



PREZES
URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
MAREK NIECHCIAŁ

Katowice, 29 grudnia 2017r.

RKT-410-502/16/MK

Decyzja nr RKT-12/2017

Stosownie do art. 33 ust. 6 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. Dz.U. z 2017r. poz. 229 ze zm.) po przeprowadzeniu wszczętego z urzędu postępowania antymonopolowego przeciwko Polskiemu Związkowi Pracodawców - Usługodawców Rolnych w Myślęcinku, w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów:

1. Na podstawie art. 10 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów **uznaje się** za praktykę ograniczającą konkurencję zawarcie przez Polski Związek Pracodawców - Usługodawców Rolnych w Myślęcinku, porozumienia ograniczającego konkurencję na krajowym rynku świadczenia usług rolniczych, polegającego na ustalaniu cen, poprzez coroczne opracowywanie przez ww. Związek od 2012 roku dokumentu zawierającego wysokość cen za usługi rolnicze świadczone przez jego członków, co stanowi porozumienie ograniczające konkurencję, o jakim mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów na powyżej wskazanym rynku.

2. Na podstawie art. 106 ust. 1 pkt 1 oraz art. 106 ust. 6 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów **nakłada się**, z tytułu naruszenia zakazu, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy, w zakresie opisanym w punkcie 1 sentencji niniejszej decyzji, **karę pieniężną** na Polski Związek Pracodawców - Usługodawców Rolnych w Myślęcinku, w wysokości 5.500 PLN (pięć tysięcy pięćset złotych) płatną do budżetu państwa, stanowiącą równowartość około 1.243,20 euro (słownie: tysiąc dwieście czterdzieści trzy euro dwadzieścia eurocentów).

3. Na podstawie art. 77 ust. 1 w związku z art. 80 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz na podstawie art. 263 § 1 i art. 264 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz.U z 2016r. poz. 23 ze zm.) w związku z art. 83 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, **postanawia się obciążyć** Polski Związek Pracodawców - Usługodawców Rolnych w Myślęcinku kosztami opisanego w punkcie 1 sentencji niniejszej decyzji postępowania w wysokości 49 PLN (słownie: czterdzieści dziewięć złotych) oraz **zobowiązuje się** tego przedsiębiorcę do ich zwrotu na rzecz Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w terminie 14 dni od daty uprawomocnienia się decyzji.

Uzasadnienie

Na skutek przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego, w dniu 07.12.2016r. (dowód: karty od nr 2 do nr 7) zostało w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (zwany dalej: Prezesem Urzędu) wszczęte z urzędu postępowanie antymonopolowe w związku z podejrzeniem zawarcia przez Polski Związek Pracodawców-Uslugodawców Rolnych w Myślęcinku (zwany dalej: Związkiem) porozumienia ograniczającego konkurencję na krajowym rynku świadczenia usług rolniczych, polegającego na ustalaniu cen, poprzez coroczne opracowywanie przez Związek od 2012 roku dokumentu zawierającego wysokość cen za usługi rolnicze świadczone przez jego członków, co mogło stanowić porozumienie ograniczające konkurencję, o jakim mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Postanowieniem nr 2 z tego samego dnia (dowód: karta nr 10) zaliczono w poczet materiału dowodowego informacje i dokumenty zgromadzone w toku postępowania wyjaśniającego poprzedzającego wszczęcie niniejszego postępowania (dowód: karty od nr 13 do nr 252). Z kolei postanowieniem nr 3 z dnia 07.12.2016r. (dowód: karty od nr 11 do nr 12) ograniczono z urzędu prawo wglądu do materiału dowodowego akt tej sprawy w zakresie kopii faktur i rachunków przekazanych w toku postępowania przez członków Związku. W odpowiedzi na postanowienie o wszczęciu postępowania, Związek pismem z dnia 10.01.2017r. otrzymanym w dniu 18.01.2017r. (dowód: karta nr 257) ustosunkował się w następujący sposób do wszczęcia postępowania w niniejszej sprawie.

Związek podtrzymał swoje wcześniejsze wyjaśnienia oraz ponownie oświadczył, że jego celem nie była zмова cenowa lub inne działania zmierzające do zawarcia porozumienia cenowego. Każdy z członków stosuje własne, samodzielnie ustalone przez siebie ceny usług rolniczych. Ceny te nie były nigdy przedmiotem zainteresowania Związku. Jednak wobec wszczęcia przez Prezesa Urzędu postępowania antymonopolowego w tej sprawie, Zarząd Związku uchwałą z dnia 09.01.2017r. postanowił w terminie 3 dni od dnia jej podjęcia, na trwale usunąć opracowanie pt: „Orientacyjne ceny usług rolniczych ogłoszone przez Polski Związek Pracodawców-Uslugodawców Rolnych w 2016r.” ze strony internetowej www.uslugirolne.pl.

Związek nie miał świadomości, że publikacja informacji o cenach na jego stronie internetowej może naruszać przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Tym samym jego zamiarem nie było zawieranie jakichkolwiek porozumień ograniczających konkurencję.

Ponadto w piśmie z dnia 10.01.2017r. (dowód: karta nr 257) Związek złożył wniosek o wydanie w tej sprawie decyzji na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, uzasadniając to zobowiązaniem do nie opracowywania w przyszłości żadnych dokumentów zawierających ceny za usługi rolnicze.

W odpowiedzi na ww. wniosek, w imieniu Prezesa Urzędu pismem z dnia 01.03.2017r. poinformowano Związek, że na ówczesnym etapie postępowania i w związku z poczynionymi w jego toku ustaleniami, nie przewiduje się uwzględnienia przedmiotowego zobowiązania. Szczegółowe uzasadnienie powyższego stanowiska zostanie zaprezentowane w decyzji administracyjnej kończącej postępowanie w sprawie praktyki ograniczającej konkurencję od której będzie przysługiwało odwołanie. Ponadto poinformowano przedsiębiorcę, że na stronie internetowej Urzędu (https://uokik.gov.pl/wyjasnienia_i_wytyczne.php), zamieszczone są „Wyjaśnienia w sprawie wydawania decyzji zobowiązującej w sprawach praktyk ograniczających konkurencję oraz praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów”.

Pismem z dnia 07.09.2017r. zostało przesłane Związkowi Szczegółowe Uzasadnienie Zarzutów (dowód: karty od nr 272 do nr 283). W ustosunkowaniu się do ww. pisma Związek pismem z dnia 22.09.2017r. (dowód: karty od nr 284 do nr 286) podtrzymał swoje dotychczasowe wyjaśnienia i podkreślił, że jego celem nie było zawieranie zmywy cenowej lub też prowadzenie jakichkolwiek innych działań zmierzających do zawarcia porozumienia cenowego. Wyrazem postawy Związku było złożenie w dniu 10.01.2017r. wniosku o wydanie w tej sprawie decyzji na podstawie art. 12 ust.1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Zdaniem Związku jego działania nie były nakierowane na naruszenie zasad konkurencji albowiem dokument zawierający orientacyjne ceny usług rolniczych nie miał charakteru obowiązującego dla jego członków, a jedynie pogładowy. Nie prowadzono żadnych działań informacyjnych, kontrolnych itp. co do ewentualnego stosowania cen wynikających z cennika przez jego członków. Udział Związku w rynku usług rolniczych jest znacznie poniżej 10%. Dowodzi to niewielkiej możliwości jego oddziaływania na ten rynek. Istotna jest również sytuacja na rynku usług rolniczych w kraju, gdzie znaczna część usług jest wykonywana przez podmioty niezarejestrowane, w tym rolników indywidualnych, których działalność nie generuje kosztów pośrednich i obciążeń publiczno-prawnych. Istotne znaczenie ma również fakt, że żaden z członków Związku nie wykonuje wszystkich usług zawartych w cenniku, a jedynie niektóre z nich. Zatem konkurowanie usługodawcy zbierającego buraki z prasującym słomę lub świadczącym usługę suszenia ziarna jest po prostu niemożliwe. Koszty transportu maszyn, koszty dojazdu i zakwaterowania oraz inne wyżej wskazane obciążenia ekonomiczne wykluczają z zasady możliwość konkurowania na znaczne odległości przy podobnych usługach. Z uwagi na małą mobilność usług podobnych na większą odległość z uwagi na dodatkowe koszty, trudno wyobrazić sobie konkurencję usługodawców z odległych rejonów.

Związek podkreślił, że publikacja cennika wynikała z zapytań różnych podmiotów o wysokość cen. Jego opublikowanie znacznie ograniczyło ilość napływających pytań. Po zaprzestaniu publikacji Związek ponownie otrzymuje pytania w tym zakresie. Dlatego też przy tak dużej różnorodności i istnieniu obiektywnych barier, nieuzasadnione jest twierdzenie zawarte w Szczegółowym Uzasadnieniu Zarzutu, że z powodu cennika ceny usług mogły być wyższe, niż w przypadku „braku koordynacji”. Powyższe argumenty zdaniem Związku ujawniają brak zamiaru z jego strony do ograniczenia konkurencji pomiędzy członkami, czy też intencję osiągnięcia wspólnego poziomu cen.

Pismem z dnia 31.10.2017r. (dowód: karta nr 292) Związek został poinformowany o zakończeniu zbierania materiału dowodowego oraz o możliwości zapoznania się z aktami sprawy, z którego to prawa skorzystał.

Prezes Urzędu ustalił, co następuje:

Jak ustalił Prezes Urzędu, Związek co najmniej od 2012r. do 2016r. opracowywał ceny usług rolniczych, które były następnie zamieszczane na jego stronie internetowej.

Mianowicie w toku postępowania wyjaśniającego poprzedzającego wszczęcie niniejszego postępowania, Związek na wezwanie Prezesa Urzędu, przekazał kopię dokumentu pt. „Orientacyjne ceny usług rolniczych ogłoszone przez Polski Związek Pracodawców - Usługodawców Rolnych w 2016r.” (dowód: karta nr 249). W podtytule tego dokumentu zapisano; „Przedstawione ceny usług rolniczych są cenami orientacyjnymi netto i mają wyłącznie poglądowy charakter. Polski Związek Pracodawców - Usługodawców Rolnych w żaden sposób nie obliguje do ich stosowania członków Związku oraz innych podmiotów świadczących usługi rolnicze”. Cennik ten został zamieszczony również na stronie internetowej Związku i zawierał następujące pozycje i ceny:

Nazwa usługi	Jednostka	Cena usługi (PLN 2016 - cena netto przy koszcie paliwa z dnia 07.03.2016r.)
PRACE POLOWE		
orka	ha	300 (z p.)
siew siewnikiem zbożowym	ha	170 (z p.)
siew siewnikiem punktowym (buraki z podsiewem nawozu i kukurydza)	ha	140 (z p.)
ZBIÓR ZBÓŻ		
zbiór kombajnem zbożowym	ha	270 (b.p.)
zbiór kukurydzy kombajnem zbożowym	ha	290 (b.p.)
suszenie ziarna	1 tona wysuszona o 1%	10 (z p.)
zwijanie słomy prasą rolującą	1 balot (od śr. 150 cm)	17 (z p.)
zbiór słomy prasą wielkogabarytową	1 balot (do 350 kg)	27 (z p.)
TRANSPORT		
prace załadunkowe ładowarki rolniczej	h	130 (z p.)



ciągnik+1 przyczepa do 16 t.	h	190 (z p.)
ZBIÓR ZIELONEK I KUKURYDZY		
koszenie kosiarką	ha	130 (z p.)
zbiór zielonek sieczkarnią samojezdną	ha	220 (b p.)
zbiór kukurydzy sieczkarnią samojezdną na kiszonkę	ha	290 (b p.)
zbiór sianokiszonki przyczepą samozbierającą	h (do 50m3)	350 (z p.)
zwijanie bel sianokiszonki z foliowaniem	1 balot (śr. 120 cm)	50 (z p.)
kiszenie w rękawie ziarna, wystodków i zielonek	t	28 (z r. i p.)
ZBIÓR OKOPOWYCH		
zbiór buraków kombajnem samojezdnym wraz z pryzmowaniem	ha	970 (z p.)
doczyszczanie i zatadunek buraków cukrowych	t	5,60 (z p.)
INNE		
oprysk opryskiwaczem samojezdnym	ha	70 (z p.)
oprysk opryskiwaczem samojezdnym o wysokim prześwicie	ha	90 (z p.)
rozsiew wapna (rozzutnik 16t)	t	200 (z p.)
rozzut obornika (rozzutnik 16t)	t	200 (z p.)
gniecenie ziarna i zakiszenie go w rękawie foliowym	t	60 (z p.)

