



**PREZES
URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
DELEGATURA W KATOWICACH**

Katowice, dnia 19 lipca 2013 r.

RKT-410-04/12/MI

DECYZJA Nr RKT-21/2013

Stosownie do art. 33 ust. 6 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331 z późn. zm.), po przeprowadzeniu postępowania antymonopolowego przeciwko Krajowej Izbie Urbanistów z siedzibą w Warszawie wszczętego z urzędu,

– w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów:

I. Na podstawie art. 10 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów **uznaje się za praktykę ograniczającą konkurencję**, naruszającą zakaz, o jakim mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, zawarcie przez Krajową Izbę Urbanistów z siedzibą w Warszawie porozumienia ograniczającego konkurencję na krajowym rynku usług urbanistycznych polegającego na ustalaniu cen sprzedaży towarów w drodze przyjęcia w pkt 3 ppkt 4, 5 i 6 Rozdziału V *Zasad Etyki Zawodowej Urbanisty* stanowiących załącznik do uchwały Nr 18/V/2006 V Krajowego Zjazdu Izby Urbanistów z dnia 3 czerwca 2006 r., że *za postępowanie sprzeczne z zasadami uczciwej konkurencji uznaje się w szczególności:*

- *oferowanie nieuczciwych warunków wykonania umowy, w tym takich terminów i ceny wykonania usługi, które nie zapewniają jej wykonania w sposób należyty, zgodny z zasadami wiedzy urbanistycznej i spełniający wszelkie wymogi prawa,*
- *oferowanie rażąco niskiej ceny w stosunku do przedmiotu zamówienia w rozumieniu prawa zamówień publicznych,*
- *dokonanie czynu nieuczciwej konkurencji w rozumieniu przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji,*

przy jednoczesnym przyjęciu w *Zasadach określania zakresu rzeczowego oraz wartości zamówień publicznych na prace projektowe i związane z projektowaniem zagospodarowania przestrzennego* (zwanych dalej „Zasadami”), stanowiących Załącznik Nr 1 do Uchwały Krajowej Rady Izby Urbanistów Nr 10/2004 z dnia 26 marca 2004 r. w sprawie przyjęcia *zasad wyceny prac urbanistycznych w części dotyczącej miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*, iż:

- *oferowanie i przyjęcie wykonania prac urbanistycznych za cenę niższą od wartości zamówienia wyliczonego wg „Zasad” (bez uzasadnienia popartego szczegółową kalkulacją uwzględniającą pełny wymagany zakres czynności, który został określony w „Zasadach”), niosącą ryzyko nienależytego wykonania dokumentacji – stanowi naruszenie zasad etyki zawodowej. Poszczególne przypadki będą rozpatrywane przez Okręgowe Izby Urbanistów,*

- oferowanie wykonania prac urbanistycznych za cenę niższą o ponad 25% (bez uzasadnienia, o którym mowa w ust. 9), stanowi czyn nieuczciwej konkurencji, a cenę taką traktuje się jako „rażąco niską” w rozumieniu ustawy o pzp,

i nakazuje się zaniechanie jej stosowania.

- II. Na podstawie art. 10 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów **uznaje się za praktykę ograniczającą konkurencję**, naruszającą zakaz, o jakim mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, zawarcie przez Krajową Izbę Urbanistów z siedzibą w Warszawie porozumienia ograniczającego konkurencję na krajowym rynku usług urbanistycznych polegającego na ustalaniu cen sprzedaży towarów w drodze przyjęcia przez Krajową Radę Izby Urbanistów Uchwały Nr 10/2004 z dnia 26 marca 2004 r. w sprawie przyjęcia zasad wycen prac urbanistycznych w części dotyczącej miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wprowadzającej do stosowania przez zrzeszonych w izbie urbanistów *Zasady określania zakresu rzeczowego oraz wartości zamówień publicznych na prace projektowe i związane z projektowaniem zagospodarowania przestrzennego* (stanowiące Załącznik Nr 1 do ww. uchwały), wprowadzające do stosowania określoną z góry stawkę za jednostkę nakładu pracy jako podstawę wyceny prac urbanistycznych **i nakazuje się zaniechanie jej stosowania.**
- III. Na podstawie art. 106 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, **nakłada się** na Krajową Izbę Urbanistów z siedzibą w Warszawie **karę pieniężną** płatną do budżetu państwa w wysokości **17 625 PLN** (słownie złotych: siedemnaście tysięcy sześćset dwadzieścia pięć) z tytułu naruszenia zakazu, o jakim mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy, w zakresie przedstawionym w pkt I i II sentencji niniejszej decyzji,
- IV. Na podstawie art. 77 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w związku z art. 80 tej ustawy oraz stosownie do art. 264 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.) w związku z art. 83 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, postanawia się obciążyć Krajową Izbę Urbanistów z siedzibą w Warszawie **kosztami przeprowadzonego postępowania antymonopolowego** i zobowiązać ww. przedsiębiorcę do zwrotu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów kwoty **49 PLN** (słownie złotych: czterdzieści dziewięć) w terminie 14 dni od daty uprawomocnienia się niniejszej decyzji.

Uzasadnienie

W imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (zwanego dalej „Prezesem Urzędu”) przeprowadzone zostało – w oparciu o informacje zawarte w zawiadomieniu złożonym na podstawie art. 86 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów – postępowanie wyjaśniające mające na celu wstępne ustalenie, czy w związku z działalnością samorządu zawodowego urbanistów w zakresie ustalenia rekomendowanych cen za prace urbanistyczne nastąpiło naruszenie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów uzasadniające wszczęcie postępowania antymonopolowego (sygn. akt sprawy RKT-400-13/12/MI). W wyniku dokonanych w toku przedmiotowego postępowania ustaleń powzięto podejrzenie, iż Krajowa Izba Urbanistów z siedzibą w Warszawie (zwana dalej „Izbą” lub „KIU”) mogła dopuścić się zawarcia porozumienia ograniczającego konkurencję na krajowym rynku usług urbanistycznych. W związku z powyższym Postanowieniem Nr 1 z dnia 26 października 2012 r. wszczęte zostało w tej sprawie postępowanie antymonopolowe pod zarzutem naruszenia przez KIU art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (dowód: karty nr 1-2). Postawiony Izbie zarzut dotyczył ustalenia cen sprzedaży towarów w drodze przyjęcia w pkt 3 ppkt 4, 5 i 6 Rozdziału V *Zasad Etyki Zawodowej Urbanisty* stanowiących załącznik do uchwały Nr 18/V/2006 V Krajowego Zjazdu Izby Urbanistów z dnia 3 czerwca 2006 r., że za *postępowanie sprzeczne z zasadami uczciwej konkurencji uznaje się w szczególności:*

- oferowanie nieuczciwych warunków wykonania umowy, w tym takich terminów i ceny wykonania usługi, które nie zapewniają jej wykonania w sposób należyty, zgodny z zasadami wiedzy urbanistycznej i spełniający wszelkie wymogi prawa,
- oferowanie rażąco niskiej ceny w stosunku do przedmiotu zamówienia w rozumieniu prawa zamówień publicznych,
- dokonanie czynu nieuczciwej konkurencji w rozumieniu przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji,

przy jednoczesnym przyjęciu w pkt 9 i 10 Wprowadzenia do *Zasad określania zakresu rzeczowego oraz wartości zamówień publicznych na prace projektowe i związane z projektowaniem zagospodarowania przestrzennego* (stanowiące Załącznik Nr 1 do uchwały Krajowej Rady Izby Urbanistów Nr 10/2004 z dnia 26 marca 2004 r. w sprawie przyjęcia zasad wycen prac urbanistycznych w części dotyczącej miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego), że:

- oferowanie i przyjęcie wykonania prac urbanistycznych za cenę niższą od wartości zamówienia wyliczonego wg „Zasad” (bez uzasadnienia popartego szczegółową kalkulacją uwzględniającą pełny wymagany zakres czynności, który został określony w „Zasadach”), niosącą ryzyko nienależytego wykonania dokumentacji – stanowi naruszenie zasad etyki zawodowej. Poszczególne przypadki będą rozpatrywane przez Okręgowe Izby Urbanistów,
- oferowanie wykonania prac urbanistycznych za cenę niższą o ponad 25% (bez uzasadnienia, o którym mowa w ust. 9), stanowi czyn nieuczciwej konkurencji, a cenę taką traktuje się jako „rażąco niską” w rozumieniu ustawy o pzp.

W dniu 26 października 2012 r. wydane zostało również Postanowienie Nr 2 (dowód: karty nr 5-6), na mocy którego zaliczono w poczet dowodów w przedmiotowym postępowaniu dokumenty uzyskane przez Prezesa Urzędu w toku postępowania wyjaśniającego przeprowadzonego pod sygn. akt RKT-400-13/12/MI, a także dokumenty uzyskane w toku postępowania wyjaśniającego przeprowadzonego w sprawie działalności KIU w 2011 r. pod sygn. akt RKT-400-12/11/MI (dowód: karty nr 8-281).

Ustosunkowując się do zarzutów postawionych w Postanowieniu Nr 1 KIU podniosła, co następuje.

W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania antymonopolowego Izba nie zgodziła się z postawionym jej zarzutem. Podniosła, że jest on niejasny i mało precyzyjny, zaś w Postanowieniu Nr 1 nie wykazano jednoznacznie antykonkurencyjnego charakteru zakwestionowanych postanowień pkt 3 ppkt 4, 5 i 6 Rozdziału V *Zasad Etyki Zawodowej Urbanisty* oraz *Zasad określania zakresu rzeczowego oraz wartości zamówień publicznych na prace projektowe i związane z projektowaniem zagospodarowania przestrzennego*. W związku z tym nie zostały spełnione przesłanki wskazane w art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (dowód: karta nr 293).

W odpowiedzi na postawiony zarzut wskazano ponadto, iż Krajowa Izba Urbanistów jest samorządem zawodowym zrzeszającym urbanistów, którzy wykonują zawód zaufania publicznego. Nadrzędnym zadaniem Izby jest sprawowanie pieczy nad należytych wykonywaniem zawodu urbanisty (art. 17 Konstytucji RP). Pomocne przy realizacji ww. obowiązku są niewątpliwie *Zasady Etyki Zawodowej Urbanisty* oraz inne akty wewnętrzne, które szczegółowo określają prawa i obowiązki urbanistów oraz elementarne zasady wykonywania zawodu. Tym samym przepisy *Zasad Etyki Zawodowej Urbanisty* oraz *Zasady określania zakresu rzeczowego oraz wartości zamówień publicznych na prace projektowe i związane z projektowaniem zagospodarowania przestrzennego* mają niewątpliwie na celu zapewnienie prawidłowego wykonywania zawodu, a nie ograniczenie lub naruszenie konkurencji na

krajowym rynku usług urbanistycznych. Urbaniści wykonują zadania o szczególnym charakterze z punktu widzenia interesu publicznego, tym samym bardzo ważne jest zapewnienie w ich pracy obiektywizmu, bezstronności oraz dbałości o dobro publiczne (dowód: karta nr 294).

W ocenie KIU zarzucenie jej zawarcia porozumienia ograniczającego konkurencję jest bezzasadne i nie znajduje potwierdzenia w faktach. Izba podniosła, iż w literaturze przedmiotu przyjmuje się, że dla zastosowania zakazu wynikającego z przepisu art. 6 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów konieczne jest udowodnienie następujących przesłanek: stwierdzenie, że porozumienie zostało zawarte pomiędzy przedsiębiorcami w rozumieniu przepisów ww. ustawy oraz wykazanie, iż celem lub skutkiem takiego porozumienia jest ograniczenie lub naruszenie konkurencji na rynku właściwym. Mimo że uchwałę Nr 10/2004 Krajowej Rady Urbanistów wprowadzającą *Zasady określania zakresu rzeczowego oraz wartości zamówień publicznych na prace projektowe i związane z projektowaniem zagospodarowania przestrzennego* Prezes Urzędu zakwalifikował jako porozumienie, to nie sposób stwierdzić, iż ma ona na celu wyeliminowanie, ograniczenie lub naruszenie konkurencji. W żadnym bowiem razie nie można stwierdzić, iż szczegółowe określenie zasad przeprowadzenia dość skomplikowanej procedury planistycznej mającej na celu zapewnienie odpowiedniego poziomu merytorycznego, a co za tym idzie pomoc przy wycenie prac projektowych, stanowi porozumienie naruszające konkurencję poprzez ustalanie, bezpośrednio lub pośrednio, cen i innych warunków zakupu lub sprzedaży towarów. Przedmiotowe regulacje mają na celu zobowiązanie urbanistów do rzetelnego wykonywania swoich obowiązków, a nie wyeliminowanie, ograniczanie lub naruszanie konkurencji (dowód: karta nr 294).

KIU podniosła, iż w literaturze przedmiotu wskazuje się, że eliminacja konkurencji ma miejsce w przypadku, gdy dotychczas samodzielni i ze sobą rywalizujący przedsiębiorcy całkowicie rezygnują z dalszego współzawodnictwa. Wprowadzenie Uchwały nr 10/2004 nie spowodowało, iż urbaniści pozostają bierni wobec zabiegania o klientów czy wykonania prac urbanistycznych na wysokim poziomie merytorycznym. Nie utracili oni swobody decyzyjnej w zakresie wyceny wykonanych przez siebie prac, a przyjęte *Zasady wyceny* nie powodują ujednolicenia cen usług i zaburzenia w ten sposób mechanizmu rynkowego. W żadnym razie przedmiotowe zasady nie naruszają interesu publicznego chronionego w art. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów i nie utrudniają rywalizacji przedsiębiorców (dowód: karty nr 294-295).

Izba podkreśliła, iż podejmowane przez nią działania mają na celu zapewnienie, by zawód urbanisty spełniał wymagania stawiane zawodom zaufania publicznego. KIU podejmując uchwałę wprowadzającą *Zasady określania zakresu rzeczowego oraz wartości zamówień publicznych na prace projektowe i związane z projektowaniem zagospodarowania przestrzennego* nie kierowała się zamiarem wyeliminowania, ograniczenia lub naruszenia konkurencji. Mając na uwadze, iż osiągnięcie celu porozumienia o charakterze antykonkurencyjnym między przedsiębiorcami jest istotą zakazu z art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, to w żadnym razie nie można mówić, iż Krajowa Izba Urbanistów dopuściła się zachowania ograniczającego lub naruszającego konkurencję. Dodatkowo należy w ocenie Izby podkreślić, że Prezes Urzędu nie przedstawił jakichkolwiek dowodów (bezpośrednich lub pośrednich) wskazujących na antykonkurencyjny charakter porozumienia ustalającego ceny w zakresie wykonywania prac przez urbanistów (dowód: karta nr 295).

W żadnym razie nie można zdaniem KIU uznać, iż *Zasady określania zakresu rzeczowego oraz wartości zamówień publicznych na prace projektowe i związane z projektowaniem zagospodarowania przestrzennego* określające zasady wyceny prac urbanistycznych stanowią rodzaj cennika. Celem przedmiotowych zasad jest szczegółowe określenie zasad i sposobu wykonywania wyceny przeprowadzonych prac urbanistycznych. Niniejsze zasady nie zawierają sztywnych cen, a tylko wskazują, jak należy prawidłowo dokonać wyceny prac przeprowadzonych przez urbanistów. Podkreślenia wymaga w ocenie Izby fakt, iż *Zasady (...)*

umożliwiają urbanistom wykonanie prac po cenie niższej niż ta określona w zasadach, pod warunkiem uzasadnienia popartego szczegółową kalkulacją (dowód: karta nr 295).

Odnosząc się do zarzutów stawianych przez Prezesa Urzędu Izba podkreśliła również fakt, iż postępowania dyscyplinarne w przedmiocie naruszenia pkt 3 ppkt 4, 5 i 6 Rozdziału III *Zasad Etyki* najczęściej dotyczą braku rzetelnego rozeznania zakresu zamówienia i w konsekwencji nieprawidłowej jego wyceny (dowód: karta nr 295).

Reasumując Izba wskazała, iż zarzucenie jej naruszenia art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów jest bezzasadne i nie znajduje potwierdzenia w faktach. Po pierwsze bowiem *Zasady określania zakresu rzeczowego oraz wartości zamówień publicznych na prace projektowe i związane z projektowaniem zagospodarowania przestrzennego* nie stanowią rodzaju porozumienia eliminującego, ograniczającego lub naruszającego konkurencję na krajowym rynku usług urbanistycznych poprzez ustalanie, bezpośrednio lub pośrednio, cen i innych warunków zakupu lub sprzedaży towarów. Przedmiotowe zasady nie ustalają sztywnych cen za wykonanie prac urbanistycznych, a zawierają swego rodzaju wskazówki dla urbanistów w przedmiocie wyceny wykonanych przez nich zamówień. W żadnym razie działania podjęte przez KIU nie naruszają interesu publicznego. Mają one na celu jego ochronę w zakresie prac urbanistycznych i planistycznych. Tym samym zakwalifikowanie tych *Zasad* jako porozumienia mającego charakter antykonkurencyjny jest bezzasadne. Izba podniosła też, iż mając na uwadze wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 9 listopada 2006 r., sygn. akt XVII AmA 68/05, nie sposób stwierdzić, iż poprzez wprowadzenie przedmiotowych *Zasad* doszło do *splaszczenia konkurencji z powodu ujednolicenia cen usług i zaburzenia w ten sposób mechanizmu rynkowego* (dowód: karty nr 295-296).

W toku prowadzonego postępowania Prezes Urzędu uznał, iż konieczne jest jego rozszerzenie w zakresie przedmiotowym poprzez postawienie Izbie dodatkowego zarzutu dotyczącego podejrzenia naruszenia art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, który nie był objęty Postanowieniem Nr 1. W związku z powyższym wydane zostało w tej sprawie Postanowienie Nr 3 z dnia 4 czerwca 2013 r., w którym zakwestionowano, iż Izba – poprzez przyjęcie przez Krajową Radę Izby Urbanistów Uchwały Nr 10/2004 z dnia 26 marca 2004 r. w sprawie przyjęcia *zasad wycen prac urbanistycznych w części dotyczącej miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*, do której Załącznik Nr 1 stanowią *Zasady określania zakresu rzeczowego oraz wartości zamówień publicznych na prace projektowe i związane z projektowaniem zagospodarowania przestrzennego* (stanowiące Załącznik Nr 1 do ww. uchwały) – wprowadziła do stosowania przez zrzeszonych w Izbie urbanistów sposób wyceny prac urbanistycznych, której podstawowym składnikiem jest ustalona z góry stawka za jednostkę nakładu pracy, co może być przejawem zawarcia niedozwolonego porozumienia ograniczającego konkurencję na krajowym rynku usług urbanistycznych polegającego na ustalaniu cen sprzedaży towarów (dowód: karta nr 335).

W odpowiedzi na zawiadomienie o rozszerzeniu postępowania Izba podniosła, iż postawiony zarzut jest bezzasadny i nie ma oparcia w faktach. Izba podkreśliła, iż zarówno postanowienia *Zasad Etyki Zawodowej Urbanisty*, jak i *Zasady wyceny prac urbanistycznych w części dotyczącej miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego* w żaden sposób, bezpośredni lub pośredni, nie ustalają ceny sprzedaży usług świadczonych przez urbanistów (dowód: karty nr 249-350).

Postanowienia *Zasad określania zakresu rzeczowego oraz wartości zamówień publicznych na prace projektowe i związane z projektowaniem zagospodarowania przestrzennego* mają na celu szczegółowe ustalenie zakresu podstawowych części (etapów) pracy wykonywanej na potrzeby opracowania projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy, a także określenie zakresu czynności

niezbędnych dla rzetelnego wykonywania danego etapu prac projektowych. Dodatkowo powyższe *Zasady* stanowią jedynie materiał pomocniczy przy wycenie wartości wykonanych prac (dowód: karta nr 350).

Izba podniosła, iż zgodnie z ust. 1 *Wprowadzenia do Zasad* zalecane są one dla pracowników urzędów gmin przygotowujących zamówienia publiczne na prace projektowe i pomocnicze wynikające z ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przeznaczone do wykorzystywania przez członków Izby Urbanistów wykonujących te prace. Natomiast w ust. 2 *Wprowadzenia* wskazano, że *Zasady* służą do (dowód: karta nr 350):

- 1) ustalania wartości zamówienia publicznego na prace, o których mowa w ust. 1 – zgodnie z wymogiem art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych – dla właściwego preliminowania wydatków przewidywanych w budżetach samorządów lokalnych, dla wyboru odpowiedniego trybu zamówienia publicznego (w rozumieniu art. 11 Prawo zamówień publicznych) oraz dla celów fiskalnych (naliczania podatku należnego);
- 2) opisu przedmiotu zamówienia, czyli do określenia zakresu czynności i opracowań objętych postępowaniem przetargowym – zgodnie z wymogiem art. 29 ust. 1 Prawo zamówień publicznych.

O randze ww. *Zasad* świadczy zdaniem KIU fakt, iż do podstawowych zadań samorządu zawodowego urbanistów, zgodnie z postanowieniem § 12 pkt 13 Statutu Izby należy m.in. ustalanie zasad wyceny prac wykonywanych przez członków Izby i nadzór nad ich przestrzeganiem (dowód: karta nr 351).

Izba podkreśliła również, iż *Zasady określania zakresu rzeczowego oraz wartości zamówień publicznych na prace projektowe i związane z projektowaniem zagospodarowania przestrzennego* stanowią głównie materiał pomocniczy oraz informacyjny dla gmin przy przygotowywaniu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na przygotowanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Pozwalają one na ustalanie obiektywnego poziomu cen oferowanych i negocjowanych, co korzystnie wpływa na jakość dokumentacji projektowej oraz racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi zarezerwowanymi na ten cel. Wskazać również w ocenie Izby należy, iż *Środowiskowe Zasady Wyceny Prac Projektowych*, w których opublikowane zostały przedmiotowe *Zasady* uzyskały rekomendację Ministra Infrastruktury (dowód: karta nr 351).

Konkludując stwierdzić zdaniem KIU należy, że *Zasady określania zakresu rzeczowego oraz wartości zamówień publicznych na prace projektowe i związane z projektowaniem zagospodarowania przestrzennego* nie stanowią cennika za usługi świadczone przez urbanistów. Corocznie Zarząd Rady Koordynacyjnej Biur Projektów ustala stawki za stosowaną przy wycenach umowną jednostkę nakładu pracy (j.n.p.), w zależności od wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych, określanego w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego i publikowanego w Monitorze Polskim. Podane nakłady pracy kosztorysowej są wielkościami umownymi, określającymi normatywnie niezbędny nakład pracy w przeciętnych warunkach organizacyjno-technicznych (dowód: karta nr 351).

Izba podniosła, iż mając na uwadze brzmienie postanowień pkt. 8 i 9 *Wprowadzenia do Zasad określania zakresu rzeczowego oraz wartości zamówień publicznych na prace projektowe i związane z projektowaniem zagospodarowania przestrzennego* w żadnym razie nie można przyjąć, że Krajowa Izba Urbanistów zawarła niedozwolone porozumienie cenowe. KIU, uchwalając *Zasady wyceny prac projektowych w części dotyczącej miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego* i zalecając je do stosowania kierowała się przede wszystkim koniecznością zapewnienia wysokiej jakości świadczonych przez urbanistów związanych z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym. Z brzmienia zakwestionowanych postanowień *Wprowadzenia do Zasad* wynika jednoznacznie, że urbanisci są uprawnieni do

oferowania i przyjęcia wykonania prac urbanistycznych za cenę niższą od warunków zamówienia wycenzonego wg *Zasad* pod warunkiem przedstawienia uzasadnienia popartego kalkulacją uwzględniającą pełny wymagany zakres czynności, który został określony w *Zasadach*. Powyższe ma zapobiec wykonywaniu prac urbanistycznych w sposób nierzetelny oraz nieprecyzyjny. Podkreślić bowiem należy, iż urbaniści wykonują zadania o szczególnym charakterze z punktu widzenia interesu publicznego, a tym samym bardzo ważne jest zapewnienie w ich pracy obiektywizmu, bezstronności oraz dbałości o dobro publiczne (dowód: karta nr 352).

Krajowa Izba wskazała też, iż nie ma wpływu na ustalenie stawki za stosowaną przy wycenach stawkę za jednostkę nakładu pracy. Należy to bowiem do kompetencji Zarządu Rady Koordynacyjnej Biur Projektów. Tym samym zarzut zawarcia przez KIU niedozwolonego porozumienia cenowego jest bezzasadny i pozbawiony podstawy prawnej. Dodatkowo podkreślić należy, iż Izba nie zobowiązała w sposób szczególny członków Izby do stosowania uchwały nr 10/2004. Członkom Izby zalecono jedynie do stosowania *Zasady określania zakresu rzeczowego oraz wartości zamówień publicznych na prace projektowe i związane z projektowaniem zagospodarowania przestrzennego*. Z treści uchwały nr 10/2004 nie daje się wyinterpretować normy prawnej nakazującej adresatom stosowanie zawartych w niej wzorców lub zakazującej stosowanie cen odmiennych. Dodatkowo zgodnie z ust. 3 Rozdziału V *Zasad Etyki Zawodowej Urbanisty* Urbaniści są zobowiązani do przestrzegania zasad uczciwej konkurencji (dowód: karty nr 352-353).

