedsiębiorców, którego uchwały podlegają ocenie w trybie tej ustawy (por. wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 13 marca 2002 r., sygn. Akt XVII Ama 79/01).

W myśl art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy antymonopolowej, zakazane są porozumienia, których celem lub skutkiem jest wyeliminowanie, ograniczenie lub naruszenie w inny sposób konkurencji na rynku właściwym, polegające m.in. na ustalaniu, bezpośrednio lub pośrednio cen towarów, przy czym zgodnie z art. 4 pkt 4 lit. c) ustawy przez porozumienia rozumie się uchwały lub inne akty związków przedsiębiorców lub ich

organów statutowych. KRN więc, będąc w rozumieniu ustawy antymonopolowej związkiem przedsiębiorców, ponosi odpowiedzialność za działania wykraczające poza ustawowe zadania tego samorządu, które wywołują lub mogą wywołać skutki na rynku usług notarialnych. Zatem uchwały KRN, wykraczające poza ustawowe zadania samorządu notarialnego, w pełni podlegają rygorom prawa antymonopolowego. Odnośnie uprawnień organu antymonopolowego do oceny działań samorządu zawodowego jednoznaczne stanowisko zajął Sąd Antymonopolowy w wyroku z dnia 6 lipca 1994 r. (sygn. akt XVII Amr 8/94) prezentując pogląd, że jeżeli działalność samorządu zawodowego mieści się w granicach kompetencji wynikających z przepisów określających jego ustrój, to jako legalna nie podlega ocenie ustawy antymonopolowej, chociażby nawet działalność samorządu naruszała cele chronione tą ustawą. Podlegają natomiast ocenie przepisów ustawy antymonopolowej 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.”

Zadania samorządu zawodowego notariuszy określone zostały w art. 40 § 1 prawa o notariacie. Analiza tego przepisu oraz zebrany w postępowaniu materiał dowodowy wskazuje, że kwestionowane przez organ antymonopolowy postanowienie Kodeksu wykracza poza zakres określony w tym przepisie, a jego realizacja powoduje, że notariusze, jako członkowie korporacji zawodowej, zobowiązani są do jego przestrzegania, co z kolei powoduje ograniczenie konkurencji na rynku, naruszające art. 5 ustawy antymonopolowej. Uchwalając takie postanowienie KRN ograniczyła możliwość ustalania wysokości opłaty za czynności notarialne w drodze negocjacji, uniemożliwiając tym samym klientowi dokonywanie swobodnego wyboru notariusza, który oferowałby swoje usługi po cenie niższej niż jego konkurent.

W świetle dotychczasowych rozważań nie sposób więc zgodzić się ze stanowiskiem prezentowanym przez KRN, iż postanowienie § 26 pkt 2 Kodeksu „nie zawiera elementów zabraniających notariuszowi stosowania stawek wynagrodzenia niższych niż taksa w wysokości maksymalnej.” Przeciwnie, takie sformułowanie treści § 26 pkt 2 Kodeksu powoduje, że notariusz, w obawie przed działaniami niezgodnymi z Kodeksem i w celu uniknięcia ewentualnego postępowania dyscyplinarnego, nie będzie proponował klientom opłaty za czynność notarialną niższej niż maksymalna, określona w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości. Na takie w praktyce rozumienie postanowienia Kodeksu wskazują wspomniane wcześniej uwagi i zarządzenia formułowane przez notariuszy wizytujących kancelarie notarialne. Ponadto postanowienie to pozostaje - w ocenie organu antymonopolowego - w sprzeczności z rozporządzeniem w sprawie taksy notarialnej, bowiem prowadzi do „uszczywnienia” stawek maksymalnych i pobierania opłat w tej wysokości.

Zdaniem organu antymonopolowego, w omawianym przypadku mamy do czynienia z niekorzystnym dla konsumentów (klientów kancelarii notarialnych) zjawiskiem ograniczania obiektywnie istniejącej konkurencji między notariuszami w interesie korporacji zawodowej notariuszy, jako całości. Kwestionowane postanowienie Kodeksu nie nakazuje wprowadzić stosowania jednakowych maksymalnych stawek opłat, ale jego skutek nie może być i nie jest inny. Tym samym nosi ono znamiona praktyki ograniczającej konkurencję, bowiem zgodnie ze stanowiskiem Sądu Antymonopolowego (por. wyrok z dnia 15 lipca 1998 r., sygn. akt XVII Ama 32/98): „(...) dla uznania konkretnego działania albo zaniechania za przejaw praktyki monopolistycznej nie jest wcale konieczne, aby owo zachowanie wywoływało skutki na rynku. Dla bytu praktyki monopolistycznej wystarczająca jest już bowiem sama możliwość wystąpienia na rynku negatywnych skutków będących przejawem ograniczenia konkurencji...”. Jednocześnie w wyroku tym Sąd wyraził pogląd, że „(...) samorzady zawodowe niejednokrotnie poddawane są presji swych środowisk, w kierunku ograniczania dostępu do wykonywania zawodu (rynku). Wspomniane zachowania dyktowane są potrzebą stworzenia członkom samorządu zawodowego lepszych warunków prowadzenia swej działalności, niż miałyby to miejsce w sytuacji poddawania ich regułom konkurencji. Jednakże nie zawsze leży to

