



PREZES
URZĘDU OCHRONY KONKURENCJI
I KONSUMENTÓW
DELEGATURA W BYDGOSZCZY

ul. Jagiellońska 34, 85-097 Bydgoszcz
tel. (052) 345-56-44, Fax (052) 345-56-17
e-mail: bydgoszcz@uokik.gov.pl

Bydgoszcz, dnia 23.07.2004 r.

Znak: RBG-59-02/03/AB

Pan Maciej Skwierczyński
radca prawny reprezentujący
Wójta Gminy Dobrcz
Urząd Gminy w Dobrczu
ul. Długa 50
86-020 Dobrcz

Decyzja Nr RBG 21/2004

Stosownie do art. 28 ust. 6 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t. jedn. Dz.U. z 2003 r. Nr 86, poz. 804 z późn. zmianami – zwana dalej ustawą) oraz §2 ust. 3a i §6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2002 r. w sprawie określenia właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Dz. U. nr 18 poz. 172), po przeprowadzeniu postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, wszczętego z urzędu przeciwko Gminie Dobrcz, działając w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów,

na podstawie art. 23e w związku z art. 23a ustawy wymienionej na wstępie, **uznaje się za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów**, praktykę Gminy Dobrcz polegającą na udzielaniu konsumentom nierzetelnych i wprowadzających w błąd informacji, poprzez:

informowanie, że zawarcie umowy sprzedaży nieruchomości gminnych może nastąpić wyłącznie przed Notariuszem Ewą Oparą prowadzącą Kancelarię Notarialną w Bydgoszczy przy ul. Marszałka Focha 22,

i stwierdza się zaniechanie jej stosowania z dniem 1.06.2004 r.

Uzasadnienie

W dniu 4.12.2004 r. konsument – Pani (dane osobowe) (zwana dalej Skarżącą bądź Zainteresowaną) złożyła w siedzibie Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów Delegatura w Bydgoszczy skargę dotyczącą działań Gminy Dobrcz (zwana dalej Gminą).

Zdaniem Zainteresowanej, Gmina narzuciła jej obowiązek zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości (działka nr 10/66 o powierzchni 1182 m² położona w miejscowości Nekla w Gminie Dobrcz wpisana do KW nr 63047 prowadzonej przez Sąd Rejonowy w Bydgoszczy) przed konkretnym Notariuszem – Panią Ewą Oparą prowadzącą Kancelarię Notarialną w Bydgoszczy przy ul. Marszałka Focha 22. O fakcie narzucania miejsca zawarcia umowy świadczył nadany wezwaniu rygor nie dojsścia umowy do skutku oraz rygor przepadku wadium wpłaconego jako warunek przystąpienia do przetargu. Skarżąca wyjaśniła, iż nie godzi się na wybór narzuconego jej Notariusza, gdyż chce skorzystać z usług konkurencyjnego notariusza, który oferuje jej niższe ceny. Jednocześnie Skarżąca złożyła wniosek o dopuszczenie jej do postępowania w charakterze zainteresowanego.

Wobec powyższego, postanowieniem nr RBG 169/2003 z dnia 4.12.2004 r., następnie zmienionym przez postanowienie nr RBG 9/2004 z dnia 9.01.2004 r. Prezes Urzędu wszczął postępowanie wyjaśniające, którego celem było wstępne ustalenie, czy Gmina Dobrcz udziela konsumentom nierzetelnych i wprowadzających w błąd informacji, zgodnie z którymi, zawarcie umowy sprzedaży nieruchomości gminnych może nastąpić wyłącznie przed Notariuszem Ewą Oparą prowadzącą Kancelarię Notarialną w Bydgoszczy przy ul. Marszałka Focha 22, a tym samym, czy nastąpiło naruszenie uzasadniające wszczęcie postępowania w sprawie zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

W uzupełnieniu swojego zgłoszenia Zainteresowana przedłożyła w dniu 9.12.2003 r. zawiadomienie z dnia 3.12.2003 r. jakim Gmina wyznaczyła jej miejsce i termin zawarcia umowy sprzedaży. Dokument ten zawiera pouczenie, zgodnie z którym cyt. „Niesprawiedliwione niestawienie Pani w oznaczonym dniu w w/w kancelarii lub niepodpisanie bez uzasadnionych przyczyn aktu notarialnego, potraktowane zostanie jako rezygnacja z nabycia wylicytowanej nieruchomości i spowoduje umorzenie postępowania w sprawie oraz przepadek wpłaconego wadium. Informujemy, że koszty związane z zawarciem notarialnej umowy ponosi nabywca.”

W toku postępowania wyjaśniającego Gmina ustosunkowała się do zarzutu stawianego jej przez Zainteresowaną. Zdaniem Gminy, nie stawiała ona nabywcom działek żadnych przeszkód w wyborze kancelarii notarialnej. Do pisma z dnia 21.01.2004 r. Gmina dołączyła notatkę służbową sporządzoną w dniu 8.12.2003 r. przez Pana (dane osobowe) Sekretarza Gminy, zawierającą relację z przebiegu rozmowy odbytej z Zainteresowaną. Z notatki wynika, iż Zainteresowana dążyła do wyznaczenia – jako właściwej dla zawarcia umowy sprzedaży – Kancelarii Notarialnej prowadzonej przez Notariusza A. Arczykowskiego, który jest jej krewnym, natomiast Sekretarz Gminy zaproponował jej wybór jakiegokolwiek innej kancelarii poza wskazaną. Jednocześnie Gmina przyznała, iż nie dysponuje dokumentami mogącymi stanowić dowód nie stawiania konsumentom przeszkód w wyborze kancelarii notarialnej oraz wskazała, iż brak z jej strony zgody na korzystanie z usług Pana A. Arczykowskiego ma charakter indywidualny i jest skutkiem uzasadnionych wątpliwości co do jego działalności.