Izba podniosła w dalszej kolejności, iż Prezes Urzędu wszczynając postępowanie antymonopolowe, a następnie z urzędu rozszerzając jego zakres nie wykazał w sposób jednoznaczny antykonkurencyjnego charakteru zakwestionowanych postanowień *Zasad Etyki Zawodowej Urbanisty* oraz *Zasad określania zakresu rzeczowego oraz wartości zamówień publicznych na prace projektowe i związane z projektowaniem zagospodarowania przestrzennego*, a tym samym, spełnienia przesłanek wskazanych w przepisie art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (dowód: karta nr 353).

Jak wskazała Izba, w literaturze przedmiotu przyjmuje się, że dla zastosowania zakazu wynikającego z przepisu art. 6 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów konieczne jest udowodnienie następujących przesłanek:

- stwierdzenie, że porozumienie zostało zawarte pomiędzy przedsiębiorcami w rozumieniu art. 4 pkt 1 ww. ustawy;
- wykazanie, że celem lub skutkiem takiego porozumienia jest ograniczenie lub naruszenie konkurencji na rynku właściwym.

Dodatkowo należy udowodnić, że do negatywnych zjawisk na rynku doszło lub może dojść wskutek skoordynowanych działań co najmniej dwóch przedsiębiorców (dowód: karta nr 353).

W żadnym razie nie można stwierdzić, że postanowienia *Zasad Etyki Zawodowej Urbanisty* oraz *Zasad określania zakresu rzeczowego oraz wartości zamówień publicznych na prace projektowe i związane z projektowaniem zagospodarowania przestrzennego* mają na celu wyeliminowanie, ograniczenie lub naruszenie konkurencji. Przyjęcie przez Prezesa Urzędu, że szczegółowe określenie zasad przeprowadzenia dość skomplikowanej procedury planistycznej mające na celu zapewnienie odpowiedniego poziomu merytorycznego, a co za tym idzie pomoc przy wycenie prac projektowych stanowi porozumienie naruszające konkurencję poprzez ustalanie, bezpośrednio lub pośrednio, cen i innych warunków zakupu lub sprzedaży towarów jest bezzasadne. Przedmiotowe regulacje mają na celu zobowiązanie urbanistów do rzetelnego wykonywania swoich obowiązków, a nie wyeliminowanie, ograniczenie lub naruszenie konkurencji. Powyższe jednoznacznie potwierdza postanowienie § 2 uchwały nr 10/2004, zgodnie z którym zaleca się stosowanie przedmiotowych zasad jako materiałów pomocniczych w

przygotowaniu postępowań o udzielenie zamówień publicznych z zakresu planowania przestrzennego (dowód: karta nr 354).

Izba podniosła też, że w literaturze przedmiotu przyjmuje się, iż eliminacja konkurencji ma miejsce w przypadku, gdy dotychczas samodzielni i ze sobą rywalizujący przedsiębiorcy całkowicie rezygnują z dalszego współzawodnictwa. Zalecenie uchwałą stosowania *Zasad określania zakresu rzeczowego oraz wartości zamówień publicznych na prace projektowe oraz związane z projektowaniem zagospodarowania przestrzennego* nie spowodowało, że urbanisci nie konkurują ze sobą. Nie utracili oni swobody decyzyjnej w zakresie wyceny wykonanych przez siebie prac, a przyjęte *Zasady* nie powodują ujednolicenia cen usług i zaburzenia w ten sposób mechanizmu rynkowego. W żadnym razie nie można stwierdzić, że *Zasady* naruszają interes publiczny, chroniony w przepisie art. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, jak również nie skutkują wyeliminowaniem konkurencji wewnętrznej między urbanistami (dowód: karty nr 354-355).

Mając powyższe na uwadze Izba podkreśliła, iż podejmowane przez nią działania mają na celu zapewnienie, by zawód urbanisty spełniał wymagania stawiane zawodom zaufania publicznego. KIU podejmując uchwałę nr 10/2004 zalecając do stosowania *Zasady wyceny prac urbanistycznych w części dotyczącej miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego* nie kierował się zamiarem wyeliminowania, ograniczenia lub naruszenia konkurencji. W związku z tym, że zamiar osiągnięcia celu porozumienia o charakterze antykonkurencyjnym między przedsiębiorcami jest istotą zakazu z przepisu art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, tym samym, nie można przyjąć, że Krajowa Izba Urbanistów dopuściła się zachowania ograniczającego lub naruszającego konkurencję (dowód: karta nr 355).

Izba podkreśliła też, iż w żadnym razie nie sposób uznać, że *Zasady* stanowią rodzaj cennika. *Zasady* te nie zawierają bowiem cen sztywnych, a tylko wskazują, jak należy prawidłowo dokonać wyceny prac wykonywanych przez urbanistów. Podkreślenia wymaga fakt, że postanowienia *Zasad* umożliwiają urbanistom wykonanie prac po cenie niższej niż określona w *Zasadach* (dowód: karta nr 355).

Izba przywołała również wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 1 marca 2012 r. wydany w sprawie o sygn. akt VI ACa 1179/11. Sąd stanął na stanowisku, że *o porozumieniu, którego celem jest ograniczenie konkurencji, świadczą jego postanowienia ustalające jednolitą stawkę wynagrodzeń, jednolite ceny minimalne, jednolity podział wynagrodzeń pomiędzy uprawnionych twórców, wprowadzające podział obowiązków między jego uczestnikami*. Mając powyższe na uwadze należy zdaniem Izby podkreślić, że w niniejszej sprawie nie doszło do zawarcia porozumienia w tym znaczeniu. *Zasady* określają zakres oraz sposób wyceny prac urbanistycznych. Nie naruszają one konkurencji cenowej na rynku prac urbanistycznych, a powodują tylko podnoszenie efektywności działalności urbanistów (dowód: karta nr 355-356).

Reasumując stwierdzić zdaniem KIU należy, iż rozszerzenie z urzędu toczącego się postępowania antymonopolowego jest bezzasadne. Po pierwsze wskazać należy, że *Zasady określania zakresu rzeczowego oraz wartości zamówień publicznych na prace projektowe i związane z projektowaniem zagospodarowania przestrzennego* nie stanowią rodzaju niedozwolonego porozumienia eliminującego, ograniczającego lub naruszającego konkurencję na krajowym rynku usług urbanistycznych poprzez ustalanie, bezpośrednio lub pośrednio, cen i innych warunków zakupu lub sprzedaży towarów. Przedmiotowe *Zasady* nie ustalają sztywnych cen za wykonanie prac urbanistycznych, a zawierają swego rodzaju wskazówki dla urbanistów w przedmiocie wyceny wykonywanych przez nich zamówień. Przede wszystkim *Zasady* stanowią materiał pomocniczy dla gmin przy przygotowywaniu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na przygotowanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a uchwałą nr 10/2004 z dnia 26 marca 2004 r. jedynie zaleciła je do stosowania (dowód: karty nr 356-357).

Podkreślić również w ocenie Izby należy, iż KIU nie ma wpływu na ustalenie stawki za stosowaną przy wycenach umowną jednostkę nakładu pracy, powyższe bowiem należy do kompetencji zarządu Rady Koordynacyjnej Biur Projektów i jest uzależnione od wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych (dowód: karta nr 357).

Zasady Etyki Urbanisty i Zasady określania zakresu rzeczowego oraz wartości zamówień publicznych na prace projektowe i związane z projektowaniem zagospodarowania przestrzennego mają wyłącznie na celu zapewnienie prawidłowego wykonywania zawodu, a nie ograniczenie lub naruszenie konkurencji na krajowym rynku usług urbanistycznych. Urbanisci wykonują zadania o szczególnym charakterze z punktu widzenia interesu publicznego, tym samym bardzo ważne jest zapewnienie w ich pracy obiektywizmu, bezstronności oraz dbałości o dobro publiczne (dowód: karta nr 357).

W żadnym razie nie można zdaniem Izby uznać, iż kwestionowane działania naruszają interes publiczny. Mają one na celu jego ochronę w zakresie prac urbanistycznych i planistycznych. Tym samym zakwalifikowanie uchwały nr 10/2004 z dnia 26 marca 2004 r. jako porozumienia mającego charakter antykonkurencyjny jest bezzasadne. Ponadto mając na uwadze wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 9 listopada 2006 r., sygn. akt XVII AmA 68/05 nie sposób stwierdzić, iż poprzez uchwalenie przedmiotowych zasad doszło do *splaszczenia konkurencji z powodu ujednoczenia cen usług i zaburzenia w ten sposób mechanizmu rynkowego* (dowód: karty nr 357-358).

Pismem z dnia 24 czerwca 2013 r. KIU została zawiadomiona o zakończeniu zbierania materiału dowodowego w prowadzonym postępowaniu (dowód: karta nr 408).

W toku postępowania Prezes Urzędu ustalił następujący stan faktyczny.

Organizację i zadania samorządu zawodowego urbanistów, a także prawa i obowiązki członków tego samorządu określa ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. *o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów* (Dz. U. z 2001 r. Nr 5, poz. 42 z późn. zm.) (zwana dalej „ustawą o samorządach”). Zgodnie z powołaną ustawą samorząd zawodowy urbanistów tworzą członkowie zrzeszeni w izbach urbanistów (art. 3). Przynależność do tego samorządu jest warunkiem wykonywania zawodu urbanisty, a więc jest obligatoryjna dla osób chcących wykonywać ten zawód. Wynika to z art. 6 ust. 1 ustawy o samorządach, który stanowi, że prawo wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie oraz samodzielnego projektowania przestrzeni w skali regionalnej i lokalnej lub kierowania zespołem prowadzącym takie projektowanie, przysługuje wyłącznie osobom wpisanym na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego.

Zawód urbanisty jest zawodem zaufania społecznego. Zgodnie z art. 2 ust. 3 ustawy o samorządach jego wykonywanie polega na projektowaniu zagospodarowania przestrzeni w skali regionalnej i lokalnej, zgodnie z wymaganiami ładu przestrzennego, ochrony wartości architektonicznych i krajobrazowych, z wymaganiami ochrony środowiska, racjonalności struktur osadniczych i sieci infrastruktury oraz na edukacji w tym zakresie.

W myśl art. 9 ust. 1 ustawy o samorządach jednostkami organizacyjnymi samorządu urbanistów są: Krajowa Izba Urbanistów (zwana dalej „Krajową Izbą”) oraz okręgowe izby urbanistów (zwane dalej „okręgowymi izbami”). Siedzibą Krajowej Izby Urbanistów jest miasto stołeczne Warszawa, zaś obszary działania okręgowych izb oraz ich siedziby ustala Krajowa Izba, uwzględniając podział terytorialny państwa. Izby urbanistów mają osobowość prawną na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy o samorządach.

Krajowa Izba Urbanistów działa na szczeblu ogólnopolskim, natomiast na szczeblu regionalnym działają następujące izby okręgowe¹:

- Południowa Okręgowa Izba Urbanistów z siedzibą w Katowicach (zwana dalej „Południową Izbą” lub „Południową OIU”), której zasięg geograficzny obejmuje województwa: śląskie, świętokrzyskie, podkarpackie i małopolskie;
- Zachodnia Okręgowa Izba Urbanistów z siedzibą we Wrocławiu (zwana dalej „Zachodnią Izbą” lub „Zachodnią OIU”), której zasięg geograficzny obejmuje województwa: dolnośląskie, lubuskie, opolskie, wielkopolskie i zachodnio-pomorskie;
- Północna Okręgowa Izba Urbanistów z siedzibą w Gdańsku (zwana dalej „Północną Izbą” lub „Północną OIU”), której zasięg geograficzny obejmuje województwa: pomorskie, kujawsko-pomorskie i warmińsko-mazurskie;
- Okręgowa Izba Urbanistów z siedzibą w Warszawie (zwana dalej „Okręgową Izbą w Warszawie” lub OIU w Warszawie”), której zasięg geograficzny obejmuje województwa: mazowieckie, łódzkie, podlaskie i lubelskie.

Art. 9 ust. 2 ustawy o samorządach stanowi, że okręgowe izby tworzą ich członkowie, których przynależność powstaje z chwilą uzyskania wpisu na listę członków okręgowej izby właściwej według miejsca zamieszkania. Członkiem izby urbanistów może zostać osoba, która spełnia kryteria określone w art. 5 ust. 3 pkt 1-6 ww. ustawy. Według stanu na lipiec 2011 r. na listy członków czterech okręgowych izb urbanistów wpisanych było łącznie 1326 członków (dowód: karta nr 17). W strukturze zawodowej członków izb wyróżnia się architektów (54%), planistów przestrzennych (11%), inżynierów budownictwa i innych pokrewnych branż (10%), a także przedstawicieli innych zawodów (25%)².

W myśl art. 8 ust. 1 ustawy o samorządach zawodowych, do zadań samorządu zawodowego urbanistów należy w szczególności:

- 1) sprawowanie nadzoru nad należytym i sumiennym wykonywaniem zawodu przez członków izb,
- 2) reprezentowanie i ochrona interesów zawodowych swoich członków,
- 3) ustalanie zasad etyki zawodowej i nadzór nad ich przestrzeganiem,**
- 4) przeprowadzanie egzaminów oraz potwierdzanie kwalifikacji osób, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 3-5,
- 5) współdziałanie z organami administracji rządowej i organami samorządu terytorialnego oraz z innymi samorządami zawodowymi i stowarzyszeniami zawodowymi,
- 6) opiniowanie minimalnych wymagań programowych w zakresie kształcenia zawodowego urbanistów oraz wnioskowanie w tych sprawach,
- 7) współdziałanie w doskonaleniu kwalifikacji zawodowych urbanistów,
- 8) zarządzanie majątkiem i działalnością gospodarczą samorządu zawodowego,
- 9) prowadzenie postępowań w zakresie odpowiedzialności zawodowej i dyscyplinarnej członków samorządów zawodowych,
- 10) opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących zagospodarowania przestrzennego,
- 11) organizowanie i prowadzenie instytucji samopomocowych oraz innych form pomocy materialnej członkom samorządów zawodowych,
- 12) prowadzenie list członków samorządów zawodowych,

¹ Strona internetowa Krajowej Izby Urbanistów – informacje o strukturze organizacyjnej Izby (<http://www.izbaurbanistow.pl/index.php?strona=61>)

Strona internetowa Zachodniej Izby Urbanistów z siedzibą we Wrocławiu (http://www.zoiu.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=47&Itemid=85)

² Ibidem

13) realizacja zadań statutowych.

Zgodnie z art. 4 ustawy o samorządach, samorząd zawodowy urbanistów jest niezależny w wykonywaniu swoich zadań i podlega tylko przepisom prawa.

Prawa i obowiązki członków Izby określa art. 40 i 41 ustawy o samorządach zawodowych. Zgodnie z tymi przepisami członkowie Izby mają prawo korzystać z pomocy w zakresie podnoszenia kwalifikacji zawodowych oraz zapewnienia właściwych warunków wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie lub czynności urbanisty; korzystać z ochrony i pomocy prawnej Izby; korzystać z działalności samopomocowej. Do **obowiązków** członków Izby należy natomiast przestrzeganie przy wykonywaniu czynności zawodowych obowiązujących przepisów oraz zasad wiedzy technicznej lub urbanistycznej; **przestrzeganie zasad etyki zawodowej; stosowanie się do uchwał organów Izby**; regularne opłacanie składek członkowskich. Za **zawinione naruszenie obowiązków**, o których mowa powyżej członek izby podlega **odpowiedzialności dyscyplinarnej** (art. 45 ustawy o samorządach). Zgodnie z art. 54 ust. 1 ww. ustawy, okręgowy sąd dyscyplinarny, w sprawach dyscyplinarnych może orzekać następujące kary: upomnienie, nagana, zawieszenie na okres 2 lat w prawach członka izby, a także skreślenie z listy członków. Kwestie związane z prowadzeniem postępowania dyscyplinarnego reguluje rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 31 października 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania dyscyplinarnego w stosunku do członków samorządów zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz. U. Nr 194, poz. 1635).

Najwyższą jednostką organizacyjną samorządu zawodowego urbanistów jest Krajowa Izba Urbanistów, o czym stanowi art. 27 ustawy o samorządach. Jej organami, zgodnie z art. 28 ust. 1 ww. ustawy, są: Krajowy Zjazd Izby, Krajowa Rada Izby, Krajowa Komisja Rewizyjna, Krajowa Komisja Kwalifikacyjna, Krajowy Sąd Dyscyplinarny i Krajowy Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej. Organami okręgowych izb są: okręgowy zjazd izby, okręgowa rada izby, okręgowa komisja rewizyjna, okręgowa komisja kwalifikacyjna, okręgowy sąd dyscyplinarny i okręgowy rzecznik odpowiedzialności zawodowej (art. 14 ust. 1 ustawy).

W myśl art. 7 ust. 2 ustawy o samorządach, działalność izb urbanistów określa **statut**, który jest uchwalany przez Krajowy Zjazd Izby, stosownie do uprawnień wynikających z art. 31 pkt 5 ww. ustawy. Do uprawnień Krajowego Zjazdu należy również, stosownie do art. 31 pkt 10 ustawy, uchwalanie **zasad etyki zawodowej**.

Zasady Etyki Zawodowej Urbanisty

W trakcie przeprowadzonego postępowania ustalono, iż aktualnie obowiązują **Zasady Etyki Zawodowej Urbanisty** stanowiące załącznik do uchwały Nr 18/V/2006 V Krajowego Zjazdu Izby Urbanistów z dnia 3 czerwca 2006 r. (dowód: karty nr 317, 326-328). Rozdział V **Zasad Etyki** określa *Obowiązki urbanistów wobec innych urbanistów*. Pkt 3 ppkt 4, 5, 6 tego Rozdziału stanowią, że *Urbanista jest zobowiązany przestrzegać zasad uczciwej konkurencji. Za postępowanie sprzeczne z zasadami uczciwej konkurencji uznaje się w szczególności:*

- 4) *oferowanie nieuczciwych warunków wykonania umowy, w tym takich terminów i ceny wykonania usługi, które nie zapewniają jej wykonania w sposób należyty, zgodny z zasadami wiedzy urbanistycznej i spełniający wszelkie wymogi prawa;*
- 5) *oferowanie rażąco niskiej ceny w stosunku do przedmiotu zamówienia w rozumieniu prawa zamówień publicznych;*
- 6) *dokonanie czynu nieuczciwej konkurencji w rozumieniu przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.*

(dowód: karta nr 327)

Izba wyjaśniła, że *Zasady Etyki Zawodowej Urbanisty* mają na celu zdefiniowanie reguł postępowania w życiu zawodowym i korporacyjnym, przyczyniając się do godnego i uczciwego wykonywania zawodu urbanisty. Powołane postanowienia *Zasad Etyki* zwracają uwagę na postępowanie, które prowadzi do naruszenia obowiązku członka Izby Urbanistów określonego w art. 41 pkt 1 ustawy o samorządach. Przepis ten zobowiązuje członków izby do przestrzegania przy wykonywaniu czynności zawodowych obowiązujących przepisów oraz zasad wiedzy technicznej i urbanistycznej. KIU wyjaśniła także, że zgodnie z art. 45 ust. 1 powołanej ustawy, za zawinione naruszenie obowiązków określonych w art. 41 członek samorządu zawodowego podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej. Organami właściwymi dla spraw odpowiedzialności dyscyplinarnej są rzecznicy odpowiedzialności zawodowej i sądy dyscyplinarne (dowód: karta nr 96).

Statut Izby Urbanistów i Uchwała Krajowej Rady Izby Urbanistów Nr 10/2004 z dnia 26 marca 2004 r. w sprawie przyjęcia zasad wycen prac urbanistycznych w części dotyczącej miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego

Statut Izby Urbanistów został przyjęty uchwałą Nr I/2/2002 I Krajowego Zjazdu Izby Urbanistów z dnia 29 czerwca 2002 r. (dowód: karty nr 20-30). Aktualnie obowiązuje jednolity tekst Statutu w brzmieniu nadanym uchwałą Nr 10/IV/2005 IV Krajowego Zjazdu Izby Urbanistów z dnia 17 czerwca 2005 r. w sprawie zmiany Statutu Izby Urbanistów uwzględniający zmiany wynikające z uchwały Nr 11/V/2006 V Krajowego Zjazdu Izby Urbanistów z dnia 2 czerwca 2006 r.; uchwały Nr 13/VIII/2009 VIII Krajowego Zjazdu Izby Urbanistów z dnia 9 maja 2009 r. oraz uchwały Nr 7/X/2011 X Krajowego Zjazdu Izby Urbanistów z dnia 20 maja 2011 r. (dowód: karty nr 36-40)³.

Stosownie do § 12 pkt 13 Statutu do zadań Izby należy *ustalanie zasad wyceny prac wykonywanych przez członków Izby i nadzór nad ich przestrzeganiem*. § 18 ust. 2 Statutu stanowi ponadto, że *obowiązkiem członka Izby podejmującego projektowanie urbanistyczne na terenie działania określonej izby okręgowej jest stosowanie i przestrzeganie ustaleń organów tej izby, w szczególności dotyczących zasad uczestnictwa w przetargach i wyceny prac projektowych*. Ww. postanowienia obowiązują w niezmienionym brzmieniu od chwili uchwalenia Statutu tj. od roku 2002 r.

Izba wyjaśniła, że postanowienie zawarte w § 12 pkt 13 Statutu zostało wprowadzone dla stworzenia podstawy prawnej w wewnętrznym (izbowym) systemie prawnym dla podjęcia działań przez Krajową Radę Izby Urbanistów, w celu ustalenia zakresu podstawowych części (etapów) pracy wykonywanej na potrzeby opracowania projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Określenie zakresu czynności niezbędnych dla rzetelnego wykonania danego etapu prac projektowych ma na celu pomoc przy wycenie ich wartości. KIU wyjaśniła też, że za realizację powyższego zadania odpowiada Krajowa Rada Izby Urbanistów (dowód: karty nr 18-19).

Izba wyjaśniła, że w celu wykonania ww. zadania w dniu **26 marca 2004 r.** Krajowa Rada Izby Urbanistów przyjęła **Uchwałę Nr 10/2004 w sprawie przyjęcia zasad wycen prac urbanistycznych w części dotyczącej miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego** (dowód: karta nr 19). Treść tej uchwały jest następująca (dowód: karty nr 41, 359-360)⁴:

³ Zob. też <http://www.izbaurbanistow.pl/plik.661.statut-izby-urbanistow.pdf>.

⁴ W brzmieniu nadanym uchwałą Nr 15A/2004 Krajowej Rady Izby Urbanistów z dnia 18 czerwca 2004 r. zmieniającą uchwałę w sprawie przyjęcia zasad wycen prac urbanistycznych w części dotyczącej miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (dowód: karta nr 360).

Na podstawie art. 8 pkt 1 i art. 33 pkt 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz.U. z 2001 r. Nr 5, poz. 42 ze zm.), realizując postanowienia zawarte w § 9 ust. 2 pkt 9 uchwały z dnia 14 czerwca 2003 r. II Krajowego Zjazdu Izby Urbanistów – „Stanowisko w sprawie programu działania samorządu zawodowego urbanistów”, Krajowa Rada Izby Urbanistów uchwała, co następuje:

§ 1

Uchwala się **„Zasady określania zakresu rzeczowego oraz wartości zamówień publicznych na prace projektowe i związane z projektowaniem zagospodarowania przestrzennego, Rozdział 1, Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego”** zwane dalej „Zasadami”, stanowiące załącznik Nr 1 do uchwały.

§ 2

Zaleca się stosowanie załącznika Nr 2 do uchwały „Zasady określania zakresu rzeczowego oraz wartości zamówień publicznych na prace projektowe i związane z projektowaniem zagospodarowania przestrzennego, Aneks. **Przygotowanie zamówienia publicznego na opracowanie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**” jako materiałów pomocniczych w przygotowaniu postępowań o udzielenie zamówień publicznych z zakresu planowania przestrzennego.

(...)

§ 4

Zobowiązuje się izby okręgowe do:

- 1) rozpowszechnienia „Zasad ...” wśród członków Izby,
- 2) umieszczenia informacji o uchwaleniu „Zasad” oraz o sposobie ich dystrybucji na stronach internetowych izb okręgowych;
- 3) upowszechnienia „Zasad ...” wśród zainteresowanych na obszarze swojego działania;
- 4) przeprowadzenia szkoleń dotyczących stosowania „Zasad ...”.

§ 5

Zobowiązuje się Biuro Krajowej Rady Izby Urbanistów do:

- 1) opublikowania uchwały wraz z załącznikami na stronie internetowej Krajowej Rady,
- 2) przekazania „Zasad ...” Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych z wnioskiem o ich uwzględnienie przy opracowywaniu aktów wykonawczych do ustawy „Prawo zamówień publicznych” oraz w materiałach szkoleniowych przygotowywanych przez UZP,
- 3) przekazania „Zasad ...” Radzie Koordynacyjnej Biur Projektów z wnioskiem o ich wprowadzenie do kolejnej edycji „Środowiskowych zasad wyceny prac projektowych” redagowanych przez Izbę Projektowania Budowlanego.

§ 6

Zobowiązuje się członków Krajowej Rady Izby Urbanistów do monitorowania stosowania „Zasad ...” oraz do gromadzenia uwag dotyczących zawartych w nich postanowień, które będą wykorzystywane przy opracowywaniu kolejnej edycji „Zasad ...”.

(...)

