

DELEGATURA UOKiK w KATOWICACH

Katowice, dnia 07.06.2006r.

RKT-410-03/06/MF

DECYZJA Nr RKT-31/2006

I. Stosownie do art. 28 ust. 6 ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn. Dz.U. z 2005r. Nr 244, poz. 2080) oraz § 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2002r. w sprawie określenia właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Dz.U. Nr 18, poz. 172; ze zm. Dz.U. z 2003r. Nr 6, poz. 68) po przeprowadzeniu postępowania antymonopolowego wszczętego z urzędu przeciwko:

- a) Stowarzyszeniu Doradców Podatkowych w Katowicach ul. Plebiscytowa 32/9, 40-036 Katowice,
- b) Śląskiemu Stowarzyszeniu Doradców Podatkowych ul. 11 Listopada 17, 44-330 Jastrzębie-Zdrój,
- c) Stowarzyszeniu Doradców Podatkowych i Rachunkowych we Wrocławiu ul. Żubrza 13/1, 54-229 Wrocław,
- d) Wielkopolskiemu Stowarzyszeniu Doradców Podatkowych ul. Głogowska 100/6, 60-263 Poznań,
- e) Stowarzyszeniu - Klub Doradców Podatkowych, ul. Lucerny 108, 04-687 Warszawa,
- f) Zachodniopomorskiemu Stowarzyszeniu Doradców Podatkowych ul. Lutniana 39, 71-425 Szczecin,
- g) Stowarzyszeniu Ekspertów Finansowych i Doradców Podatkowych ul. Zielna 37c, 00-108 Warszawa,

– działając w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów:

1. na podstawie art. 9 wymienionej na wstępie ustawy **uznaje się za praktykę ograniczającą konkurencję** i naruszającą zakaz, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 w/w ustawy, zawarcie przez w/w związki przedsiębiorców porozumienia ograniczającego konkurencję na krajowym rynku usług doradztwa podatkowego polegającego na bezpośrednim lub pośrednim ustaleniu cen poprzez publikowanie w czasopiśmie „Forum Doradców Podatkowych” cenników usług za doradztwo podatkowe **i nakazuje się zaniechanie jej stosowania.**
2. na podstawie art. 101 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów **nakłada się na:**
 - a) Stowarzyszenie Doradców Podatkowych w Katowicach, **karę pieniężną** w wysokości 3380 PLN (słownie złotych: trzy tysiące trzysta osiemdziesiąt),
 - b) Śląskie Stowarzyszenie Doradców Podatkowych, **karę pieniężną** w wysokości 215 PLN (słownie złotych: dwieście piętnaście),
 - c) Stowarzyszenie Doradców Podatkowych i Rachunkowych we Wrocławiu, **karę pieniężną** w wysokości 17 PLN (słownie złotych: siedemnaście),

- d) Wielkopolskie Stowarzyszenie Doradców Podatkowych, **karę pieniężną** w wysokości 1520 PLN (słownie złotych: tysiąc pięćset dwadzieścia),
 - e) Stowarzyszenie - Klub Doradców Podatkowych, **karę pieniężną** w wysokości 330 PLN (słownie złotych: trzysta trzydzieści),
 - f) Zachodniopomorskie Stowarzyszenie Doradców Podatkowych, **karę pieniężną** w wysokości 890 PLN (słownie złotych: osiemset dziewięćdziesiąt),
 - g) Stowarzyszenie Ekspertów Finansowych i Doradców Podatkowych, **karę pieniężną** w wysokości 1250 PLN (słownie złotych: tysiąc dwieście pięćdziesiąt),
- płatną do budżetu państwa, z tytułu naruszenia zakazu, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 w/w ustawy, w zakresie opisanym w punkcie I.1 sentencji.