Pismem z dnia 30.03.2004 r. Zainteresowana skorzystała z prawa do złożenia wyjaśnień (art. 87 ust. 3 ustawy) i oświadczyła, że:

- została zmuszona do zawarcia aktu notarialnego we wskazanej przez Gminę kancelarii;
- na jej propozycję dotyczącą zawarcia umowy w wytypowanej przez nią kancelarii Wójt Gminy oświadczył, że tylko Kancelaria Notarialna P. Ewy Opary jest właściwa, gdyż wszystkie umowy gminy są zawierane tylko w kancelarii P. Opary;
- w toku rozmowy jaką odbyła z Sekretarzem Gminy Panem (dane osobowe), prezentował on pogląd odmienny od wyrażanego przez Wójta, zaznaczył jednak, że akt nie może być sporządzony w kancelarii P. Arczykowskiego ponieważ są ku temu powody;
- potraktowała słowa P. (dane osobowe) jako niewiążące, gdyż to Wójt jest reprezentantem Gminy;

- w trakcie rozmowy z P. (dane osobowe) nie podniosła kwestii powiązań rodzinnych z P. Arczykowskim, gdyż takie nie istnieją.

Zainteresowana wskazała również znane jej osoby, które zostały dotknięte analogiczną praktyką Gminy: P. (dane osobowe), (dane osobowe) i (dane osobowe) oraz załączyła oświadczenia dwóch pierwszych, z których wynika, że Gmina narzuciła im konieczność skorzystania z usług Kancelarii Notarialnej P. Ewy Opary oraz nie wyraziła zgody na zawarcie umowy przed innym notariuszem oferującym niższe opłaty.

Powyższe pozwoliło na wszczęcie postępowania w sprawie praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów w związku z zarzutem udzielania konsumentom nierzetelnych i wprowadzających w błąd informacji, zgodnie z którymi zawarcie umowy sprzedaży nieruchomości gminnych może nastąpić wyłącznie przed Notariuszem Ewą Oparą prowadzącą Kancelarię Notarialną w Bydgoszczy przy ul. Marszałka Focha 22 – **art. 23a ustawy** (postanowienie nr RBG 59/2004 z dnia 31.03.2004 r.).

W toku sformalizowanego postępowania Gmina potwierdziła swoje wcześniejsze stanowisko. Zaprzeczyła również, aby którakolwiek z osób wskazanych przez Zainteresowaną zgłosiła wolę sporządzenia umowy sprzedaży w innej kancelarii niż zaproponowana przez Gminę. Jednocześnie Gmina poinformowała, iż:

- w dniu 9.12.2003 r. w Kancelarii Notarialnej P. Ewy Opary została zawarta pomiędzy nią a Zainteresowaną umowa sprzedaży, przy czym wysokość zastosowanej przez Notariusza taksy notarialnej (400 zł) w istotny sposób odbiegała od stawki maksymalnej (556 zł);
- dokonała zmiany osoby odpowiedzialnej za niewłaściwą treść zawiadomień wysyłanych do nabywców gminnych nieruchomości w trybie art. 41 ustawy o gospodarce nieruchomościami;
- opracowała nowy wzór zawiadomień, który obecnie zawiera pouczenie, że nabywca działki jest uprawniony do swobodnego zaproponowania Gminie ze stosownym uprzedzeniem odpowiadającej mu kancelarii notarialnej.

W dniu 21.04.2004 r. w siedzibie UOKiK Delegatury w Bydgoszczy odbyła się rozprawa administracyjna, której celem było m.in. przesłuchanie świadków: (dane osobowe), (dane osobowe) i (dane osobowe) oraz przeprowadzenie dowodu z filmowego zapisu rozmowy przeprowadzonej w dniu 5.12.2003 r. przez Zainteresowaną z Wójtem Gminy Dobrcz. W toku rozprawy przesłuchano świadków, którzy zeznali co następuje (istota zeznań świadków):

1. (dane osobowe) (konsument) – zwrócił się do pracownika Urzędu Gminy z pytaniem, czy Kancelaria Notarialna P. Ewy Opary jest jedyną kancelarią w której może podpisać umowę sprzedaży i otrzymał odpowiedź, iż zawarcie umowy nastąpi przed tym Notariuszem; nie chciał zawrzeć umowy sprzedaży przed innym niż wskazany przez Gminę Notariusz i nie oświadczył takiej woli właściwemu pracownikowi Urzędu Gminy; nie interesował się cenami usług notarialnych; było mu na rękę, że nie musiał szukać innego notariusza; odniósł wrażenie, że możliwość zawarcia umowy sprzedaży dotyczy tylko kancelarii wskazanej przez Gminę;
2. (dane osobowe) (konsument) – podczas wizyty w Urzędzie Gminy zapytał o możliwość zawarcia umowy sprzedaży przed notariuszem wyznaczonym przez niego i otrzymał odpowiedź, że wszystkie umowy zostaną zawarte przed jednym notariuszem i każdy ze stawających będzie miał wyznaczoną godzinę; odniósł wrażenie, że wyznaczone mu miejsce zawarcia umowy sprzedaży będzie wygodne, gdyż umożliwi zebranie wszystkich zwycięzców przetargów w jednym miejscu;