Zasady określania zakresu rzeczowego oraz wartości zamówień publicznych na prace projektowe i związane z projektowaniem zagospodarowania przestrzennego stanowiące Załącznik Nr 1 do Uchwały Krajowej Rady Izby Urbanistów Nr 10/2004 z dnia 26 marca 2004 r. składają się z następujących części:

- Wprowadzenie (dowód: karty nr 46-46 verte);
- Ustalenia ogólne dotyczące wyceny prac związanych ze sporządzaniem planu (dowód: karty nr 47-47 verte);
- Zestawienie czynności związanych ze sporządzeniem planu (dowód: karty nr 48-49);
- Zasady wyliczania wartości prac związanych z opracowywaniem projektu planu (zasady wycen):
 - Dane wyjściowe (dowód: karty nr 49 verte-50);
 - Podstawa wartości opracowania (dowód: karta nr 50);
 - Bazowa ilość jednostek nakładu pracy Nb (dowód: karta nr 50 verte);
 - Tabele współczynników i dodatków (dowód: karty nr 51 verte-51);
 - Wartość opracowania projektu planu Wp (dowód: karta nr 52);
 - Wartość całkowita zamówienia (dowód: karta nr 52);
- Szczegółowy opis czynności i sposobu wyliczania wartości prac związanych ze sporządzaniem planu:
 - Czynności formalne i merytoryczne poprzedzające przystąpienie do sporządzania planu tj. prace przedprojektowe (dowód: karty nr 52 verte-53 verte);
 - Czynności formalne i merytoryczne związane z opracowywaniem projektu planu podlegające kompetencji gminy, które gmina może zlecić wykonawcy (dowód: karty nr 54-55)
 - Czynności merytoryczne i formalne związane z opracowywaniem projektu planu, podlegające kompetencji projektanta (dowód: karty nr 55 verte-57);
 - Czynności związane ze sporządzaniem opracowań towarzyszących wykonywanych obowiązkowo – równoległe z projektem planu (dowód: karta nr 57 verte);
 - Czynności proceduralne i merytoryczne związane z opracowywaniem projektu planu, powtórzone w związku ze zmianami na wniosek radnych, po przygotowaniu projektu planu do uchwalenia (dowód: karta nr 58);
- Formularze kalkulacyjne do wyliczania wartości zamówienia na opracowanie projektu(ów) planu(ów) (dowód: karty nr 58 verte-62);
- Przykłady wyliczeń (dowód: karty nr 62 verte-66).

Załącznik Nr 2 do Uchwały Krajowej Rady Izby Urbanistów Nr 10/2004 z dnia 26 marca 2004 r. zatytułowany: *Zasady określania zakresu rzeczowego oraz wartości zamówień publicznych na prace projektowe związane z projektowaniem zagospodarowania przestrzennego, Aneks. Przygotowanie zamówienia publicznego na opracowanie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* obejmuje następujące części:

- Wprowadzenie (dowód: karta nr 67 verte);
- Zamówienie publiczne w trybie przetargu ograniczonego o wartości poniżej 60 000 euro (dowód: karty nr 68-69), w tym:

- Wzór wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu ograniczonego (dowód: karty nr 69 verte-72);
- Specyfikacja istotnych warunków zamówienia (wzór). Przetarg ograniczony o wartości poniżej 60 000 euro (dowód: 72 verte-76 verte);
- Zamówienie publiczne w trybie przetargu nieograniczonego o wartości powyżej 60 000 euro (dowód: karty nr 77-77 verte), w tym:
 - Specyfikacja istotnych warunków zamówienia (wzór). Przetarg nieograniczony o wartości powyżej 60 000 euro (dowód: karty nr 78-81 verte);
- Załączniki do specyfikacji istotnych warunków zamówienia (dowód: karty nr 82-84 verte);
- Umowa w sprawie zamówienia publicznego (dowód: karty nr 85-89 verte).

W Załączniku Nr 1 do Uchwały Nr 10/2004 stwierdza się, iż:

- Określone w tym załączniku *Zasady określania zakresu rzeczowego oraz wartości zamówień publicznych na prace projektowe i związane z projektowaniem zagospodarowania przestrzennego* (zwane dalej „Zasadami”) są zalecane dla pracowników urzędów gmin przygotowujących zamówienia publiczne na prace projektowe i pomocnicze wynikające z ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz **przeznaczone do wykorzystywania przez członków Izby Urbanistów wykonujących te prace** (pkt 2 *Wprowadzenia*) (dowód: karta nr 46);
- *Zasady* służą do opisu przedmiotu zamówienia, czyli do określania zakresu czynności i opracowań objętych postępowaniem przetargowym oraz do ustalania wartości zamówienia publicznego na prace projektowe i związane z projektowaniem zagospodarowania przestrzennego w celu właściwego preliminowania wydatków przewidywanych w budżetach samorządów lokalnych, wyboru odpowiedniego trybu zamówienia publicznego oraz celów fiskalnych (pkt 3 *Wprowadzenia*) (dowód: karta nr 46);
- Zakres *Zasad* został dostosowany do przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przepisów innych ustaw odnoszących się do planowania i zagospodarowania przestrzennego (pkt 4 *Wprowadzenia*) (dowód: karta nr 46);
- Podstawowymi składnikami wycen sporządzanych według *Zasad* są:
 - **Umowne jednostki nakładu pracy – N;**
 - **Stawka za jednostkę nakładu pracy – S.**
 (pkt 7 *Wprowadzenia*) (dowód: karta nr 46 verte)
- **Stawka za jednostkę nakładu pracy** ustalana jest przez Zarząd Rady Koordynacyjnej Biur Projektów. Stawkę tę zmienia się okresowo, w zależności od procentowego wskaźnika inflacji wg danych GUS. W ostatnich latach nowa wartość stawki była ogłaszana z końcem każdego roku na rok następny. Wartości stawki są publikowane w prasie technicznej oraz w Internecie na stronach www.bisprol.pl i www.izbaurbanistow.pl (pkt 8 *Wprowadzenia*) (dowód: karta nr 46 verte);
- **Oferowanie i przyjęcie wykonania prac urbanistycznych za cenę niższą od wartości zamówienia wyliczonego wg „Zasad” (bez uzasadnienia popartego szczegółową kalkulacją uwzględniającą pełny wymagany zakres czynności, który został określony w „Zasadach”), niosącą ryzyko nienależytego wykonania dokumentacji – stanowi naruszenie zasad etyki zawodowej. Poszczególne przypadki będą rozpatrywane przez Okręgowe Izby Urbanistów** (pkt 9 *Wprowadzenia*) (dowód: karta nr 46 verte);

- **Oferowanie wykonania prac urbanistycznych za cenę niższą o ponad 25% (bez uzasadnienia, o którym mowa w ust. 9), stanowi czyn nieuczciwej konkurencji, a cenę taką traktuje się jako „rażąco niską” w rozumieniu ustawy o pzp (pkt 10 Wprowadzenia) (dowód: karta nr 46 verte).**

W toku postępowania zgromadzono dane na temat wysokości stawek za jednostkę nakładu pracy, jakie obowiązywały w latach 2005-2013. Wysokość stawek w poszczególnych latach kształtowała się w następujący sposób:

Rok obowiązywania	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Wysokość stawki (w zł netto)	15,70	16,09	16,20	16,50	17,20	17,80	18,20	19,00	19,80

(dowód: karty nr 339-347)

Zasady określają szczegółowo czynności związane ze sporządzeniem planu zagospodarowania przestrzennego. Czynności te zostały podzielone na czynności bezpośrednie (będące w kompetencji gminy, będące w kompetencji projektanta) oraz czynności pośrednie (czynności związane ze sporządzaniem obligatoryjnych opracowań towarzyszących oraz czynności dodatkowe, które może zlecić zamawiający). Czynności, o jakich mowa powyżej zostały podzielone ze względu na etap procedury planistycznej na czynności fazy przedprojektowej, czynności fazy projektowej, czynności fazy projektowej uzupełniającej i czynności fazy końcowej (po uchwaleniu planu). Dla każdej czynności *Zasady* określają ilość jednostek nakładu pracy, jaką należy przyjąć do wyceny (ilość ta określona jest w sposób sztywny lub jako przedział liczbowy). Wartość zamówienia to iloczyn jednostek nakładu pracy za poszczególne czynności oraz stawki za jednostkę nakładu pracy. *Zasady* wskazują, że konieczny minimalny zakres zamówienia na opracowanie projektu planu obejmuje następujące czynności:

- Czynności bezpośrednie merytoryczne i proceduralne leżące w kompetencji projektanta w fazie projektowej:
 - Prace wstępne (przygotowawcze): ustalenie szczegółowego zakresu prac, ocena stanu istniejącego zagospodarowania przestrzennego, ustalenie celów, jakie ma spełniać plan;
 - Analiza wniosków do planu i pracowanie propozycji ich rozpatrzenia;
 - Opracowanie koncepcji planu (do 2 wariantów);
 - Prezentacja koncepcji planu władzom gminy;
 - Opracowanie projektu planu z uwzględnieniem uwag władz gminy;
 - Opiniowanie i uzgadnianie projektu planu, w tym prezentacja projektu planu na posiedzeniu komisji urbanistyczno – architektonicznej;
 - Wprowadzenie zmian do projektu planu wynikających z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień;
 - Udział w dyskusji publicznej nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami;
 - Analiza i opracowanie propozycji rozpatrzenia do uwag wniesionych w związku z wyłożeniem projektu planu i prognozy oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu;
 - Wprowadzenie zmian do projektu planu wynikających z rozpatrzenia uwag, o których mowa powyżej;
 - Prezentacja projektu planu władzom gminy;
 - Ponowne uzgadnianie projektu planu;
 - Wprowadzenie zmian do projektu planu wynikających z ponowionych uzgodnień;
 - Przygotowanie projektu planu do uchwalenia;

- Czynności pośrednie związane ze sporządzeniem obligatoryjnych opracowań towarzyszących w fazie projektowej:
 - Sporządzenie prognozy oddziaływania na środowisko;
 - Sporządzenie prognozy skutków finansowych uchwalenia planu;
 - Sporządzenie wniosków o zgody na przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze i nieleśne;
 - Sporządzenie wniosków o zgody na przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne i nierolnicze;
- Czynności bezpośrednie merytoryczne i proceduralne leżące w kompetencji projektanta w fazie końcowej:
 - Przygotowanie dokumentacji prac planistycznych do przedstawienia wojewodzie w celu oceny zgodności z przepisami prawnymi;
 - Przedstawienie wojewodzie uchwały rady gminy wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi;
 - Przekazanie kopii uchwalonego planu do publikacji w dzienniku urzędowym województwa;
 - Przekazanie staroście kopii uchwalonego planu.

W toku postępowania ustalono również, iż po podjęciu Uchwały Nr 10/2004 **Załączniki Nr 1 i 2** zostały opublikowane jako Rozdział 10 *Środowiskowych Zasad Wyceny prac Projektowych* (zwanymi dalej również „*Środowiskowymi Zasadami*”) zatytułowany *Prace Urbanistyczne 10.1. Miejskowe plany zagospodarowania przestrzennego. Środowiskowe Zasady* są wydawnictwem przygotowanym przez **Izbę Projektowania Budowlanego – Radę Koordynacyjną Biur Projektów**⁵ i zostały uznane przez Ministra Infrastruktury za materiał pomocniczy przy określaniu cen za prace projektowe i usługi inżynierskie. Jak wskazała Izba, wydawnictwo to ma na celu poprawę jakości dokumentacji projektowej oraz racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi rezerwowanymi na te cele (dowód: karta nr 19).

KIU wyjaśniła, iż *Zasady określania zakresu rzeczowego oraz wartości zamówień publicznych na prace projektowe i związane z projektowaniem zagospodarowania przestrzennego w części dotyczącej miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego* stanowiące Załącznik Nr 1 do Uchwały Nr 10/2004 zalecono do stosowania jako materiał pomocniczy w przygotowywaniu postępowań o udzielenie zamówień publicznych z zakresu planowania przestrzennego. *Zasady* zostały dwukrotnie (w 2003 i 2005 r.) rekomendowane i uznane przez Ministra Infrastruktury za dobry materiał informacyjny i pomocniczy przy określaniu obiektywnego poziomu cen za prace projektowe i inżynierskie. Zostały one opublikowane w rozdziale 10 *Środowiskowych Zasad Wyceny Prac Projektowych* Wydanych przez Izbę Projektowania Budowlanego Radę Koordynacyjną Biur Projektów. Wydawnictwo to, poprzez obiektywny poziom cen oferowanych i negocjowanych, wpływa korzystnie na jakość dokumentacji projektowej oraz gospodarowanie środkami publicznymi rezerwowanymi na te cele. Izba wskazała, że postanowienia zamieszczone w pkt 9 i 10 *Wprowadzenia do Zasad* są informacją dla zamawiających, organizatorów postępowań o udzielenie zamówienia publicznego.

⁵ Izba Projektowania Budowlanego działa na podstawie ustawy z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych (Dz. U. Nr 35, poz. 195). Izba zrzesza podmioty gospodarcze zajmujące się projektowaniem budowlanym lub technologicznym i organizowaniem procesów inwestycyjnych, a także przedsiębiorców działających na rzecz budownictwa. W ramach Izby, w oparciu o § 36 jej Statutu, działa Rada Koordynacyjna Biur Projektów, do zadań której należą: realizacja ustawowych zadań Izby, opracowywanie, doskonalenie i rozpowszechnianie materiałów pomocniczych do wycen prac projektowych i usług inżynierskich, weryfikacja oraz wykonywanie wycen prac projektowych oraz opinii związanych z procesem inwestycyjnym

Mają one na celu wzmocnienie oddziaływania *Zasad* na wszystkie strony postępowań o udzielenie zamówienia publicznego (dowód: karty nr 96-97).

KIU wyjaśniła również, iż ani ona, ani okręgowe izby urbanistów, nie prowadzą monitoringu przestrzegania przez członków Izby *Zasad wycen* (...), gdyż jest to materiał informacyjny i pomocniczy. Naruszenia *Zasad Etyki Zawodowej Urbanisty*, po otrzymaniu pisemnej informacji, są oceniane przez rzeczników odpowiedzialności zawodowej (dowód: karta nr 97).

Postępowania dyscyplinarne

Jak już podniesiono, zgodnie z art. 45 ustawy o samorządach, członkowie izby urbanistów podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej za zawinione naruszenie obowiązków, o których mowa w art. 41 ww. ustawy. Powołany przepis nakłada na członków Izby obowiązek przestrzegania zasad etyki zawodowej oraz stosowania się do uchwał organów Izby.

W myśl art. 46 ww. ustawy postępowanie dyscyplinarne obejmuje:

- 1) postępowanie wyjaśniające;
- 2) postępowanie przed sądem dyscyplinarnym;
- 3) postępowanie wykonawcze.

Stosownie do § 8 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania dyscyplinarnego w stosunku do członków samorządów zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (zwanego dalej rozporządzeniem), postępowanie wyjaśniające prowadzone jest przez krajowego lub okręgowego rzecznika odpowiedzialności zawodowej z urzędu lub na wniosek okręgowej rady izby. Postępowanie wyjaśniające może zakończyć się:

- a) postanowieniem o umorzeniu postępowania – jeżeli w toku postępowania wystąpią okoliczności wyłączające postępowanie (§ 9 ust. 3 rozporządzenia) lub jeżeli zebrany materiał dowodowy nie daje podstaw do sporządzenia wniosku o wszczęcie postępowania przed sądem dyscyplinarnym I instancji (§ 13 ust. 1 rozporządzenia);
- b) wnioskiem o wszczęcie postępowania przed sądem dyscyplinarnym I instancji – jeżeli wynik postępowania wyjaśniającego potwierdza zasadność zarzutów stawianych członkowi izby samorządu zawodowego, którego dotyczy postępowanie wyjaśniające (§ 14 ust. rozporządzenia).

Zgodnie z § 16 rozporządzenia, sąd dyscyplinarny I instancji wszczyna postępowanie po otrzymaniu wniosku, o jakim mowa powyżej. Sądem dyscyplinarnym I instancji co do zasady będzie okręgowy sąd dyscyplinarny właściwy ze względu na miejsce popełnienia przewinienia bądź, jeżeli nie można tego ustalić sąd izby, której obwiniony jest członkiem (§ 2 ust. 1 rozporządzenia).

Jeżeli postępowanie przed sądem I instancji kończy się orzeczeniem skazującym, orzeczenie takie powinno zawierać m.in. dokładne określenie przewinienia dyscyplinarnego przypisanego obwinionemu oraz rozstrzygnięcie co do kary (§ 31 ust. 2 rozporządzenia). Stosownie do art. 54 ustawy o samorządach okręgowy sąd dyscyplinarny w sprawach dyscyplinarnych może orzekać następujące kary:

- 1) upomnienie,
- 2) nagana,
- 3) zawieszenie na okres 2 lat w prawach członka izby,
- 4) skreślenie z listy członków izby.

Od orzeczenia okręgowego sądu dyscyplinarnego przysługuje prawo wniesienia odwołania do Krajowego Sądu Dyscyplinarnego. Od orzeczenia Krajowego Sądu Dyscyplinarnego przysługuje odwołanie do właściwego ze względu na miejsce zamieszkania obwinionego sądu apelacyjnego – sądu pracy i ubezpieczeń społecznych (art. 54 ust. 3 i 4 ustawy o samorządach).

W toku przeprowadzonego postępowania ustalono, iż przeciwko członkom samorządu zawodowego urbanistów prowadzone były postępowania dyscyplinarne w związku z podejrzeniem podejmowania działań sprzecznych z zasadami uczciwej konkurencji polegających na naruszeniu pkt 3 ppkt 4, 5 i 6 *Zasad Etyki Zawodowej Urbanisty*.

▪ **Południowa Okręgowa Izba Urbanistów z siedzibą w Katowicach**

W okresie od 2004 r. do 2012 r. organy Południowej OIU prowadziły postępowania dyscyplinarne dotyczące naruszenia Zasad Etyki Zawodowej Urbanisty. Były one związane z oferowaniem **rażąco niskich cen** za usługi stojących w dysproporcji do wartości zamówienia określonego przez zamawiającego w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego oraz wysokości wskazującej na nienależytą jakość wykonania zamówienia. Organy Izby w ww. postępowaniach posiłkowo stosowały kryteria ustalone w rozdziale 10 *Środowiskowych Zasad Wyceny Prac Projektowych* (dowód: karta nr 100).

W ww. sprawach wydanych zostało [...] orzeczeń skazujących. [...] z nich uprawomocniły się. W pozostałych [...] przypadkach wniesione zostały odwołania i sprawy przekazano do Krajowego Sądu Dyscyplinarnego. W ww. orzeczeniach w [...] przypadkach Okręgowy Sąd wymierzył obwinionym karę nagany, a w [...] przypadkach – kary upomnienia (dowód: karta nr 117).

W trakcie postępowania Południowa OIU przesłała 2 orzeczenia skazujące (z dnia 11 czerwca 2011 r. oraz z dnia 7 maja 2011 r.), które uprawomocniły się oraz 2 orzeczenia skazujące nieprawomocne (obydwa z dnia 11 czerwca 2011 r.). Z ich treści wynika, iż Okręgowy Sąd Dyscyplinarny Południowej OIU uznał obwinionych winnymi przewinienia dyscyplinarnego polegającego na naruszeniu **ust. 3 pkt 5 rozdziału V Zasad Etyki Zawodowej Urbanisty**, a tym samym zaniebdania obowiązków członka Izby Urbanistów określonych w **art. 41 pkt 2 i 3 ustawy o samorządach zawodowych**. Na podstawie **art. 54 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy**, obwinionym wymierzone zostały kary **nagany** (dowód: karty nr 102-109, 118-125).

W uzasadnieniach ww. orzeczeń Sąd stwierdził, iż obwinieni złożyli oferty na sporządzenie projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które były **zaniżone w stosunku do wartości wyliczonych według Środowiskowych Zasad Wyceny Prac Projektowych** (o ponad połowę). Zdaniem Sądu skutkiem takiego postępowania jest *deprecjacja zawodu urbanisty*. Sąd podkreślił, że *w środowisku zawodowym obowiązuje lojalność wobec kolegów i środowiska urbanistów, w tym w szczególności stosowanie Zasad Etyki Zawodowej. Brak reakcji na takie postępowanie mógłby doprowadzić do zaistnienia w powszechnej świadomości potencjalnych zleceniodawców, czyli urzędów gmin, przy przetargach, że nie muszą oni rezerwować na te opracowania kwoty określającej ich faktyczną wartość i nakład pracy, gdy z pewnością zostaną złożone oferty ze znacznie niższymi stawkami. Nie wyciągnięcie konsekwencji przez samorząd zawodowy (...) byłoby w rzeczywistości przyzwoleniem na takie postępowanie, co podważałoby zasadność przyjętych przez samorząd zawodowy zasad i ram funkcjonowania członków w tym samorządzie. Świadome obniżanie wartości pracy za opracowania planistyczne stawia urbanistów startujących w przetargach i stosujących zasady wycen przyjęte przez korporację w trudnej sytuacji, podważając równocześnie zasadę wzajemnego funkcjonowania członków w samorządzie zawodowym. W tym przypadku ucierpiał tzw. „interes zawodowy”*. (dowód: karty nr 102-109, 118-125).

Południowa OIU przedstawiła również postanowienia o umorzeniu postępowań wyjaśniających prowadzonych przez Okręgowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej wydane w latach 2011 – 2012. W postanowieniach tych stwierdzono, że

- uzasadnione jest obniżenie wartości zamówienia o około 10-15% w stosunku do wyliczenia, w którym brano pod uwagę pełny zakres prac zgodnie z *Zasadami*, z uwagi na możliwość

wykorzystania przez obwinionego szeregu informacji zawartych w materiałach planistycznych związanych z planami miejscowymi w 2005 r. (w szczególności opracowania ekofizjograficznego, prognozy skutków finansowych i prognozy oddziaływania na środowisko);

- mimo nieprzedstawienia przez obwinionego uzasadnienia obniżenia ceny o więcej niż dopuszczalne 25% w stosunku do *Zasad*, należy wykazać ostrożność dopuszczając stosunkowo szeroki margines możliwego błędu obliczeniowego, zwłaszcza, iż cenę opracowania projektu planu miejscowego określano łącznie z ceną za opracowanie projektu zmiany studium zagospodarowania przestrzennego z możliwością jednoczesnego prowadzenia dla obu tych opracowań zarówno prac merytorycznych, jak i czynności proceduralnych.
- obniżenie ceny o około 42% w stosunku do wartości zamówienia wyliczonego według *Zasad* nie daje podstaw do stwierdzenia istotnego naruszenia zasad etyki zawodowej urbanisty poprzez określenie rażąco niskiej ceny opracowania z uwagi na przedstawione przez obwinionego argumenty mające uzasadniać obniżenie ceny (bardzo dobra znajomość terenu oraz opracowań planistycznych sporządzanych dla tego terenu, małą odległość od siedziby firmy do miejsca objętego planem, niewielkie koszty ogólne biura, zdolność do wykonania praktycznie całości prac planistycznych we własnym zakresie, stosowane rozwiązania techniczne;
- opracowanie stanowiące przedmiot przetargu nie obejmowało pełnego zakresu prac o charakterze merytorycznym;
- czynniki takie, jak dobra znajomość terenu oraz wcześniejszych planów zagospodarowania przestrzennego mogą być uznane jako powody uzasadniające obniżenie ceny za opracowanie o więcej niż dopuszczane 25% w stosunku do wartości wyliczonej według *Zasad*;
- wyceniane opracowanie miało nietypowy charakter, albowiem należało w nim uwzględnić zakres nie formalnej, lecz faktycznej zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co miało istotny wpływ na obniżenie ceny.

(dowód: karty nr 130-148 verte).

▪ **Zachodnia Okręgowa Izba Urbanistów z siedzibą we Wrocławiu**

Zachodnia OIU wskazała, że w latach 2004-2012 Okręgowy Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej tej Izby prowadził 3[...] postępowań wyjaśniających, których przedmiotem było podejrzenie naruszenia przez urbanistów pkt 3.4, 3.5 lub 3.6 Rozdziału V *Zasad Etyki Zawodowej Urbanisty*. Według stanu na marzec 2012 r. [...] postępowań było w toku, [...] zostało przez Rzecznika umorzonych, [...] spraw skierowano do Okręgowego Sądu Dyscyplinarnego, z tego [...] do Okręgowego Sądu Dyscyplinarnego Zachodniej OIU. W wyniku prowadzonych przed tym Sądem postępowań dyscyplinarnych wydano [...] orzeczenia uniewinniające i [...]skazujące, orzekając karę upomnienia (dowód: karta nr 150).

Zachodnia Izba wyjaśniła, że jej organy nie prowadzą postępowań w związku z zaferowaniem cen niższych od wartości zamówienia liczonego według kryteriów ustalonych w Rozdziale 10 *Środowiskowych Zasad Wyceny Prac Projektowych*. Podstawę do wszczynania i prowadzenia postępowań dyscyplinarnych stanowią *Zasady Etyki Zawodowej Urbanisty*. W przedmiotowych *Zasadach* jako czyny sprzeczne z zasadami uczciwej konkurencji uznane zostało m.in. oferowanie nieuczciwych warunków wykonania umowy, w tym terminów i cen niepozwalających na jej wykonanie w sposób należyty, zgodny z zasadami wiedzy oraz przepisami prawa, oferowanie rażąco niskich cen w stosunku do przedmiotu zamówienia, w rozumieniu ustawy o zamówieniach publicznych, a także dokonywanie czynów nieuczciwej

konkurencji w rozumieniu przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Z powyższego wynika, że za czyn niezgodny z zasadami etyki uznano tylko i wyłącznie działania, które i tak są sprzeczne z powszechnie obowiązującym prawem. Oferowanie cen niepozwalających na należyte wykonanie prac projektowych (czyli stosowanie ceny dumpingowej) stanowi czyn nieuczciwej konkurencji w rozumieniu art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (sprzedaż poniżej kosztów wytworzenia). Natomiast oferowanie rażąco niskich cen w stosunku do przedmiotu zamówienia w rozumieniu ustawy o zamówieniach publicznych jest sankcjonowane przez ustawodawcę koniecznością wykluczenia wykonawcy z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt 4 ustawy o zamówieniach publicznych (dowód: karta nr 151).