II. Na podstawie art. 72 w związku z art. 75 ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn. Dz.U. z 2005r. Nr 244, poz. 2080) oraz stosownie do art. 28 ust. 6 tej ustawy i § 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2002r. w sprawie określenia właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Dz.U. Nr 18, poz. 172; Dz.U. z 2003r. Nr 6, poz. 68), po przeprowadzeniu postępowania antymonopolowego wszczętego z urzędu przeciwko podmiotom wymienionym w pkt I sentencji niniejszej decyzji oraz uwzględniając wynik w/w postępowania antymonopolowego,

- w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów:

postanawia się obciążyć niżej wskazane podmioty kosztami niniejszego postępowania w następującej wysokości:

- a) Stowarzyszenie Doradców Podatkowych w Katowicach kwotą 99 PLN (słownie złotych: dziewięćdziesiąt dziewięć),
- b) Śląskie Stowarzyszenie Doradców Podatkowych kwotą 99 PLN (słownie złotych: dziewięćdziesiąt dziewięć),
- c) Stowarzyszenie Doradców Podatkowych i Rachunkowych we Wrocławiu kwotą 99 PLN (słownie złotych: dziewięćdziesiąt dziewięć),
- d) Wielkopolskie Stowarzyszenie Doradców Podatkowych kwotą 99 PLN (słownie złotych: dziewięćdziesiąt dziewięć),
- e) Stowarzyszenie - Klub Doradców Podatkowych kwotą 99 PLN (słownie złotych: dziewięćdziesiąt dziewięć),
- f) Zachodniopomorskie Stowarzyszenie Doradców Podatkowych kwotą 99 PLN (słownie złotych: dziewięćdziesiąt dziewięć),
- g) Stowarzyszenie Ekspertów Finansowych i Doradców Podatkowych kwotą 99 PLN (słownie złotych: dziewięćdziesiąt dziewięć),

oraz zobowiązać ich do zwrotu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w/w kosztów.

Uzasadnienie

W imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (zwanego dalej również Organem Antymonopolowym), przeprowadzone zostało postępowanie wyjaśniające w celu wstępnego ustalenia, czy w zakresie działalności Krajowej Izby Doradców Podatkowych nastąpiło naruszenie przepisów ustawy uzasadniające wszczęcie postępowania antymonopolowego, w tym czy sprawa ma charakter antymonopolowy, tj. czy doszło do zawarcia niedozwolonego porozumienia ograniczającego konkurencję. Wyniki tego postępowania wyjaśniającego nie dały podstaw do postawienia Krajowej Izbie Doradców Podatkowych jakichkolwiek zarzutów uzasadniających wszczęcie postępowania antymonopolowego.

W toku w/w postępowania ustalono jednak, że na łamach miesięcznika „Forum Doradców Podatkowych” został opublikowany dwukrotnie cennik usług doradztwa podatkowego

(marzec 2002r. oraz luty 2003r.). Sposób opracowania cennika z 2002r. polegał na uzyskaniu od członków Rady Konsultacyjnej informacji o stosowanych przez nich cennikach. Natomiast cennik opublikowany w 2003r. opracowano w oparciu o korekty do cennika z 2002r. nanoszone drogą elektroniczną przez korespondentów czasopisma. W pracach czasopisma uczestniczą m.in. Rada Programowa oraz Rada Konsultacyjna, złożone zdaniem wydawcy w/w miesięcznika z uznanych autorytetów doradztwa podatkowego. Członkami Rady Konsultacyjnej w/w czasopisma są przedstawiciele stowarzyszeń zrzeszających doradców podatkowych reprezentujący: Stowarzyszenie Doradców Podatkowych w Katowicach, Śląskie Stowarzyszenie Doradców Podatkowych, Stowarzyszenie Doradców Podatkowych i Rachunkowych we Wrocławiu, Wielkopolskie Stowarzyszenie Doradców Podatkowych, Stowarzyszenie - Klub Doradców Podatkowych, Zachodniopomorskie Stowarzyszenie Doradców Podatkowych oraz Oddziały Stowarzyszenia Ekspertów Finansowych i Doradców Podatkowych w Katowicach, Krakowie, Szczecinie i Poznaniu.

Ponieważ analiza dokumentów i informacji zebranych w toku postępowania wyjaśniającego dała podstawę do przyjęcia, iż w opisanej sprawie mogło nastąpić naruszenie przepisów ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o ochronie konkurencji i konsumentów (zwanej dalej również ustawą antymonopolową) wszczęte zostało z urzędu postępowanie antymonopolowe, w związku z podejrzeniem zawarcia przez podmioty wymienione w sentencji niniejszej decyzji porozumienia ograniczającego konkurencję polegającego na bezpośrednim lub pośrednim ustaleniu cen poprzez dwukrotne opublikowanie w czasopiśmie „Forum Doradców Podatkowych” cenników usług za doradztwo podatkowe, co może stanowić naruszenie art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (karty nr 2-3).