Objaśnienia:

z p. - z paliwem

b p. - bez paliwa

z r. i p. - z rękawem i paliwem

Z powyższego wynika, że za wykonanie każdej z ww. usług cennik przewidywał cenę w określonej wysokości.

Jak wynika z wyjaśnień Związku zawartych w piśmie z dnia 09.05.2016r. (dowód: karta nr 245), powyższy cennik został ustalony podczas roboczego spotkania członków Związku w Strykowie w dniu 07.03.2016r. w trakcie targów rolnych. Potwierdza to protokół z tego spotkania (dowód: karta nr 246). Następnie cennik został w dniu 04.04.2016r. zamieszczony na stronie internetowej Związku (tj. www.uslugirolne.pl), gdzie widniał do dnia 11.01.2017r.



Z treści protokołu ze spotkania członków Związku (dowód: karta nr 246), na którym ustalono ww. cennik wynika, że kwestia ta była pierwszym tematem spotkania (punkt 3 ww. protokołu). Członkom Związku została przedstawiona korespondencja z Urzędem w tej sprawie i informacja, że opracowanie cennika może zostać uznane za znowę cenową. W dalszej części spotkania odbyła się dyskusja, czy i w jaki sposób nadal publikować informacje o cenach usług. Jak wynika z protokołu, członkowie spotkania ustalili, że skoro każdy z nich stosuje własne ceny i są one zróżnicowane, to nie ma powodu, aby ogólna informacja o cenach nie ukazała się. Zebrani ustalili, że kolejne publikacje powinny opierać się na średnich cenach rynkowych oraz, że nagłówek powinien wskazywać, że są to ceny orientacyjne, a cennik nikogo nie obliguje do jego stosowania. Opracowanie treści nagłówka zlecono radcy prawnemu Związku. Dalej w drodze dyskusji określono ceny usług rolniczych przypisanych do poszczególnych typów usług.

Jak ustalono w toku postępowania, podobne cenniki były również opracowywane w latach wcześniejszych.

Mianowicie w dniu 17.08.2015r. tj. w dacie wszczęcia postępowania wyjaśniającego w tej sprawie, na stronie internetowej Związku (<http://uslugirolne.pl/cennik-uslug,pl,4.html>) - kopia cennika z w aktach sprawy; dowód: karty od nr 14 do nr 17 oraz karta nr 43) zamieszczony był cennik na 2015r. Na jego pierwszej stronie, u góry na środku, zamieszczona była następująca treść: „Ceny netto wybranych usług sugerowanych przez PZPUR w 2015r. Polski Związek Pracodawców - Usługodawców Rolnych przyjął następujące, bazowe ceny usług rolniczych w 2015 roku. Cennik stanowi podstawę do wyceny usług świadczonych przez firmy będące członkami PZPUR oraz sugerowany jest innym podmiotom świadczącym usługi dla rolnictwa na terenie Polski”. Z treści cennika wynika, że cennik z 2015r. podobnie jak cennik na 2016r. zawierał wyszczególnienie usług rolniczych oraz stawki opłat za te usługi.

W toku postępowania wyjaśniającego w tej sprawie Związek, w dn. 28.08.2015r. przekazał również kopie opracowanych cenników na rok: 2014r. (dowód: karta nr 44), 2013r. (dowód: karty nr 45 i 46) i 2012r. (dowód: karty nr 47 i 48). Cenniki te zawierały takie same tytuły co cennik na 2015r., wyszczególnienie wybranych usług rolniczych oraz jednostkowe ceny za te usługi.

Z wyjaśnień Związku wynika (dowód: karta nr 93), że cenniki - informacja o cenach za usługi rolnicze była sporządzana od wielu lat na spotkaniach członków Związku. W przypadku jeśli nie dochodziło do spotkania, ustalanie cen odbywało się drogą elektroniczną. Uczestnictwo w konsultacjach cennika nie było obowiązkowe i brała w nich udział tylko część członków. Związek zajmował się ustalaniem cen najczęściej podczas spotkań poświęconych również innym tematom. W przypadku ustaleń dokonywanych drogą korespondencyjną przyjmowane ceny, były średnimi cenami z nadesłanych przez członków propozycji.

Przykładowo cennik na 2015r. został ustalony podczas roboczego spotkania na targach w Łodzi w dniu 20.02.2015r. Ze spotkania tego została sporządzona w dniu 20.02.2015r. notatka (dowód: karta nr 97). Z punktu 6 ww. notatki wynika, że członkowie ustalili cennik usług rolniczych na rok 2015r. Ustalenia z tego spotkania zostały potwierdzone w e-mailu Prezesa Związku do jego członków z dnia 06.03.2015r., którym przesłano również papierową wersję cennika (dowód: karty nr 95 i 96).

Z kolei wcześniej obowiązujący cennik tj. na 2014r. został ustalony podczas roboczego spotkania w Lubowie w siedzibie jednego z członków Związku w dniu 09.10.2013r.



Z powyższego spotkania nie został sporządzony protokół. Jednak jak ustalił Prezes Urzędu informacja z tego spotkania zamieszczona została na stronie internetowej Związku (dowód: karta nr 18). Z informacji wynika, że przedmiotem spotkania było m.in. omówienie cennika na 2014r.

Natomiast cennik na 2013r. był konsultowany drogą korespondencyjną. Na dowód powyższego Związek przelał kopię e-maila Prezesa Związku zawierającego wytyczne dla członków w sprawie przesyłania swoich propozycji cen (dowód: karty od nr 98 i 99). Z treści ww. e-maila wynika, że członkowie Związku mieli zaproponować - zasugerować ceny podmiotom wykonującym usługi rolnicze, które powinny zabezpieczać ich interesy, a jednocześnie być realne rynkowo i uwzględniać stronę kosztową. Do ww. e-maila dołączona była tabelka, w której wyszczególniono usługi rolnicze, ceny zaproponowane przez Związek przy cenie paliwa obowiązującej w 10.04.2012r. oraz zamieszczono kolumnę, w której członkowie Związku mieli zaproponować swoją cenę.

Podobnie cennik na 2012r. był konsultowany drogą korespondencyjną, na dowód czego Związek przelał skan e-maila z dnia 03.04.2012r. (dowód: karty od nr 100 do nr 101). Pismo to zawiera również prośbę o przekazanie propozycji cen na usługi rolnicze w 2012r., które są przez danego członka wykonywane, do biura Związku.

Z powyższego wynika, że cenniki były opracowywane w ramach Związku w drodze uzgodnień drogą korespondencyjną, e-mailową lub w trakcie osobistych spotkań pomiędzy jego członkami np. w trakcie targów, czy też w siedzibie przedsiębiorcy będącego członkiem Związku. Nie były natomiast zatwierdzane uchwałami jego organów. Następnie po dokonaniu ustaleń były one przesyłane jego członkom oraz zamieszczane na stronie internetowej Związku.

Tytuły cenników wskazują, iż zawierały one ceny bazowe, które miały służyć do wyceny usług rolniczych świadczonych przez członków Związku. Były one również sugerowane innym podmiotom świadczącym tego rodzaju usługi na terenie Polski.

Oznacza to, że w analizowanej sprawie cenniki nie były co prawda zatwierdzone do stosowania uchwałą, jednakże ich opracowanie miało na celu wskazanie wysokości stawek (cen) za usługi rolnicze członkom Związku w roku, na który zostały opracowane, a także innym podmiotom wykonującym w kraju tego rodzaju usługi.

Prezes Urzędu zważył, co następuje:

Interes publiczno-prawny

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów Prezes Urzędu podejmuje działania w przypadku podejrzenia naruszenia przez przedsiębiorców interesu publicznego. Celem tej ustawy jest ochrona konkurencji jako mechanizmu regulującego sposób funkcjonowania gospodarki. Jak to ponadto wskazał w jednym ze swoich wyroków Sąd Najwyższy (wyrok z dnia 5 czerwca 2008r. sygn. akt III SK 40/07) ustawa ta chroni bowiem istnienie mechanizmu konkurencji jako optymalnego sposobu podziału dóbr w społecznej gospodarce rynkowej, zatem każde działanie wymierzone w ten mechanizm godzi w interes publiczny.



Wobec powyższego warunkiem niezbędnym do oceny działania danego przedsiębiorcy w świetle ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, jest wykazanie, iż jego działania naruszyły interes publicznoprawny. W ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów brak jest definicji ustawowej, co należy rozumieć poprzez interes publicznoprawny. Jednakże na tle dotychczasowego orzecznictwa antymonopolowego, wykształconego co prawda w czasie obowiązywania poprzedniej ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, ale zachowującego swoją aktualność również obecnie, utrwalił się pogląd, iż naruszenie interesu publicznoprawnego ma miejsce wówczas, gdy działaniami, będącymi przedmiotem postępowania, zagrożony jest interes ogólnospołeczny, co może mieć miejsce m.in. wówczas, gdy skutkiem określonych sprzecznych z przepisami ustawy działań, dotknięty jest szerszy krąg uczestników rynku¹. Przykładowo należy wskazać na wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29.05.2001r. (sygn. akt I CKN 1217/98), w którym to wyroku Sąd uznał, że ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów ma służyć ochronie interesu ogólnospołecznego (publicznego) polegającego na zapewnieniu właściwych warunków funkcjonowania rynku gospodarczego, tj. prowadzenia przez przedsiębiorców działalności w warunkach konkurencji oraz możliwości swobodnego podejmowania decyzji, co do warunków prowadzenia tej działalności. Rynek taki może jednak funkcjonować prawidłowo tylko, jeśli zapewnione są warunki powstania i rozwoju konkurencji. Jedynie w warunkach niezakłóconej konkurencji, przedsiębiorcy i konsumenci mają gwarancję realizacji konstytucyjnej wolności gospodarczej i ochrony swoich praw. Istotą bowiem konkurencji jest współzawodnictwo przedsiębiorców w celu uzyskania przewagi na rynku, pozwalającej na osiągnięcie maksymalnych korzyści ekonomicznych ze sprzedaży towarów i usług, oraz maksymalne zaspokojenie potrzeb konsumentów przy jak najniższej cenie. Decyduje o tym wolne i nieskrępowane działanie mechanizmów rynkowych, w tym zapewnienie możliwości swobodnego podejmowania decyzji. Natomiast wszelkie formy uzgodnionych działań przedsiębiorców, których celem lub skutkiem jest ograniczenie konkurencji, stanowią naruszenie przepisów ustawy. Tym samym ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów chroni konkurencję jako zjawisko o charakterze instytucjonalnym.

Ponadto na tle obowiązującego orzecznictwa antymonopolowego², należy uznać, iż naruszenie interesu publicznoprawnego ma miejsce wówczas, gdy działaniami będącymi przedmiotem postępowania antymonopolowego zagrożony jest interes ogólnospołeczny, choć ma miejsce także wtedy, gdy skutkami działań sprzecznych z przepisami prawa antymonopolowego, dotknięty jest szerszy krąg uczestników rynku lub, gdy działania te wywołują niekorzystne zjawiska na rynku. W tym kontekście oznacza to, iż dobrem chronionym przez przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów jest samo istnienie konkurencji jako atmosfery, w jakiej prowadzona jest działalność gospodarcza na rynku, gdyż w interesie publicznym leży istnienie i rozwój konkurencji na wszystkich rynkach właściwych. Stąd też działania ograniczające powstanie lub rozwój konkurencji, lub też działania wskazujące na zagrożenie dla funkcjonowania rynku są praktykami niepożądanymi i naruszają interes publicznoprawny.

W okolicznościach niniejszej sprawy oznacza to, iż warunkiem niezbędnym do oceny, czy działania Związku mogły naruszyć przepisy ustawy, jest wykazanie, iż mogły naruszyć interes publicznoprawny.

¹E. Modzelewska-Wąchał, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Wyd. Twigger, Warszawa 2002 r., str. 13.

² Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 05.06.2008r. III CKN 40/07.



Powodem wszczęcia niniejszego postępowania było podejrzenie zawarcia przez Związek porozumienia ograniczającego konkurencję na krajowym rynku świadczenia usług rolniczych, polegającego na ustalaniu cen, poprzez coroczne opracowywanie przez Związek od 2012 roku dokumentu zawierającego wysokość cen za usługi rolnicze świadczone przez jego członków, co mogło stanowić porozumienie ograniczające konkurencję, o jakim mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów na powyżej wskazanym rynku.

Na skutek ustalenia przez Związek cennika na ww. usługi, mogły być one wykonywane przez jego członków po cenach wyższych niż w przypadku braku koordynacji pomiędzy nimi.