Zachodnia Izba wskazała, że w praktyce Okręgowy Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej Zachodniej OIU podejmuje postępowania wobec urbanistów stosujących rażąco niskie ceny, po wszechstronnej analizie konkretnego przypadku. Rzecznik porównuje zaskarżoną cenę do kwoty, jaką zamawiający przeznaczył na wykonanie zamówienia oraz do innych cen oferowanych w przetargu posiłkując się *Środowiskowymi Zasadami Wyceny Prac Projektowych*. Podstawą wszczynanych postępowań dyscyplinarnych nigdy nie było samo zaproponowanie ceny niższej od wynikającej z ww. *Zasad*. Podstawę wszczęcia stanowi tylko i wyłącznie naruszenie *Zasad Etyki Zawodowej Urbanisty* (pkt 3.4, 4.5 lub 3.6. Rozdziału V – w przypadku zarzutów dotyczących oferowania rażąco niskich cen). *Środowiskowe Zasady Wyceny Prac Projektowych* stanowią jedynie pomocniczy materiał do analizy i oceny, czy ceny zaproponowane przez urbanistów można uznać za rażąco niskie (dowód: karty nr 151-152).

Zachodnia OIU podkreśliła, iż w przypadku zaoferowania kwoty nawet znacznie odbiegającej od ceny wyliczonej na podstawie *Środowiskowych Zasad Wyceny Prac Projektowych* postępowania nie są wszczynane w sposób automatyczny. Każda sprawa rozpatrywana jest indywidualnie i dopiero przeświadczenie Okręgowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej o możliwości popełnienia wykroczenia dyscyplinarnego oznacza wszczęcie postępowania wyjaśniającego (dowód: karta nr 152).

Podstawą wszczynanych postępowań, wniosków kierowanych do sądów oraz orzeczeń wydawanych przez Okręgowy Sąd Dyscyplinarny nie były nigdy zapisy zawarte w pkt 9 i 10 Wprowadzenia do Rozdziału 10 *Środowiskowych Zasad Wyceny Prac Projektowych* (dowód: karta nr 152).

W toku postępowania Zachodnia OIU przedstawiła orzeczenie skazujące wydane przez Okręgowy Sąd Dyscyplinarny ww. Izby w dniu 3 października 2011 r. W orzeczeniu tym obwinionego uznano **winnym naruszenia art. 41 pkt 2 ustawy o samorządach w związku z naruszeniem pkt 3.5. Zasad Etyki Zawodowej Urbanisty** poprzez oferowanie rażąco niskiej ceny w stosunku do przedmiotu zamówienia oraz wymierzono mu **karę upomnienia**. Dokonując oceny zaoferowanej ceny Sąd wziął pod uwagę następujące wyznaczniki:

- zaoferowana cena stanowi 20% kwoty brutto przewidzianej przez zamawiającego;
- zaoferowana cena stanowi 41% średniej arytmetycznej cen brutto zaproponowanych przez innych uczestników przetargu;
- zaoferowana cena stanowi **30% wartości zamówienia wyliczonej na podstawie Środowiskowych Zasad Wyceny Prac Projektowych**.

(dowód: karty nr 174-178)

W uzasadnieniu orzeczenia Sąd podniósł, że obwiniony **skalkulował ofertę w sposób całkowicie dowolny, niezwiązany z dokumentem Środowiskowe Zasady (...)**. Sąd wskazał, iż wprawdzie obwiniony nie ma obowiązku ich stosowania, jednak stanowią one najbardziej

rozpowszechnione narzędzie pomocnicze w dokonywaniu wycen opracowań projektowych, a **samorząd zawodowy urbanistów rekomenduje ich stosowanie** (dowód: karta nr 177 verte).

Ponadto zdaniem Sądu w przedłożonej ofercie obwiniony w nieprawidłowy sposób skalkulował koszty dojazdu, nie wziął pod uwagę kosztów wszystkich opracowań międzybranżowych oraz kosztów związanych z koniecznością przygotowania niezbędnych dokumentów (dowód: karta nr 177 verte).

W ocenie Sądu zakwestionowane zachowanie jest nieetyczne z uwagi na nieprzestrzeganie wobec innych urbanistów zasad koleżeństwa, uczciwości i lojalności. W efekcie, poprzez oferowanie cen, które są rażąco niskie, dochodzi do deprecjacji zawodu urbanisty i kształtowania wśród zamawiających przekonania, iż istnieje możliwość wykonywania opracowań projektowych za rażąco niskie ceny na odpowiednim poziomie merytorycznym. Ponadto w przypadku stosowania takich cen, zamawiający (urzędy gmin) dojdą do przekonania, iż kwoty dotychczas przeznaczane na wykonanie prac projektowych są wygórowane. W tej sytuacji urbanisci, którzy – zgodnie z obowiązkiem każdego z członków samorządu – będą proponować ceny zgodnie z ich rzeczywistym kosztem i odpowiednie do nakładu pracy – będą postawieni w wyjątkowo trudnej sytuacji – nie będą w stanie wygrywać przetargów, a istnieje również ryzyko, że sami będą zmuszeni stosować zaniżone ceny. Takie zachowanie godzi także w dobrze pojęty „interes zawodowy” (dowód: karta nr 178).

Zachodnia OIU przedstawiła również w toku postępowania wnioski o wszczęcie postępowań przed sądem I instancji skierowane przez Okręgowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej ww. Izby do Okręgowych Sądów Dyscyplinarnych w związku z podejrzeniem stosowania przez urbanistów cen rażąco niskich, które nie gwarantują wykonania przedmiotu zamówienia w sposób należyty. Jak wynika z przedstawionych wniosków, analizując kwestionowane ceny Rzecznik kierował się kryteriami określonymi w Rozdziale 10 *Środowiskowych Zasad Wyceny Prac Projektowych*, jak również treścią art. 89 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych oraz orzecznictwem Zespołu Arbitrów UZP (dowód: karty nr 182-223).

▪ **Północna Okręgowa Izba Urbanistów z siedzibą w Gdańsku**

Północna OIU wskazała, że w okresie od 2004 do 2012 r. były prowadzone przez Okręgowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej oraz przez Okręgowy Sąd Dyscyplinarny ww. Izby postępowania dotyczące oferowania nieuczciwych bądź rażąco niskich cen. Postępowania te prowadzono w związku z podejrzeniem naruszenia przez urbanistów pkt 3.4, 3.5. lub 3.6. Rozdziału V *Zasad Etyki Zawodowej Urbanisty*. Spośród ww. spraw [...] zostały umorzono przez Rzecznika na etapie postępowania wyjaśniającego. [...] (dowód: karta nr 270).

Izba wyjaśniła również, że *Środowiskowe Zasady Wyceny Prac Projektowych* stanowią materiał pomocniczy dla Okręgowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej oraz Okręgowego Sądu Dyscyplinarnego do przeprowadzenia analizy i wszechstronnej oceny, czy ceny zaproponowane przez członków Izby mogą być uznane za rażąco niskie. Każdy przypadek jest badany odrębnie, z uwzględnieniem oceny przedmiotu zamówienia, szczegółowego zakresu zamawianych prac, doświadczenia i potencjału danego oferenta. Wszczęcie postępowania dyscyplinarnego następuje dopiero po przeświadczeniu Rzecznika o możliwości popełnienia przewinienia dyscyplinarnego (dowód: karta nr 271).

W toku postępowania Północna OIU przedstawiła orzeczenie uniewinniające wydane w dniu 10 grudnia 2005 r. przez Okręgowy Sąd Dyscyplinarny. W jego uzasadnieniu wskazano, iż *Środowiskowe Zasady Wyceny Prac Projektowych* (według których dokonano oceny oferowanej przez obwinionego ceny) nie mogą być uznane za cennik cen minimalnych, gdyż wtedy byłyby

niezgodne z przepisami ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Potwierdza to zdaniem Sądu Decyzja Prezesa Urzędu Nr RŁO-24/2002 z dnia 15 listopada 2002 r. uznająca za porozumienie ograniczające konkurencję przyjęcie w Statucie Izby Architektów postanowienia, zgodnie z którym Izba opracowuje cennik wynagrodzeń minimalnych i zobowiązuje członków do jego przestrzegania. Zdaniem Sądu Okręgowego *Środowiskowe Zasady* mogą być jedynie nieobligatoryjnym wzorcem sporządzania wycen, adresowanym do członków Izby i gmin – zleceniodawców projektów planów (dowód: karta nr 281).

Sąd zwrócił również uwagę, że takie czynniki, jak zróżnicowanie wśród oferentów znajomości przedmiotu opracowania, znajomości terenu i wielu innych okoliczności obiektywnych i subiektywnych pozwala i usprawiedliwia oferowanie zróżnicowanych cen za tę samą pracę. Gdyby te różnice nie mogły być odzwierciedlone w wysokości oferowanej ceny, wszyscy oferenci powinni zaoferować identyczną cenę, co byłoby zaprzeczeniem reguł konkurencji (dowód: karta nr 281).

▪ **Okręgowa Izba Urbanistów z siedzibą w Warszawie**

Okręgowa Izba w Warszawie wskazała, iż w okresie 2004-2012 jej organy prowadziły [...] postępowań, których przedmiotem było podejrzenie naruszenia przez urbanistów pkt 3.4, 3.5 i 3.6 Zasad Etyki Zawodowej Urbanisty, z czego [...] postępowań są w toku, [...] zostały umorzone, a w [...] sprawach skierowane zostały wnioski o wszczęcie postępowań dyscyplinarnych przed Sądem I instancji (dowód: karty nr 240-241).

OIU w Warszawie wyjaśniła, że materiał pomocniczy w analizie, czy proponowane przez urbanistów ceny mogą być uznane za rażąco niskie stanowią *Środowiskowe Zasady Wyceny Prac Projektowych*. Każdy przypadek jest badany odrębnie, z uwzględnieniem oceny przedmiotu zamówienia, szczegółowego zakresu zamawianych prac, doświadczenia i potencjału danego oferenta. Wszczęcie postępowania dyscyplinarnego następuje dopiero po przeświadczeniu Rzecznika o możliwości popełnienia przewinienia dyscyplinarnego (dowód: karta nr 241).

Naruszenie kryteriów ustalonych w Rozdziale 10 *Środowiskowych Zasad* nie stanowiły nigdy samoistnej podstawy do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego (dowód: karta nr 240).

Okręgowa Izba w Warszawie przedstawiła [...] wniosków o wszczęcie postępowań dyscyplinarnych, jakie skierowane zostały przez Okręgowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej do Okręgowych Sądów Dyscyplinarnych (dowód: karty nr 250-268). Z ich treści wynika, iż Rzecznik dokonując oceny kwestionowanych cen kierował się kryteriami ustalonymi w *Środowiskowych Zasadach Wyceny Prac Projektowych*. We wniosku z dnia 27 kwietnia 2011 r. Rzecznik wskazuje, iż *Środowiskowe Zasady* dopuszczają oferowanie wykonania zamówienia za kwotę niższą od wyliczonej o maksymalnie 25%. Rzecznik stwierdza jednocześnie, na podstawie przeprowadzonych wyliczeń, ile mogła wynosić „dopuszczalna najniższa cena” w przypadku omawianego przetargu. Wskazuje również, iż cena zaoferowana, będąca przedmiotem oceny przez Rzecznika w postępowaniu wyjaśniającym, jest o 100 000 zł niższa od ww. ceny, w związku z czym jest rażąco niska w stosunku do przedmiotu zamówienia, co należy uznać za postępowanie sprzeczne z zasadami uczciwej konkurencji. Zdaniem Rzecznika stanowi to naruszenie pkt 3.5. Rozdziału IV *Zasad Etyki Zawodowej Urbanisty* (dowód: karty nr 250-251). Podobne uzasadnienie zawiera wniosek datowany na dzień 19 listopada 2007 r. W jego treści Rzecznik podnosi, iż członkowie Izby Urbanistów podczas dokonywania obliczeń kosztów wykonania miejscowego planu zobowiązani są do kierowania się *Środowiskowymi Zasadami Wycen Prac Projektowych*. Oferta niższa o 63% od wyceny opracowanej zgodnie z ww. *Zasadami* ma zdaniem Rzecznika znamiona dopasowania upustów do wyniku finalnego, a nie rzetelnej kalkulacji uwzględniającej pełny wymagany zakres czynności określony w pkt 9 Wprowadzenia do *Środowiskowych Zasad* (dowód: karta nr 254). Z kolei we wniosku z dnia 15 kwietnia 2008 r. Rzecznik zarzucił członkowi Izby złożenie oferty na cenę niższą o ponad 25%

od wartości zamówienia, z naruszeniem uchwały Krajowej Izby Urbanistów nr 10 z dnia 26 marca 2004 r., co stanowi *naruszenie pkt 3.4. i 3.5. Rozdziału V Zasad Etyki Zawodowej Urbanisty* (dowód: karta nr 265).

We wniosku z dnia 1 października 2010 r. Okręgowy Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej IOU w Warszawie zarzuca natomiast naruszenie przez członka samorządu zawodowego pkt 3.4, 3.5 i 3.6. *Zasad Etyki Zawodowej Urbanisty* wskazując w uzasadnieniu, iż obwiniony dopuścił się oferowania ceny rażąco niskiej w stosunku do przedmiotu zamówienia w rozumieniu prawa zamówień publicznych oraz stosowania czynu nieuczciwej konkurencji, w rozumieniu przepisów ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Z przesłuchania obwinionego wynikało, iż kierował się chęcią pozyskania jakiegokolwiek zlecenia i wykonania go pod swoim nazwiskiem, zaś z uwagi na pewne uwarunkowania materialne i finansowe mógł on znacząco zaniżyć cenę opracowania, nie zaniżając jakości jej wykonania. Zdaniem Rzecznika jest to działanie mające znamiona nieuczciwej konkurencji. Nie ma bowiem żadnego uzasadnienia dla innych kolegów z Izby działanie polegające na drastycznym zaniżaniu wartości swojej pracy twórczej. Każde takie działanie powoduje, iż spada wartość prac urbanistycznych na rynku pracy i w „oczach” potencjalnych kontrahentów. Potwierdza to w ocenie Rzecznika analiza rynku zamówień publicznych, na którym wiele przetargów jest unieważnianych z uwagi na fakt, iż gminy zabezpieczają za mało pieniędzy na wykonanie prac urbanistycznych. Rzecznik wskazał, iż każdy spadek wartości prac urbanistycznych odczuwają dotkliwie pozostali członkowie Izby Urbanistów (dowód: karta nr 268).

▪ **Krajowy Sąd Dyscyplinarny**

Krajowy Sąd Dyscyplinarny (KSD) rozpatrywał dotychczas – jako sąd dyscyplinarny II instancji – [...] sprawy dotyczące podejrzenia naruszenia przez urbanistów zasad etyki zawodowej w zakresie dotyczącym oferowania nieuczciwych warunków wykonania umowy, w tym takich terminów i ceny wykonania usługi, które nie zapewniają jej wykonania w sposób należyty, zgodny z zasadami wiedzy urbanistycznej i spełniający wszelkie wymogi prawa; oferowania rażąco niskiej ceny w stosunku do przedmiotu zamówienia w rozumieniu prawa zamówień publicznych lub dokonania czynu nieuczciwej konkurencji w rozumieniu przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Wszystkie sprawy rozpatrywane były w 2012 roku, w efekcie czego wydano [...] orzeczenia, w tym: [...] uniewinniające, [...] utrzymujące w mocy orzeczenie sądu I instancji oraz [...] umarzające postępowanie z powodu niestwierdzenia winy (dowód: karty nr 308-316). Wszystkie orzeczenia KSD są prawomocne (dowód: karta nr 325).

W orzeczeniu z dnia 7 listopada 2012 r. utrzymującym w mocy orzeczenie sądu I instancji (stwierdzające naruszenie *Zasad Etyki Zawodowej Urbanisty* poprzez oferowanie ceny nie zapewniającej wykonania usług w sposób należyty) KSD wskazał, iż obwiniony nie przedstawił szczegółowej kalkulacji uwzględniającej pełny wymagany zakres czynności określonych w *Środowiskowych Zasadach Wyceny Prac Projektowych*. KSD podniósł, iż wprawdzie *Środowiskowe Zasady* są zalecane do stosowania, a nie są obligatoryjne, to wymagany zakres czynności jest obligatoryjny i wynika z przepisów związanych z planowaniem przestrzennym. Nie mając takiej kalkulacji KSD nie mógł stwierdzić, czy obwiniony uwzględnił wszystkie czynności wymagane w procesie opracowywania projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dowód karta nr 314).

W orzeczeniach uniewinniających (datowanych na dzień 7 listopada 2012 r.) KSD wziął natomiast pod uwagę, że zaniżenie wyceny w stosunku do wyceny sporządzonej w oparciu o *Środowiskowe Zasady Wyceny Prac Projektowych* uzasadnione było ze względu na:

- możliwość zmniejszenia kosztów jednostkowych związanych z opracowaniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dzięki wykonywaniu na rzecz zamawiającej gminy innych opracowań;

- zmniejszenie kosztów dzięki uzgadnianiu koncepcji planu drogą elektroniczną;
- zmniejszenie wymaganego zakresu prac dzięki zamieszczeniu projektu uchwały w specyfikacji istotnych warunków zamówienia;
- określenie w SIWZ korzystnych warunków płatności;
- okoliczność, iż w danym przetargu zaoferowane zostały tańsze oferty;
- znajomość panujących w danej gminie uwarunkowań dzięki wcześniejszemu opracowywaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla tego samego terenu, ale dla innego przeznaczenia.

(dowód: karty nr 310, 312)

W orzeczeniu umarzającym postępowanie dyscyplinarne datowanym na dzień 19 grudnia 2012 r. KSD stwierdził natomiast, iż obwiniony nie naruszył obowiązku zawartego w Rozdziale V pkt 3.5. *Zasad Etyki Zawodowej Urbanisty* poprzez zaoferowanie rażąco niskiej ceny w przetargu nieograniczonym na opracowanie 5 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. KSD podniósł, opierając się na opinii biegłego, iż monotematyczny projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego może mieć zakres ograniczony do celu planu, a zatem, w konsekwencji koszt tego opracowania może być proporcjonalnie niższy od kosztu projektu pełnego regulującego stosunki przestrzenno – funkcjonalne np. na obszarze zabudowanym lub mającym być zabudowanym w zakresie wielofunkcyjnym. KSD podniósł również, iż kluczową przesłanką umorzenia były przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz ustawy Prawo zamówień publicznych. KSD uznał, iż w Świetle obowiązującego w Polsce prawa tzw. *Środowiskowe Zasady Wyceny Prac Projektowych*, do których odwoływał się Okręgowy Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej Zachodniej OIU, a następnie Krajowy Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej nie mogą być podstawą uzasadnienia zarzutów wysuwanych wobec obwinionego. Sąd stanął bowiem na stanowisku, że zgodnie z zasadą hierarchii aktów prawnych podstawą orzeczenia powinny być ustawy normujące zasady uczciwej konkurencji i zamówień publicznych, a nie nieformalne porozumienie członków izby w sprawie cen za usługi planistyczne. Sąd przyjął, że dowody na oferowanie *rażąco niskiej ceny w stosunku do przedmiotu zamówienia* trzeba – zgodnie z pkt 3.5. *Zasad Etyki Zawodowej Urbanisty* – interpretować w rozumieniu *Prawa zamówień publicznych*. Dla Sądu rozstrzygający był wobec tego wyrok Krajowej Izby Odwoławczej Urzędu Zamówień Publicznych definiujący, że *cena rażąco niska jest to cena nierealistyczna, która uniemożliwia w sposób całkowicie bezsprzeczny wykonanie przedmiotu zamówienia przez konkretnego wykonawcę w konkretnych warunkach gospodarczych, technologicznych i organizacyjnych*. Kryteriów powyższych nie spełniała w ocenie KSD cena zaoferowana przez obwinionego – nie uniemożliwiała ona wykonania przedmiotu zamówienia w należyty sposób, zgodny z przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dowód: karta nr 316).

Kryteria uwzględniane przez okręgowe izby urbanistów przy ocenie cen stosowanych przez urbanistów przy realizacji zleceń

W toku postępowania zwrócono się do Okręgowych Izb o przedstawienie wyjaśnień odnośnie do kryteriów branych pod uwagę przy ocenie, czy doszło do naruszenia pkt 3 ppkt 4, 5 i 6 *Zasad Etyki Zawodowej Urbanisty*, które stanowią, iż za postępowanie sprzeczne z zasadami uczciwej konkurencji uznaje się:

- oferowanie nieuczciwych warunków wykonania umowy w tym takich terminów i ceny wykonania usługi, które nie zapewniają jej wykonania w sposób należyty, zgodny z zasadami wiedzy urbanistycznej i spełniający wszelkie wymogi prawa;
- oferowanie rażąco niskiej ceny w stosunku do przedmiotu zamówienia w rozumieniu prawa zamówień publicznych;

- dokonanie czynu nieuczciwej konkurencji w rozumieniu przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.

W szczególności zwrócono się o wskazanie, czy stwierdzenie, iż oferowana przez urbanistę cena jest rażąco niska w rozumieniu prawa zamówień publicznych musi być poprzedzone prawomocnym odrzuceniem oferty na tej podstawie przez zamawiającego w trybie określonym w art. 89 i 90 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. nr 113, poz. 759 z późn. zm.), czy też izby w sposób samodzielny dokonują oceny oferowanych cen w tym zakresie.

Zwrócono się także o wskazanie, czy stwierdzenie, iż urbanista naruszył *Zasady Etyki Zawodowej* w drodze dokonania czynu nieuczciwej konkurencji musi być poprzedzone wydaniem przez właściwy sąd prawomocnego orzeczenia stwierdzającego stosowanie czynów nieuczciwej konkurencji w trybie określonym w przepisach ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tekst jedn. Dz. U. z 2003 r. Nr 123, poz. 1503 z późn. zm.), czy też organy Izby samodzielnie dokonują oceny zachowania członków izby w tym zakresie (dowód: karty nr 113-114).

Południowa OIU wskazała, że jej organy działają w sposób niezawisły, zgodnie z regulaminami wewnętrznymi. Okręgowy Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej w zakresie swych czynności działa samodzielnie kierując się posiadaną wiedzą i doświadczeniem zawodowym oraz przepisami ustawy o samorządach zawodowych, rozporządzenia, Statutu, uchwałami organów Izby Urbanistów. Rzecznik działa w sposób niezawisły podlegający weryfikacji na koniec kadencji. Południowa Izba wskazała też, iż **zasady odpowiedzialności członków Izby nie są uzależnione od działania innych organów Państwa** (dowód: karty nr 113-114).

Zachodnia OIU wyjaśniła, że nie istnieją żadne kryteria do oceny naruszenia pkt 3.4, 3.5 i 3.6. *Zasad Etyki Zawodowej Urbanisty*. Oceny tej dokonuje Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej kierując się wspomnianymi zasadami, swoją wiedzą oraz doświadczeniem. W taki sam sposób sprawę oceniają sędziowie wchodzący w skład Okręgowego Sądu Dyscyplinarnego, a następnie sądu powszechnego – Sądu Apelacyjnego. Zasady Etyki zawodowej Urbanisty zostały uchwalone przez Krajowy Zjazd Urbanistów i **żaden organ nie ma kompetencji do wskazywania sposobu ich interpretacji**. W każdej indywidualnej sprawie rzeczniczy i sędziowie kierują się swoją wiedzą i doświadczeniem. Sytuacja jest analogiczna, jak regulowana przepisami powszechnie obowiązującymi, uchwalanymi przez Sejm i stosowanymi przez prokuratury i sądy powszechne w konkretnych sprawach. Niezawisłość sądów dyscyplinarnych jest zagwarantowana ustawowo. Zgodnie bowiem z art. 53 ustawy o samorządach, członkowie sądów dyscyplinarnych są niezawisli w zakresie orzekania w sprawach dyscyplinarnych, podlegają tylko przepisom prawa i orzekają na podstawie swojego przekonania opartego na swobodnej ocenie całokształtu dowodów zebranych w toku postępowania, uwzględniając okoliczności przemawiające zarówno na korzyść, jak i niekorzyść obwinionego członka samorządu zawodowego. Dlatego też organy te, a przede wszystkim sądy, dokonują wykładni przepisów *Zasad Etyki Zawodowej Urbanisty* samodzielnie i niezależnie od wcześniejszych zachowań zamawiającego, Krajowej Izby Odwoławczej czy sądu właściwego w sprawach dotyczących czynów nieuczciwej konkurencji. Odnośnie orzeczenia skazującego wydanego przez Okręgowy Sąd Zachodniej OIU, Izba ta wskazała, iż nie zostało ono poprzedzone żadnym innym orzeczeniem stwierdzającym stosowanie czynów nieuczciwej konkurencji bądź cen rażąco niskich w rozumieniu przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, wydanych przez organy właściwe w tych sprawach (dowód: karta nr 157).