w interesie publicznoprawnym, a w szczególności konsumentów. Toteż, w celu przeciwdziałania szkodliwym przejawom ograniczenia konkurencji, ustawodawstwo i orzecznictwo oddziałuje na samorządy zawodowe, aby ich działalność nie naruszała interesu publicznoprawnego. Wychodzi się tutaj z założenia, że regulacja w ustawie ustroju danego samorządu zawodowego nie może być rozumiana jedynie jako gwarancja jego niezależności, ale także jako bezwzględnie obowiązujący nakaz przestrzegania ogólnego porządku prawnego, w tym także w zakresie ustawodawstwa antymonopolowego.”

Zauważając całą specyfikę wykonywania zawodu notariusza, wynikającą przede wszystkim z ustawowego nadania temu zawodowi statusu osoby zaufania publicznego, należy jednak stwierdzić, że bezspornie zawód ten wykonywany jest w ramach i na zasadach gospodarki rynkowej. Notariusze są względem siebie konkurentami, przy czym konkurencja na rynku usług notarialnych uwzględnia tę specyfikę, poprzez np. wykluczenie agresywnej reklamy. Nic więc nie stoi na przeszkodzie, by organ antymonopolowy dokonywał oceny, czy i w jakim zakresie ograniczenie wolności wykonywania zawodu ze strony samorządu grupującego osoby wykonujące zawód zaufania publicznego, mieści się w granicach interesu publicznego dla jego ochrony. Należy także zwrócić uwagę, że ze względu na znaczenie samorządów zawodowych ich ramy prawne zostały określone w art. 17 Konstytucji RP, zgodnie z którym w drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Jak podkreślił Sąd Antymonopolowy w uzasadnieniu cytowanego wyżej wyroku z dnia 15 lipca 1998 r.: „Trudno zakładać, aby konstytucyjny ustawodawca, odwołując się w art. 17 ust. 1 do kategorii interesu publicznego godził się na nadużywanie przez osoby wykonujące zawody zaufania publicznego swych praw kosztem interesów konsumentów...”.

Każda praktyka ograniczająca konkurencję, także porozumienie, ujawnia się na rynku. Ustalenie rynku relewantnego (właściwego), który określa obszar prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie towaru (usługi) i terytorium, jest warunkiem

koniecznym zastosowania przepisów ustawy antymonopolowej. W przedmiotowej sprawie rynkiem właściwym jest krajowy rynek usług notarialnych.

W ocenie organu antymonopolowego, uchwała KRN poprzez wprowadzenie w życie postanowienia § 26 pkt 2 Kodeksu, stanowi porozumienie ograniczające konkurencję na krajowym rynku usług notarialnych, w konsekwencji uniemożliwiające notariuszom pobieranie opłat niższych niż taksa maksymalna, co wskazuje na godzącą w interesy konsumentów praktykę narzucania notariuszom – w drodze uchwały - obowiązku stosowania maksymalnych cen.

Należy także zauważyć, że przedstawione przez KRN dwie opinie prawne dotyczyły zagadnień bezpośrednio niezwiązanych ze sprawą prowadzoną przez organ antymonopolowy, wobec czego zawarte w nich wywody nie pozwalają na zanegowanie tezy, że KRN stosowała praktykę ograniczającą konkurencję. W głównej mierze autorzy opinii poświęcili swoje rozważania zagadnieniu niezgodności art. 5 prawa o notariacie z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP w kontekście wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego, w szczególności czy ustawa ta zawiera wytyczne kształtowania merytorycznej treści rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie taksy notarialnej i czy możliwe jest określenie w upoważnieniu ustawowym wytycznych do kształtowania tej taksy. Powyższe pozostaje, w ocenie organu antymonopolowego, bez związku z treścią art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy antymonopolowej, w myśl którego zakazane są porozumienia, których celem lub skutkiem jest wyeliminowanie, ograniczenie lub naruszenie w inny sposób konkurencji na rynku właściwym, polegające w szczególności na ustalaniu, bezpośrednim lub pośrednim cen i innych warunków zakupu lub sprzedaży towarów.