U podstaw zakazu zawierania porozumień ograniczających konkurencję leży postulat samodzielności rynkowej przedsiębiorców, z którego wynika zakaz nawiązywania wszelkich kontaktów, których celem lub skutkiem jest ograniczenie konkurencji na rynku właściwym. Ustalanie cen o określonej wielkości, pomiędzy potencjalnymi lub rzeczywistymi konkurentami, jest postacią typowego porozumienia cenowego, którego skutkiem może być ograniczenie konkurencji cenowej pomiędzy podmiotami działającymi na tym samym szczeblu obrotu. Stosowanie przez przedsiębiorców cen o ustalonej wysokości, powoduje ograniczenie konkurencji cenowej pomiędzy konkurentami, którzy mogą nie pobierać za swoje usługi cen niższych niż wynikające z cennika.

Horyzontalne porozumienia cenowe zaliczają się do najcięższych naruszeń konkurencji, gdyż zazwyczaj wywołują niekorzystne działania na rynku, zniekształcając ten rynek, ograniczając albo eliminując na nim konkurencję. Działania te naruszają zatem interes ogólnospołeczny³.

Ustalanie pomiędzy konkurentami cen o określonej wysokości co do zasady podnosi poziom cen stosowanych na rynku oraz zwiększa koszty po stronie osób nabywających usługi uczestników porozumienia tj. podmiotów korzystających z usług Związku, co w ostatecznym rachunku może godzić w interes tych podmiotów, w tym konsumentów.

Działania te mogą więc naruszyć interes ogólnospołeczny. Tym samym ingerencja Prezesa Urzędu w celu wyeliminowania z rynku zarzucanej praktyki naruszającej przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, była w pełni uzasadniona.

W związku z powyższym w niniejszej sprawie przesłanka ta została spełniona.

Określenie zarzutu

Przedmiotem niniejszego postępowania jest ocena, czy coroczne opracowywanie oraz publikowanie przez Związek od 2012 roku dokumentu zawierającego wysokość cen za usługi rolnicze świadczone przez jego członków, może stanowić porozumienie ograniczające konkurencję, o jakim mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów na krajowym rynku świadczenia usług rolniczych.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy, zakazane są porozumienia przedsiębiorców, których celem lub skutkiem jest wyeliminowanie, ograniczenie lub naruszenie w inny sposób

³ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 lipca 2003r. (sygn. akt I CKN 496/01).

konkurencji na rynku właściwym, polegające w szczególności na ustalaniu, bezpośrednio lub pośrednio, cen i innych warunków zakupu lub sprzedaży towarów.

Tym samym elementami niezbędnymi do stwierdzenia naruszenia przez Związek art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów jest:

- wykazanie posiadania przez Związek statusu przedsiębiorcy,
- wyznaczenie rynku właściwego w tej sprawie w ujęciu produktowym oraz geograficznym,
- wykazanie, że jego działania mogą świadczyć o zawarciu niedozwolonego porozumienia, którego celem i/lub skutkiem było ograniczenie konkurencji na rynku.

Status przedsiębiorcy

Zgodnie z art. 4 pkt 1 ppkt d ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, przez przedsiębiorcę rozumie się m.in. związek przedsiębiorców. Natomiast zgodnie z art. 4 pkt 2 ww. ustawy, przez związki przedsiębiorców rozumie się izby, zrzeszenia i inne organizacje zrzeszające przedsiębiorców, o których mowa w art. 4 pkt 1 tej ustawy, jak i związki tych organizacji. Związki przedsiębiorców mogą być tworzone w różnych celach np.: ekonomicznym, zawodowym, czy też kulturalnym oraz mogą przybrać dowolną formę organizacyjno-prawną. Związkiem może być np. zrzeszenie, izba gospodarcza, organizacja samorządowa, samorzady zawodowe, cechy i izby rzemieślnicze, czy też stowarzyszenia działające na podstawie ustawy z dnia 7 kwietnia 1989r. - Prawo o stowarzyszeniach (t.j. Dz.U. z 2017r. poz. 210).

Związkiem przedsiębiorców jest m.in. związek osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej. Za przedsiębiorcę w rozumieniu art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t.j. Dz.U. z 2016r. poz. 1826 ze zm.) należy rozumieć osobę fizyczną, osobę prawną i jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną, której ustawa przyznaje zdolność prawną - wykonującą we własnym imieniu działalność gospodarczą. Z kolei w myśl art. 2 tej ustawy, działalność gospodarcza to zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły. Od strony funkcjonalnej przedsiębiorcę, o którym mowa w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej cechuje zatem prowadzenie działalności gospodarczej. Wśród rodzajów działalności gospodarczej wyróżnia się zaś działalność wytwórczą, budowlaną, handlową, usługową, poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż.

Polski Związek Pracodawców - Usługodawców Rolnych w Myślęcinku jest wpisany do Krajowego Rejestru Sądowego, Rejestru Stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz publicznych zakładów opieki zdrowotnej prowadzonego przez Sąd Rejonowy w Bydgoszczy, XIII Wydział Gospodarczy pod nr 0000222890 (dowód: karty od nr 23 do nr 28). Tym samym posiada osobowość prawną.

Zgodnie z § 1 Statutu (dowód: karty od nr 29 do nr 39), Związek jest organizacją społeczno-zawodową skupiającą przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie szeroko pojętych usług na rzecz gospodarki rolnej i przetwórstwa płodów rolnych,



będących jednocześnie pracodawcami - zarówno osobami fizycznymi, osobami fizycznymi działającymi w formie spółek cywilnych, jak też osobami prawnymi. Działa na podstawie przepisów ustawy o organizacjach pracodawców w interesie i na rzecz swoich członków, ich środowisk oraz rozwiązywania problemów polskiego rolnictwa i jego otoczenia. Terenem jego działania jest obszar RP.

Do celów Związku zgodnie z § 8 Statutu (dowód: karta nr 30) należy m.in.:

- ochrona praw i reprezentowanie interesów zrzeszonych członków,
- podejmowanie wspólnych działań w zakresie strategii rynkowej, w szczególności ochrony przed nierzetelnymi usługobiorcami oraz nieuczciwą konkurencją w branży usług rolnych,
- propagowanie zasad etyki zawodowej pracodawców, dobrych obyczajów gospodarczych oraz upowszechnianie przykładów pozytywnych postaw,
- integracja środowiska pracodawców będących usługodawcami rolnymi.

Powyższe cele Związek zamierza osiągnąć poprzez np. organizowanie wymiany doświadczeń gospodarczych pomiędzy jego członkami, pozyskiwanie i udostępnianie członkom bezpośrednich i bieżących informacji gospodarczych i prawno-organizacyjnych istotnych dla działalności członków, organizowanie i prowadzenie dla członków doradztwa, szkoleń oraz badań i prognozowania rynku.

W myśl § 10 - § 12 Statutu (dowód: karta nr 31) członkowie dzielą się na zwyczajnych i wspierających. Członkiem zwyczajnym może być każdy przedsiębiorca będący pracodawcą i świadczący wszelkiego rodzaju usługi na rzecz rolnictwa, w szczególności przy użyciu maszyn rolniczych. Natomiast członkiem wspierającym może być osoba fizyczna lub prawna, która zadeklaruje udzielanie regularnej pomocy w dowolnej formie na rzecz Związku.

W myśl § 14 Statutu (dowód: karta nr 31) członek zobowiązany jest m.in. do stosowania się do postanowień Statutu i uchwał organów Związku, realizowania jego celów i zadań, prowadzenia działalności gospodarczej w sposób rzetelny i etyczny.

Zgodnie z § 17 Statutu (dowód: karta nr 32) Związek może zawiesić członka w jego prawach, gdy działa na jego szkodę.

Organami Związku są Walne Zgromadzenie Członków, Zarząd i Komisja Rewizyjna. Najwyższą jego władzą jest Walne Zgromadzenie Członków.

Do kompetencji Walnego Zgromadzenia należy zgodnie z § 29 Statutu (dowód: karta nr 33) m.in., uchwalenie Statutu i jego zmian, zatwierdzenie sprawozdań Zarządu z jego działalności, ocena działalności Związku oraz jego organów, udzielenie tym organom absolutorium, wybór Prezesa, który jest jednocześnie Prezesem Zarządu oraz wybór Zarządu i Komisji Rewizyjnej. W skład Walnego Zgromadzenia wchodzi członkowie Związku.

Do kompetencji Zarządu należy m.in. zgodnie § 48 Statutu (dowód: karta nr 35) decydowanie o wszystkich sprawach dotyczących Związku i jego działalności, nie zastrzeżonych do wyłącznej kompetencji Walnego Zgromadzenia lub Komisji Rewizyjnej. W skład Zarządu wchodzi m.in. prezes i wiceprezesi.

Uchwały Zarządu podejmowane są zwykłą większością głosów, przy obecności co najmniej połowy jego składu.

Z wyjaśnień Związku wynika, że nie uczestniczy on w żaden sposób w zawieraniu oraz realizowaniu umów pomiędzy członkami, a ich klientami. Usługa jest realizowana na podstawie ceny uzgodnionej pomiędzy przedsiębiorcą, a klientem. Członkowie nie odprowadzają na jego rzecz żadnych środków finansowych z tytułu wykonywanych usług. Zgodnie z § 59 Statutu (dowód: karta nr 36), majątek Związku powstaje ze składek członkowskich, darowizn, spadków i zapisów oraz dochodów z jego majątku. W piśmie z dnia 02.11.2015r. (dowód: karta nr 93) Związek wyjaśnił, że nie posiada majątku, z którego mógłby osiągać jakiegokolwiek dochody i utrzymuje się wyłącznie ze składek członkowskich (200 zł miesięcznie od członka zwyczajnego i 50 zł miesięcznie od członka wspierającego).

Związek posiada obecnie 24 członków (dowód: karty od nr 40 do nr 41) i nie gromadzi informacji w zakresie prowadzenia przez nich działalności gospodarczej.

Z informacji zamieszczonych w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej oraz KRS-ie, wynika, że przynajmniej część z jego członków, prowadzi własną działalność gospodarczą jako spółki prawa handlowego, czy też osoby fizyczne świadczące usługi rolnicze (dowód: karty od nr 57 do nr 82). Są to głównie przedsiębiorcy z województwa wielkopolskiego i kujawsko-pomorskiego. Pojedynczy członkowie mają swoje siedziby w województwach zachodnio-pomorskim, dolnośląskim, opolskim i śląskim. Przedsiębiorcy świadczą swoje usługi na podstawie umowy ustnej lub pisemnej, a za wykonaną usługę wystawiają faktury.

Jak wynika z informacji uzyskanych od członków Związku, pobierają oni od swoich klientów opłaty za wykonane usługi. Dowodem na powyższe są kopie przekazanych przez nich przykładowych faktur (dowód: np. karty od nr 87 do nr 89; od nr 126 do nr 131; od nr 138 do nr 156; od nr 160 do nr 177; od nr 190 do nr 205; od nr 208 do nr 230; od nr 234 do nr 239). Tym samym działalność tych członków jest wykonywana w celach zarobkowych, w sposób zorganizowany i ciągły.

Wobec powyższego członkowie Związku są przedsiębiorcami w rozumieniu przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, a Związek jest związkiem przedsiębiorców, o jakim mowa w art. 4 pkt 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Należy przy tym zaznaczyć, że zgodnie z orzeczeniem Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w wyroku z dnia 22.10.2001r. (sygn. akt XVII Ama 123/00) związkami przedsiębiorców są zrzeszenia grupujące obok przedsiębiorców, także osoby nie mające takiego statusu. W wyroku tym Sąd orzekł bowiem, że poprzez związek przedsiębiorców należy rozumieć wszystkie związki przedsiębiorców, a nie tylko te, które zrzeszają wyłącznie przedsiębiorców.

Stąd też Związek posiada status przedsiębiorcy w rozumieniu art. 4 pkt 1 ppkt d ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, a jego działalność może podlegać ocenie w świetle art. 6 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy.

Rynek właściwy

Zgodnie z art. 4 pkt 9 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów rynek właściwy to rynek towarów, które ze względu na ich przeznaczenie, cenę oraz właściwości, w tym



jakość, są uznawane przez ich nabywców za substytuty oraz są oferowane na obszarze, na którym, ze względu na ich rodzaj i właściwości, istnienie barier dostępu do rynku, preferencje konsumentów, znaczące różnice cen i koszty transportu, panują zbliżone warunki konkurencji.

Tym samym do wyznaczenia rynku właściwego konieczne jest jego zdefiniowanie pod względem produktowym oraz geograficznym.

Rynek właściwy produktowo obejmuje wszystkie towary, które służą zaspokajaniu tych samych potrzeb nabywców, mają zbliżone właściwości, podobne ceny i reprezentują podobny poziom jakości. Pojęcie towarów obejmuje natomiast rzeczy, również energię, papiery wartościowe i inne prawa majątkowe, usługi, a także roboty budowlane (art. 4 pkt 7 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów).