3. (dane osobowe) (konsument) – chciał skorzystać z usług innego notariusza, gdyż oczekiwał niższych opłat w Kancelarii Notarialnej na ul. Mostowej; na podstawie otrzymanego od Gminy wezwania doszedł do wniosku, że skoro miejsce zostało wyznaczone w tej kancelarii, to należy się tam stawić; zawierając z Gminą jedną z umów sprzedaży zapytał pracownika Urzędu Gminy czy można zawrzeć umowę w innej kancelarii i otrzymał odpowiedź, że umowa ma być zawarta w wyznaczonej kancelarii;
4. (dane osobowe) (Sekretarz Gminy) – w dniu 5.12.2003 został poproszony przez Wójta o przekazanie P. (dane osobowe) stanowiska Gminy w sprawie zawarcia umowy sprzedaży. W toku spotkania Zainteresowana zapytała świadka o stanowisko Gminy w kwestii zawarcia umowy sprzedaży w Kancelarii Notarialnej P. A. Arczykowskiego. W odpowiedzi świadek oświadczył, że skoro Zainteresowana nie chce zawrzeć umowy przed wyznaczonym Notariuszem, a Gmina ma uzasadnione powody aby nie zawierać umowy w Kancelarii Notarialnej P. A. Arczykowskiego, to niech wskaże jakąkolwiek inną kancelarię. Zainteresowana zastanawiała się nad złożoną jej propozycją, po czym oświadczyła, że nie jest zainteresowana taką ofertą.

Dowód z filmu obrazującego przebieg rozmowy przeprowadzonej pomiędzy Wójtem Gminy, a Zainteresowaną w dniu 5.12.2003 r., z udziałem (dane osobowe) (Kierownik Referatu Rolnictwa, Ochrony Środowiska i Gospodarki Komunalnej UG w Dobrczu), pozwolił na odtworzenie jej treści:

- Zainteresowana: Chciałabym uzyskać informacje w sprawie sprzedaży i aktu notarialnego. Rozumiem, że tylko Kancelaria Pani Opary wchodzi w grę.
- Wójt: Tak i to wszystko.
- Zainteresowana: Rozumiem, że do Pana Arczykowskiego się Pan nie stawi.
- Wójt: Nie, bo ja wyznaczam akt notarialny.
- Cz. Mendrygał: Zgodnie z Kodeksem Cywilnym zbywcy ustalają terminy co jest związane z tym, że sprzedają kompleks działek a nie jedną działkę i dokumenty są przygotowane na te wszystkie działki. Wójt Gminy ma prawo korzystać z tego Notariusza, do którego ma zaufanie (w obecności i przy aprobacie Wójta).
- Wójt: Jeśli chodzi o cenę, bo to jest chyba najważniejsza sprawa, która Panią interesuje.
- Zainteresowana: Nie.
- Wójt: Proszę się zwrócić do Sekretarza, który wskaże Pani akt prawny regulujący tę sytuację i jeśli poniesie Pani stratę to proszę nas skarżyć i wystąpić na drogę sądową. Akt notarialny jest dla Pani przygotowany na dziewiątego na godz. 13.00. Wzywam Panią do stawienia się dziewiątego o godz. 13.00.

Wypowiadając się co do przeprowadzonego dowodu, pełnomocnik Gminy wyjaśnił, iż Wójt wyraził swoje stanowisko w stanie silnego wzburzenia spowodowanego nagłym wtargnięciem Zainteresowanej do gabinetu Wójta w trakcie odbywającej się w nim narady kierownictwa Urzędu Gminy. Wtargnięcie przez Zainteresowaną do gabinetu Wójta, ten odebrał jako nie przyjęcie przez nią propozycji przedstawionej wcześniej przez Sekretarza Gminy.

Za pismem z dnia 3.06.2004 r. Gmina przesłała kopie nowych zawiadomień jakie skierowała do nabywców gminnych nieruchomości – wyłonionych w przetargu przeprowadzonym w dniu 28.05.2004 r. Zawiadomienia te w odróżnieniu od wcześniej stosowanych zawierają pouczenie, którego istotą jest stwierdzenie, że cyt. „wskazanie w/w Kancelarii notarialnej jest wyłącznie niewiążącą propozycją.” Gmina wyjaśniła również, że

jedynym powodem stosowanej praktyki wyznaczania konkretnej (tej samej) kancelarii są względy organizacyjne, tj. możliwość sprawnego przeprowadzenia procedury umów sprzedaży przez zgromadzenie nabywców w tym samym miejscu w danym terminie.

W powyższym stanie, pismem z dnia 15.06.2004 r. Prezes Urzędu poinformował Gminę o zakończeniu postępowania dowodowego w sprawie.

Powyższe pozwoliło na dokonanie następujących, istotnych ustaleń faktycznych stanowiących podstawę dla rozstrzygnięcia:

Gmina Dobrcz prowadzi przetargi – w trybie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami t.j. Dz.U. 2000 r. Nr 46 poz. 543 – na sprzedaż nieruchomości komunalnych.

Nabywcy nieruchomości byli informowani przez Gminę na podstawie art. 41 cyt. powyżej ustawy o miejscu i terminie zawarcia umowy sprzedaży.