Północna OIU podniosła, iż jej organy oceny zachowania członków Izby w zakresie ustalenia, czy oferowane ceny zapewniają wykonanie przedmiotu zamówienia w sposób należyty, zgodny z zasadami wiedzy urbanistycznej i spełniający wszelkie wymogi prawa, dokonują na

podstawie *Zasad Etyki Zawodowej*, a także na podstawie obowiązujących przepisów prawa, w tym ustawy Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Izba jako nieuczciwe uznaje oferowanie takich warunków, które uchylają przyjętym *Zasadom Etyki Zawodowej* z jednoczesnym uchycieniem przepisom prawa, w tym przytoczonym wyżej ustawom (dowód: karta nr 276).

Północna Izba wyjaśniła również, iż stwierdzenie, że cena jest rażąco niska może nastąpić w przypadku uchycienia przyjętym *Zasadom Etyki Zawodowej Urbanisty* z jednoczesnym naruszeniem przepisów art. 89 ust. 1 i art. 90 ustawy Prawo zamówień publicznych w nawiązaniu do ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (dowód: karta nr 276).

Ponadto Północna Izba wskazała, iż Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej dokonując oceny, czy określone zachowanie jest naruszeniem zasad deontologii zawodowej, kieruje się swoją wiedzą i doświadczeniem zawodowym. Na rezultat prowadzonego przez Rzecznika postępowania wyjaśniającego duży wpływ ma również członek Izby, którego ono dotyczy. Rzecznik ma obowiązek umożliwienia mu złożenia wszelkich wyjaśnień, które uważa on za istotne dla sprawy. Członek Izby ma prawo zgłaszać wszelkie wnioski dotyczące przesłuchania świadków, powołania biegłych oraz przeprowadzania innych dowodów. Rzecznik jest zobowiązany badać i uwzględniać okoliczności przemawiające zarówno na korzyść, jak i niekorzyść członka Izby (dowód: karty nr 276-277).

Jeżeli materiał dowodowy zebrany w toku postępowania wyjaśniającego potwierdza zasadność zarzutów stawianych członkowi Izby, Rzecznik kieruje sprawę do Okręgowego Sądu Dyscyplinarnego. Sędziowie, zgodnie z art. 53 ustawy o samorządach zawodowych, są niezawisli w zakresie orzekania w sprawach dyscyplinarnych i orzekają na podstawie swojego przekonania opartego na swobodnej ocenie dowodów. Orzeczenia sądu okręgowego podlegają kontroli Krajowego Sądu Dyscyplinarnego. Ostateczną instancją w sądownictwie dyscyplinarnym Izby jest sąd powszechny – Sąd Apelacyjny. Stąd każdy członek Izby, któremu postawiono zarzuty naruszenia *Zasad Etyki* ma szeroką możliwość wyjaśnienia, obrony swojego stanowiska, w tym przed niezawisłym, niezwiązanym z Izbą sądem powszechnym (dowód: karta nr 277).

OIU w Warszawie wyjaśniła, że możliwość naruszenia *Zasad Etyki Zawodowej Urbanisty* jest stwierdzana przez Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej. Rzecznik jest obowiązany badać i uwzględniać okoliczności przemawiające zarówno na korzyść, jak i niekorzyść członka samorządu, którego dotyczy postępowanie wyjaśniające. Kieruje się przy tym swoją wiedzą, doświadczeniem życiowym i zawodowym. W taki sam sposób sprawę oceniają sędziowie wchodzący w skład Okręgowego Sądu Dyscyplinarnego, do którego trafiają wnioski Rzecznika o wszczęcie postępowania przed sądem dyscyplinarnym I instancji. Orzeczenia sądu okręgowego podlegają kontroli Krajowego Sądu Dyscyplinarnego, a następnie sądu powszechnego – Sądu Apelacyjnego. Tym samym każde rozstrzygnięcie sądownictwa samorządu zawodowego podlega ostatecznej kontroli niezależnego sądu powszechnego (dowód: karta nr 245).

Okręgowa Izba w Warszawie wyjaśniła też, iż w odniesieniu do urbanistów, których dotyczyły rozpatrywane przez jej organy sprawy związane ze stosowaniem rażąco niskich cen, nie były wydawane żadne orzeczenia sądów powszechnych lub rozstrzygnięcia organów administracji (dowód: karta nr 249).

W toku postępowania zwrócono się również do Izb o wyjaśnienie, w jaki sposób dowiadują się o podejrzeniu stosowania przez urbanistów działań sprzecznych z *Zasadami Etyki Zawodowej Urbanisty* w zakresie oferowanych cen.

Południowa OIU wskazała, iż nie monitoruje cen stosowanych w ofertach na zamówienia publiczne, których przedmiotem są usługi urbanistyczne pod kątem naruszenia przez urbanistów *Zasad Etyki Zawodowej* i Środowiskowych *Zasad Wyceny Prac Projektowych*. Organy Izby

dowiadują się o zaferowaniu rażąco niskich cen od poszkodowanych taką praktyką członków Izby – uczestników postępowań o zamówienia publiczne (dowód: karty nr 100, 113).

Zachodnia OIU wskazała, że jej organy nie podejmują żadnych działań w celu monitorowania przestrzegania przez Urbanistów postanowień zawartych w pkt 9 i 10 Wprowadzenia do Rozdziału 10 *Środowiskowych Zasad Wyceny Prac Projektowych*. Podobnie odnośnie naruszania pkt 3.4, 3.5. i 3.6. Rozdziału V Zasad Etyki zawodowej Urbanisty również nie jest prowadzony żaden monitoring działań urbanistów pod kątem wysokości oferowanych cen. Ewentualne postępowania wszczynane w związku z podejrzeniem naruszenia ww. postanowień mają miejsce po informacjach kierowanych do Rzecznika, najczęściej przez uczestników postępowań przetargowych. Obecnie wypracowana praktyka postępowania Okręgowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej polega na tym, że nie podejmuje on postępowań wyjaśniających z urzędu w sprawach rażąco niskich cen, na podstawie cen rekomendowanych, lecz w sytuacji, gdy jest informowany o przetargu, w którym składana oferta jest o 50% niższa od ceny zamówienia szacowanej przez Zamawiającego zgodnie z art. 86 ust. 3 ustawy prawo zamówień publicznych (dowód: karta nr 152).

Północna OIU wyjaśniła, że nie podejmuje działań celem monitorowania przestrzegania przez członków Izby postanowień zawartych w pkt 9 i 10 Wprowadzenia do Rozdziału 10 *Środowiskowych Zasad Wyceny Prac Projektowych* oraz w pkt 3 Rozdziału V *Zasad Etyki Zawodowej Urbanisty*. Przeprowadzenie czynności wstępnych przez Rzecznika następuje po otrzymaniu pisemnej informacji o podejrzeniu popełnienia przewinienia dyscyplinarnego. Informacja taka może być przekazana przez każdą ze stron postępowania wyłaniającego zleceniobiorcę opracowań, o których mowa w art. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W praktyce zawiadomienia składane są przez członków Północnej OIU będących stronami postępowań o udzielenie zamówienia publicznego (dowód: karty nr 271, 276).

OIU w Warszawie podniosła, iż jej organy nie podejmują żadnych działań celem monitorowania przestrzegania przez członków Izby postanowień zawartych w pkt 9 i 10 Wprowadzenia do Rozdziału 10 *Środowiskowych Zasad* oraz Rozdziału V *Zasad Etyki*. Przeprowadzenie czynności wstępnych przez Rzecznika następuje po otrzymaniu pisemnej informacji o podejrzeniu popełnienia przewinienia dyscyplinarnego. W każdym przypadku bada się, czy nie występują okoliczności wyłączające ściganie (dowód: karta nr 241). Informacje o możliwości popełnienia przewinienia dyscyplinarnego kierują do Izby organizatorzy postępowań o udzielenie zamówienia publicznego bądź uczestnicy takiego postępowania (dowód: karta nr 245).

Przychód

W toku postępowania KIU wyjaśniła, iż jedynym źródłem uzyskiwanego przez nią przychodu są składki członkowskie, których wysokość pozwala na pokrycie wydatków związanych z działalnością statutową. Izba przedstawiła rachunek zysków i strat za 2012 r., z którego wynika, że uzyskany przez nią w 2012 r. przychód wyniósł [...] PLN (dowód: karta nr 404).

Prezes Urzędu zważył, co następuje.

I, II. Oceniając postawione w niniejszej sprawie zarzuty w pierwszej kolejności rozważenia wymaga, czy przedmiotowa sprawa ma charakter antymonopolowy tzn. czy w jej okolicznościach doszło do naruszenia **interesu publicznoprawnego**. W świetle art. 1 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, celem regulacji w niej przyjętej jest bowiem zapewnienie rozwoju i ochrony konkurencji, a także podejmowana w interesie publicznym ochrona interesów przedsiębiorców i konsumentów. Ustawa antymonopolowa należy więc do

sfery prawa publicznego, a instrumenty w niej przewidziane mogą być stosowane jedynie wówczas, gdy na skutek działań przedsiębiorców naruszony jest interes publicznoprawny. Naruszenie interesu publicznego stanowi zatem niezbędną przesłankę zastosowania przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów⁶.

Zgodnie z orzecznictwem Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dawniej Sądu Antymonopolowego) pojęcie „publiczny” należy rozumieć jako „odnoszący się do ogółu, a nie do jednostki czy też określonej grupy”⁷. „Naruszenie interesu publicznego ma miejsce w szczególności wtedy, gdy określonymi działaniami dotknięty jest szerszy krąg uczestników rynku, względnie, gdy wywołują one na rynku niekorzystnie zjawiska”⁸. Podobne stanowisko zajął Sąd Najwyższy, który stwierdził, że ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów ma charakter publicznoprawny i służy ochronie interesu ogólnospołecznego; ingeruje, gdy w wyniku pewnych ogólnych zjawisk zagrożona jest sama instytucja konkurencji i nie odnosi się do ochrony roszczeń indywidualnych. W odniesieniu do konkurencji ustawa antymonopolowa chroni interes publiczny polegający na zapewnieniu właściwych warunków funkcjonowania rynku gospodarczego⁹.

Ponadto zgodnie z aktualnym orzecznictwem antymonopolowym¹⁰ istnienie interesu publicznego należy oceniać przez pryzmat szerszego spojrzenia uwzględniającego całość negatywnych skutków działań na określonym rynku. Sformułowania „dotknięcie skutkami działań” sprzecznych z ustawą antymonopolową nie można rozumieć wąsko i mechanicznie, tylko jako bezpośredniego pokrzywdzenia kontrahenta lub konkurentów przedsiębiorcy dopuszczającego się praktyki ograniczającej konkurencję lub innych uczestników rynku. Trzeba oceniać całość negatywnych skutków na określonym rynku kierując się ogólnymi celami prawa konkurencji. Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów chroni istnienie mechanizmu konkurencji jako optymalnego sposobu podziału dóbr w społecznej gospodarce rynkowej, zatem każde działanie wymierzone w ten mechanizm godzi w interes publiczny.

Dobrem objętym ochroną przepisów ustawy antymonopolowej jest samo istnienie konkurencji jako atmosfery, w jakiej prowadzona jest działalność gospodarcza¹¹. W interesie publicznym leży bowiem istnienie i rozwój konkurencji na wszystkich rynkach właściwych, a zatem działanie ograniczające jej powstanie lub rozwój interes ten narusza¹². Konkurencja powyższym kontekście powinna być zatem rozumiana jako zjawisko o charakterze instytucjonalnym, które jest niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania rynku. Za zagrożenie lub naruszenie mechanizmu konkurencji w takim ujęciu uznaje się działania, które dotyczą konkurencji rozumianej nie jako sytuację pojedynczego przedsiębiorcy, lecz zaburzeń na rynku rozumianych jako negatywne zjawiska charakteryzujące jego funkcjonowanie¹³.

W świetle powyższego stwierdzić należy, iż ustalanie przez związek przedsiębiorców cen sprzedaży towarów – a takie zachowanie jest przedmiotem postawionych w niniejszej sprawie zarzutów – godzi w tak rozumianą konkurencję, gdyż w sztuczny sposób prowadzi do zmiany stosunków rynkowych między przedsiębiorcami, do których powyższe ustalenia są kierowane w formie uchwał, zaleceń czy rekomendacji. Zakwestionowane postanowienia wiążą wszystkich urbanistów – zarówno obecnych, jak i potencjalnych członków Izby. Przyjęcie przez Izbę zakwestionowanych zasad etyki zawodowej odnoszących się do polityki cenowej urbanistów z

⁶ wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 sierpnia 2003 r. sygn. akt I CKN 527/01; wyrok SOKiK z dnia 1 grudnia 2005 r. sygn. akt XVII AmA 69/04.

⁷ wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 12.06.2002r. sygn. akt XVII Ama 47/01.

⁸ wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 24.10.1991r. sygn. akt XV Amr 8/90.

⁹ wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29.05.2001r. sygn. I CKN 1217/98.

¹⁰ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 czerwca 2008 r., sygn. akt II SK 40/07.

¹¹ Wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 16 listopada 2005 r., sygn. akt XVII AmA 97/04.

¹² Wyrok SOKiK z dnia 21 marca 2005 r. sygn. akt XVII AmA 16/04.

¹³ wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 28.11.2003 r. sygn. XVII Ama 105/02.

jednoczesnym przyjęciem zaleceń odnośnie uzasadnionego poziomu cen w odniesieniu do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a także wprowadzenie do stosowania zasad wyceny prac urbanistycznych, które opierają się na ustalonej w sposób odgórny zryczałtowanej stawki za jednostkę nakładu pracy stanowi ingerencję w swobodę prowadzenia działalności gospodarczej przez niezależnych przedsiębiorców wykonujących zawód urbanisty, skutkującą w negatywny sposób nie tylko w sferze konkurencji, ale w ostatecznym rozrachunku również w stosunku do gmin organizujących przetargi w ww. zakresie. Zakwestionowana praktyka KIU wywierać może wpływ na cały rynek usług urbanistycznych, a także wpływać negatywnie na sferę wydatkowania środków publicznych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Uznać zatem należy, że w okolicznościach przedmiotowej sprawy zagrożony został interes publicznoprawny, co uzasadnia ocenę zachowania Izby w świetle art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, którego naruszenie zarzucono Izbie w niniejszej sprawie, *Zakazane są porozumienia, których celem lub skutkiem jest wyeliminowanie, ograniczenie lub naruszenie w inny sposób konkurencji na rynku właściwym polegające w szczególności na ustalaniu, bezpośrednio lub pośrednio, cen i innych warunków zakupu lub sprzedaży towarów.*

Celem zakazu porozumień ograniczających konkurencję zawartego w art. 6 ustawy antymonopolowej jest ochrona konkurencji rozumianej jako współzawodnictwo niezależnie działających podmiotów zmierzających do osiągnięcia podobnych celów gospodarczych, której nieodzownym elementem jest niezależne i powiązane z ryzykiem ustalanie przez przedsiębiorców własnej strategii rynkowej. Prawidłowe działanie mechanizmu efektywnej konkurencji wymaga zatem, aby uczestnicy rynku w samodzielny sposób, w oparciu o rachunek ekonomiczny, podejmowali decyzje odnośnie określania swoich zachowań na rynku, w tym warunków, na jakich zamierzają sprzedawać oferowane przez siebie towary. U podstaw zakazu zawierania porozumień ograniczających konkurencję leży więc postulat samodzielności rynkowej, z którego wynika zakaz nawiązywania wszelkich kontaktów, których celem lub skutkiem jest wykluczenie lub ograniczenie ryzyka związanego z suwerennym działaniem w warunkach konkurencji¹⁴.

Podkreślenia wymaga, iż porozumienia dotyczące ustalania cen uznawane są za jedne z najpoważniejszych naruszeń zakazu praktyk ograniczających konkurencję. Ceny są bowiem 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 ich kontrahentów, a zarazem wymusza na tych pierwszych wzrost efektywności i redukcję kosztów¹⁵. 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. Celem zakazu porozumień ograniczających konkurencję jest zatem oprócz optymalizacji efektywności działań ekonomicznych, ochrona interesów nabywców. Konkurencja oznacza bowiem niższe ceny, bogatszą ofertę i wyższą jakość towarów i usług oraz możliwość dokonywania racjonalnych wyborów takich produktów, które najlepiej zaspokajają ich potrzeby.

Stosownie do art. 4 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów ilekroć w jej treści mowa jest o porozumieniach – rozumie się przez to:

- a) umowy zawierane między przedsiębiorcami, między związkami przedsiębiorców oraz między przedsiębiorcami i ich związkami albo niektóre postanowienia tych umów;

¹⁴ M.A. Dausies, *Prawo gospodarcze Unii Europejskiej*, C.H. Beck, Warszawa 1999, s. 674.

¹⁵ E. Modzelewska – Wąchal, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Wydawnictwo TWIGGER, Warszawa 2002, s. 71.

- b) uzgodnienia dokonane w jakiejkolwiek formie przez dwóch lub więcej przedsiębiorców lub ich związki;
- c) uchwały lub inne akty związków przedsiębiorców lub ich organów statutowych.

Jak wynika z powyższego jedną z form koordynacji zachowań, która może być kwalifikowana jako porozumienie ograniczające konkurencję stanowią uchwały i inne akty związków przedsiębiorców lub ich organów statutowych. Powyższy rodzaj porozumienia może być stosowany wyłącznie przez **związki przedsiębiorców**, które nie koordynują własnych działań, lecz działania podmiotów trzecich – przedsiębiorców zrzeszonych w takim związku. Zgodnie z art. 4 pkt 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, pod pojęciem „związków przedsiębiorców” należy rozumieć izby, zrzeszenia i inne organizacje zrzeszające przedsiębiorców, jak również związki tych organizacji. W myśl art. 4 pkt 1 ww. ustawy pod pojęciem „przedsiębiorcy” należy natomiast rozumieć przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej. I tak, stosownie do art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 z późn. zm.) przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna nie posiadająca osobowości prawnej, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, wykonującą we własnym imieniu działalność gospodarczą. Za przedsiębiorców, stosownie do art. 4 ust. 2 tejże ustawy, uznaje się także wspólników spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej. „Działalnością gospodarczą” jest natomiast, zgodnie z przepisem art. 2 przedmiotowej ustawy, zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły.

Zgodnie z art. 2 ust. 3 ustawy o samorządach, wykonywanie zawodu urbanisty polega na projektowaniu zagospodarowania przestrzeni w skali regionalnej i lokalnej, zgodnie z wymaganiami ładu przestrzennego, ochrony wartości architektonicznych i krajobrazowych, z wymaganiami ochrony środowiska, racjonalności struktur osadniczych i sieci infrastruktury oraz na edukacji w tym zakresie. Nie ulega wątpliwości, iż urbaniści – jako osoby fizyczne wykonujące zawód we własnym imieniu i na własny rachunek lub prowadzące działalność w ramach wykonywania tego zawodu – są przedsiębiorcami w rozumieniu art. 4 pkt 1 lit. b ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Krajowa Izba Urbanistów działa na podstawie przepisów ustawy o samorządach, która m.in. określa organizację i zadania samorządu zawodowego urbanistów, a także prawa i obowiązki członków tego samorządu. Zgodnie z art. 3 przedmiotowej ustawy samorząd zawodowy urbanistów tworzą członkowie zrzeszeni w izbach urbanistów. Izby urbanistów zrzeszają osoby, które spełniają kryteria określone w art. 5 ust. 3 ww. ustawy. Jednostkami organizacyjnymi samorządów zawodowych są, w myśl art. 9 ust. 1 ww. ustawy, Krajowa Izba Urbanistów oraz okręgowe izby urbanistów. Okręgowe izby tworzą ich członkowie, których przynależność powstaje z chwilą uzyskania wpisu na listę członków okręgowej izby właściwej według miejsca zamieszkania. W myśl art. 7 ust. 2 ustawy o samorządach zawodowych (...) działalność izby urbanistów określa statut. Zgodnie z § 1 ust. 1 Statutu Izby Urbanistów w brzmieniu określonym uchwałą Nr 10/IV/2005 z dnia 17 czerwca 2005 r. IV Krajowego Zjazdu Izby Urbanistów ze zm., samorząd zawodowy urbanistów tworzą urbaniści zrzeszeni w Polskiej Izbie Urbanistów. W myśl § 8 Statutu przynależność do Izby powstaje z chwilą dokonania wpisu na listę członków właściwej izby okręgowej.

W świetle powyższego nie ulega wątpliwości, iż Krajowa Izba Urbanistów zrzesza osoby wykonujące zawód urbanisty, w tym przedsiębiorców w rozumieniu art. 4 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. KIU posiada zatem status związku przedsiębiorców i odpowiada definicji określonej w art. 4 pkt 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Wskazać również należy, iż zgodnie z poglądami doktryny, związkami przedsiębiorców w rozumieniu ww. przepisu są organizacje samorządowe lub samorządy zawodowe tworzone na

podstawie przepisów szczególnych dotyczących poszczególnych grup zawodowych, których istotą działalności jest reprezentowanie interesów zawodowych, społecznych i gospodarczych osób wykonujących ten sam zawód np. adwokata, radcy prawnego, notariusza, lekarza, aptekarza, biegłego rewidenta, doradcy podatkowego, architekta¹⁶. Podkreślić należy, iż statusu związku przedsiębiorców nie wyklucza okoliczność, że poza przedsiębiorcami jego członkami są osoby niebędące przedsiębiorcami. Związkiem przedsiębiorców jest np. Izba Architektów, czego nie zmienia okoliczność, że nie wszyscy jej członkowie są przedsiębiorcami w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów¹⁷.

W związku z powyższym stwierdzić należy, iż Krajowa Izba Urbanistów jest związkiem przedsiębiorców, podlega rygorom określonym w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów dotyczącym zakazu zawierania porozumień ograniczających konkurencję i jest biernie legitymowana w prowadzonym postępowaniu antymonopolowym.

Porozumienia ograniczające konkurencję ujawniają się na określonym **ryнку właściwym**. Stąd też dla poprawnej oceny zachowania uczestników niniejszego postępowania w kontekście zastosowania art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów konieczne jest zdefiniowanie rynku właściwego w niniejszej sprawie. Zgodnie z art. 4 pkt 9 ww. ustawy przez rynek właściwy rozumie się rynek towarów, które ze względu na ich przeznaczenie, cenę oraz właściwości, w tym jakość, uznawane są 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. Pod pojęciem towarów rozumieć należy, w myśl art. 4 pkt 7 ustawy antymonopolowej, zarówno rzeczy, jak i energię, papiery wartościowe i inne prawa majątkowe, usługi, a także roboty budowlane.

Pojęcie rynku właściwego odnosi się przedmiotowo do wszystkich wyrobów (usług) jednego rodzaju, które ze względu na swoje szczególne właściwości odróżniają się od innych wyrobów (usług) w taki sposób, że nie istnieje możliwość dowolnej ich zamiany. Rynek właściwy produktowo obejmuje wszystkie towary, które służą zaspokajaniu tych samych potrzeb nabywców, mają zbliżone właściwości, podobne ceny i reprezentują podobny poziom jakości¹⁸. Niezbędnym elementem rynku właściwego jest także jego wymiar geograficzny, oznaczający konieczność wskazania obszaru, na którym warunki konkurencji, mające zastosowanie do określonych towarów, są jednakowe dla wszystkich konkurentów. Zatem, aby wyznaczyć rynek właściwy określoną działalność poddaje się analizie z punktu widzenia asortymentowego, a także geograficznego.

Prezes Urzędu uznał, iż w przedmiotowym postępowaniu rynkiem właściwym produktowo jest rynek usług urbanistycznych tj. usług planowania przestrzennego – projektowania zagospodarowania terenu. Definicję usług urbanistycznych zawiera art. 2 ust. 3 ustawy o samorządach zawodowych, który stanowi, iż wykonywanie zawodu urbanisty polega na projektowaniu zagospodarowania przestrzeni w skali regionalnej i lokalnej, zgodnie z wymaganiami ładu przestrzennego, ochrony wartości architektonicznych i krajobrazowych, z wymaganiami ochrony środowiska, racjonalności struktur osadniczych i sieci infrastruktury oraz na edukacji w tym zakresie. Stosownie do art. 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 647 z późn. zm.) na projektowanie zagospodarowania przestrzennego, odpowiednio w skali regionalnej i lokalnej,

¹⁶ *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz* pod red. prof. Tadeusza Skoczego, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 147; *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz* pod red. Cezarego Balasińskiego i Eugeniusza Pionka, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 70.