Niniejsze postępowanie dotyczy ustalania przez Związek stawek opłat za takie usługi rolnicze jak np.:

- prace polowe,
- zbiór zbóż,
- transport,
- zbiór zielonek i kukurydzy,
- zbiór okopowych,
- oprysk opryskiwaczem samojezdnym,
- oprysk opryskiwaczem samojezdnym szcudłowym kukurydzy,
- rozsiew wapna,
- rozrzut obornika,
- gniecenie ziarna i zakiszanie go w rękawie foliowym.

Powyższe usługi ze względu na swoją specyfikę nie posiadają substytutów na rynku. Nie są one również względem siebie substytucyjne. Członkowie Związku w różnym zakresie świadczą poszczególne usługi rolnicze. Jednakże pomimo tego, że rynek właściwy definiowany jest zwykle przez organy ochrony konkurencji i konsumentów dosyć wąsko, tak aby został zidentyfikowany poziom konkurencji na rynku, to w niniejszej sprawie Prezes Urzędu stanął na stanowisku, że na potrzeby oceny zawartego porozumienia, uzasadnione jest uznanie powyższych usług za jeden rynek produktowy, a traktowanie każdej z nich jako odrębnego rynku byłoby nieuprawione.

Podobnie jest traktowany jako całość np. rynek usług napraw samochodów, usług fryzjerskich, czy też weterynaryjnych, chociaż podmioty działające na tych rynkach mogą świadczyć wszystkie lub też część z tego rodzaju usług, które nie są dla siebie substytucyjne (np. przeglądy techniczne, wulkanizacja opon, lakierowanie samochodów i ich naprawa; usługi fryzjerskie damskie i/lub męskie; usługi weterynaryjne dla zwierząt egzotycznych, domowych i hodowlanych).

Dlatego też z racji tego, że członkowie Związku w drodze uzgodnień ustalali ceny na poszczególne usługi rolnicze wskazane w cennikach, rozpoczęcie świadczenia innej usługi rolniczej wiąże się co najwyżej z zakupem lub też wynajęciem nowej maszyny, można uznać ww. usługi za jeden rynek produktowy i nie ma konieczności dokonywania dalszej segmentacji tego rynku.

Stąd też Prezes Urzędu uznał, iż dla potrzeb niniejszego postępowania uzasadnione jest przyjęcie, że poszczególne usługi rolnicze wskazane w cennikach, stanowią jeden rynek produktowy.

Dlatego też za rynek właściwy w niniejszej sprawie w aspekcie produktowym należy uznać rynek świadczenia usług rolniczych.

Analizując z kolei aspekt geograficzny rynku świadczenia usług rolniczych należy wskazać, że siedzibą Związku jest Myślecinek (województwo: kujawsko-pomorskie), a zgodnie ze Statutem, obszarem jego działalności jest obszar kraju. Członkami Związku są głównie przedsiębiorcy z województwa wielkopolskiego i kujawsko-pomorskiego. Niektórzy mają jednak swoje siedziby w województwach zachodnio-pomorskim, dolnośląskim, opolskim i śląskim. Z odpowiedzi ankietowanych członków wynika, że część z nich deklaruje, iż świadczy swoje usługi na terenie całego kraju, inni z kolei, że w najbliższej okolicy swojej siedziby lub ich oddziałów.

Ponieważ jednak obszarem działalności Związku jest obszar całego kraju, na którym panują zbliżone warunki konkurencji oraz brak jest istotnych barier w świadczeniu usług rolniczych na całym obszarze Polski, Prezes Urzędu uznał, że rynkiem właściwym w aspekcie geograficznym, na którym mogło dojść do zawarcia porozumienia oraz ograniczenia konkurencji, jest rynek krajowy.

Ostatecznie Prezes Urzędu uznał, że rynkiem właściwym w tej sprawie, na którym doszło do zawarcia porozumienia oraz do ograniczenia konkurencji jest krajowy rynek świadczenia usług rolniczych.

Jak wynika z materiału dowodowego udział Związku w rynku usług rolniczych w Polsce jest mniejszy niż 10% (dowód: karty nr 94 i nr 285).

Nadmienić należy, że w ocenie Prezesa Urzędu, bardziej szczegółowa analiza rynku właściwego w tej sprawie nie miałyby dla tej sprawy istotnego znaczenia. Należy wskazać, że porozumienia ograniczające konkurencję, o jakich mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji, w myśl art. 7 ust. 3 tej ustawy, nie podlegają wyłączeniu spod zakazu zawierania porozumień ograniczających konkurencję, o jakim mowa w art. 7 ust. 1 i ust. 2 tej ustawy w zależności od posiadanego udziału w rynku. Oznacza to, że co do zasady porozumienia w zakresie ustalania cen pomiędzy konkurentami, nie korzystają z wyłączeń spod zakazu, gdyż są one traktowane bardzo restrykcyjnie i są niedozwolone niezależnie od wielkości udziału w rynku przedsiębiorców uczestniczących w porozumieniu zarówno w krajowym, jak i wspólnotowym prawie konkurencji.

Dlatego też bardziej szczegółowa analiza rynku właściwego w tej sprawie oraz pozycji zajmowanej na nim przez uczestników niniejszego porozumienia, dla jego oceny nie ma zasadniczego znaczenia.

Prezes Urzędu pragnie również wskazać, iż z uwagi na to, że członkowie Związku posiadają swoje siedziby na terytorium Polski, brak jest przesłanek wskazujących na świadczenie przez nich usług rolniczych poza obszarem kraju oraz jak wynika z tytułów cenników na lata 2012-2015 były one sugerowane członkom Związku i innym podmiotom świadczącym usługi dla rolnictwa na terenie Polski, brak jest podstaw do uznania, że przedmiotowe porozumienie mogło również wywrzeć wpływ na handel pomiędzy Państwami Członkowskimi, a tym samym, że powinno ono podlegać ocenie także w świetle przepisów prawa unijnego tj. art. 101 TFUE.



Ad 1

Istota cel i skutek porozumienia

Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów zakazane są porozumienia, których celem lub skutkiem jest wyeliminowanie, ograniczenie lub naruszenie w inny sposób konkurencji na rynku właściwym, polegające m.in. na ustalaniu bezpośrednio lub pośrednio cen sprzedaży towarów i innych warunków ich zakupu lub sprzedaży.

Tym samym kolejną istotną kwestią jest rozważenie, czy opracowanie przez Związek cennika za świadczenie usług rolniczych, może zostać uznane za zawarcie porozumienia, o jakim mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, polegającego na ustalaniu cen i innych warunków świadczenia usług.

Zgodnie z art. 4 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów przez porozumienia należy rozumieć:

- a) umowy zawierane pomiędzy przedsiębiorcami, między związkami przedsiębiorców oraz między przedsiębiorcami i ich związkami albo niektóre postanowienia tych umów,
- b) uzgodnienia dokonane w jakiegokolwiek formie przez dwóch lub więcej przedsiębiorców lub ich związki,
- c) uchwały lub inne akty związków przedsiębiorców lub ich organów statutowych.

Jak wynika z przywołanej powyżej definicji porozumienia, zakaz porozumień ograniczających konkurencję ma zastosowanie nie tylko do uzgodnień dokonywanych bezpośrednio między przedsiębiorcami, ale również do działań związków lub ich organów statutowych w formie uchwał lub innych aktów. Tym samym do kategorii porozumień ograniczających konkurencję należą m.in. wszelkie decyzje związków lub ich organów statutowych, skierowane bezpośrednio lub pośrednio do ich członków w celu wywołania określonego działania lub zaniechania. Jak bowiem stwierdził w jednym ze swoich wyroków Europejski Trybunał Sprawiedliwości „wszelkie działania podejmowane przez organizacje branżowe stanowią przejaw kolektywnej woli ich członków, tj. mają charakter porozumienia”.⁴

Bez znaczenia dla ewentualnego zastosowania zakazu porozumień ograniczających konkurencję jest to, czy porozumienie zostało podjęte w formie uchwały, czy też innego aktu. Mogą to być np. uchwały, statuty, okólniki, inne akty wewnętrzne, a także wytyczne bądź zalecenia o charakterze nieformalnym⁵, których celem jest wywarcie wpływu na określone zachowanie członków związku. Tym samym za porozumienie może również zostać uznane rekomendowanie przez związek przedsiębiorców treści umów członkom tego związku w zakresie m.in. wysokości cen, gdyż może to prowadzić do ujednoczenia istotnych

⁴ Wyrok ETS z dn.29.10.1980r. w spr. Heinz Van Landewyck S.a.r.l.(...) p-ko Komisji. Prawo konkurencji Wspólnoty Europejskiej. Orzecznictwo. Tom 1.Orzeczenia ETS z lat 1962-1989. Str. 273,

⁵ Zakaz porozumień ograniczających konkurencję, wprowadzenia T.Skoczny, W.Szpringer, Dom Wydawniczy ELIPSA, Urząd Antymonopolowy, Warszawa 1996r. str. 27.



warunków umów dwustronnych m.in. w zakresie ceny⁶, w szczególności jeśli spotyka się to z przyjęciem przez adresatów takich sugestii w drodze milczącej zgody⁷.

Należy również podkreślić, iż do stwierdzenia zawarcia porozumienia nie jest konieczne, aby uchwała lub inny akt został podjęty przez organy statutowe związku, gdyż indyferentne z punktu widzenia prawa konkurencji jest np. to, że dany akt związku przedsiębiorców został podjęty niezgodnie ze statutem związku, czyli np. przez organ nieuprawniony. Jeśli tylko faktycznie obowiązuje lub też jest w stanie wywołać lub wywołuje określone skutki, może godzić w zakaz, o którym mowa w art. 6 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów⁸.

Z powyższego wynika, że do kategorii porozumień ograniczających konkurencję należą wszelkie decyzje związków lub ich władz zawarte w ww. formach, wiążące członków związku formalnie, jak też i decyzje nieformalne, których celem lub skutkiem jest antykonkurencyjny charakter tego porozumienia.

Jak przedstawiono w opisie stanu faktycznego w toku postępowania wyjaśniającego poprzedzającego wszczęcie niniejszego postępowania, Związek na wezwanie Prezesa Urzędu, przekazał kopię dokumentu pt. „Orientacyjne ceny usług rolniczych ogłoszone przez Polski Związek Pracodawców - Usługodawców Rolnych w 2016r.” Podtytuł tego dokumentu brzmiał: „Przedstawione ceny usług rolniczych są cenami orientacyjnymi netto i mają wyłącznie poglądowy charakter. Polski Związek Pracodawców - Usługodawców Rolnych w żaden sposób nie obliuguje do ich stosowania członków Związku oraz innych podmiotów świadczących usługi rolnicze” (dowód: karty od nr 249 do nr 250). Cennik ten został również zamieszczony na stronie Internetowej Związku. Dokładna jego treść została przytoczona na wcześniejszych stronach niniejszej decyzji.

Jak przedstawiono to również w opisie stanu faktycznego, podobne cenniki były również opracowywane w latach wcześniejszych. Mianowicie w dniu 17.08.2015r. tj. w dacie wszczęcia postępowania wyjaśniającego w tej sprawie, na stronie internetowej Związku (<http://uslugirolne.pl/cennik-uslug,pl,4.html> - kopia cennika w aktach sprawy) zamieszczony był cennik na 2015r. (dowód: karta nr 245). Dalsza jego treść brzmiała „Ceny netto wybranych usług sugerowanych przez PZPUR w 2015r. Polski Związek Pracodawców - Usługodawców Rolnych przyjął następujące, bazowe ceny usług rolniczych w 2015 roku. Cennik stanowi podstawę do wyceny usług świadczonych przez firmy będące członkami PZPUR oraz sugerowany jest innym podmiotom świadczącym usługi dla rolnictwa na terenie Polski”. Z jego treści wynika, że podobnie jak cennik na 2016r. zawierał wyszczególnienie usług rolniczych oraz stawki opłat za te usługi.

W toku postępowania w tej sprawie Związek, w dn. 28.08.2015r. przekazał również kopie opracowanych cenników na rok 2014r., 2013r. i 2012r. Zawierały one podobnie, jak cenniki za 2015r. oraz 2016r., wyszczególnienie wybranych usług rolniczych oraz jednostkowe ceny za te usługi.

Jak wykazało postępowanie dowodowe cenniki te były ustalane w drodze ustaleń drogą korespondencyjną, lub też w trakcie osobistych spotkań w trakcie tragów lub spotkań w siedzibie przedsiębiorcy. Mianowicie cennik na 2016r. został ustalony podczas roboczego

⁶ Wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 12.10.2005r. sygn. akt XVII AmA 53/04.