Aż do dnia 1.06.2004 r. Gmina stosowała wzór zawiadomienia, zgodnie z którym cyt. „Zawarcie umowy nastąpi zgodnie z ustaleniami zawartymi w protokole z przetargu przeprowadzonego dnia ...”, przy czym zgodnie pkt 5 ppkt 3 stosowanego przez Gminę wzoru protokołu, cyt. „Przewodniczący Komisji Przetargowej pouczył o skutkach uchylenia się od zawarcia umowy – informując, że Wójt Gminy poinformuje nabywcę o miejscu i terminie zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości w terminie 21 dni od daty rozstrzygnięcia przetargu. Jeżeli osoba ustalona jako nabywca nieruchomości nie stawi się bez usprawiedliwienia w miejscu i terminie podanym w zawiadomieniu, Wójt Gminy może odstąpić od zawarcia umowy, a wpłacone wadium nie podlega zwrotowi.”

W przypadku nie stawienia się nabywcy w miejscu i terminie wyznaczonym przez Gminę, ta informowała nabywcę o II terminie podpisania umowy posługując się zawiadomieniem zawierającym pouczenie, iż cyt. „Nieusprawiedliwione niestawiennictwo Pani w oznaczonym dniu w w/w kancelarii lub niepodpisanie bez uzasadnionych przyczyn aktu notarialnego, potraktowane zostanie jako rezygnacja z nabycia wylicytowanej nieruchomości i spowoduje umorzenie postępowania w sprawie oraz przepadek wpłaconego wadium.” wraz z informacją o treści cyt. „Informujemy, że koszty związane z zawarciem notarialnej umowy ponosi nabywca”.

Wszystkie umowy sprzedaży nieruchomości z okresu 2003-2004, których stroną była Gmina Dobrcz, zostały sporządzone w Kancelarii Notarialnej prowadzonej przez Notariusz Ewę Oparę w Bydgoszczy przy ul. Marszałka Focha 22, tj. w miejscu, o którym Gmina każdorazowo zawiadamiiała nabywców na podstawie art. 41 cyt. ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Gmina prowadziła z jednym z nabywców ustalonych w trybie przetargowym – Panią (dane osobowe) spór którego istotą był wybór kancelarii właściwej dla zawarcia umowy sprzedaży. Gmina zawiadomiła Zainteresowaną o miejscu i terminie zawarcia umowy kolejno zawiadomieniem z dnia 18.11.2003 r., a następnie z dnia 3.12.2003 r. wyznaczając Kancelarię Notarialną Notariusz Ewy Oparę. Z kolei Zainteresowana wyraziła wolę zawarcia umowy w Kancelarii Notarialnej prowadzonej przez Notariusza A. Arczykowskiego. Gmina konsekwentnie odmawiała skorzystania z usług Notariusza proponowanego przez Zainteresowaną uzasadniając swoje stanowisko faktem sporządzenia w Kancelarii Notarialnej A. Arczykowskiego aktów notarialnych na podstawie sfałszowanych dokumentów uchwał Rady Gminy Dobrcz. W dniu 5.12.2003 r. Zainteresowana złożyła wizytę w Urzędzie Gminy Dobrcz i prowadziła rozmowy kolejno z Sekretarzem Gminy, który występował w zastępstwie Wójta Gminy, a następnie z Wójtem (w trakcie narady kierownictwa Urzędu Gminy). Sekretarz Gminy przedstawił jej propozycję skorzystania z usług jakiegokolwiek innej kancelarii niż wskazana przez Zainteresowaną. Zainteresowana odrzuciła tę ofertę i udała się

do Wójta, który oświadczył, iż jedynym miejscem zawarcia umowy sprzedaży może być kancelaria wyznaczona przez Gminę.

Ostatecznie, w dniu 9.12.2003 r. strony zawarły umowę przed Notariuszem proponowanym przez Gminę, przy czym Notariusz pobrał od Zainteresowanej tytułem taksy notarialnej kwotę 400,00 zł.

Gmina począwszy od dnia 1.06.2004 r. zmieniła wzór stosowanego zawiadomienia o miejscu i terminie zawarcia umowy sprzedaży w ten sposób, iż obecnie zawiera ono następujący akapit cyt. „Mając na uwadze treść art. 23a ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2003 r. Nr 86, poz. 804 z późn. zm.) informujemy Pana/ią, iż wskazanie w/w Kancelarii notarialnej jest wyłącznie niewiążącą propozycją. Nabywca nieruchomości może w nieprzekraczalnym terminie 7 dni od otrzymania niniejszego zawiadomienia wskazać w formie pisemnej swoją propozycję innej Kancelarii notarialnej, niż w/w. Po bezskutecznym upływie wskazanego terminu za wiążące uznaje się miejsce zawarcia umowy sprzedaży zaproponowane przez Wójta Gminy. W myśl art. 42 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami jeżeli osoba wskazana jako nabywca nieruchomości nie stawia się bez usprawiedliwienia w miejscu i terminie podanym w niniejszym zawiadomieniu, Wójt Gminy Dobrcz będzie uprawniony do odstąpienia od zawarcia umowy sprzedaży, a wpłacone wadium nie podlega zwrotowi.”

W oparciu o ustalony stan faktyczny, Prezes Urzędu zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 23a ust. 1 ustawy, przez praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów rozumie się godzące w nie bezprawne działanie przedsiębiorcy. Nie jest zbiorowym interesem konsumentów suma indywidualnych interesów konsumentów.