¹⁷ wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 18 września 2007 r., sygn. akt XVII AmA 125/06

¹⁸ E. Modzelewska-Wąchal, *Ustawa o ochronie konkurencji ... - op.cit.*, s. 49.

składa się opracowywanie planów zagospodarowania przestrzennego województwa, studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Rynek usług urbanistycznych jest rynkiem reglamentowanym. Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o samorządach zawodowych, prawo samodzielnego projektowania przestrzeni w skali regionalnej i lokalnej lub kierowania zespołem prowadzącym takie projektowanie, przysługuje wyłącznie osobom wpisanym na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego. Aby móc wykonywać samodzielnie zawód urbanisty i tworzyć wskazane powyżej opracowania planistyczne konieczna jest zatem przynależność do samorządu zawodowego urbanistów, co wiąże się z koniecznością uzyskania wpisu na listę członków okręgowej izby urbanistów, który następuje na podstawie uchwały okręgowej rady izby (art. 19 ust. 2 ustawy o samorządach). Zgodnie z art. 5 ust. 3 powołanej wyżej ustawy członkami izb urbanistów mogą zostać jedynie osoby spełniające określone w tym przepisie kryteria, tj.:

- 1) posiadają uprawnienia urbanistyczne uzyskane na podstawie art. 51 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.) – nieobowiązująca;
- 2) posiadają uprawnienia do projektowania w planowaniu przestrzennym uzyskane na podstawie ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1989 r. Nr 17, poz. 99 z późn. zm.) – nieobowiązująca;
- 3) posiadają dyplom ukończenia studiów wyższych o kierunkach architektura, urbanistyka lub gospodarka przestrzenna, a także doświadczenie zawodowe zdobyte w czasie dwuletniej pracy związanej z gospodarką przestrzenną;
- 4) posiadają dyplom ukończenia studiów wyższych innych niż określone w pkt 3, które w obowiązującym programie nauczania realizują zagadnienia związane z architekturą i urbanistyką lub gospodarką przestrzenną w wymiarze co najmniej 90 godzin, uzupełnionych studiami podyplomowymi w zakresie planowania przestrzennego, urbanistyki lub gospodarki przestrzennej, a także doświadczenie zawodowe zdobyte w czasie trzyletniej pracy związanej z gospodarką przestrzenną;
- 5) posiadają dyplom ukończenia studiów wyższych innych niż określone w pkt 3 i 4, uzupełnionych studiami podyplomowymi w zakresie planowania przestrzennego, urbanistyki lub gospodarki przestrzennej, mają doświadczenie zawodowe zdobyte w czasie trzyletniej pracy związanej z gospodarką przestrzenną, a także złożyły egzamin ze znajomości przepisów prawnych dotyczących gospodarki przestrzennej oraz praktycznego zastosowania wiedzy w zakresie urbanistyki;
- 6) są obywatelami państw członkowskich, którzy nabyli kwalifikacje zawodowe do projektowania zagospodarowania przestrzeni i zagospodarowania przestrzennego w skali lokalnej i regionalnej, odpowiadające wymaganiom określonym w pkt 1-5 oraz posiadają odpowiednią decyzję o uznaniu kwalifikacji zawodowych.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się w szczególności wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury; walory architektoniczne i krajobrazowe; wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych; wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej; wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób niepełnosprawnych; walory ekonomiczne przestrzeni, prawo własności, potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa, potrzeby interesu publicznego, a także potrzeby w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej, w szczególności sieci szerokopasmowych (art. 1 ust. 2 ustawy o planowaniu o zagospodarowaniu przestrzennym). Wykonywanie zawodu urbanisty wymaga zatem szerokiej, interdyscyplinarnej wiedzy z takich dziedzin, jak architektura, historia i teoria kształtowania układów osadniczych, geografia,

geodezja i kartografia, socjologia, prawo, ekonomia i zarządzanie, gospodarka nieruchomościami, ekologia i ochrona środowiska, a także gospodarka wodna, rolna i leśna. Konieczna jest także znajomość zagadnień z zakresu inżynierii i infrastruktury technicznej w zakresie dotyczącym np. dostarczania wody i odbioru ścieków, przesyłu energii, komunikacji i transportu, infrastruktury komunalnej, czy usług telekomunikacyjnych. Ponadto urbanista powinien posiadać umiejętności techniczne niezbędne do wykonywania prac studialno – projektowych.

Powyższe okoliczności, jak również ograniczenia prawne w dostępie do wykonywania zawodu urbanisty świadczą o wysokich barierach wejścia – zarówno prawnych, jak i faktycznych – na rynek usług planowania przestrzennego. Podkreślić również należy brak zastępowalności ww. usług, która wynika ze ścisłej reglamentacji podmiotowej i przedmiotowej zawodu urbanisty – projektowanie zagospodarowania przestrzeni mieści się wyłącznie w obszarze wyznaczonym prawem i może być wykonywane wyłącznie przez określone w przepisach prawa osoby. Nie sposób wskazać usług, które ze względu na swoje właściwości mogłyby stanowić substytuty dla usług urbanistycznych i które mogłyby być świadczone przez inne osoby niż przez członków samorządu zawodowego urbanistów.

Obszarem planowania przestrzennego, do którego odnosi się zakwestionowana w niniejszym postępowaniu praktyka KIU, jest sporządzanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Stosownie do art. 3 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uchwalanie ww. planów jest jednym z zadań własnych gminy z zakresu kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej. W myśl art. 4 ust. 1 ww. ustawy miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego określają przeznaczenie terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz sposoby zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Obowiązkowy zakres rzeczowy, który powinien zostać ujęty w planie oraz wymagania dotyczące sposobu jego sporządzenia określone zostały w art. 15 i 16 wskazanej ustawy, a także w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 163, poz. 1587). Art. 17 i 18 ustawy o zagospodarowaniu i planowaniu przestrzennym określa ponadto zakres niezbędnych konsultacji społecznych i uzgodnień z innymi organami związany ze sporządzeniem planu miejscowego. Stosownie do art. 21 ust. 1 ww. ustawy koszty sporządzenia planu co do zasady obciążają budżet gminy. Wyjątki od tej reguły uregulowane zostały w ust. 2 ww. przepisu, który określa, w jakich okolicznościach koszty planu miejscowego obciążać mogą budżet państwa, województwa, powiatu lub inwestora realizującego inwestycję celu publicznego. Opracowanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego gminy mogą wykonywać we własnym zakresie lub zlecać ich wykonanie podmiotom zewnętrznym organizując przetargi w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych.

Wyznaczając rynek właściwy w ujęciu terytorialnym wzięto pod uwagę, iż decydujące znaczenie w tym kontekście ma okoliczność, czy dla odbiorców określonego towaru, określeni przedsiębiorcy prowadzący działalność w różnych miejscach faktycznie stanowią alternatywne źródło zaopatrzenia. Prezes Urzędu uznał, iż rynkiem właściwym geograficznie jest rynek krajowy. Urbaniści będący członkami samorządu zawodowego mogą świadczyć usługi projektowania zagospodarowania przestrzeni na obszarze całego kraju i niejednokrotnie urbanisci biorą udział w postępowaniach przetargowych dotyczących miejscowości znajdujących się w odległych rejonach kraju. Kryterium miejsca wykonywania działalności gospodarczej przez urbanistę nie jest również brane pod uwagę przez gminy organizujące przetargi na sporządzenie miejscowych planów zagospodarowania terenu, aczkolwiek znajomość danego obszaru i koszty dojazdu mogą mieć wpływ na konkurencyjność danego przedsiębiorcy i wysokość ceny za oferowane usługi. Inne czynniki, takie jak: bariery prawne, znaczące różnice cen, konieczność ponoszenia znacznych kosztów transportu, nieodzowność działania w realiach lokalnych itp. nie występują w niniejszej sprawie na taką skalę, która uzasadniałaby twierdzenie o istnieniu

lokalnych lub regionalnych rynków usług urbanistycznych. Stąd też należało uznać, że rynek w ujęciu geograficznym ma zasięg krajowy.

Podsumowując wskazać należy, iż analizowany rynek właściwy jest krajowym rynkiem usług urbanistycznych. Jednocześnie zakwestionowana praktyka dotyczy w aspekcie przedmiotowym ww. rynku w zakresie obejmującym sporządzanie projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Jego uczestnikami są konkurujący ze sobą przedsiębiorcy (urbaniści, biura usług urbanistycznych), posiadający stosowne uprawnienia w zakresie projektowania przestrzennego (podaż usług), świadczący usługi urbanistyczne na rzecz gmin (strona popytowa), które organizują w ww. zakresie postępowania przetargowe w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych.

W niniejszej sprawie kwestią podlegającą rozstrzygnięciu jest, czy KIU – poprzez przyjęcie zakwestionowanych postanowień *Zasad Etyki Zawodowej Urbanisty* oraz *Zasad określania zakresu rzeczowego oraz wartości zamówień publicznych na prace projektowe i związane z projektowaniem zagospodarowania przestrzennego*, które zawierają zalecenia odnośnie oferowanego przez urbanistów poziomu cen w zakresie sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego – dopuściła się zawarcia porozumienia ograniczającego konkurencję określonego w art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Jak wskazano we wcześniejszej części niniejszej decyzji jedną z form takich **porozumień** są – w myśl art. 4 pkt 5 lit. c ustawy antymonopolowej – **uchwały i inne akty związków przedsiębiorców lub ich organów statutowych**.

Jako uchwały związku przedsiębiorców (lub jego organu statutowego) traktować należy wszelkie decyzje skierowane do członków związku, które mają dla nich charakter wiążący lub co najmniej *quasi*-wiązący (wiązący prawnie lub choćby tylko faktycznie)¹⁹. Należy podkreślić, iż do traktowania określonych aktów związków przedsiębiorców jako porozumienia nie jest konieczne nadanie im wiążącego charakteru; wystarczające jest, że zamiarem (celem) związku przedsiębiorców było wywołanie – w drodze aktu wewnętrznego – określonych zachowań przedsiębiorców. Kryteria porozumienia, o jakim mowa w art. 4 pkt 5 lit. c ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów spełniają zatem wszelkie – również niewiążące – rekomendacje (zalecenia) odnośnie poziomu cen kierowane przez związki przedsiębiorców do ich członków. W wyroku z dnia 8 listopada 1983 r. w sprawach połączonych 96-102, 104, 105, 108 i 110/82 *NV IAZ International Belgium* i in. Przeciwno Komisji Wspólnot Europejskich (Zb. Orz. ETS 1983, 3369) Europejski Trybunał Sprawiedliwości wyraził stanowisko, iż *zakaz porozumień ograniczających konkurencję dotyczy również związków przedsiębiorców, w zakresie, w jakim ich własne czynności lub czynności zrzeszonych przedsiębiorców przyczyniają się do wywołania skutków, które ten artykuł²⁰ stara się wyeliminować. Zalecenie związku przedsiębiorców, nawet jeśli nie ma mocy obowiązującej, nie może być nie objęte tym artykułem, jeżeli stosowanie się do zalecenia przedsiębiorstw, do których jest adresowane może mieć istotny wpływ na konkurencję na danym rynku*. W wyroku z dnia 27 stycznia 1987 r. w sprawie 45/85 *Verband der Sachversicherer e.V.* przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich (Zb. Orz. ETS 1987, 405) ETS wskazał natomiast, iż zalecenie dane przez związek przedsiębiorców, które – bez względu na swój status prawny – dokładnie wyraża politykę koordynowania zachowania członków tego związku, stanowi decyzję związku przedsiębiorstw.

Do kategorii porozumień ograniczających konkurencję należą zatem wszelkie decyzje związków przedsiębiorców skierowane bezpośrednio lub pośrednio do ich członków w celu wywołania określonego działania bądź zaniechania. Są to w szczególności statuty, uchwały i inne

¹⁹ K. Kohutek, M. Sieradzka, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2008, s. 176.

²⁰ art. 85 ust 1 Traktatu o Utworzeniu Wspólnoty Europejskiej (aktualnie art. 101 ust. 1 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej) wprowadzający zakaz porozumień ograniczających konkurencję.

akty wewnętrzne, a także wytyczne bądź zalecenia o charakterze nieformalnym²¹. Nie ma znaczenia forma „aktu” związku przedsiębiorców skierowanego do jego członków. Obok uchwał mogą to być np. rekomendacje, okólniki, czy dyrektywy. Zakresem pojęciowym porozumienia mogą być objęte również niewiążące zalecenia określonego postępowania²².

Art. 4 pkt 5 lit. c ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów nie determinuje również konieczności, aby uchwała lub inny akt zostały podjęte przez organy statutowe związku. W przepisie tym mowa jest o uchwałach lub innych aktach związku przedsiębiorców lub jego organów statutowych, co oznacza, że ustawodawca bardzo szeroko określił zarówno od strony podmiotowej, jak i przedmiotowej tę formę porozumienia. Bez znaczenia dla ewentualnego zastosowania zakazu porozumień ograniczających konkurencję jest, czy będzie to uchwała, czy inny akt (zalecenie, rekomendacja) oraz kto *de facto* ją wydaje – przepis stanowi, że związek przedsiębiorców lub organy statutowe związku. Wynika z tego, iż bez znaczenia z punktu widzenia prawa konkurencji jest np., że uchwała została podjęta niezgodnie ze statutem związku (przez organ nieuprawniony). Jeżeli tylko obowiązuje faktycznie (jest w stanie wywołać lub wywołuje określone skutki), może godzić w zakaz określony w art. 6 ustawy antymonopolowej²³.

W świetle powyższego uznać należy, iż zakwestionowane w pkt I i II niniejszej decyzji postanowienia *Zasad Etyki Zawodowej Urbanisty* oraz *Zasad określania zakresu rzeczowego oraz wartości zamówień publicznych na prace projektowe i związane z projektowaniem zagospodarowania przestrzennego* spełniają kryterium porozumienia w rozumieniu art. 4 pkt 5 lit. c ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Postanowienia te zawarte są bowiem w załącznikach do uchwał podjętych przez organy statutowe Izby tj. Krajowy Zjazd Izby Urbanistów oraz Krajową Radę Izby Urbanistów. Są one wiążące dla członków Izby, których obowiązkiem jest – zgodnie z art. 41 ustawy o samorządach zawodowych – przestrzeganie zasad etyki zawodowej oraz stosowanie się do uchwał organów Izby. Stosownie do art. 45 ww. ustawy za zawinione naruszenie obowiązków członkowie izby podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Stwierdzić również należy, iż zakwestionowane postanowienia wprowadzone uchwałami organów statutowych Izby wykraczają poza ustawowe zadania samorządu zawodowego urbanistów, w związku z czym w pełni podlegają rygorom prawa antymonopolowego. Odnośnie do uprawnień Prezesa Urzędu do oceny działań samorządu zawodowego jednoznaczne stanowisko zajął Sąd Antymonopolowy w wyroku z dnia 6 lipca 1994 r., sygn. akt XVII Amr 8/94 prezentując pogląd, że jeżeli działalność samorządu zawodowego mieści się w granicach kompetencji wynikających z przepisów określających jego ustrój, to jako legalna nie podlega ocenie ustawy antymonopolowej, chociażby nawet działalność samorządu naruszała cele chronione tą ustawą. Podlegają natomiast ocenie przepisów ustawy antymonopolowej działania samorządu zawodowego, które wykraczają poza jego ustawowe kompetencje, a zarazem wywołują negatywne skutki w zakresie rozwoju wolnej konkurencji. Przyjęcie odmiennego stanowiska oznaczałoby „(...) trudną do zaakceptowania zgodę na wykorzystywanie działalności organów samorządu zawodowego jako kamuflażu dla prowadzenia ukrytych działań godzących w wolną konkurencję i tym samym naruszających ustawę antymonopolową. Podległość ustawom (...) nie może być rozumiana jedynie jako gwarancja niezależności samorządu, ale także jako bezwzględnie obowiązujący nakaz przestrzegania całego porządku prawnego, w tym także i ustawy antymonopolowej”. Podkreślić należy w powyższym kontekście, że ustawa o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa i urbanistów nie daje organom Izby uprawnień do wpływania w jakikolwiek sposób na politykę cenową indywidualnych

²¹ *Zakaz porozumień ograniczających konkurencję I*, wprov. T. Skoczny, W. Szpringer, Dom Wydawniczy ELIPSA, Urząd Antymonopolowy, Warszawa 1996, s. 27.

²² K. Kohutek, M. Sieradzka, *Ustawa o ochronie konkurencji ... - op.cit.*, s. 177.

²³ Por. *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz* pod red. Cezarego Banasińskiego i Eugeniusza Pionka, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2009, s. 100.

urbanistów i wyznaczania w sposób wiążący poziomu cen, jaki powinien być stosowany na rynku. Zadania samorządu zawodowego urbanistów określone zostały w art. 8 ww. ustawy i ich realizacja i interpretacja dokonywana przez Izbę nie może naruszać powszechnie obowiązujących przepisów prawa, w tym przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Dla stwierdzenia naruszenia zakazu określonego w art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów konieczne jest w dalszej kolejności wykazanie, iż **celem** zawartego porozumienia lub jego **skutkiem** jest **wyeliminowanie, ograniczenie lub naruszenie w inny sposób konkurencji na rynku**.

Dla prawnego udowodnienia porozumienia wystarczające jest wykazanie, że jego cel jest antykonkurencyjny, nie jest natomiast konieczne wykazywanie jego antykonkurencyjnych skutków. Bez znaczenia pozostaje wobec tego, czy w praktyce nastąpiła realizacja porozumienia. Cel i skutek porozumienia mają charakter alternatywny; dla zastosowania zakazu porozumień ograniczających konkurencję wystarczy, spełnienie jednej z omawianych przesłanek. Jeżeli porozumienie ma antykonkurencyjny cel (a skutek jeszcze nie wystąpił lub w ogóle nie wystąpi) jest ono traktowane jako niedozwolone.

Powyższe stanowisko znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów wspólnotowych i krajowych. W wyroku z dnia 30 stycznia 1985 r. w sprawie 123/83 *Bureau National Interprofessionnel du Cognac (BNIC)* przeciwko *Guy Clair* (Zb. Orz. ETS 1985, 391) Europejski Trybunał Sprawiedliwości orzekł, iż *nie ma potrzeby brać pod uwagę faktycznych skutków porozumienia, jeżeli jego celem jest ograniczanie, zapobieganie lub zniekształcanie konkurencji*. W wyroku tym ETS orzekł również, iż *Z samej swojej istoty porozumienie ustalające minimalną cenę na towar (...) zmierza do zniekształcenia konkurencji na rynku*. W podobny sposób ETS wypowiedział się w wyroku z dnia 11 lipca 1989 r. w sprawie 246/86 *S.C. Belasco i in.* Przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich (Zb. Orz. ETS 1989, 2117), wskazując, iż w kontekście kartelu ustalanie ogólnie obowiązujących cen, nawet, gdy te nie są respektowane w praktyce, stanowi naruszenie prawa konkurencji, jeżeli ich celem jest naruszenie konkurencji.

Z kolei w wyroku z dnia 15 marca 2000 r. w sprawie *Cimenteries i in.* Przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich (Zb. Orz. ETS 2000, II-491) Sąd Pierwszej Instancji podniósł, że *nie ma potrzeby brania po uwagę konkretnych skutków porozumienia, jeżeli jest jasne, iż miało ono na celu zapobieżenie, ograniczenie lub zniekształcenie konkurencji na wspólnym rynku*. W takim przypadku, *brak w podważanej decyzji jakiegokolwiek analizy skutków porozumienia na konkurencję nie stanowi takiej wady decyzji, która mogłaby prowadzić do jej unieważnienia*. *Zatem, jeśli Komisja udowodniła, że cel porozumienia był antykonkurencyjny, nie musi dodatkowo wykazywać, iż porozumienie spowodowało ograniczenie konkurencji wewnątrz wspólnego rynku. (...) Porozumienia są zakazane niezależnie od skutku, jeżeli mają antykonkurencyjny cel*.

W powyższym kontekście można również powołać Wyrok Sądu I Instancji z dnia 23 lutego 1994 r. w sprawach połączonych T-39/02 i T-40/92 *Groupement des Cartes Bancaires „CB” i Europay International SA* przeciwko Komisji WE (Zb. Orz. ETS 1994, II-49), gdzie wskazano, iż skoro porozumienie ma za swój cel ograniczać konkurencję, nie jest konieczne rozważanie specyficznych skutków porozumienia z uwzględnieniem reguł konkurencji. Podobnie w wyroku z dnia 21 października 2003 r. w sprawie T-368/00 *General Motors Nederland BV i Opel Nederland BV* przeciwko Komisji WE (Zb. Orz. ETS 2003, II-4491) Sąd Pierwszej Instancji orzekł, że gdy jest oczywiste, że porozumienie ma na celu zapobieżenie, ograniczenie lub zakłócenie konkurencji wewnątrz wspólnego rynku, nie ma potrzeby uwzględniać konkretnych rezultatów porozumienia w celu zastosowania art. 81 ust. 1 TWE. Natomiast w wyroku z dnia 17.07.1997r. w sprawie C-219/95 P *Ferriere Nord SpA* przeciwko Komisji WE (Zb. Orz. ETS 1997, I-4411) ETS orzekł, iż aby można było uznać, że doszło do naruszenia art. 85 ust. 1 TWE,

nie jest konieczne, aby porozumienie miało zarówno antykonkurencyjny cel, jak i skutek (...). Cel i skutek mają charakter alternatywny, a nie kumulatywny.

W podobny sposób wypowiadał się również Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. W wyroku z dnia 7 lipca 2004 r. sygn. akt XVII AmA 65/03 SOKiK stwierdził, iż *nie jest konieczne udowodnienie „faktycznego stosowania” przez przedsiębiorcę praktyki monopolistycznej (...). Z treści art. 1 ust. 2 ustawy wynika bowiem, że jej reżimowi podlegają nie tylko praktyki monopolistyczne ograniczające konkurencję, które wywołały bądź aktualnie wywołują skutki na terenie Polski, ale również praktyki, które choćby tylko hipotetycznie, mogą wywoływać takie skutki.* Ponadto w wyroku z dnia 15 lipca 1998 r. sygn. akt XVII AmA 32/98 ww. Sąd stwierdził, że *„(...) dla uznania konkretnego działania albo zaniechania za przejaw praktyki monopolistycznej nie jest wcale konieczne, aby owo zachowanie wywoływało skutki na rynku. Dla bytu praktyki monopolistycznej wystarczająca jest już bowiem sama możliwość wystąpienia na rynku negatywnych skutków będących przejawem ograniczenia konkurencji”.*

Należy również podkreślić, iż przy interpretacji celu porozumienia należy mieć na uwadze czysto obiektywne kryteria, oderwane od subiektywnych zamiarów stron czy motywów działania²⁴. Cel porozumienia powinien jednoznacznie wynikać z jego treści i bez znaczenia pozostaje kwestia świadomości istnienia tego celu po stronie podmiotu stosującego daną praktykę.

Ad I. W rozpatrywanej sprawie w pkt 3 ppkt 4, 5 i 6 Rozdziału V *Zasad Etyki Zawodowej Urbanisty* Izba przyjęła, iż sprzeczne z regułami uczciwej konkurencji są zachowania związane z oferowaniem zaniżonych cen za świadczone usługi polegające na:

- *oferowaniu nieuczciwych warunków wykonania umowy, w tym takich terminów i ceny wykonania usługi, które nie zapewniają jej wykonania w sposób należyty, zgodny z zasadami wiedzy urbanistycznej i spełniający wszelkie wymogi prawa,*
- *oferowaniu rażąco niskiej ceny w stosunku do przedmiotu zamówienia w rozumieniu prawa zamówień publicznych,*
- *dokonaniu czynu nieuczciwej konkurencji w rozumieniu przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.*

Kryteria służące ocenie, czy oferowane przez urbanistów ceny mają charakter cen nieuczciwych i stanowią naruszenie *Zasad Etyki Zawodowej Urbanisty* sformułowane zostały przez KIU w *Zasadach określania zakresu rzeczowego oraz wartości zamówień publicznych na prace projektowe i związane z projektowaniem zagospodarowania przestrzennego* stanowiących Załącznik Nr 1 do Uchwały Krajowej Rady Izby Urbanistów Nr 10/2004. Określono tam zalecenia odnośnie zalecanego i minimalnego poziomu cen, jaki oferować powinni urbaniści w postępowaniach przetargowych. Punktem odniesienia są tutaj wyceny sporządzane w oparciu o ww. *Zasady*, których podstawowymi składnikami są umowne jednostki nakładu pracy oraz stawka za jednostkę nakładu pracy. Izba przyjęła, że:

- *Oferowanie i przyjęcie wykonania prac urbanistycznych za cenę niższą od wartości zamówienia wyliczonego wg „Zasad” (bez uzasadnienia popartego szczegółową kalkulacją uwzględniającą pełny wymagany zakres czynności, który został określony w „Zasadach”), niosącą ryzyko nienależytego wykonania dokumentacji – stanowi naruszenie zasad etyki zawodowej. Poszczególne przypadki będą rozpatrywane przez Okręgowe Izby Urbanistów,*

²⁴ P. Bielińska – Grothuss, *Porozumienia ograniczające konkurencję w prawie polskim i wspólnotowym*, Głosa 2004/3/4.

- *Oferowanie wykonania prac urbanistycznych za cenę niższą o ponad 25% (bez uzasadnienia, o którym mowa w ust. 9), stanowi czyn nieuczciwej konkurencji, a cenę taką traktuje się jako „rażąco niską” w rozumieniu ustawy o pzp.*

Analizując zakwestionowane zachowania Izby wskazać w pierwszej kolejności należy, iż w obowiązujących *Zasadach Etyki Zawodowej Urbanisty* Izba – definiując działania sprzeczne z zasadami uczciwej konkurencji – odwołuje się do powszechnie obowiązujących przepisów prawa – ustawy Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Sposób sformułowania kwestionowanych postanowień *Zasad Etyki* wskazuje na to, że stwierdzenie ich naruszenia jest możliwe dopiero po prawomocnym stwierdzeniu naruszenia przez urbanistów innych przepisów prawa. Poczynione w toku przeprowadzonego postępowania ustalenia prowadzą jednak do wniosku, iż działania organów samorządu zawodowego urbanistów w zakresie dotyczącym odpowiedzialności zawodowej członków samorządu są niezależne od działań innych organów i podmiotów.