⁷ Decyzja Komisji Europejskiej 98/273/WE Volkswagen, 2006/431/WE SEP i inni v. Automobiles Peugeot SA.

⁸ Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz pod red. C.Banasińskiego i E.Piontka. Wyd. 1. Wydawnictwo LexisNexis. Warszawa 2009r. Str. 100.



spotkania członków Związku w Strykowie w dniu 07.03.2016r. w trakcie targów rolnych (dowód: karta nr 245), co potwierdza również protokół z tego spotkania (dowód: karta nr 246). Z treści tego protokołu wynika, że kwestia jego ustalenia była jednym z pierwszych punktów tego spotkania Związku. W efekcie dyskusji pomimo posiadania przez Związek informacji w zakresie prowadzenia przez Urząd działań w tej sprawie, cennik na 2016r. został jednakże ustalony, a następnie w dniu 04.04.2016r. zamieszczony na stronie internetowej Związku (tj. www.uslugirolne.pl), gdzie widniał do dnia 11.01.2017r.

Postępowanie dowodowe wykazało, że cenniki - informacja o cenach za usługi rolnicze była sporządzana od wielu lat na spotkaniach członków Związku. Ustalanie cen odbywało się drogą elektroniczną lub też w toku osobistych spotkań np. w trakcie targów lub też spotkań w siedzibie jednego z członków Związku. Do ich ustalenia dochodziło najczęściej podczas spotkań poświęconych również innym tematom. Wysokość opłat zawartych w cennikach była ustalana na poziomie cen średnich z zaproponowanych przez członków Związku. Nigdy nie były sporządzane żadne kalkulacje tych opłat. Nie podejmowano żadnych uchwał w tym zakresie, a spotkania na których omawiano ten dokument, nie zawsze były protokołowane. Szczegóły dotyczące okoliczności ustalenia cen w wcześniejszych latach tj. w latach 2012-2015, zostały przedstawione w opisie stanu faktycznego.

Powyższe oznacza, że cenniki były opracowywane przez Związek i nie były zatwierdzane do stosowania uchwałami. Ustalanie cen odbywało się na podstawie złożonych przez członków Związku propozycji ich wysokości. Na podstawie tych propozycji, były ustalane średnie ceny, które następnie były zamieszczane w cennikach. W dalszej kolejności były one przekazywane członkom Związku i zamieszczane na jego stronie Internetowej.

Opracowywanie cen odbywało się na początku danego roku i miało na celu wskazanie członkom Związku wysokości stawek (cen) na usługi rolnicze w tym roku. Tym samym cenniki te były skierowane do członków Związku i umożliwiały podejmowanie decyzji w zakresie wysokości stosowanych przez nich opłat, a także przewidywanie zachowań cenowych konkurentów, w szczególności innych jego członków. Oznacza to, że miały one charakter wytycznych. W świetle powyższego należy uznać, że opracowywanie cenników było innym aktem (nieformalnym) Związku, skierowanym do jego członków tj. usługodawców rolnych i porozumieniem w rozumieniu art. 4 pkt 5 ppkt c ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Sporządzone przez Związek cenniki zawierające stawki opłat za poszczególne usługi rolnicze, były opracowane przy udziale jego członków i były do nich kierowane. Miały stanowić podstawę do wyceny usług świadczonych przez tych przedsiębiorców. Tym samym poprzez opracowanie cenników, Związek ustalił wysokość cen jakie powinny być stosowane przez jego członków. Oznacza to, że zachowanie to było porozumieniem polegającym na ustalaniu cen na świadczone przez jego członków usługi rolnicze, czyli porozumieniem, o jakim mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Kolejną kwestią jaką należy rozważyć, jest wykazanie, że celem lub skutkiem zawartego porozumienia w postaci opracowania cenników mogło być lub było naruszenie zasad konkurencji na rynku.

Oceniając cel porozumienia należy zważyć, że przez cel porozumienia należy rozumieć wolę jego uczestników wyrażoną w treści danego dokumentu, jak również to czego strony wyraźnie nie określiły w danym dokumencie, ale stawiają sobie za cel. Tym samym



dla określenia celu porozumienia podstawowe znaczenie ma obiektywny cel, a nie subiektywne wyobrażenia uczestników tego porozumienia o jego celach, czy też motywach działania, gdyż antykonkurencyjny cel porozumienia istnieje obiektywnie, niezależnie od subiektywnego przekonania jego uczestników. Ponadto dla stwierdzenia, czy cel porozumienia jest antykonkurencyjny, należy uwzględnić nie tylko treść danego porozumienia, ale także inne czynniki, takie jak: cele porozumienia jako takiego w danym kontekście gospodarczym i prywatnym.

Zakazem, o jakim mowa w art. 6 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów objęte są nie tylko porozumienia, których jawnym celem jest ograniczenie konkurencji, ale także porozumienia, które faktycznie taki skutek wywołały lub też mogły wywołać.

W ocenie Prezesa Urzędu opracowanie przez Związek cenników na świadczenie usług przez jego członków miało na celu co najmniej ograniczenie konkurencji cenowej pomiędzy tymi przedsiębiorcami.

Ceny są elementem umowy na ogół najsilniej oddziałującym na relacje konkurencyjne między przedsiębiorcami, a zarazem wpływającym na wybór ofert przez odbiorców. Konkurencja cenowa między przedsiębiorcami pozwala na utrzymywanie cen na poziomie możliwym do zaakceptowania przez konkurentów i kontrahentów, a zarazem wymusza na tych pierwszych wzrost efektywności i redukcję kosztów.⁹ Natomiast każdy przedsiębiorca powinien niezależnie określać swoje zachowanie na rynku i nie może podejmować kontaktów z konkurentami w celu wspólnego ustalania cen.

Wzajemne uzgodnienie cen pozbawia uczestników porozumienia istotnego środka w konkurowaniu na rynku. Obopólna koordynacja zachowań poprzez świadome współdziałanie w zakresie ustalania cen pozwala na ograniczenie niepewności przedsiębiorców co do przebiegu procesów rynkowych i warunków działania konkurentów. Praktyczna kooperacja pomiędzy przedsiębiorcami zajmuje więc miejsce konkurencji. W efekcie niedozwolone porozumienia ograniczające konkurencję powodują, że warunki sprzedaży towarów, w tym ceny są mniej korzystne, niż wynikałoby to z wolnorynkowej gry popytu i podaży, ze szkodą dla nabywców, a w ostateczności dla konsumentów.

W niniejszej sprawie opracowywany przez Związek cennik, zawierał wysokość opłat za wykonanie poszczególnych usług rolniczych. Tym samym opracowując cennik członkowie Związku wyrazili wspólną intencję osiągnięcia danego poziomu cen. Z kolei jak orzekł TSUE w jednym ze swoich wyroków¹⁰ każdy przedsiębiorca powinien niezależnie określać swoje zachowanie na rynku i nie może podejmować kontaktów na rynku z konkurentami w celu wspólnego ustalania cen. Tym bardziej za porozumienie ograniczające konkurencję należy uznać opracowanie przez przedsiębiorców działających na tym samym rynku, czyli konkurentów cennika, stanowiącego wyraz wspólnej intencji osiągnięcia danego poziomu cen. W analizowanej sprawie natomiast członkowie Związku zapoznając się z treścią tego dokumentu mogli ustalać wysokość opłat za świadczone przez nich usługi, według stawek zawartych w tym cenniku. Ponadto zapoznanie się z treścią cennika ułatwiało im przewidzenie wysokości cen stosowanych przez innych usługodawców rolnych należących do Związku oraz innych przedsiębiorców świadczących tego rodzaju usługi na terenie kraju.

⁹ E.Modzelewska-Wąchal. Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz. Wydanie TWIGGER, Warszawa 2002, s. 71.

¹⁰ Wyrok TSUE z dn.11.01.1990r. w spr. Sandor Prodotti Farmaceutici SPE p-ko Komisji. Prawo konkurencji Wspólnoty Europejskiej.Orzecznictwo. Tom .3.Orzeczenia ETS z lat 1990-2004. Str.39, pkt 2.



Oznacza to, że wzajemna koordynacja zachowań zastąpiła miejsce konkurencji pomiędzy uczestnikami porozumienia.

Należy przy tym wskazać, że określony akt związku przedsiębiorców nie musi być przez jego członków stosowany w praktyce. Wystarczające jest wykazanie antykonkurencyjnego celu, a z takim co do zasady mamy do czynienia w przypadku ustalania cen przez związek przedsiębiorców, nawet jeśli nie są one następnie stosowane w praktyce.

Cel porozumienia odnoszony jest najczęściej w polskiej doktrynie i orzecznictwie do motywacji stron porozumienia (celu podjętych przez nie działań). Ów cel związany jest jednak - przynajmniej w części przypadków nie tyle z subiektywnym zamiarem naruszenia konkurencji, co raczej z zamiarem osiągnięcia określonych skutków, które mogą mieć antykonkurencyjny wymiar.

Nawet bowiem jeżeli strony porozumienia nie mają świadomości bezprawności swoich działań, czy wręcz działają w dobrej wierze, ale analiza treści porozumienia pozwala na przyjęcie, iż celem jego zawarcia było naruszenie konkurencji, porozumienie kwalifikowane jest jako sprzeczne z prawem. Tak rozumiany „przedmiot porozumienia” odrywa się całkowicie od subiektywnych zamiarów stron, od „celu” ich działania. Liczy się bowiem wyłącznie treść porozumienia, to co wynika z jego postanowień dla konkurencji na rynku¹¹. Jak stwierdził TSUE w jednym ze swoich wyroków, ustalanie cen, nawet tych, które stanowią cel, wpływa na konkurencję, ponieważ takie docelowe ceny umożliwiają wszystkim uczestnikom kartelu przewidywanie z dużą dozą pewności, jaka będzie polityka cenowa konkurentów¹². Rozważenie faktycznych skutków porozumienia nie jest konieczne, jeżeli oczywiste jest, iż ich celem jest zapobieganie, ograniczenie lub zniekształcenie konkurencji. Dzieje się tak w przypadku zalecenia przez związek przedsiębiorców wysokości cen, składek¹³. Jak to również wskazał TSUE w jednym ze swoich wyroków, czynnikiem przesadzającym o objęciu rekomendacji zakazem karteli jest postawa członków organizacji, wyrażająca się w chęci podporządkowania się przyjętym regułom¹⁴.

Oceniając jednakże potencjalne ujemne skutki zawartego porozumienia należy wskazać, że działania Związku polegające na opracowaniu cennika za usługi rolnicze mogły doprowadzić do ograniczenia niepewności jego członków, co do ich wzajemnego zachowania na rynku w zakresie wysokości stosowanych opłat za te usługi. W warunkach gospodarki rynkowej każdy przedsiębiorca powinien działać zgodnie z mechanizmami rynkowymi, ustalać ceny samodzielnie w oparciu o ponoszone przez siebie koszty oraz spodziewany zysk, a nie koordynować własne decyzje cenowe z analogicznymi decyzjami konkurentów. Natomiast w analizowanej sprawie Związek poprzez opracowanie, a następnie opublikowanie cenników na poszczególne lata - które jak wynika z tytułów były kierowane przede wszystkim do jego członków i które miały stanowić podstawę do wyceny ich usług, uzgodnił wysokość stawek za świadczone przez nich usługi.

¹¹ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 20 lipca 2011r. sygn.. akt VI ACa 141/11.

¹² Wyrok ETS z dn. 17.10.1972r. w spr. Vereeniging van Cementhandelaren p-ko Komisji. Prawo konkurencji Wspólnoty Europejskiej.Orzecznictwo.Tom .1.Orzeczenia ETS z lat 1962-1989. 138.

¹³ Wyrok TSUE z dn. 27.01.1987r. w spr. Verband der Sachversicherer e.v. p-ko Komisji. Prawo konkurencji Wspólnoty Europejskiej.Orzecznictwo.Tom .1.Orzeczenia ETS z lat 1962-1989. 425,

¹⁴ Wyrok TSUE z dnia 29.10.1980r. w sprawie Heinz van Landewyck S.a.r.l. (Prawo konkurencji Wspólnoty Europejskiej. Orzecznictwo. Tom 1.Orzeczenia ETS z lat 1962-1989; 92.



Mogło to doprowadzić do ukształtowania się opłat za świadczone przez członków Związku usługi na bardziej jednolitym, ponadkonkurencyjnym poziomie, a tym samym do ograniczenia konkurencji cenowej pomiędzy nimi ze szkodą dla podmiotów korzystających z ich usług. Z kolei podmioty korzystające z usług członków Związku, mogły zostać pozbawione możliwości wyboru przedsiębiorcy oferującego cenowo korzystniejszą ofertę.