Za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów – zgodnie z ust. 2 cyt. wyżej artykułu – uważa się w szczególności stosowanie postanowień wzorców umów, które zostały wpisane do rejestru postanowień wzorców umowy uznanych za niedozwolone, naruszanie obowiązku udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji, nieuczciwą lub wprowadzającą w błąd reklamę i inne czyny nieuczciwej konkurencji godzące w zbiorowe interesy konsumentów.

Naruszenie zbiorowych interesów konsumentów wymaga zatem spełnienia dwóch przesłanek:

- a. bezprawności działania
- b. naruszenia zbiorowego interesu konsumentów.

Co do pierwszej przesłanki, Prezes Urzędu stosuje przepis art. 23a ust. 2 ustawy, który ustanawia generalny obowiązek udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji, posiłkując się zasadami prawa cywilnego, o których poniżej.

Na wstępie należy podkreślić, że zarówno Gmina (posiadająca status przedsiębiorcy w rozumieniu art. 4 pkt 1 ustawy), jak i nabywcy wyłonieni w przetargu (w tym konsumenci – osoby fizyczne, które nabywają nieruchomości w celu niezwiązanym bezpośrednio z ich działalnością gospodarczą lub zawodową – w rozumieniu art. 22¹ Kodeksu Cywilnego, do którego odsyła art. 4 pkt 11 ustawy) występują w charakterze równorzędnych podmiotów, a istniejący pomiędzy nimi stosunek ma charakter cywilnoprawny. Podobne stanowisko zajął Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 2 sierpnia 1994 r. sygn. akt III CZP 96/94 wyrażonej w oparciu o nieobowiązującą już ustawę z dnia 29 kwietnia 1989 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (t.j. Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.), który to pogląd zachował swoją aktualność pod rządem ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Wyłomu w tej zasadzie nie czyni art. 41 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który nakłada na organizatora przetargu obowiązek zawiadomienia osoby ustalonej jako

nabywca nieruchomości o miejscu i terminie zawarcia umowy sprzedaży lub oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości najpóźniej w ciągu 21 dni od dnia rozstrzygnięcia przetargu oraz w ust. 2 dyscyplinuje nabywców dając organizatorowi przetargu możliwość odstąpienia od zawarcia umowy i przesądzając o zachowaniu wpłaconego przez nabywcę wadium (definicję wadium zawiera obecnie art. art. 70⁴ Kodeksu Cywilnego) w przypadku nie stawienia się nabywcy nieruchomości bez usprawiedliwienia w miejscu i terminie podanym w zawiadomieniu. W ocenie organu antymonopolowego, który kieruje się interesem publicznym stanowiącym zgodnie z art. 1 ustawy zasadnicze kryterium działań podejmowanych w trybie ustawy, definiowanym w analizowanym przypadku jako interes ogółu konsumentów – nabywców nieruchomości od Gminy Dobrcz., przepis art. 41 ustawy o gospodarce nieruchomościami ma charakter zasadniczo prokonsumencki (jego celem jest zobligowanie organizatorów przetargów do finalizowania w rozsądnym terminie procesu zawierania umów) i wobec tego powinien być interpretowany w sposób przyznający maksymalną ochronę konsumentom. Tym samym, należy uznać, że jego ust. 1 nakłada na organizatorów przetargów obowiązek, który nie może być utożsamiany z przyznaniem prawa do dowolnego i niezależnego od woli drugiej strony wskazywania miejsca zawarcia umowy.

Ust. 2 cyt. artykułu Prezes Urzędu odczytuje konsekwentnie w ten sposób, iż rygor odstąpienia od zawarcia umowy oraz przepadu wadium dotyczy jedynie tych sytuacji, kiedy strony na wcześniejszym etapie procedury przetargowej wspólnie ustaliły – choćby w sposób dorozumiany – miejsce zawarcia umowy sprzedaży, tj. zawarły umowę o wybór kancelarii notarialnej, a mimo to nabywca nie stawił się w uzgodnionym wcześniej miejscu. Jedynie w takim przypadku może on ponosić odpowiedzialność, o której mowa. Podstawą tej odpowiedzialności nie może być natomiast samoistnie art. 41 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami w sytuacji, kiedy strony prowadzą spór co do określenia miejsca zawarcia umowy. Wykładnia przeciwna do przedstawionej powyżej musiałaby prowadzić do wniosku, że wyznaczenie przez organizatora przetargu miejsca i terminu zawarcia umowy ma walor aktu władczego (administracyjnego) i jest bezwzględnie wiążące dla nabywców, którzy mogą co najwyżej usprawiedliwić swoją nieobecność. Zdaniem Prezesa Urzędu, wykładnia taka przeczy istocie stosunku jaki nawiązuje się pomiędzy organizatorem przetargu, a jego uczestnikami, który bezwzględnie wymaga osiągnięcia w tej materii konsensusu.