W ustosunkowaniu się do powyższego zarzutu oraz w pismach kierowanych do Organu Antymonopolowego w toku postępowania antymonopolowego, jak i poprzedzającego je postępowania wyjaśniającego strony postępowania stwierdziły co następuje.

W toku postępowania wyjaśniającego Stowarzyszenie - Klub Doradców Podatkowych (zwane dalej również KDP) podało, że liczy (...) członków. Stowarzyszenie nie przygotowywało cenników wewnętrznych i nie uczestniczyło w opracowywaniu żadnych innych cenników. Żaden z członków nie był uprawniony do reprezentowania stowarzyszenia w pracach nad ustaleniem cenników. KDP nie dysponuje również jakimikolwiek pismami adresowanymi od „Forum Doradców Podatkowych”, które dotyczyłyby przygotowywania cennika usług (karta nr 221). W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania antymonopolowego KDP poinformowało, że nigdy nie współpracowało z wydawnictwem „Forum Doradców Podatkowych” w opracowywaniu materiału dotyczącego cen stosowanych przez doradców podatkowych. Tym bardziej nie zawarło żadnego porozumienia z tym wydawnictwem. Wszyscy członkowie, „o ile mieli związek z wzmiankowanym sondażem” działali wyłącznie w imieniu własnym, nie posiadając jakiegokolwiek umocowania do reprezentowania klubu w tym zakresie (karta nr 316).

Wielkopolskie Stowarzyszenie Doradców Podatkowych (zwane dalej również WSDP) w postępowaniu wyjaśniającym poinformowało, że na jego adres nie wpłynęły żadne pisma związane z opracowywaniem cennika usług doradztwa podatkowego w latach 2002-2003. Zarówno członkowie jak i organy stowarzyszenia nie uczestniczyli w opracowywaniu cennika opublikowanego na łamach czasopisma „Forum Doradców Podatkowych”. Stowarzyszenie nie ankietowało również swoich członków w powyższej sprawie. Zdarzało się, że na spotkaniach warsztatowych w dyskusji członkowie podnosili sprawę cen usług, ale wnioski z tej dyskusji były jednoznaczne tzn., że ceny usług są i będą różne w zależności od potencjału finansowego klientów z danego terenu, zakresu świadczonej usługi, czy wartości przedmiotu sporu. Ponadto poinformowało, że w związku z podziękowaniem za współpracę i udział przedstawicieli w Radzie Konsultacyjnej czasopisma „Forum Doradców Podatkowych”

(mimo zamieszczenia ich nazwisk w czasopiśmie) od blisko dwóch lat przedstawiciele stowarzyszenia nie uczestniczą w pracach redakcyjnych w/w czasopisma. WSDP zrzesza (...) członków (karta nr 234). Ustosunkowując się do zarzutu zawartego w postanowieniu o wszczęciu postępowania antymonopolowego WSDP postawiony zarzut uznało za nietrafny i niezgodny ze stanem faktycznym i prawnym. Czasopismo „Forum Doradców Podatkowych” jest przedsięwzięciem typowo komercyjnym, skierowanym do środowiska doradców podatkowych i właścicieli biur rachunkowych w Polsce. WSDP nie partycypuje w ewentualnych kosztach lub udziałach tego czasopisma. Na wniosek redakcji w/w czasopisma trzech członków stowarzyszenia dobrowolnie wyraziło akces działalności w tzw. Radzie Konsultacyjnej tego miesięcznika. Wymienione osoby nigdy nie otrzymały jakichkolwiek pełnomocnictw stowarzyszenia do reprezentowania jego interesów i spraw w tym organie doradczym. WSDP nie jest zainteresowane ustalaniem jakichkolwiek cenników prowadząc typową działalność pożytku publicznego. Poza tym z racji postanowień statutowych nie ingeruje w działalność podmiotów wykonujących zawodowo usługi księgowo i doradztwa podatkowego. Stowarzyszenie nie przystąpiło i nie podpisywało jakichkolwiek porozumień, które obejmuje postawiony zarzut. „Forum Doradców Podatkowych” jako wydawnictwo prowadzi własną politykę wydawniczą, na którą WSDP nie ma żadnego wpływu. Tym samym opublikowanie przez ów miesięcznik tzw. cenników nie jest przedmiotem zainteresowania stowarzyszenia. Była to wyłącznie inicjatywa redakcji miesięcznika (karty nr 352-354).