Zasady Etyki za postępowanie sprzeczne z zasadami uczciwej konkurencji uznają oferowanie rażąco niskich cen w stosunku do przedmiotu zamówienia w rozumieniu prawa zamówień publicznych. Zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 z późn. zm.) zamieszczenie w ofercie rażąco niskiej ceny jest podstawą do odrzucenia oferty. Stosownie do art. 90 ust. 1 i 2 ww. ustawy, w celu ustalenia, czy oferta zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia zamawiający zwraca się do wykonawcy o udzielenie wyjaśnień dotyczących elementów oferty mających wpływ na wysokość ceny. Zamawiający, oceniając wyjaśnienia, bierze pod uwagę obiektywne czynniki, w szczególności oszczędność metody wykonania zamówienia, wybrane rozwiązania techniczne, wyjątkowo sprzyjające warunki wykonywania zamówienia dostępne dla wykonawcy, oryginalność projektu wykonawcy oraz wpływ pomocy publicznej udzielonej na podstawie odrębnych przepisów.

W świetle obowiązujących przepisów jedynym uprawnionym podmiotem do stwierdzenia, iż oferta złożona w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego zawiera cenę rażąco niską jest zamawiający, a od podejmowanych przez niego w powyższym zakresie decyzji przysługują środki ochrony prawnej w postaci odwołania do Krajowej Izby Odwoławczej i skargi do sądu określone w Dziale VI ustawy Prawo zamówień publicznych. W niniejszej sprawie Krajowa Izba to organom samorządu zawodowego urbanistów właściwym w sprawach postępowań dyscyplinarnych przyznaje prawo oceny, czy oferta zawiera rażąco niską cenę, a ocena ta dokonywana jest z uwzględnieniem zaleceń sformułowanych w *Zasadach określania zakresu rzeczowego oraz wartości zamówień publicznych na prace projektowe i związane z projektowaniem zagospodarowania przestrzennego* z całkowitym pominięciem stanowiska zamawiającego i organów właściwych do orzekania w następnych instancjach. Tak więc możliwa jest sytuacja, w której zamawiający nie odrzuci oferty jako rażąco niskiej, lecz za taką uznają ją organy samorządu zawodowego urbanistów. Izba pod pozorem stosowania przepisów powszechnie obowiązujących wpływać zatem może w sposób niedopuszczalny na poziom cen stosowanych przez jej członków.

Analogiczna sytuacja ma miejsce, jeżeli chodzi o postanowienie *Zasad Etyki Zawodowej Urbanisty* uznające za sprzeczne z zasadami uczciwej konkurencji postępowanie polegające na dokonaniu czynów nieuczciwej konkurencji w rozumieniu przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. (tekst jedn. Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 z późn. zm.) o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji czynem nieuczciwej konkurencji jest utrudnianie innym przedsiębiorcom dostępu do rynku poprzez sprzedaż towarów lub usług poniżej kosztów ich wytworzenia lub świadczenia albo ich odsprzedaż poniżej kosztów zakupu w celu eliminacji innych przedsiębiorców. Zgodnie z ww. ustawą organami rozstrzygającymi sprawy o zwalczanie nieuczciwej konkurencji są sądy cywilne. Tylko właściwy sąd powszechny może zatem orzec, czy ma miejsce sprzedaż towarów

lub usług poniżej kosztów ich wytworzenia lub świadczenia. W niniejszej sprawie organy samorządu zawodowego w sposób niezależny od rozstrzygnięć sądowych przyznają sobie prawo do stwierdzenia, iż miało miejsce nieuzasadnione zaniżanie cen, przy czym ocena w tym zakresie odbywa się w oparciu o kryteria ustalone w *Zasadach określania zakresu rzeczowego oraz wartości zamówień publicznych na prace projektowe i związane z projektowaniem zagospodarowania przestrzennego*.

W okolicznościach rozpatrywanej sprawy zakwestionowane zachowania KIU prowadzą do tego, iż organy samorządu zawodowego urbanistów uzurpują sobie prawo do orzekania w sprawach, w których właściwe są inne organy. Stosując jednocześnie zasady określone w pkt 9 i 10 Wprowadzenia do *Zasad określania zakresu rzeczowego oraz wartości zamówień publicznych na prace projektowe i związane z projektowaniem zagospodarowania przestrzennego*, Izba wpływa na politykę cenową stosowaną przez niezależnych urbanistów, w czym realizuje się antykonkurencyjny cel zakwestionowanych zachowań.

W ocenie Prezesa Urzędu analizowane postanowienia *Zasad Etyki Zawodowej Urbanisty* oraz *Zasad określania zakresu rzeczowego oraz wartości zamówień publicznych na prace projektowe i związane z projektowaniem zagospodarowania przestrzennego* wskazują na wolę koordynowania przez Izbę zachowań cenowych przedsiębiorców będących członkami samorządu zawodowego urbanistów, co dokonuje się poprzez wprowadzenie ograniczeń, jeżeli chodzi o możliwość oferowania usług po cenach odbiegających od ustalonych na powyższych warunkach, pod groźbą odpowiedzialności dyscyplinarnej. Ustalanie przez Izbę rekomendowanego poziomu cen ma antykonkurencyjny charakter z uwagi na to, że poprzez ingerencję w swobodę prowadzenia działalności gospodarczej przez indywidualnych przedsiębiorców, może prowadzić do przeciwdziałania pojawianiu się na rynku ofert, które w świetle zakwestionowanych postanowień mogą być ocenione jako „nadmiernie” konkurencyjne. Zakwestionowane działanie prowadzi do tego, iż w postępowaniach przetargowych urbanisci oferować będą ceny powyżej określonej wysokości. W efekcie ceny ustalane będą na poziomie wyznaczonym nie przez indywidualne uwarunkowania prowadzonej przez każdego urbanistę działalności gospodarczej, ale wewnętrzne, odgórne zalecenia ze strony Izby, których nieprzestrzeganie zagrożone jest odpowiedzialnością dyscyplinarną. Zakwestionowane działanie ogranicza również możliwość uwzględnienia w wycenach zróżnicowanych dla każdego urbanisty okoliczności obiektywnych i subiektywnych takich, jak chociażby stopień znajomości przedmiotu zamówienia, czy terenu, którego ma dotyczyć miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Zdaniem Prezesa Urzędu celem analizowanych postanowień *Zasad Etyki* jest wpłynięcie na poziom cen oferowanych na rynku, błędnie utożsamiane przez Izbę z dbałością o należyte i sumienne wykonywanie zawodu.

Zalecenia KIU co do stosowania określonego poziomu cen za usługi urbanistyczne mają zatem na celu ograniczenie konkurencji. Działania Izby polegające na nałożeniu na urbanistów ograniczeń wynikających z zakazu obniżania cen poniżej określonej wysokości stanowiły dla indywidualnych przedsiębiorców wyraźny sygnał do podjęcia działań zmierzających do dostosowania się do tych zaleceń, w szczególności do podwyższenia cen opracowań planistycznych, jeżeli były niższe. Kwestionowane zachowania, poprzez nałożenie sankcji za stosowanie zbyt niskich cen w niedozwolony sposób wpływają na konkurencję na krajowym rynku usług urbanistycznych.

W przedmiotowej sprawie działania Izby prowadzą do tego, iż napiętnowane i karane jest przesadne odbieganie przez urbanistów od ustalonych zasad wycen. Zważyć należy, iż w warunkach gospodarki rynkowej, w której każdy przedsiębiorca w sposób niezależny i powiązany z ryzykiem powinien podejmować decyzje o tym, po jakich cenach świadczyć zamierza oferowane usługi analizowane zachowanie Izby wyznaczające, na jakich warunkach i w jakim zakresie możliwe jest obniżenie cen za usługi planowania przestrzennego poniżej wyznaczonego poziomu należy uznać za niedopuszczalne w świetle zakazu wynikającego z art. 6

ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. KIU w sposób automatyczny założyła, iż oferowanie cen poniżej określonego poziomu nie daje gwarancji opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w sposób należyty, w efekcie czego wprowadziła zasady wpływające na zachowania indywidualnych urbanistów w tym zakresie. O tym, że obniżenie ceny poniżej ustalonego poziomu nie musi świadczyć o nierzetelnym opracowaniu oferty świadczą orzeczenia wydane przez sądy dyscyplinarne działające w strukturach samorządu zawodowego urbanistów, w których wskazano, iż zaoferowanie ceny niższej niż ustalona w oparciu o *Zasady określania zakresu rzeczowego oraz wartości zamówień publicznych na prace projektowe i związane z projektowaniem zagospodarowania przestrzennego* może wynikać z wcześniejszego wykonywania innych opracowań na rzecz danej gminy i znajomości panujących w niej uwarunkowań, możliwości uzgadniania koncepcji planu miejscowego drogą elektroniczną, czy zamieszczenia w specyfikacji istotnych warunków zamówienia dogodnych warunków wpływających na możliwość obniżenia cen. Ponadto wskazać należy, iż to do zamawiającego należy ocena co do tego, czy złożona w postępowaniu oferta spełnia wszelkie wymogi określone w obowiązujących przepisach prawa i jest zgodna ze specyfikacją istotnych warunków zamówienia.

Urbanisci kierując się zakwestionowanymi *Zasadami Etyki Zawodowej* oraz *Zasadami określania zakresu rzeczowego oraz wartości zamówień publicznych na prace projektowe i związane z projektowaniem zagospodarowania przestrzennego* mogą – wbrew ekonomicznym, indywidualnym uwarunkowaniom prowadzonej działalności – oferować swoje usługi po cenach, których poziom wyznacza nie mechanizm wolnorynkowy, ale odgórne wskazówki ze strony samorządu zawodowego, który pod pozorem dbałości o jakość i rzetelność opracowywanych wycen, zmierza do koordynacji zachowań cenowych indywidualnych urbanistów i kontroli nad tymi zachowaniami. Między innymi przyznaje sobie prawo do orzekania w sprawach, w których właściwe są inne organy, kierując się ustalonymi przez siebie kryteriami wynikającymi z *Zasad określania zakresu rzeczowego oraz wartości zamówień publicznych na prace projektowe i związane z projektowaniem zagospodarowania przestrzennego*. Jakkolwiek zasady te mogą być stosowane jako materiał informacyjny pomocny urbanistom w rzetelnym wykonywaniu swoich obowiązków w zakresie procedur planistycznych związanych z opracowywaniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (poprzez wskazanie niezbędnych elementów kalkulacji w odniesieniu do wycen takich prac), to nie może się to wiązać z ustaleniem poziomu cen w sposób autorytatywny. Takie zachowanie w istotny sposób narusza mechanizmy konkurencji rynkowej, jaka powinna zachodzić pomiędzy zrzeszonymi w Izbie urbanistami, a tym samym stanowi porozumienie ograniczające konkurencję, o jakim mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Celem tego porozumienia jest ograniczenie konkurencji na krajowym rynku usług urbanistycznych. Biorąc pod uwagę postępowania dyscyplinarne prowadzone przeciwko członkom Izby za naruszenie kwestionowanych postanowień, które były inicjowane przez innych zrzeszonych w Izbie urbanistów, ocenić należy, iż stwierdzone porozumienie wywołało również rzeczywiste skutki na rynku właściwym.

O tym, jaki jest uzasadniony dla danego przedsiębiorcy i zapewniający rentowność minimalny poziom ceny za sporządzenie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, powinien decydować przecież sam przedsiębiorca uwzględniając istniejące uwarunkowania ekonomiczne i kosztowe prowadzonej działalności, nie powinno to być natomiast przedmiotem odgórnych ustaleń czy rekomendacji ze strony związku przedsiębiorców, gdyż takie działanie zakłóca działanie mechanizmów rynkowych. Na okoliczność zaoferowania w postępowaniu przetargowym rażąco niskich cen, ustawa Prawo zamówień publicznych przyznaje zamawiającemu określone uprawnienia. Stosowanie czynów nieuczciwej konkurencji polegających na stosowaniu rażąco niskich cen podlega natomiast jurysdykcji sądu powszechnego. KIU w razie podejrzenia naruszenia przez urbanistów obowiązujących w ww. zakresie zasad, powinna podejmować kroki prawne wynikające z obowiązujących przepisów, nie zaś orzekać w sprawach, w których nie jest właściwa. Izba może również podejmować działania

informacyjne zmierzające do poprawy rzetelności opracowywanych wycen, nie może jednak być to równoznaczne z nałożeniem na urbanistów zakazu obniżania cen poniżej określonego poziomu.

Podsumowując wskazać należy, iż zachowania KIU będące przedmiotem pkt I sentencji niniejszej decyzji stanowią porozumienie ograniczające konkurencję, o jakim mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Ad II. Przedmiotem drugiego postawionego w niniejszej sprawie zarzutu jest to, iż Izba – poprzez przyjęcie uchwały Nr 10/2004 z dnia 26 marca 2004 r. w sprawie przyjęcia zasad wyceny prac urbanistycznych w części dotyczącej miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, do której Załącznik Nr 1 stanowią *Zasady określania zakresu rzeczowego oraz wartości zamówień publicznych na prace projektowe i związane z projektowaniem zagospodarowania przestrzennego* wprowadziła do stosowania przez zrzeszonych w izbie urbanistów określoną z góry stawkę za jednostkę nakładu pracy jako podstawę wyceny prac urbanistycznych, co może stanowić niedozwolone porozumienie ograniczające konkurencję określone w art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Jak wskazano we wcześniejszej części niniejszej decyzji rekomendacje odnośnie zalecanego poziomu cen ustalone przez Izbę w Załączniku do Uchwały podjętej przez jej organ statutowy (Krajową Radę Izby Urbanistów) noszą znamiona porozumienia, o jakim mowa w art. 4 pkt 5 lit. c ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Rozważenia zatem wymaga, czy analizowane porozumienie ze względu na swój cel lub skutek eliminuje, ogranicza lub narusza w inny sposób konkurencję na krajowym rynku usług urbanistycznych.

W okolicznościach rozpatrywanej sprawy Izba podejmując Uchwałę Nr 10/2004 wprowadziła do stosowania przez zrzeszonych w niej urbanistów ustaloną odgórnie stawkę za jednostkę nakładu pracy, jako podstawę wyceny prac projektowych. Ustalenie wartości zamówienia w oparciu o Załącznik nr 1 do Uchwały wynika z iloczynu sumy jednostek nakładu pracy niezbędnych do wykonania poszczególnych czynności objętych zamówieniem oraz przedmiotowej stawki. Dla poszczególnych czynności związanych ze sporządzeniem planu ilość jednostek nakładu pracy określona jest w sposób sztywny lub mieści w przedziale „od ... do ...”. Izba określiła również dopuszczalne odchylenia od rekomendowanego poziomu wycen opartego o ww. stawkę, których przekroczenie zagrożone jest sankcjami dyscyplinarnymi.

W ocenie Prezesa Urzędu celem działań Izby będących przedmiotem analizowanego zarzutu jest ograniczenie konkurencji na krajowym rynku usług urbanistycznych. Działania te są bowiem równoznaczne z zobowiązaniem urbanistów – w drodze wiążącej ich uchwały – do przestrzegania przy dokonywaniu wycen określonej stawki jednostkowej. Oznacza to ograniczenie swobody decyzyjnej urbanistów w zakresie ustalania stawki jednostkowej, a w następstwie tego wartości realizowanych opracowań.

We *Wprowadzeniu* do zakwestionowanych *Zasad* wyraźnie wskazano, iż są one przeznaczone do wykorzystywania nie tylko przez zamawiających, ale również przez członków Izby wykonujących te prace. Jednocześnie określono w *Zasadach* dozwolony zakres obniżenia oferowanych cen poniżej zalecanego poziomu, co wskazuje, iż intencją Izby było wyznaczenie zakresu cenowego, w jakim poruszać się powinni urbaniści przy świadczeniu usług planistycznych związanych z opracowywaniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, który oscyluje wokół poziomu ustalonego w oparciu o określoną odgórnie stawkę za jednostkę nakładu pracy. Jak wynika z ustaleń dotyczących pkt I niniejszej decyzji odstępstwa od stosowania się do tych zaleceń były przedmiotem prowadzonych postępowań dyscyplinarnych, co dodatkowo potwierdza ich antykonkurencyjny charakter. Wprowadzenie kwestionowanych zaleceń w formie uchwały wskazuje zatem na wolę koordynowania zachowań

cenowych urbanistów wskutek wywołania u nich przekonania o konieczności dostosowania się do wprowadzonych uchwał rekomendacji.

Zawiązane przez Izbę porozumienie, skierowane do jej członków będących niezależnymi przedsiębiorcami, uniemożliwia urbanistom nieskrępowane reagowanie na istniejącą na rynku sytuację i dostosowywanie oferowanych cen w zależności od własnej sytuacji kosztowej. W ten sposób naruszona została zasada niezależności indywidualnych przedsiębiorców w zakresie podejmowania samodzielnych decyzji odnośnie ustalania własnej strategii rynkowej związanej z określaniem cen za projekty planów zagospodarowania przestrzennego. W efekcie zawartego przez Izbę porozumienia urbanisci mogą z dużą dozą prawdopodobieństwa przewidzieć wysokość cen stosowanych przez konkurentów oraz powstrzymywani są przed obniżaniem cen poniżej zalecanego poziomu. W konsekwencji istotnie zmniejszona została niepewność co do zachowania na rynku innych przedsiębiorców, która jest istotą mechanizmów konkurencyjności.

Zawarcie analizowanego porozumienia uznać należy zatem za niedopuszczalną ingerencję w swobodę prowadzenia działalności gospodarczej. Celem porozumienia było ograniczenie swobody decyzyjnej w zakresie określania stawek jednostkowych i poziomów cen końcowych. W następstwie kwestionowanego działania mogły wystąpić, a nie wykluczone, że nastąpiły wzajemne przystosowania urbanistów w zakresie stosowanych na rynku cen. Izba, zobowiązując urbanistów do stosowania sposobu wyceny opartego o ustaloną z góry stawkę za jednostkę nakładu pracy oraz określając dopuszczalny zakres odchyłeń od ustalonych w ten sposób wartości zamówień wpływa na politykę cenową stosowaną przez niezależnych urbanistów ułatwiając poziomą koordynację podejmowanych w tym zakresie zachowań, w czym realizuje się antykonkurencyjny cel zakwestionowanego porozumienia zawianego w formie uchwały.

W ocenie Prezesa Urzędu *Zasady określania zakresu rzeczowego oraz wartości zamówień publicznych na prace projektowe i związane z projektowaniem zagospodarowania przestrzennego* określające sposób wyceny prac urbanistycznych w oparciu o jednostkę nakładu pracy i stawkę jednostkową wskazuje na wolę koordynowania przez Izbę zachowań cenowych przedsiębiorców będących członkami samorządu zawodowego urbanistów. Zobowiązanie urbanistów do stosowania określonego poziomu cen ma antykonkurencyjny charakter z uwagi na to, że może prowadzić do wyrównywania się stosowanych na rynku cen i ich ustalenia na ponadkonkurencyjnym poziomie.

Zalecenia KIU co do poziomu cen za usługi urbanistyczne mają zatem na celu ograniczenie konkurencji. Działania Izby polegające na rekomendowaniu sporządzania wycen w oparciu o ustaloną z góry stawkę jednostkową oraz określeniu dopuszczalnych odstępstw jeżeli chodzi o możliwość obniżania cen mogły dla indywidualnych przedsiębiorców stanowić wyraźny sygnał do podjęcia działań zmierzających do dostosowania się do tych zaleceń, w szczególności do podwyższenia cen opracowań planistycznych, jeżeli były niższe. Wskazać również należy, iż wprowadzenie to nie Krajowa Izba określa wysokość stawki za jednostkę nakładu pracy, która stanowi podstawę kalkulacji wartości opracowań planistycznych, jednakże przyjęła ona zasady wyceny prac urbanistycznych oparte o przedmiotową stawkę w drodze wiążącej członków Izby uchwały, w czym należy upatrywać w ocenie Prezesa Urzędu zawarcia niedozwolonego porozumienia cenowego. Innymi słowy stwierdzić należy, iż wszelkie działania KIU zmierzające do nałożenia na urbanistów obowiązku przestrzegania przy sporządzaniu wycen zalecanego poziomu stawki za jednostkę nakładu pracy jest niedozwolone w świetle przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, niezależnie od tego, czy to sama Izba, czy inny podmiot określa relewantną stawkę. Takie wiążące rekomendacje cenowe mają antykonkurencyjny charakter, gdyż prowadzą do zwiększenia przejrzystości działań podejmowanych przez konkurentów.

Podkreślić jednocześnie należy, iż *Zasady* jako materiał pomocniczy mają za zadanie wpływać korzystnie na jakość dokumentacji projektowej oraz gospodarowanie środkami

publicznymi rezerwowanymi na te cele poprzez wyznaczenie obiektywnego poziomu cen oferowanych i negocjowanych. Są one szczególnie pomocne dla podmiotów organizujących przetargi, ponieważ umożliwiają oszacowanie wartości zamówienia publicznego. W niniejszej sprawie Prezes Urzędu nie kwestionuje samych *Zasad* jako materiału informacyjnego (zasady takie funkcjonują również w innych zawodach związanych z branżą budowlaną czy architektoniczną), ale to, iż Izba – w drodze uchwały – nałożyła na swoich członków obowiązek ich przestrzegania w praktyce. Naruszenie tego obowiązku zagrożone jest natomiast odpowiedzialnością dyscyplinarną. Działanie Izby powoduje, iż *Zasady* tracą walor materiału li tylko informacyjnego, a stają się dokumentem obligatoryjnym w określaniu przez urbanistów cen za prace planistyczne. Właśnie w nadaniu im charakteru obowiązkowego upatrywać należy w ocenie Prezesa Urzędu zawarcia niedozwolonego porozumienia ograniczającego konkurencję.

W okolicznościach przedmiotowej sprawy udowodniono zatem, że zarzucane porozumienie miało na celu ograniczenie konkurencji. Jak już podniesiono dowiedzenie antykonkurencyjnego celu porozumienia jest wystarczające do stwierdzenia, iż doszło do naruszenia zakazu określonego w art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów i nie jest konieczne wykazywanie dalej idących skutków w postaci podejmowania działań polegających na zastosowaniu się do treści porozumienia. Ponadto podkreślić należy, iż skutki porozumienia wynikają nie tylko z faktu przestrzegania w praktyce ustalonych cen, ale już z samej okoliczności, iż w efekcie podjętych ustaleń zmniejszeniu uległa niepewność uczestników postępowania co do poczynań konkurentów przy jednoczesnym wzroście przejrzystości cen.

W analizowanym zakresie mamy zatem do czynienia z zawarciem przez KIU porozumienia cenowego, którego celem jest ograniczenie konkurencji na rynku.

Dla stwierdzenia, że w niniejszej sprawie został naruszony zakaz określony w art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów konieczne jest w dalszej kolejności wykazanie, iż porozumienia wskazane w pkt I i II sentencji decyzji nie podlegają wyłączeniu spod zakazu porozumień ograniczających konkurencję.

Po pierwsze należy podnieść, że ingerencja prawa konkurencji w stosunki gospodarcze przedsiębiorców powinna mieć miejsce jedynie w przypadkach, kiedy zachowania przedsiębiorców wywierają odczuwalne skutki dla konkurencji. W związku z tym w art. 7 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów przewidziane jest wyłączenie stosowania zakazu zawierania porozumień ograniczających konkurencję z uwagi na niewielki udział przedsiębiorców w rynku. Zgodnie z ust. 1 pkt 1 i 2 powołanego przepisu wyłączenie to ma miejsce:

- w odniesieniu do porozumień zawieranych między konkurentami, których łączny udział w rynku w roku kalendarzowym poprzedzającym zawarcie porozumienia nie przekracza 5%,
- w odniesieniu do porozumień zawieranych między przedsiębiorcami, którzy nie są konkurentami, jeżeli udział w rynku posiadany przez któregokolwiek z nich w roku kalendarzowym poprzedzającym zawarcie porozumienia nie przekracza 10%.

Od powyższej reguły ustawa antymonopolowa przewiduje jednak określone odstępstwa. Zgodnie z art. 7 ust. 2 ww. ustawy wyżej wskazane wyłączenia nie mają zastosowania do przypadków określonych między innymi w art. 6 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy tj. do porozumień cenowych. Biorąc pod uwagę, iż analizowane w niniejszej sprawie porozumienie jest właśnie porozumieniem cenowym, które zakwestionowane zostało jako naruszające zakaz, o jakim mowa w ww. przepisie, nie korzysta ono z wyłączenia spod zakazu porozumień ograniczających konkurencję w oparciu o określający zasadę *de minimis* art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Podkreślenia wymaga, iż fakt, że zarzucane porozumienie nie korzysta z powyższego wyłączenia oznacza, iż zaliczone zostało ono przez ustawodawcę do najcięższych naruszeń prawa konkurencji.