Jeśli przepis art. 41 ustawy o gospodarce nieruchomościami należy do systemu prawa cywilnego, to nie sposób interpretować go wbrew podstawowej w tym zakresie regulacji art. 70¹⁻⁵ Kodeksu Cywilnego. Zgodnie z art. 70⁴ §2 KC, *Jeżeli uczestnik aukcji albo przetargu, mimo wyboru jego oferty, uchyla się od zawarcia umowy, której ważność zależy od spełnienia szczególnych wymagań przewidzianych w ustawie, organizator aukcji albo przetargu może pobraną sumę zachować albo dochodzić zaspokojenia z przedmiotu zabezpieczenia.* Tym samym, zwrot „nie stawi się bez usprawiedliwienia” (art. 41 ust. 2 zd. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami) należy traktować jako równoważny wobec „uchyla się od zawarcia umowy” (art. 70⁴ §2 zd. 1 KC). Oznacza to, iż sankcje, o których mowa w komentowanym art. 41 ust. 2 mogą być zastosowane wobec nabywców jedynie kiedy ci faktycznie uchylają się od zawarcia umowy, a nie kiedy wyrażają zdecydowaną wolę jej zawarcia, lecz jedynie w innym miejscu niż wyznaczone im przez organizatora przetargu. Na uwagę zasługuje fakt, iż wedle praktyki stosowanej przez Gminę Dobrcz, na nabywców nieruchomości przerzucony został ciężar pokrycia całości kosztów związanych z zawarciem umowy sprzedaży, co sprawia, że są oni żywotnie zainteresowani w wyborze notariusza oferującego najtańsze usługi (zgodnie z rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 kwietnia 1991 r. w sprawie taksy notarialnej Dz.U. z 1991 r. Nr 33, poz. 146 z późn. zm., stawki wynagrodzenia przysługującego Notariuszom zostały określone jako maksymalne).

Zdaniem Prezesa Urzędu rynek usług notarialnych jest rynkiem konkurencyjnym, jedynie częściowo regulowanym poprzez określenie wysokości stawek maksymalnych. Jego

prawidłowe funkcjonowanie wymaga zatem stworzenia konsumentom możliwości swobodnego wyboru notariusza w oparciu o własne preferencje i ocenę warunków świadczonej usługi. Oczywistym jest przy tym, iż wyboru notariusza dokonują obie strony czynności prawnej (dwustronnej) dla której zastrzeżona została forma szczególna. W przypadku zastrzeżenia – jak w niniejszej sprawie – na rzecz jednej ze stron obowiązku pokrycia całości wynagrodzenia należnego notariuszowi, tym bardziej oczywistym jest, iż strona ta powinna przynajmniej współdecydować o wyborze notariusza, gdyż jedynie ona posiada w tym istotny interes prawny (majątkowy). Przeciwna praktyka bezpośrednio i rażąco narusza interes konsumentów oraz w sposób istotny wypacza konkurencję na rynku usług notarialnych i może w szczególności prowadzić do jego podziału. W tym miejscu, Prezes Urzędu posłużył się również oceną dokonaną przez lokalny organ samorządu notarialnego – Izbę Notarialną w Gdańsku, która jest w całości zbieżna z powyższymi wywodami. Należy podkreślić, iż pismem z dnia 24.12.2003 r. Izba zaopiniowała przedstawiony jej przez Prezesa Urzędu stan faktyczny w ten sposób, iż opisana praktyka jest cyt. „niedopuszczalna, albowiem to strony umowy dokonują wyboru notariusza, co oznacza, że nie może tego dokonywać jedna strona bez zgody drugiej, zwłaszcza pod rygorami wymienionymi w wezwaniu.”

W tej sytuacji, Prezes Urzędu stanowczo uznaje, że jedna ze stron umowy – w analizowanym przypadku Gmina nie może korzystając z posiadanej przewagi kontraktowej narzucać konsumentom wyboru wyłącznie jednej, wskazanej przez nią kancelarii notarialnej, nadużywając przy tym groźby użycia sankcji, które zostały ustawowo zastrzeżone w innym celu niż zmuszenie konsumentów do korzystania z usług narzuconej im kancelarii notarialnej.

W ocenie organu antymonopolowego, opisane działanie mogło być także – potencjalnie – rozpatrywane pod kątem zawarcia niedozwolonego porozumienia pomiędzy przedsiębiorcami: Gminą i Notariuszem, którego celem jest ograniczenie konkurencji na rynku usług notarialnych polegające na podziale rynków zbytu lub zakupu (art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy), bądź na ograniczaniu dostępu do rynku lub eliminowaniu z rynku przedsiębiorców nieobjętych porozumieniem (art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy). Dla wszczęcia postępowania antymonopolowego pod tak postawionym zarzutem brak było jednak wystarczających przesłanek wskazujących na zawarcie zakazanego porozumienia. Możliwym było również postawienie Gminie zarzutu nadużywania pozycji dominującej na rynku podaży nieruchomości komunalnych poprzez: bezpośrednie lub pośrednie narzucanie nieuczciwych cen, w tym cen nadmiernie wygórowanych albo rażąco niskich, odległych terminów płatności lub innych warunków zakupu albo sprzedaży towarów (art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy), albo przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji (art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy). W tym jednak wypadku Prezes Urzędu przyjął za prawdziwe twierdzenia Gminy dotyczące faktycznego stworzenia Zainteresowanej możliwości wyboru notariusza innego niż wskazany (z wyłączeniem Pana A. Arczykowskiego, którego indywidualna ochrona nie leży w zakresie działania organu antymonopolowego – może ewentualnie dochodzić swojej ochrony samodzielnie w trybie powództwa, na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji t.j. Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503). Szczególnie istotne było w tym miejscu przedstawienie takiej propozycji w dniu 5.12.2003 r. przez Sekretarza Gminy, który co istotne, występował na podstawie posiadanych uprawnień w zastępstwie Wójta i prezentował oficjalne stanowisko Gminy, które jak przyznała sama Zainteresowana było odmienne od stanowiska wyrażonego następnie przez Wójta. Prezes Urzędu przyjął za wiarygodne wyjaśnienia Gminy, zgodnie z którymi Wójt wyrażał się w dniu 5.12.2003 r., podczas rozmowy z Zainteresowaną (prowadzonej w czasie narady kierownictwa Urzędu Gminy) w stanie emocjonalnego wzburzenia, ze świadomością odrzucenia przez Zainteresowaną oferty przedstawionej jej przez Sekretarza Gminy. Tym samym, słów Wójta nie przyjęto za dowód