Oceniając potencjalne skutki zawartego porozumienia należy wskazać, że większość z ankietowanych w trakcie postępowania części członków Związku stwierdziła, że samodzielnie ustalała wysokość stawek za swojej usługi i nie kierowała się opracowanym przez Związek cennikiem, a cenę ustala indywidualnie z klientem. Jednakże analiza przesłanych przez tych przedsiębiorców kopii przykładowych faktur za 2014r. oraz 2015r. wykazała, że przynajmniej w niektórych przypadkach opłaty stosowane przez usługodawców rolnych odpowiadały cenom wynikającym z cenników (np. karty nr 225, 228 i 230 w porównaniu z kartą nr 43). Należy jednakże wskazać, iż kopie faktur uzyskano jedynie od niektórych członków Związku, a każdy z nich przekazał jedynie po kilka z nich. Ponadto w przypadku niektórych usług, cennik nie uwzględniał kosztu paliwa, a opłaty na fakturach tak. Stąd też trudno jest jednoznacznie wskazać, jak często członkowie Związku stosowali opłaty wynikające z cenników. Można jednakże uznać, że w niniejszej sprawie nie tylko celem, ale i skutkiem porozumienia mogło być ograniczenie konkurencji pomiędzy członkami Związku.

Koniecznym jest jednakże wskazanie, iż jak wyjaśniono to już powyżej, w przypadku, gdy cel porozumienia jest sam w sobie antykonkurencyjny (tak jak to ma miejsce w niniejszej sprawie), dla wykazania naruszenia przepisów ustawy nie ma potrzeby wykazywania antykonkurencyjnego skutku, gdyż zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów zakazane są porozumienia, których celem lub skutkiem jest wyeliminowanie, ograniczenie lub naruszenie w inny sposób konkurencji na rynku właściwym. Oznacza to, że porozumienie nie musi być stosowane w praktyce. Tym samym wystarczające jest, jak opisano to powyżej wykazanie, że Związek opracował cenniki kierowane do jego członków, których celem było ustalanie cen za świadczone przez nich usługi, czyli naruszenie zasad konkurencji na rynku, nawet jeśli nie były one stosowane w praktyce. Również Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w wyroku z dnia 7 listopada 2005 r. uznał, iż stwierdzenie wskazanej w art. 5 obowiązującej uprzednio ustawy z dnia 15.12.2000r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst. jedn. Dz.U. z 2005r. Nr 244, poz. 2080 ze zm.) praktyki, następuje w drodze wykazania wspólnych uczestnikom porozumienia zachowań, nawet jeżeli na rynku nie ujawniają się antykonkurencyjne skutki takiego działania¹⁵. Stąd też bez znaczenia dla stwierdzenia zawarcia przez przedsiębiorców porozumienia jest, czy na skutek jego zawarcia, wystąpiły skutki antykonkurencyjne oraz, czy doszło do zrealizowania zawartego porozumienia przez jego uczestników. Okoliczności te mogą mieć jedynie wpływ na ocenę stopnia szkodliwości zawartego porozumienia. Stąd też dla niniejszego postępowania nie ma decydującego znaczenia kwestia stosowania jak twierdzi Związek przez jego członków cen innych niż wynikające z cennika, gdyż w myśl art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów zakazane jest zawieranie porozumień, których nie tylko skutkiem, ale i celem jest ograniczenie konkurencji.

Należy ponadto wskazać, że z racji szkodliwości dla stanu konkurencji na rynku, porozumień polegających na ustalaniu cen sprzedaży, zakazane jest ich ustalanie na rynku zarówno przez konkurentów (porozumienie horyzontalne) jak i kooperantów (porozumienie wertykalne), niezależnie od posiadanej przez nich pozycji na tym rynku. Dlatego też

¹⁵ Wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 7 listopada 2005 r. XVII Ama 26/04



ustawodawca uznał za szkodliwe ustalanie cen nawet pomiędzy przedsiębiorcami posiadającymi niewielki udział w rynku. Stąd też ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów nie przewiduje zwolnień spod zakazu zawierania tego rodzaju porozumień ograniczających konkurencję z uwagi na niewielki udział w rynku stron porozumienia.

Mianowicie zgodnie z art. 7 ust. 3 ww. ustawy, porozumienie, o jakim mowa w jej art. 6 ust. 1 pkt 1 nie podlega wyłączeniu na podstawie art. 7 ust. 1 i ust. 2 ww. ustawy. Porozumienia dotyczące ustalania cen w szczególności pomiędzy konkurentami na rynku uznawane są za jedne z najpoważniejszych naruszeń zakazu praktyk ograniczających konkurencję. Dlatego nie stosuje się do nich wyłączenia, o którym mowa w art. 7 ust. 1 i ust. 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Ceny, jak to już podnoszono powyżej, są elementem umowy na ogół najsilniej oddziałującym na relacje konkurencyjne między przedsiębiorcami, a zarazem wpływającym na wybór ofert przez odbiorców. Uzgodnienia cenowe naruszają chroniony przez ustawę o ochronie konkurencji i konsumentów interes publiczny, bowiem utrzymują wyższy niż w warunkach nieskrępowanej konkurencji poziom cen dla finalnych nabywców towarów. Ponadto koordynacja cen prowadzi do ograniczenia niepewności co do zachowania rynkowego konkurentów i przebiegu procesów rynkowych, która to niepewność jest podstawą działania konkurencji.

Jak natomiast wskazano powyżej Związek zawarł porozumienie ograniczające konkurencję polegające na ustalaniu cen świadczenia usług rolniczych, którego celem było ograniczenie konkurencji cenowej pomiędzy jego członkami. Doszło zatem do bardzo poważnego naruszenia reguł konkurencji, którego skutki mogły być odczuwalne przez konsumentów. Dlatego też jak wskazano to powyżej tego rodzaju porozumienia nie podlegają wyłączeniu spod zakazu zawierania niedozwolonych porozumień ograniczających konkurencję na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Jak ustalono w toku postępowania, członkowie Związku tj. ok. 24 podmiotów prowadzi swoją działalność przede wszystkim w województwie wielkopolskim, kujawsko-pomorskim, zachodnio-pomorskim, dolnośląskim, opolskim i śląskim. Tym samym zawarte przez Związek porozumienie mogło spowodować skutki przede wszystkim na obszarze tych województw oraz województw ościennych. Z szacunków Związku wynika, iż nie posiada ono więcej niż 10% udziału na rynku świadczenia usług rolniczych w kraju. Jak to jednakże wskazano powyżej, porozumienie polegające na ustalaniu cen jest porozumieniem zakazanym niezależnie od skali tego porozumienia, tj. niezależnie od tego, jaką część rynku obejmuje swoim zasięgiem. Stąd też zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, porozumienie, o jakim mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy nie podlega wyłączeniu na podstawie art. 7 ust. 1 i ust. 2 ww. ustawy.

Brak jest również podstaw do uznania, że porozumienie to może podlegać wyłączeniu na podstawie art. 8 ust. 1 tej ustawy.

Mając powyższe na uwadze należy uznać, że Związek zawarł porozumienie, o jakim mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Prezes Urzędu pragnie ponadto odnieść się do twierdzenia Związku, iż cennik ten został opracowany jedynie w celach informacyjnych i miał on charakter rekomendacji.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że w orzecznictwie europejskim podkreśla się, że o ile jest normalną praktyką, iż organizacje samorządu zawodowego zapewniają swoim członkom pomoc, to nie może ona wywierać jakiegokolwiek bezpośredniego lub



pośredniego wpływu na konkurencję, zwłaszcza przybierać formy cenników skierowanych do wszystkich członków bez względu na ich własną strukturę kosztów. Cenniki te mogą mieć różną formę tj. mogą mieć zarówno charakter obligatoryjny, jak i rekomendacji i nazwane mogą być jako „propozycje cenników”, „wzorzec wskaźnikowy” (wyrok SOKiK XVII Ama 68/05), czy też „cennikami wskaźnikowymi”, gdy cena wskaźnikowa określona została jako „cena uzasadniona, wynikająca ze średnich cen” (wyrok SOKiK z 09.03.2007r. XVII Ama 20/06)¹⁶. Rozpowszechnianie takich cenników w tym rekomendowanych przez związki przedsiębiorców, zmierza do wyrównywania się poziomu cen stosowanych przez poszczególnych członków niezależnie od ich kosztów własnych. Taki sposób postępowania związku przedsiębiorców odwołuje przedsiębiorców, których koszty własne prowadzonej działalności są stosunkowo niskie od obniżania swoich cen, co kreuje sztuczną korzyść dla przedsiębiorców mających najmniejszą kontrolę nad kosztami¹⁷.

W analizowanej sprawie Związek co najmniej od 2012r. opracowywał cenniki sugerujące wysokość opłat za świadczone usługi rolnicze przez jego członków oraz zalecający ich stosowanie innym podmiotom działającym na tym rynku. Należy ponownie podkreślić, że uzgodnienia cenowe, które nie mają charakteru wiążącego, a są jedynie rekomendacjami, uznawane są za porozumienie, o jakim mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, w przypadku porozumień zawieranych pomiędzy konkurentami, czyli tzw. porozumień horyzontalnych, gdyż zarówno wiążące jak i niewiążące uchwały (nie przewidujące sankcji) mogą wywoływać antykonkurencyjne skutki, bowiem członkowie związku chętnie stosują się do tego rodzaju ustaleń, traktując je jako akceptowalne oraz stanowiące punkt odniesienia przy podejmowaniu decyzji cenowych. Tym samym czynnikiem przesądzającym o objęciu rekomendacji cen zakazem w prawie antymonopolowym, jest postawa członków organizacji, wyrażająca się w chęci podporządkowania się przyjętym regułom¹⁸.

Stąd też twierdzenie Związku, że ww. dokument miał za zadanie jedynie wskazywać sugerowane lub też orientacyjne ceny, a jego celem nie było ograniczenie, czy też naruszenie konkurencji, nie oznacza, iż nie doszło do zawarcia niedozwolonego porozumienia ograniczającego konkurencję. Tym samym należy uznać, że opracowywanie przez Związek co najmniej od 2012r. cenników na usługi rolnicze, który mogły być wyznacznikiem dla jego członków do ustalania cen przez siebie stosowanych spełnia przesłanki uznania go za porozumienie, o jakim mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Z poczynionych w toku postępowania ustaleń wynika, że Związek opracowywał cenniki co roku, co najmniej w okresie od 2012r. do 2016r. (ostatni widniał na stronie Internetowej Związku do 11.01.2017r.). Oznacza to, że porozumienie to było długotrwałe, które przez lata funkcjonowania mogło spowodować negatywne skutki dla konkurencji na rynku usług rolniczych. Należy również wskazać, iż zgodnie z utrwalonym orzecznictwem dotyczącym ochrony prawa konkurencji, w kompleksowych porozumieniach trwających wiele lat, różne uzgodnione praktyki rozumiane jako część całego ciągu wysiłków podejmowanych przez przedsiębiorców w wykonaniu wspólnego celu w postaci ograniczenia

¹⁶ „Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz. pod red. Tadeusza Skocznego. Wydawnictwo C.H.Beck. W-wa 2009r. str. 392

¹⁷ Decyzja Komisji Wspólnot Europejskich Nr 96/438/EC z dnia 5 czerwca 1996 r. w sprawie IV/34.983 – *Fenex*, OJ L 181, 20.07.1996, s. 28, par. 60-65).

¹⁸ E.Modzelewska-Wąchał. Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz. Wydanie TWIGGER, Warszawa 2002, s. 71.



konkurencji. Przykładowo w sprawie *Herkules Chemicals v Komisja WE*, Sąd Pierwszej Instancji uznał, iż sztucznym byłoby dzielenie takiego ciągłego zachowania, charakteryzującego się jednym celem, na oddzielne naruszenia¹⁹.

Należy również wskazać, że podstawą wszczęcia postępowania wyjaśniającego poprzedzającego wszczęcie niniejszego postępowania był cennik z 2015r., który był zamieszczony również na stronie internetowej Związku. Jednakże w toku tego postępowania wyjaśniającego Związek nie zaniechał praktyki, ale w trakcie spotkania jego członków w dniu 07.03.2016r. opracował, a następnie opublikował na swojej stronie internetowej nowy cennik na 2016r., który został usunięty ze strony Związku 11.01.2017r. tj. po wszczęciu niniejszego postępowania antymonopolowego.