Stwierdzone porozumienia nie podlegają również tzw. wyłączeniom grupowym, o jakich mowa w art. 8 ust. 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Przepis ten stanowi, iż Rada Ministrów może, w drodze rozporządzenia, wyłączyć określone rodzaje porozumień spod zakazu, o którym mowa w art. 6 ust. 1 tej ustawy, jeżeli spełniają one przesłanki określone w art. 8 ust. 1 przedmiotowej ustawy, biorąc pod uwagę korzyści, jakie mogą przynieść określone rodzaje porozumień. Art. 8 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów wprowadza tzw. „regulę rozsądku”. Przepis ten stanowi, że zakazu zawierania porozumień ograniczających konkurencję nie stosuje się do porozumień, które jednocześnie:

- 1) przyczyniają się do polepszenia produkcji, dystrybucji towarów lub do postępu technicznego lub gospodarczego,
- 2) zapewniają nabywcy lub użytkownikowi odpowiednią część wynikających stąd korzyści;
- 3) nie nakładają na zainteresowanych przedsiębiorców ograniczeń, które nie są niezbędne do osiągnięcia tych celów;
- 4) nie stwarzają tym przedsiębiorcom możliwości wyeliminowania konkurencji na rynku właściwym w zakresie znacznej części określonych towarów.

Wskazać należy, iż porozumienie poziome dotyczące ustalania cen nie zostało objęte ani żadnym z aktualnie obowiązujących „rozporządzeń zwalniających”, ani żadnym z rozporządzeń, jakie wydane zostały na podstawie art. 7 poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn. Dz.U. z 2005r. Nr 244, poz. 2080 z późn. zm.), który zawierał uregulowania analogiczne do zawartych w art. 8 ust. 3 obecnie obowiązującej ustawy antymonopolowej.

Wspomniany art. 8 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów może być również podstawą do wyłączenia indywidualnego spod zakazu porozumień ograniczających konkurencję. W piśmiennictwie podkreśla się jednak, iż z uwagi na daleko idący niekorzystny wpływ horyzontalnych porozumień ograniczających konkurencję określonych w art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, tego typu porozumienia mogą tylko wyjątkowo podlegać wyłączeniu spod zakazu w drodze zwolnienia indywidualnego. Możliwość taka zachodzi, jeżeli istnieje szczególne uzasadnienie koordynacji cen, np. jeżeli ceny są warunkiem funkcjonowania określonego systemu²⁵. W niniejszej sprawie, nawet jeżeli uznać, iż zawarte porozumienie ma na celu zapewnienie odpowiedniego poziomu merytorycznego sporządzanych przez urbanistów opracowań planistycznych poprzez zobowiązanie urbanistów do rzetelnego wykonywania swoich obowiązków w związku z przeprowadzaniem skomplikowanej procedury, to nie sposób uznać, iż do osiągnięcia ww. celu konieczne jest wprowadzenie zakwestionowanych ograniczeń w odniesieniu do cen świadczonych usług. Antykonkurencyjne skutki związane z porozumieniem KIU nie są w niniejszym przypadku równoważone przez ww. pozytywne efekty gospodarcze, a osiągnięcie tych efektów jest możliwe również przy pomocy innych środków niż w drodze zawarcia cenowego porozumienia ograniczającego konkurencję. Działania związku przedsiębiorców zmierzające do zapewnienia właściwej i rzetelnej kalkulacji świadczonych usług przez jego członków nie wykluczają ustalania cen w sposób samodzielny, niezależny i powiązany z ryzykiem. Nie można zatem stwierdzić, że przesłanki z art. 8 ww. ustawy zostały spełnione w sposób indywidualny.

W związku z powyższym należy stwierdzić, iż Krajowa Izba Urbanistów w zakresie opisanym w punktach I i II sentencji niniejszej decyzji dopuściła się naruszenia zakazu, o jakim mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Zgodnie z art. 10 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, jeżeli Prezes Urzędu stwierdzi naruszenie zakazu określonego w art. 6 tej ustawy wydaje decyzję o uznaniu praktyki za ograniczającą konkurencję i nakazującą zaniechanie jej stosowania. Jednocześnie art. 11 ust. 1

²⁵ E. Modzelewska – Wąchal, *Ustawa o ochronie ...* - op.cit., s. 73.

i 2 przedmiotowej ustawy stanowi, że powyższej decyzji nie wydaje się w przypadku, gdy zachowanie rynkowe przedsiębiorcy przestało naruszać zakazy określone w art. 6. Prezes Urzędu wydaje wówczas decyzję o uznaniu praktyki za ograniczającą konkurencję i stwierdzającą zaniechanie jej stosowania. Stosownie do art. 11 ust. 3 ww. ustawy, ciężar udowodnienia okoliczności zaniechania praktyki spoczywa na przedsiębiorcy.

W rozpatrywanej sprawie brak jest jakichkolwiek dowodów pozwalających na przyjęcie, iż zarzucane praktyki ograniczające konkurencję zostały zaprzestane, w związku z czym uzasadnione jest nałożenie na Izbę nakazu zaniechania stwierdzonych naruszeń stosownie do art. 10 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

W tym stanie rzeczy należało orzec, jak w punkcie I i II sentencji decyzji.

III. Zgodnie z treścią art. 106 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, Prezes Urzędu może nałożyć na przedsiębiorcę, w drodze decyzji, karę pieniężną w wysokości nie większej niż 10% przychodu osiągniętego w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary, jeżeli przedsiębiorca ten, choćby nieumyślnie dopuścił się naruszenia zakazu określonego w art. 6 ww. ustawy, w zakresie niewyłącznym na podstawie art. 7 i 8.

Rozstrzygnięcie w przedmiocie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej posiada więc fakultatywny charakter. Skuteczna polityka karania wymaga jednak, by w przypadku stwierdzenia stosowania przez przedsiębiorcę praktyki ograniczającej konkurencję zasadą było nakładanie kary pieniężnej²⁶.

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów nie zawiera zamkniętego katalogu przesłanek, od których uzależniana jest wysokość nakładanych na przedsiębiorców kar. Norma prawna wynikająca z art. 111 ww. ustawy stanowi jedynie, iż przy ustalaniu wysokości kar pieniężnych, o których mowa między innymi w art. 106 należy uwzględnić w szczególności okres, stopień oraz okoliczności naruszenia przepisów ustawy, a także uprzednie naruszenie przepisów ustawy, przy czym – stosownie do art. 130 ustawy antymonopolowej – przy ustalaniu wysokości kary pieniężnej, o którym mowa w art. 111 tej ustawy, uwzględnia się również okoliczność naruszenia przepisów ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 244, poz. 2080 z późn. zm.). Jest rzeczą oczywistą, iż na wysokość kary musi mieć także wpływ stopień zagrożenia lub naruszenia interesu publicznoprawnego stosowanymi praktykami ograniczającymi konkurencję. Ponadto w judykaturze wskazuje się, że w przypadku kar za stosowanie praktyk ograniczających konkurencję przesłankami, które należy brać pod uwagę są: potencjał ekonomiczny przedsiębiorcy, skutki praktyki dla konkurencji lub kontrahentów, dopuszczalny poziom kary wynikający z przepisów ustawy oraz cele, jakie kara ma osiągnąć²⁷. Nałożona przez Prezesa Urzędu kara pieniężna powinna pełnić funkcję represyjną (tj. stanowić dolegliwość za naruszenie przepisów ustawy antymonopolowej), a także prewencyjną, dyscyplinującą (tj. zapobiegać podobnym naruszeniom w przyszłości). W zależności od stopnia naruszenia przepisów ustawy, ustala się funkcję prewencyjną lub represyjną za wiodącą.

Należy także podnieść, iż brzmienie art. 106 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów pozwala na nałożenie odrębnych kar pieniężnych za poszczególne naruszenia stwierdzone w niniejszej decyzji. Zgodnie z przedmiotowym przepisem Prezes Urzędu może bowiem nałożyć karę pieniężną na przedsiębiorcę, jeżeli ten dopuścił się naruszenia art. 6 ww. ustawy, z czego wynika, że określona w tym przepisie kara może dotyczyć każdego naruszenia stwierdzonego względem danego przedsiębiorcy. Zastosowanie takiego rozwiązania jest ponadto pożądane z tego względu, iż pozwala na uwzględnienie przy nakładaniu kar w sposób

²⁶ Wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 8.11.2004 r., sygn. akt XVII Ama 81/03.

²⁷ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27.06.2000r., sygn. akt I CKN 793/98.

indywidualizowany wszystkich okoliczności związanych ze stosowaniem określonych naruszeń, które mogą różnić się pod wieloma względami (np. wagą naruszenia, zasięgiem oddziaływania praktyki, skutkami, jakie praktyka wywołuje na rynku i ich dotkliwością dla kontrahentów, czasem trwania itp.), a tym samym pozwala na nałożenie kary adekwatnej do danego naruszenia.

W punkcie I i II niniejszej Decyzji Prezes Urzędu stwierdził naruszenie przez Krajową Izbę Urbanistów z siedzibą w Warszawie art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Stwierdzone porozumienia nie korzystają z wyłączenia spod zakazu porozumień ograniczających konkurencję ani na podstawie art. 7 ustawy antymonopolowej, ani na podstawie art. 8 tejże ustawy. Daje to podstawy do nałożenia na Izbę kary pieniężnej w oparciu o art. 106 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy. Ponieważ w 2012 roku KIU osiągnęła przychód w wysokości [...] PLN, maksymalna kara, jaka może zostać nałożona na Izbę w oparciu o powołany przepis wynosi [...] PLN. W ocenie Prezesa Urzędu uzasadnione jest przy tym nałożenie z tytułu stwierdzonych naruszeń jednej kary pieniężnej, albowiem stwierdzone praktyki są wzajemnie powiązane, wzajemnie wzmacniają się i służą jednemu celowi – ograniczeniu konkurencji cenowej na rynku usług urbanistycznych.

Ustalając wymiar kary pieniężnej Prezes Urzędu w pierwszej kolejności dokonał oceny natury stwierdzonego w niniejszej decyzji naruszenia, która determinuje wysokość kwoty bazowej kary będącej odsetkiem uzyskanego przez Izbę w 2012 roku przychodu. Wskazać przy tym należy, iż w kwestii natury naruszenia Prezes Urzędu wyróżnia naruszenia bardzo poważne (do których należy zaliczyć przede wszystkim szczególnie szkodliwe horyzontalne ograniczenia konkurencji, w tym porozumienia cenowe, zmywy przetargowe, podział rynku, kolektywne bojkoty, jak również przypadki nadużywania pozycji dominującej mające na celu lub prowadzące do eliminacji konkurencji na rynku), naruszenia poważne (do których należy zaliczyć przede wszystkim porozumienia horyzontalne niezaliczane do najpoważniejszych naruszeń, porozumienia pionowe wpływające na cenę lub warunki oferowania produktu, przypadki nadużywania pozycji dominującej mające na celu lub prowadzące do istotnego ograniczenia konkurencji lub dotkliwej eksploatacji kontrahentów lub konsumentów), naruszenia mniej poważne niż wyżej wymienione (naruszenia pozostałe, do których należą m.in. porozumienia wertykalne niedotyczące ceny lub możliwości odsprzedaży towaru, jak również przypadki nadużywania pozycji dominującej o mniejszej wadze). Natura naruszenia znajduje odzwierciedlenie w wysokości kary w ten sposób, że wyjściowy poziom kary, będący podstawą do dalszych wyliczeń, kształtuje się dla poszczególnych rodzajów naruszeń w następujący sposób:

- powyżej 1%, jednak nie więcej niż 3% przychodu w przypadku naruszeń bardzo poważnych;
- powyżej 0,2%, jednak nie więcej niż 1% przychodu w przypadku naruszeń poważnych;
- powyżej 0,01%, jednak nie więcej niż 0,2% przychodu w przypadku naruszeń pozostałych.

Oceniając wagę praktyki będącej przedmiotem niniejszej decyzji, Prezes Urzędu wziął pod uwagę, że porozumienie zawarte przez KIU określone w art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów jako horyzontalne porozumienie cenowe zaliczane jest do najcięższych naruszeń prawa konkurencji²⁸. Stwierdzone praktyki naruszyły fundamentalną zasadę suwerenności niezależnych podmiotów w podejmowaniu decyzji rynkowych, a ich celem było ograniczenie konkurencji pomiędzy zrzeszonymi w izbie urbanistami w zakresie cen oferowanych za sporządzanie projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Zakwestionowane praktyki – poprzez ustalenie w drodze wiążącej członków Izby uchwały rekomendowanego poziomu stawki za jednostkę nakładu pracy będącej podstawowym elementem sposobu wyceny prac urbanistycznych, a także poprzez określenie dopuszczalnego poziomu odchylenia cen końcowych od poziomu wyliczonego z uwzględnieniem tej stawki oraz sankcjonowanie zachowań postrzeganych przez Izbę jako nadmiernie konkurencyjne –

²⁸ T. Skoczny, Zakaz Praktyk Ograniczających Konkurencję, Warszawa styczeń 2003, s. 17.

zmniejszała niepewność co do zachowań cenowych zrzeszonych w Izbie przedsiębiorców i wpływała w sposób niedozwolony na ich politykę cenową, prowadząc tym samym do zakłócenia mechanizmów efektywnej konkurencji cenowej. Narusza to interes publiczny chroniony na podstawie art. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów utrudniając rywalizację przedsiębiorców za pomocą cen oraz utrzymując wyższy niż w warunkach nieskrępowanej konkurencji poziom cen. Wejście praktyki w życie doprowadziło do ustalenia poziomu cen na rynku na ponadkonkurencyjnym poziomie wyznaczonym nie przez mechanizm wolnorynkowy, ale odgórne zalecenia ze strony związku przedsiębiorców. W kontekście oceny wagi stwierdzonego naruszenia znaczenie ma również okoliczność, iż ograniczenie konkurencji, jakie ma miejsce w niniejszej sprawie ujawnia się tylko na części krajowego rynku usług urbanistycznych, a mianowicie w odniesieniu do opracowywania projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Jednocześnie zważyć należy, iż ustalenie w wyniku zawartego porozumienia cen na ponadkonkurencyjnym poziomie narazić mogło gminy organizujące przetargi w ww. zakresie na niekorzystne decyzje w zakresie wydatkowania środków publicznych. W efekcie pośrednie skutki takich działań mogą godzić również w członków danej społeczności lokalnej.

Mając powyższe na względzie Prezes Urzędu uznał, iż stwierdzone porozumienie jako horyzontalne ograniczenie konkurencji dotyczące wysokości oferowanych cen stanowi **bardzo poważne naruszenie prawa konkurencji**. Uwzględniając naturę naruszenia poziom wyjściowy kary ustalono na poziomie [...] % przychodu uzyskanego przez Izbę w 2012 roku.

Ustalając wymiar kary Prezes Urzędu wziął w dalszej kolejności pod uwagę specyfikę rynku, na jakim doszło do naruszenia konkurencji oraz specyfikę działalności KIU. Na tym etapie ustalania wysokości kary ocenie podlegał wpływ naruszenia na rynek. Prezes Urzędu wziął w tym kontekście pod uwagę, iż zakwestionowane porozumienie dotyczy usługi o szczególnym charakterze, która ma doniosłe znaczenie z punktu widzenia interesu publicznego. Usługi te są świadczone w warunkach ograniczonej podaży, co wynika z wysokich barier dostępu do rynku usług urbanistycznych. Wynika to z konieczności posiadania określonych kompetencji, których potwierdzeniem jest uzyskanie wpisu na listę członków okręgowej izby urbanistów. Przynależność do samorządu zawodowego urbanistów jest warunkiem świadczenia usług w zakresie planowania przestrzennego. Zwrócić również należy uwagę w powyższym kontekście, iż usługi urbanistyczne świadczone są w warunkach całkowitego braku zastępowalności co wynika z faktu, iż są to usługi reglamentowane zarówno w znaczeniu przedmiotowym, jak i podmiotowym. Gminy organizujące przetargi na opracowanie projektów miejscowych planów zagospodarowania terenu muszą korzystać z usług urbanistów zrzeszonych w strukturach samorządu zawodowego. Usługi planowania przestrzennego są zatem usługami, które z jednej strony charakteryzuje wysoki poziom niezbędności z punktu widzenia zamawiających gmin (konieczność sporządzania miejscowych planów zagospodarowania terenu wynika z obowiązujących przepisów o zagospodarowaniu i planowaniu przestrzennym), z drugiej zaś, niemożność zastąpienia towarem o częściowej choćby substytucyjności. Oceniając wpływ naruszenia na rynek wskazać również należy, iż fakt, że inicjowane były przez zrzeszonych w Izbie urbanistów postępowania dyscyplinarne w związku z podejrzeniem naruszenia zakwestionowanych zasad sporządzania wycen, świadczy o tym, że stwierdzone porozumienie wywołało na rynku rzeczywiste skutki w sferze konkurencji. Uwzględniono również, iż negatywne skutki porozumienia wynikają już z samego faktu, iż w efekcie zakwestionowanych działań Izby zmniejszeniu uległa niepewność co do poczynań konkurentów wobec ustalenia jednostkowych cen będących podstawą do wyliczenia wynagrodzenia za prace urbanistyczne. Z drugiej strony zważono, iż po popytowej stronie rynku nie udowodniono szkód będących konsekwencją zakwestionowanych porozumień. Oceniając wpływ naruszenia na rynek Prezes Urzędu wziął również pod uwagę, iż zakwestionowane porozumienie dotyczyło wszystkich zrzeszonych w Izbie urbanistów i oddziaływało na cały rynek planowania przestrzennego w zakresie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Prezes Urzędu uznał, iż w okolicznościach przedmiotowej sprawy powyższe ustalenia uzasadniają **zwiększenie wyjściowego poziomu kary** określonego z uwzględnieniem natury naruszenia o [...] %.

Nakładając na Izbę karę pieniężną uwzględniono także przesłankę długotrwałości stwierdzonego porozumienia, które zostało zapoczątkowane w 2004 roku. Prezes Urzędu zważył, iż 9-letni okres stosowania niedozwolonej praktyki powinien **zwiększyć wymiar kwoty kary** o [...] %.

Na wymiar kary pieniężnej nałożonej na KIU mają także wpływ określone okoliczności łagodzące i obciążające. Uwzględniono tutaj po pierwsze okoliczność, że działania Izby miały charakter umyślny. Okoliczności sprawy jednoznacznie wskazują bowiem na zamiar oddziaływania na politykę cenową urbanistów. Taki wniosek jest uzasadniony w świetle treści Uchwały Nr 10/2004, która wprowadza do stosowania wycenę opartą o ustaloną odgórnie stawkę za jednostkę nakładu pracy oraz określa dopuszczalne odchylenia poziomu cen końcowych od poziomu ustalonego w oparciu o stawkę jednostkową, których nieprzestrzeganie zagrożone jest sankcjami dyscyplinarnymi. Izba musiała podejmować zakwestionowane działania z pełną świadomością ich negatywnych skutków dla konkurencji, ponad które stawiano źle pojęty interes zawodowy. Nie mogła bowiem nie zdawać sobie sprawy, iż wprowadzenie zaleceń cenowych w drodze uchwały będzie skutkowało ograniczeniem konkurencji cenowej między członkami Izby, którzy stosując się do postanowień uchwały przestaliby konkurować ze sobą w takim zakresie, jak w przypadku możliwości niezależnego kształtowania własnych cen. O umyślnym charakterze stosowanej przez Izbę praktyki świadczą również działania związane z napiętnowaniem cen postrzeganych jako nadmiernie konkurencyjne.

Izba mogła wprawdzie nie posiadać wiedzy, iż podjęcie zakwestionowanych ustaleń stanowi porozumienie ograniczające konkurencję, niemniej jednak nie może to być usprawiedliwieniem dla jej działań. Zgodnie z art. 83 Konstytucji RP każdy ma obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Obowiązek znajomości i przestrzegania prawa ciąży tym bardziej na profesjonalnych uczestnikach rynku, takich jak Izba. Podmioty profesjonalnie działające na rynku powinny przewidzieć, że podejmowane przez nie działania mogą być uznane przez Prezesa Urzędu za niezgodne z przepisami ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Podobnie Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w wyroku z dnia 5 października 2010 r., sygn. akt XVII AmA 106/08 stwierdził, iż „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”. Dlatego też w rozpatrywanej sprawie określając wymiar kary pieniężnej, Prezes Urzędu uznał, iż nawet jeśli Izba nie wiedziała, iż zawiera niedozwolone porozumienie ograniczające konkurencję, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, to jednak była świadoma, iż ustala ceny za usługi świadczone przez urbanistów. Stąd też Prezes Urzędu uznał, iż KIU działała umyślnie.

Okoliczność obciążającą stanowi również fakt, iż prowadzone były postępowania dyscyplinarne w stosunku do urbanistów oferujących ceny nadmiernie odbiegające od ustalonego poziomu, co w niektórych przypadkach skutkowało karami dyscyplinarnymi. Z drugiej jednak strony Prezes Urzędu nie ustalił, aby postępowania dyscyplinarne dotyczyły niestosowania w wycenach ustalonej stawki za jednostkę nakładu pracy, co stanowi okoliczność łagodzącą. Nie zmienia to jednak faktu, iż praktyka dotycząca wprowadzenia do stosowania stawki jednostkowej wywołała negatywne skutki dla konkurencji, co wynika chociażby z faktu zmniejszenia niepewności urbanistów co do działań podejmowanych przez konkurentów.

Po zważeniu zaistniałych w niniejszej sprawie okoliczności obciążających i łagodzących Prezes Urzędu uznał, iż kara na tym etapie zostanie **podwyższona** o [...] %.

Przy wymierzaniu kary Prezes Urzędu zbadał również przesłankę „uprzedniego naruszenia przepisów ustawy” wynikającą z art. 111 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, stwierdzając, iż Izba nie dopuściła się wcześniej takiego naruszenia. W związku z tym brak jest podstaw do podwyższenia kary z uwagi na powtórne naruszenie przepisów ustawy antymonopolowej.

W związku z powyższym Prezes Urzędu postanowił nałożyć na KIU karę pieniężną w wysokości **17 625 PLN** (słownie złotych: siedemnaście tysięcy sześćset dwadzieścia pięć). W ocenie Prezesa Urzędu wymierzona kara w wysokości stanowiącej [...] % przychodu osiągniętego przez Izbę w 2012 r. i [...] % maksymalnego wymiaru kary przewidzianego w art. 106 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów jest adekwatna do stopnia naruszenia przepisów ww. ustawy i współmierna do możliwości finansowych Izby. W ocenie Prezesa Urzędu ww. kara pieniężna w pełni odpowiada stopniowi zawinienia KIU. Nakładając karę w ustalonej wyżej wysokości, Prezes Urzędu wyszedł z założenia, iż powinna ona mieć charakter zarówno represyjny, jak i prewencyjny, przyczyniając się do zapobieżenia stosowaniu podobnych naruszeń w przyszłości. Niniejsza kara powinna pełnić również funkcję edukacyjną i wychowawczą, a także podkreślać naganność zakwestionowanych w niniejszym postępowaniu zachowań.

Wobec powyższego orzeczono jak w pkt III sentencji decyzji.

IV. Art. 77 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów stanowi, że jeżeli w wyniku postępowania Prezes Urzędu stwierdził naruszenie przepisów ww. ustawy, przedsiębiorca, który dopuścił się tego naruszenia obowiązany jest ponieść koszty postępowania. Zgodnie z art. 80 ww. ustawy, Prezes Urzędu rozstrzyga o kosztach w drodze postanowienia, które może być zamieszczone w decyzji kończącej postępowanie. Ponadto, stosownie do art. 264 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, jednocześnie z wydaniem decyzji organ administracji publicznej ustali w drodze postanowienia wysokość kosztów postępowania, osoby zobowiązane do ich poniesienia oraz termin i sposób ich uiszczenia.

W punkcie I niniejszej decyzji Prezes Urzędu w wyniku przeprowadzonego przeciwko KIU postępowania antymonopolowego stwierdził naruszenie przez ww. przedsiębiorcę art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Spełniona została zatem przesłanka wynikająca z art. 77 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów pozwalająca na obciążenie Izby kosztami przeprowadzonego postępowania. Ponieważ przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów nie określają, co należy rozumieć pod pojęciem „kosztów postępowania” odwołano się w tym względzie – zgodnie z art. 83 ww. ustawy – do art. 263 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, który do kosztów postępowania zalicza między innymi koszty doręczania stronom pism urzędowych. W niniejszej sprawie wyliczone w ten sposób koszty związane z korespondencją ze stroną postępowania ustalono na kwotę 49 PLN.

W związku z tym postanowiono obciążyć KIU kosztami przeprowadzonego postępowania antymonopolowego w wysokości 49 PLN (słownie złotych: czterdzieści dziewięć).

Na podstawie art. 264 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego w związku z art. 83 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów Prezes Urzędu wyznaczył stronie termin 14 dni od dnia uprawomocnienia się decyzji na uiszczenie ww. kosztów. Powyższą kwotę należy wpłacić na konto Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w NBP o/o Warszawa Nr 51 1010 1010 0078 7822 3100 0000.

Wobec powyższego orzeczono jak w punkcie IV sentencji decyzji.

Stosownie do treści art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w związku z art. 479²⁸ § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.) – od niniejszej decyzji przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w terminie dwutygodniowym od daty jej doręczenia, za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – Delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Katowicach.

W przypadku jednak kwestionowania wyłącznie postanowienia o kosztach zawartego w pkt IV niniejszej decyzji, stosownie do treści art. 264 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego w związku z art. 80 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz stosownie do art. 81 ust. 5 tej ustawy w związku z art. 479³² § 1 i 2 Kodeksu postępowania cywilnego, 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 w terminie tygodnia od dnia doręczenia niniejszej decyzji.

Dyrektor Delegatury
Urzędu Ochrony Konkurencji
i Konsumentów w Katowicach

Maciej Fragsztajn