narzucania konsumentom bezwzględne obowiązku stawienia się przed wskazanym przez Gminę Notariuszem. Ponadto, przesłuchani w sprawie świadkowie (konsumenty) nie potwierdzili zarzutu stawianego Gminie przez Zainteresowaną. Ich zeznania nie wskazywały, iż przejawiali oni wobec Gminy zdecydowaną wolę zawarcia umowy sprzedaży przed innym niż narzucony im Notariusz. Tak więc, nie można było postawić Gminie zarzutu narzucania im jakichkolwiek warunków co do wyboru kancelarii notarialnej, mimo ustalenia, że wszystkie umowy zawierane przez Gminę w latach 2003-2004 zostały sporządzone w Kancelarii Notarialnej prowadzonej przez Notariusz Ewę Oparę. Stanowiły jednak wystarczający dowód tego, że stosowane przez Gminę zawiadomienia o miejscu i terminie zawarcia umowy sprzedaży wprowadzały w błąd konsumentów wywołując u nich wrażenie konieczności stawienia się przed jedynie wyznaczonym Notariuszem pod rygorem zastosowania sankcji, o których mowa w art. 41 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Wobec powyższego, Prezes Urzędu uznał, że najbardziej skutecznym środkiem ochrony praw konsumentów będzie prowadzenie postępowania pod zarzutem naruszenia przez Gminę obowiązku informacyjnego, który spoczywa na niej z mocy art. 23a ustawy. O jego naruszeniu świadczy treść stosowanych przez Gminę zawiadomień o miejscu i terminie zawarcia umowy sprzedaży. W ocenie Prezesa Urzędu, niezależnie od stosowanego przez Gminę zwrotu grzecznościowego cyt. „Uprzejmie informuję” zawiadomienia te nie wskazywały na ich ofertowy – co do wyboru kancelarii notarialnej – charakter. Brzmiały jednoznacznie, w sposób nakazujący nabywcom stawienie się w danym miejscu pod uciążliwymi rygorami. Podkreślić należy, iż Gmina posługiwała się w zawiadomieniach określeniem cyt. „spowoduje umorzenie postępowania w sprawie”. Zwrot ten mógł dodatkowo sprawiać u konsumentów błędne wrażenie, że postępowanie przetargowe oraz czynności związane z zawarciem umowy są elementem postępowania administracyjnego prowadzonego w oparciu o Kodeks Postępowania Administracyjnego, a więc charakteryzującego się władcym charakterem wezwań kierowanych przez Gminę. Umożliwienie konsumentom usprawiedliwienia swojej nieobecności nie przemawia na korzyść Gminy i nie może być ocenione jako przesłanka uznania, iż praktyka informacyjna Gminy nie naruszała zbiorowych interesów konsumentów. Potoczne rozumienie pojęcia „usprawiedliwione” wskazuje, że chodzi tu o przypadki nieobecności spowodowane np. chorobą, innym kolidującym terminem, nieobecnością w kraju itp. Nie może natomiast oznaczać – w powszechnym odczuciu, które jest właściwe dla dokonywanej oceny – przypadku, w którym konsument wyraził wolę zawarcia umowy w innym miejscu, a na warunkach ustalonych w przetargu.

Co do drugiej przesłanki jaką jest naruszenie przez przedsiębiorcę zbiorowych interesów konsumentów (art. 23a ust. 1 ustawy), to Prezes Urzędu uznał, iż dotknięci praktyką Gminy, bądź nią zagrożeni, byli wszyscy konsumenci – nabywcy nieruchomości w trybie przetargu organizowanego na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami, tak faktyczni, jak i potencjalni, gdyż z zebranego w sprawie materiału wynika, iż wszyscy oni otrzymali jednakowo brzmiące zawiadomienia o miejscu zawarcia umowy. Przesądza to o zbiorowym charakterze interesu konsumentów poddanego ochronie. Natomiast jego naruszenie jest oczywiste skoro konsumenci zostali wprowadzeni w błąd co do możliwości wpływu na wybór kancelarii notarialnej, mimo, iż przerzucono na nich obowiązek poniesienia całości kosztów związanych z zawarciem umowy, a tym samym nieuzasadnione ryzyko wyboru przez Gminę notariusza oferującego wyższe stawki taksy notarialnej niż stosowane przez konkurentów.