Drugorzędną kwestią jest zmiana tytułu cennika w stosunku do poprzednich tj. „Orientacyjne ceny usług rolniczych ogłoszone przez Polski Związek Pracodawców - Usługodawców Rolnych w 2016r. Przedstawione ceny usług rolniczych są cenami orientacyjnymi netto i mają wyłącznie poglądowy charakter. Polski Związek Pracodawców - Usługodawców Rolnych w żaden sposób nie obliguje do ich stosowania członków Związku oraz innych podmiotów świadczących usługi rolnicze”, gdyż jak wyjaśniono to powyżej zakazane jest nie tylko ustalanie obowiązujących cen, ale także ich rekomendowanie, czy też sugerowanie konkurentom. Tym samym zmiana w 2016r. sformułowania w cenniku z „cen sugerowanych” na „ceny orientacyjne” - mające poglądowy charakter, nie ma dla oceny tej sprawy decydującego znaczenia.

Prezes Urzędu pragnie również odnieść się do stwierdzenia Związku zawartego w ustosunkowaniu się do Szczegółowego Uzasadnienia Zarzutu, że publikacja cennika wynikała z zapytań różnych podmiotów o wysokość cen. Po zaprzestaniu publikacji Związek ponownie otrzymuje pytania w tym zakresie.

W ustosunkowaniu się do powyższego należy wskazać, że w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy, zakazane jest ustalanie cen. Jak wykazało natomiast niniejsze postępowanie antymonopolowe Związek co najmniej od 2012r. ustalał na początku danego roku, na podstawie propozycji jego członków ceny na usługi rolnicze w danym roku. Ceny te były sugerowane członkom Związku oraz innym podmiotom na działającym na rynku usług rolniczych. Tym samym publikacja ustalonego cennika na stronie Internetowej Związku była jedynie sposobem wykonania zawartego porozumienia polegającego na ustalaniu cen. Odnosząc się natomiast do kwestii opracowywania cenników w celach informacyjnych dla innych instytucji należy wskazać, że nie każde opracowywanie, czy też gromadzenie przez związek przedsiębiorców informacji o cenach można uznać za porozumienie w rozumieniu art. 4 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. W szczególności porozumieniem w rozumieniu tego przepisu nie jest przyjmowanie, gromadzenie oraz publikowanie danych o cenach poprzednio stosowanych, niemających rekomendowanego ani podobnego charakteru, jeśli brak jest podstaw do przyjęcia, iż będą one traktowane jako oczekiwany poziom cen w następnych okresach. Tym samym o ile za dozwolone można uznać publikowanie danych historycznych - o średnich cenach stosowanych przez członków Związku w poprzednich latach skierowane do podmiotów zainteresowanych, to ustalania cen, nawet tylko sugerowanych i oczekiwanych w danym roku, jak wykazano powyżej, jest zakazane w świetle art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy.

¹⁹ Wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 17 grudnia 1991r. w sprawie T-89, *Herkules Chemicals NV p-ko Komisji Wspólnot Europejskich*. Zb. Orz. z 1999r. II-1711, pkt 262-263.



Prezes Urzędu pragnie również odnieść się do argumentu Związku, iż nie wszyscy jego członkowie są dla siebie konkurentami, z uwagi na duże odległości oraz często świadczenie różnych usług tj. zbierania buraków, czy też prasowania siana. Ustosunkowując się do powyższego należy w pierwszej kolejności mieć na uwadze zdefiniowany w niniejszej sprawie rynek właściwy, w szczególności w aspekcie geograficznym. Jak to wskazano w definicji rynku właściwego w tej sprawie, pomimo tego, że jego członkami są głównie przedsiębiorcy z województwa wielkopolskiego i kujawsko-pomorskiego preferujący świadczenie usług w pobliżu miejsca swojej siedziby, to z uwagi na to, że obszarem działalności Związku jest terytorium kraju, na którym panują zbliżone warunki konkurencji brak jest istotnych barier w świadczeniu usług rolniczych na całym tym obszarze, rynkiem właściwym w tej sprawie na którym doszło do zawarcia porozumienia jest rynek krajowy. Na tak określonym rynku, stopień konkurencji w świadczeniu poszczególnych usług rolniczych może być z pewnością różny. Należy mieć jednakże na uwadze, że członkowie Związku pomimo tego, że czasem świadczą usługi rolnicze w różnym zakresie tj. wszystkie lub tylko niektóre z nich, to brali oni udział w ustalaniu całego cennika osobiście, drogą korespondencyjną lub elektroniczną. Istotnym jest również, iż gdyby członkowie Związku nie byli wobec siebie konkurentami, to nie byłiby zainteresowani wspólnym ustalaniem cen, ponieważ ceny stosowane przez pozostałych członków nie miałyby na nich żadnego wpływu. Należy przy tym wskazać, iż ustalanie cenników w poszczególnych latach odbywało się w drodze przekazywania przez członków Związku propozycji cen na poszczególne usługi. Stąd każdy z tych przedsiębiorców mógł wskazać proponowane przez siebie ceny na poszczególne usługi zawarte w cenniku, nawet tych w danej chwili nie świadczy, a potencjalnie w najbliższym czasie może zacząć je wykonywać, gdyż nie ma ku temu większych przeszkód, co wyjaśniono szerzej w części decyzji dotyczącej rynku właściwego.

Wobec powyższego twierdzenie Związku, że poszczególni jego członkowie nie są dla siebie konkurentami nie jest uzasadnione.

W tym miejscu Prezes Urzędu pragnie odnieść się do wniosku Związku o wydanie w tej sprawie decyzji na podstawie art. 12 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Odnosząc się do powyższego Prezes Urzędu pragnie wskazać, że uznał za nieuzasadnione uwzględnienie powyższego wniosku. Mianowicie w pierwszej kolejności należy wskazać, że zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, jeżeli w toku postępowania antymonopolowego zostanie uprawdopodobnione na podstawie okoliczności sprawy, informacji zawartych w zawiadomieniu lub będących podstawą do wszczęcia postępowania z urzędu, że został naruszony zakaz, o którym mowa w art. 6 powołanej ustawy, a przedsiębiorca, któremu jest zarzucane naruszenie tego zakazu, zobowiąże się do podjęcia lub zaniechania określonych działań w celu zakończenia naruszenia lub usunięcia jego skutków, Prezes Urzędu może, w drodze decyzji, zobowiązać przedsiębiorcę do wykonania tych zobowiązań.

Należy wskazać, że celem wprowadzenia do ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów regulacji, o jakiej mowa w jej art. 12, było w przypadku uprawdopodobnienia określonej praktyki, doprowadzenie do szybkiego wyeliminowania nadużyć na rynku, czyli wycofania się przedsiębiorców ze stosowanej praktyki. Przesłankami pomocnymi do oceny zasadności wydania decyzji na podstawie art. 12 ww. ustawy, jest przede wszystkim



przesłanka wydajności pracy jako okoliczność przemawiająca za lub przeciwko akceptacji propozycji zobowiązań przedłożonych jej przez przedsiębiorców. Im bardziej akceptacja zobowiązań umożliwi organowi zaoszczędzenie nakładów finansowych, czasu oraz pracy, tym większe jest prawdopodobieństwo przyjęcia tych zobowiązań oraz polubownego zakończenia postępowania. Podobne spojrzenie zawarte jest również w przewodniku Komisji Europejskiej dotyczącym stosowania art. 9 rozporządzenia nr 1/2003: Commitments decisions²⁰.

W doktrynie podkreśla się, że aby skutecznie zastosować przepis art. 12 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, konieczne jest, aby praktyka była na „etapie” uprawdopodobnienia, a nie udowodnienia. Gdy organ już jednoznacznie udowodni stosowanie praktyki, wówczas przyjęcie zobowiązań jest niemożliwe²¹. Nawet w przypadku, gdy wszystkie przesłanki z art. 12 ustawy są spełnione, to do uznania organu należy decyzja o ewentualnym zastosowaniu tego przepisu²². Propozycje zobowiązań przedsiębiorcy nie są wiążące dla Prezesa Urzędu, a przyjęcie przeciwnego założenia mogłoby kolidować z należytą realizacją celów ustawy²³.

Należy wskazać, iż postępowanie w niniejszej sprawie zostało wszczęte w dniu 07.12.2016r. Z kolei postanowieniem nr 2 z tego samego dnia zaliczono w poczet materiału dowodowego informacje i dokumenty zebrane w postępowaniu wyjaśniającym w tej sprawie, w zakresie wskazanym w tym postanowieniu, w tym cenniki wskazujące na ustalanie cen przez Związek. Dlatego też złożenie wniosku o wydanie decyzji na podstawie art. 12 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, nie skróciło w żaden sposób czasu trwania tego postępowania, nie ograniczyło pracy Prezesowi Urzędu oraz nie zmniejszyło jego kosztów, czyli nie wpłynęło na skuteczność pracy tego organu.

Biorąc pod uwagę powyższe, a w szczególności wagę stwierdzonego naruszenia, oraz oceniając stan faktyczny sprawy, Prezes Urzędu uznał za nieuzasadnione wydawanie w tej sprawie decyzji na podstawie art. 12 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w punkcie 1 niniejszej decyzji.

Ad 2

Zgodnie z art. 106 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów Prezes Urzędu może nałożyć na przedsiębiorcę stosującego praktykę ograniczającą konkurencję 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. 6 tej ustawy, w zakresie nie wyłączonym na podstawie art. 7 i art. 8 tej ustawy tj. zawierania niedozwolonych porozumień ograniczających konkurencję. Rozstrzygnięcie w przedmiocie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej posiada więc fakultatywny charakter. Jednocześnie jednak, jak wskazuje się w orzecznictwie antymonopolowym „skuteczna polityka karania wymaga jednak, by w

²⁰ K. Kohutek, M. Sieradzka: *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2008, str. 435.

²¹ C. Banasiński, E. Piątek (pod red.): *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa, 2009, str. 310.

²² Ibidem, str. 314.

²³ K. Kohutek, M. Sieradzka, op. cit, str. 436.

przypadku stwierdzenia stosowania przez przedsiębiorcę praktyki ograniczającej konkurencję zasadą było nakładanie kary pieniężnej”²⁴.

W analizowanej sprawie w punkcie 1 sentencji niniejszej decyzji Prezes Urzędu uznał, że Związek zawarł niedozwolone porozumienie, o jakim mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, a zatem porozumienie, które zarówno w ustawodawstwie, jak i orzecznictwie antymonopolowym, traktuje się w sposób rygorystyczny z uwagi na ich charakter i wynikające z tego charakteru skutki dla rynku, co tym bardziej przemawia za zastosowaniem wobec niego kary pieniężnej.

Prezes Urzędu uwzględnił również, że zgodnie z orzecznictwem - w przypadku kar za stosowanie praktyk ograniczających konkurencję przestankami, które należy brać pod uwagę są stopień naruszenia interesu publicznego²⁵, a także potencjał ekonomiczny przedsiębiorcy, skutki praktyki dla konkurencji lub kontrahentów, dopuszczalny poziom kary wynikający z przepisów ustawy oraz cele, jakie kara ma osiągnąć²⁶. Nałożona przez Prezesa Urzędu kara pieniężna powinna pełnić funkcję represyjną (tj. stanowić dolegliwość za naruszenie przepisów), ale także prewencyjną, dyscyplinującą (tj. zapobiegać podobnym naruszeniom w przyszłości).

W analizowanej sprawie przy ustalaniu wysokości kary pieniężnej Prezes Urzędu wziął pod uwagę wysokość osiągniętego przez stronę postępowania obrotu wynikającego z przekazanych przez Związek dokumentów i informacji w roku poprzedzającym rok nałożenia kary tj. w 2016r. oraz w dwóch poprzednich latach tj. 2015r. oraz 2014r. (dowód: karty nr 261, nr 264, nr 291, nr 303 oraz nr 304). Z informacji tych wynika, że obrót Związku zarówno w 2016r. jak i w dwóch poprzednich latach tj. 2015r. oraz 2014r. nie przekroczył równowartości 100.000 euro.

Należy w tym miejscu wskazać, iż zgodnie z art. 106 ust. 5 oraz ust. 6 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, w przypadku, gdy przedsiębiorca w roku obrotowym poprzedzającym rok nałożenia kary nie osiągnął obrotu lub osiągnął obrót w wysokości nieprzekraczającej równowartości 100.000 euro, Prezes Urzędu nakładając karę pieniężną na podstawie art. 106 ust. 1 uwzględnia średni obrót osiągnięty przez przedsiębiorcę w trzech kolejnych latach obrotowych poprzedzających rok nałożenia kary. Natomiast jeśli zgodnie z art. 106 ust. 6 ww. ustawy, przedsiębiorca nie osiągnął obrotu w okresie trzyletnim, o którym mowa w ust. 5, lub gdy obrót przedsiębiorcy obliczony na podstawie tego przepisu nie przekracza równowartości 100.000 euro, Prezes Urzędu może nałożyć na przedsiębiorcę w drodze decyzji, karę pieniężną w wysokości nieprzekraczającej równowartości 10.000 euro.