Analiza zebranego w sprawie materiału dowodowego jednoznacznie wskazuje, że omawiane działanie KRN wyczerpuje znamiona praktyki ograniczającej konkurencję, określonej w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy antymonopolowej, polegającej na zawarciu porozumienia ustalającego w sposób pośredni cen (opłat) stosowanych przez notariuszy w stosunkach z klientami kancelarii notarialnych, której skutkiem jest naruszenie reguł wolnej konkurencji na rynku.

Uchwała KRN podjęta została w grudniu 1997 r., a więc w czasie obowiązywania ustawy z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom

monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów (Dz. U. z 1999 r. nr 52, poz. 547 z późn. zm.). Obecny przepis art. 5 ust. 1 ustawy antymonopolowej odpowiada art. 4 pkt 1) poprzedniej ustawy, a istotne w sprawie pojęcia (przedsiębiorca, związek przedsiębiorców, porozumienie, cena) obie ustawy definiują podobnie. Z tych przyczyn należy uznać, że również pod rządami ustawy poprzedzającej ustawę antymonopolową notariusz posiadał przymiot przedsiębiorcy, KRN była związkiem przedsiębiorców, a przedmiotowe zachowanie KRN stanowiło praktykę ograniczającą konkurencję (wcześniej określaną jako praktyka monopolistyczna).

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w pkt. I sentencji.

Na podstawie art. 101 ust. 2 pkt. 1 ustawy antymonopolowej Prezes Urzędu może nałożyć na przedsiębiorcę karę pieniężną w wysokości stanowiącej równowartość od 1.000 do 5.000.000 euro, jednak nie więcej niż 10 % przychodu określonego w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary, jeżeli ten dopuścił się naruszenia zakazu określonego w art. 5 ustawy w zakresie niewyłączonym na podstawie art. 6 i 7, lub naruszenia zakazu określonego w art. 8 tej ustawy (bezsposornie w przedmiotowej sprawie nie mają zastosowania wyłączenia oparte o art. 6, dotyczący tzw. porozumień bagatelnych, i o art. 7, dotyczący wyłączenia spod sankcji zakazu stosowania praktyk ograniczających konkurencję niektórych rodzajów porozumień). Z kolei w art. 104 ww. ustawy wskazany został okres, stopień i okoliczności naruszenia ustawy, jako kryteria brane pod uwagę przy ustalaniu wysokości kary pieniężnej z art. 101 ustawy.

Ustalając karę – zgodnie z art. 115 ustawy antymonopolowej (według kursu średniego walut obcych ogłoszonego przez Narodowy Bank Polski w dniu 31 grudnia 2001 r. 1 euro wyniósł 3,5219 zł) – w wysokości 36.000,- zł, tj. ok. 10.220 euro, przy przychodzie KRN w 2001 r. wynoszącym zł (ok. euro) organ antymonopolowy wziął pod uwagę ogólnokrajowy (powszechny) zasięg zakazanej praktyki oraz fakt, że trwa ona od 1998 r. nieprzerwanie do chwili obecnej. W ocenie organu antymonopolowego wymierzona kara jest adekwatna do stopnia naruszenia przepisów ustawy, a ustalona kwota stanowi ok. % kary maksymalnej, która mogłaby wynieść euro (tj. równowartość 10 % przychodu osiągniętego w 2001 r.). Ustalona kara pełni rolę

represyjno-wychowawczą i jest niezbędna do wymuszenia przestrzegania obowiązującego porządku prawnego, a także pozostaje w proporcji do możliwości finansowych KRN.

Wobec powyższego orzeczono jak w pkt. II sentencji.

Zgodnie z art. 78 ustawy antymonopolowej od niniejszej decyzji przysługuje odwołanie do sądu antymonopolowego - za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów - w terminie dwutygodniowym od dnia jej doręczenia.

Karę pieniężną należy wpłacić na konto NBP O/O Warszawa 51101010100078782231000000, w terminie 14 dni od dnia uprawomocnienia się decyzji.

Z upoważnienia Prezesa Urzędu
Ochrony Konkurencji i Konsumentów
DYREKTOR
Departamentu Instytucji Finansowych,
Usług i Rolnictwa
Marek Wojtkiewicz

Otrzymuje:

Krajowa Rada Notarialna
ul. Dzika 19/23
00-172 Warszawa