Zdaniem Prezesa Urzędu, wystarczającym dla zachowania uprawnień konsumentów byłoby zastrzeżenie miejsca zawarcia umowy już w warunkach przetargu (aukcji). W takim przypadku, zawarcie umowy dotyczącej wyboru kancelarii notarialnej następowałoby już z chwilą przybicia i wiązałoby obie jej strony. W takim przypadku uwzględniony zostałby

interes organizatora przetargu – Gminy związany ze sprawnym przeprowadzeniem procesu zawierania umów (względ organizacyjny), a jednocześnie zabezpieczony interes konsumentów, którzy poprzez akt woli – złożenie oferty w toku aukcji (a nawet wcześniej poprzez przystąpienie do przetargu) mieliby możliwość podjęcia świadomej decyzji nie tylko co do warunków umowy sprzedaży, lecz również co do wyboru kancelarii notarialnej, a tym samym – pośrednio – wysokości taksy notarialnej. W takiej sytuacji, zawiadomienia przesyłane na podstawie art. 41 ustawy o gospodarce nieruchomościami miałyby co do miejsca zawarcia umowy charakter pochodny w stosunku do ustaleń dokonanych wcześniej przez strony, a rygory, o których mowa w art. 41 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie stanowiłyby zagrożenia dla prawa konsumentów do korzystania z dobrodziejstw konkurencji cenowej na rynku usług notarialnych.

Jedynie na marginesie należy podkreślić, że obowiązek informacyjny organizatora przetargu winien obejmować także wskazanie już w warunkach przetargu, że obowiązek uiszczenia taksy notarialnej będzie spoczywał w całości na nabywcy. Udzielenie takiej informacji dopiero w zawiadomieniu wysyłanym na podstawie art. 41 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a więc już pod rygorem poniesienia srogich sankcji, należałoby również traktować jako naruszenie obowiązku udzielania pełnej informacji konsumentom, bądź nawet narzucanie uciążliwego warunku w rozumieniu art. 8 ust. 2 pkt 6 ustawy.

Konkludując, stosowany przez Gminę sposób formułowania zawiadomień nie odpowiadał istocie stosunku organizator przetargu (przedsiębiorca) – nabywca (konsument), o czym była mowa powyżej, co daje podstawy do zastosowania art. 23a ust. 2 ustawy i stwierdzenia, że działania Gminy, których istotą było informowanie konsumentów, że zawarcie umowy sprzedaży nieruchomości gminnych może nastąpić wyłącznie przed Notariuszem Ewą Oparą prowadzącą Kancelarię Notarialną w Bydgoszczy przy ul. Marszałka Focha 22, wyczerpały znamiona praktyki polegającej na udzielaniu konsumentom nierzetelnych i wprowadzających w błąd informacji.

Prezes Urzędu uwzględnił również fakt, iż Gmina w toku postępowania, pismem z dnia 20.04.2004 r. uznała, iż dotychczasowa treść zawiadomień była cyt. „niewłaściwa” i wyciągnęła konsekwencje wobec osób odpowiedzialnych za jej opracowanie. Oznacza to, iż uczestnik postępowania ma świadomość bezprawności swoich działań i potwierdza przedstawiony tok rozumowania.

Prezes Urzędu uwzględnił, iż organizator z dniem 1.06.2004 r. wycofał się ze stosowania kwestionowanej praktyki. Świadczy o tym w sposób niezbity poprawiony wzór zawiadomienia, jaki Gmina wystosowała do nabywców wyłonionych w przetargu jaki miał miejsce w dniu 28.05.2004 r. Obecnie stosowany przez Gminę wzór odpowiada wymogom informacyjnym, gdyż w sposób jasny i nie budzący wątpliwości wskazuje, że wyznaczenie przez Gminę miejsca zawarcia umowy jest tylko niewiążącą propozycją, a ponadto, zapewnia faktyczne skorzystanie przez konsumentów z prawa do partycypacji w wyborze notariusza, poprzez określenie procedury składania propozycji przez konsumentów. Należy podkreślić, że nabywcy mają zapewnione 7 dni (od dnia otrzymania zawiadomienia) na poszukiwanie notariusza oferującego satysfakcjonujące ich warunki. Jest to gwarancja poszanowania ich interesu, lecz także rozwoju konkurencji cenowej na rynku usług notarialnych, co docelowo ma prowadzić do obniżenia wysokości stosowanych stawek taksy notarialnej.

Wobec faktu zaprzestania stosowania niedozwolonej praktyki, w świetle aktualnej treści przepisu art. 23e ustawy, zgodnie z którym *Ust. 1 Nie wydaje się decyzji o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i nakazującej zaniechanie jej stosowania, jeżeli przedsiębiorca zaprzestał stosowania praktyki, o której mowa w art. 23a. Ust. 2 W przypadku określonym w ust. 1 Prezes Urzędu wydaje decyzję o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i stwierdzającą zaniechanie jej stosowania.,*

Prezes Urzędu orzekł o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i stwierdził zaniechania jej stosowania z dniem 1.06.2004 r.

Fakt zaniechania praktyki uzasadnia odstąpienie od stosowania quasi sankcji w postaci określenia w decyzji środków usunięcia trwających skutków naruszenia (art. 23c ust. 2 ustawy).

Mając na uwadze powyższe, należało orzec jak w sentencji

Stosownie do treści art. 78 ust. 1 ustawy w związku z art. 479²⁸ § 2 k.p.c. od niniejszej decyzji przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w terminie dwutygodniowym od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem bydgoskiej delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów .

Z up. Prezesa Urzędu
Ochrony Konkurencji i Konsumentów

Andrzej Chajęcki
Dyrektor Delegatury UOKiK
w Bydgoszczy

Do wiadomości (bez prawa wniesienia odwołania):

1. P. (dane osobowe)
ul. (dane osobowe)
(dane osobowe)
2. a/a