Ponieważ w rozumieniu art. 106 ust. 5 ustawy, średni obrót Związku w trzech kolejnych latach poprzedzających rok nałożenia kary tj. w 2016r., 2015r. jak i 2014r. nie przekroczył równowartości 100.000 euro (dowód: karty nr 261, 264, 291, 303 i 304), Prezes Urzędu zgodnie z art. 106 ust. 6 ustawy mógł nałożyć na Związek w niniejszej sprawie, karę pieniężną w wysokości nieprzekraczającej równowartości 10.000 euro, którą to kwotę należy w niniejszej sprawie uznać za karę maksymalną. Z uwagi na to, że średni kurs 1 euro na 30.12.2016r. wyniósł 4,4240 PLN²⁷ (dowód: karta nr 291), oraz mając na uwadze brzmienie art. 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, kara maksymalna w niniejszej sprawie

²⁴ Wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 8.11.2004 r., sygn. akt XVII Ama 81/03.

²⁵ Wyrok SOKiK z dnia 24 maja 2006r. „sygn.. akt XVII Ama 17/05, Dz.Urz. UOKiK 2006/3/48.

²⁶ Wyrok Sądy Najwyższego z 27 czerwca 2000r. sygn.. akt I CKN 793/98, LEX nr 50870.

²⁷ Źródło: NBP, Tabela A kursów średnich –archiwum. Tabela nr 252/A/NBP/2016 z dnia 30.12.2016r.



mogła wynieść 44.240 PLN. Ponadto miarkując wysokość kary w niniejszej sprawie Prezes Urzędu wziął pod uwagę przepis art. 111, zgodnie z którym decydując o wymiarze kary pieniężnej należy uwzględnić 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 ocenia się biorąc pod uwagę okoliczności dotyczące natury naruszenia i działalności przedsiębiorcy, która stanowiła przedmiot naruszenia (art. 111 ust. 1 pkt 1 ustawy).

Ustalając wysokość kary pieniężnej Prezes Urzędu bierze również pod uwagę okoliczności łagodzące oraz obciążające, które wystąpiły w sprawie. Zgodnie z art. 111 ust. 3 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, 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 Urzędu w toku postępowania, w szczególności przyczynienie się do szybkiego i sprawnego jego przeprowadzenia, bierna rola przedsiębiorcy w naruszeniu zakazu oraz działanie pod przymusem. Wśród zamkniętego katalogu okoliczności obciążających art. 111 ust. 4 pkt 1 ustawy, wymienia: rola lidera lub inicjatora porozumienia, przymuszenie, wywieranie presji, umyślność naruszenia, czy też dokonanie uprzednio podobnego naruszenia.

Ponadto ustalając wymiar kary pieniężnej pośrednio kierowano się „Wyjaśnieniami w sprawie ustalania wysokości kar pieniężnych za stosowanie praktyk ograniczających konkurencję”²⁸.

Mając na względzie wszystkie ww. okoliczności, Prezes Urzędu ustalił wymiar kary pieniężnej w niniejszej sprawie, biorąc pod uwagę przede wszystkim fakt, że o wadze (szkodliwości) naruszenia decydują dwie grupy okoliczności, które dotyczą natury naruszenia i czynników związanych ze specyfiką rynku oraz działalnością tych przedsiębiorców.

Mianowicie w analizowanej sprawie Prezes Urzędu w punkcie 1 niniejszej decyzji uznał, że Związek zawarł niedozwolone porozumienie, na krajowym rynku świadczenia usług rolniczych, polegające na ustalaniu cen, poprzez coroczne opracowywanie przez Związek od 2012 roku dokumentu zawierającego wysokość cen za usługi rolnicze świadczone przez jego członków, co stanowi porozumienie ograniczające konkurencję, o jakim mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów na powyżej wskazanym rynku. Tym samym porozumienie to zostało zawarte między przedsiębiorcami działającymi na tym samym szczeblu obrotu towarowego, jest to tzw. porozumienie „horyzontalne”. Natomiast w ustawodawstwie, jak i w orzecznictwie antymonopolowym, tego rodzaju porozumienia traktowane są w sposób rygorystyczny z uwagi na ich charakter i wynikające z tego charakteru skutki na rynku mogące skutkować ujednoczeniem cen za świadczenie ww. usług, a w efekcie ograniczeniem konkurencji pomiędzy nimi. Dlatego też Prezes Urzędu uznał, że zawarte przez tych przedsiębiorców porozumienie należy do **bardzo poważnego naruszenia ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów**.

Ustalając wymiar kary pieniężnej Prezes Urzędu wziął w dalszej kolejności pod uwagę **specyfikę rynku**, na jakim doszło do naruszenia konkurencji. Kara powinna być bowiem tym

²⁸ https://www.uokik.gov.pl/wyjasnienia_i_wytyczne.php.

większa, im większe jest natężenie negatywnych efektów związanych z naruszeniem prawa konkurencji lub im wyższe korzyści czerpie z niego przedsiębiorca.

Przed wszystkim uwzględniono okoliczność, że zawarte porozumienie objęło nieznaczną część rynku właściwego tj. niewielki obszar w porównaniu do zasięgu działania Związku tj. obszaru kraju. Ponadto należy wskazać, że dostęp do rynku świadczenia usług rolniczych nie jest ograniczony żadnymi poważnymi barierami, a usługi te nie należą do nadzwyczaj istotnych.

Miarkując wymiar kary pieniężnej nakładanej na Związek, Prezes Urzędu wziął także pod uwagę **długotrwałość** naruszenia. Mianowicie Prezes Urzędu uwzględnił, że porozumienie w analizowanej sprawie trwało co najmniej od 2012r. czyli dłużej niż rok i tym samym było naruszeniem długotrwałym. Długi okres trwania porozumienia miał wpływ na zwielokrotnienie jego potencjalnych negatywnych skutków. W okresie tym klienci członków Związku mogli ponosić negatywne konsekwencje zawarcia porozumienia tj. uiszczać opłaty za usługi rolnicze w wysokości wynikającej z ustalonych przez Związek cen. Byli tym samym pozbawieni możliwości nabywania usług na zasadach niezakłóconej konkurencji. Z kolei członkowie Związku mogli uzyskiwać korzyści finansowe z tego porozumienia w postaci cen wyższych niż kształtowałyby się w warunkach konkurencji.

Ponadto Prezes Urzędu rozważył, czy w analizowanej sprawie występują okoliczności łagodzące i obciążające wymienione w art. 111 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Analizując powyższe Prezes Urzędu jako przesłankę łagodzącą wziął pod uwagę fakt, iż porozumienie zostało **zaniechane przez przedsiębiorcę**.

Z kolei jako przesłankę obciążającą uznano **umyślny charakter porozumienia**. Związek co najmniej od 2012r. podejmował działania z zamiarem ustalania cen i świadomością celu tego porozumienia. Działania te polegające na ustalaniu cen, nie były incydentalne, ale powtarzały się co roku, były przemyślane, zaplanowane i zrealizowane. Działania tych nie zaniechał po wszczęciu postępowania wyjaśniającego w tej sprawie, lecz dopiero po wszczęciu przez Prezesa Urzędu postępowania antymonopolowego. Tym samym Związek miał świadomość lub też jako profesjonalny uczestnik rynku powinien mieć świadomość, że swoimi działaniami narusza przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. W ocenie Prezesa Urzędu podmioty profesjonalnie działające na rynku powinny zdawać sobie sprawę z zakazu zawierania porozumień ograniczających konkurencję ustanowionego w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów. Podobnie Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w wyroku z dnia 5 października 2010r. (sygn. akt XVII Ama 106/08) stwierdził, że *„Brak świadomości uczestniczenia w niedozwolonym porozumieniu w sytuacji, gdy powód jest profesjonalistą, świadczy o lekkomyślnym podejściu do prowadzonej działalności gospodarczej, bez zastanowienia się nad skutkami takiego postępowania”*.

Mając na uwadze powyżej wskazane okoliczności Prezes Urzędu uznał za zasadne nałożenie na Związek kary pieniężnej w wysokości 5.500 PLN (słownie: pięć tysięcy pięćset złotych).

Decydując o nałożeniu kary w ww. wysokości wzięto pod uwagę wszystkie opisane powyżej okoliczności. Orzeczona kara została nałożona w wysokości stanowiącej dolegliwość dla Związku, tak aby jej nałożenie skutkowało w przyszłości zapobieżeniem zaistnienia podobnych sytuacji. Z drugiej strony należy podkreślić wymiar edukacyjny i wychowawczy zastosowanej sankcji oraz wyrazić nadzieję, że odniesie ona spodziewany skutek na



przyszłość. Tym samym nałożona kara pieniężna będzie pełniła funkcję represyjną za naruszenie przepisów ustawy oraz prewencyjną tj. zapobiegnie jej naruszeniu w przyszłości. Poza wymiarem indywidualnym kary, należy zwrócić uwagę na jej wymiar ogólny, funkcję odstrasżającą i wychowawczą w stosunku do innych uczestników rynku.

Mając na względzie wszystkie określone wyżej czynniki dotyczące wagi naruszenia, specyfiki rynku oraz okoliczności łagodzących i obciążających, Prezes Urzędu postanowił nałożyć na Związek z tytułu naruszenia, o którym mowa w punkcie 1 niniejszej decyzji karę pieniężną w wysokości 5.500 PLN (słownie: pięć tysięcy pięćset złotych) stanowiącej równowartość około 1.243,20 euro²⁹ (słownie: tysiąc dwieście czterdzieści trzy euro dwadzieścia eurocentów). Powyższa kara pieniężna jest w wysokości około 12,4% kary maksymalnej wynikającej z art. 106 ust. 6 ustawy, jaką Prezes Urzędu mógł nałożyć w niniejszej sprawie na Związek.

W związku z powyższym orzeczono jak w punkcie 2 sentencji decyzji.

Ad 3

Zgodnie z art. 80 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, Prezes Urzędu rozstrzyga o kosztach w drodze postanowienia, które może być zamieszczone w decyzji kończącej postępowanie. W myśl art. 77 tej ustawy, jeżeli postępowanie zostało wszczęte z urzędu i w jego wyniku Prezes Urzędu stwierdził naruszenie przepisów tejże ustawy, przedsiębiorca który dopuścił się tego naruszenia, zobowiązany jest ponieść koszty postępowania.

Niniejsze postępowanie antymonopolowe zostało wszczęte z urzędu. W jego wyniku Prezes Urzędu w punkcie 1 sentencji przedmiotowej decyzji stwierdził naruszenie przez Związek art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Kosztami niniejszego postępowania są dla Prezesa Urzędu wydatki związane z doręczaniem stronie pism w toku postępowania. W związku z powyższym Prezes Urzędu postanowił obciążyć Związek kwotą kosztów w wysokości 49 PLN (słownie: czterdzieści dziewięć złotych).

W związku z powyższym orzeczono jak w punkcie 3 sentencji.

Pouczenia:

Zgodnie z art. 112 ust. 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów karę pieniężną należy uiścić w terminie 14 dni od dnia uprawomocnienia się niniejszej decyzji na konto Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów: NBP o/o Warszawa Nr 51101010100078782231000000.

Koszty niniejszego postępowania, przedsiębiorca, obowiązany jest wpłacić na konto Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów: NBP o/o Warszawa Nr 51101010100078782231000000 w terminie 14 dni od dnia uprawomocnienia się niniejszej decyzji.

²⁹ Patrz: przypis 27

Stosownie do treści art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w związku z art. 479²⁸ § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2016r. poz. 1822 ze zm.) od niniejszej decyzji przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w terminie miesiąca od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów - Delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Katowicach (40-048 Katowice, ul. T. Kościuszki 43).

W przypadku kwestionowania wyłącznie postanowienia o kosztach zawartego w punkcie 3, stosownie do art. 81 ust. 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz art. 264 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2016r. poz. 23 ze zm.) stanowiącym, iż na postanowienie w sprawie kosztów postępowania osobie zobowiązanej służy zażalenie, w związku z art. 83 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz art. 479³² § 1 i 2 Kpc, należy wnieść zażalenie do Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów - Delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Katowicach (40-048 Katowice, ul. T. Kościuszki 43), w terminie tygodnia od dnia doręczenia niniejszej decyzji.

Maciej Fragsztajn
Dyrektor Delegatury