W postępowaniu wyjaśniającym Stowarzyszenie Doradców Podatkowych w Katowicach (zwane dalej również SDP) poinformowało, że od grudnia 2001r. nie uczestniczyło w żaden sposób w opracowywaniu cennika usług doradztwa podatkowego opublikowanego w czasopiśmie „Forum Doradców Podatkowych”. Dwie osoby będące członkami stowarzyszenia są jednocześnie członkami Rady Konsultacyjnej w/w czasopisma. Jednakże nikt z zarządu stowarzyszenia nie upoważnił tych osób do jego reprezentowania. Osoby te prezentowały wyłącznie własne poglądy i z własnej inicjatywy uczestniczyły w dyskusji na temat cennika. SDP liczy (...) członków i nie opracowywało na własny użytek żadnego cennika usług doradztwa podatkowego (karty nr 253-254). W ustosunkowaniu się do postawionego zarzutu zawartego w postanowieniu o wszczęciu postępowania antymonopolowego SDP stwierdziło, że nie uczestniczyło w opracowaniu jakichkolwiek cenników. Nigdy na żadnym ze spotkań nie tworzone jakichkolwiek cenników i nigdy stowarzyszenie nie dążyło do ograniczenia konkurencji na rynku. Cenniki stosowane przez członków stowarzyszenia nie są jednolite. Cena za usługę jest negocjowana z klientem i żaden z członków nie stosuje sztywnych opracowanych cenników. Stowarzyszenie nie podjęło jakiegokolwiek uchwały która zobowiązałaby członków do stosowania opublikowanych cenników. Ponadto nikt z członków stowarzyszenia nie został umocowany do uczestniczenia w tworzeniu w/w cenników. W związku z tym SDP uznało wszczęcie postępowania antymonopolowego za bezzasadne (karta nr 392).

Śląskie Stowarzyszenie Doradców Podatkowych (zwane dalej również ŚSDP) w postępowaniu wyjaśniającym wskazało, że nie otrzymywało ze strony „Forum Doradców Podatkowych” pism, ale jedynie otrzymywało zaproszenia na posiedzenia Rady Konsultacyjnej gdzie między innymi omawiano sprawy cenników funkcjonujących w kancelariach. Z ramienia stowarzyszenia uczestnikami posiedzeń Rady Konsultacyjnej były 2 osoby, a opracowywanie cenników polegało na tym, że przedstawiano funkcjonujące w kancelariach cenniki i dyskutowano nad nimi. Cenniki kancelarii przekazane do Forum były kalkulowane przez właścicieli poszczególnych kancelarii. Przesłanką do opracowania cennika przez Forum było przedstawienie cen minimalnych. Sprawa cen była omawiana w ramach spotkań Rady Konsultacyjnej i członkowie Rady wypowiadali się na ten temat. Zdaniem ŚSDP opracowanie cennika przez Forum nie miało i nie będzie miało żadnego większego wpływu na ceny, a wprowadzenie jakichkolwiek cenników wzorcowych nie ma szans na

powodzenie (karta nr 265). ŚSDP nie ustosunkowało się do zarzutu zawartego w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania antymonopolowego.

W postępowaniu wyjaśniającym Zachodniopomorskie Stowarzyszenie Doradców Podatkowych (zwane dalej również ZSDP) poinformowało, że nie uczestniczyło w opracowaniu cennika usług doradztwa podatkowego opublikowanego w czasopiśmie „Forum Doradców Podatkowych”. Nie otrzymywało pism od wydawnictwa i nie przeprowadzało żadnych ankiet. Nie posiada również danych na temat podmiotów, które udzielały informacji, jakie posłużyły do opracowania cenników. Nigdy też nie opracowało na własny użytek cennika usług doradztwa podatkowego. Do stowarzyszenia należy (...) doradców podatkowych (karta nr 288). W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania ZSDP wyjaśniło, że nigdy nie badało i nie analizowało cen stosowanych przez doradców podatkowych będących członkami stowarzyszenia. Nie podejmowało również nigdy prób publikowania i koordynowania cen stosowanych w obrocie gospodarczym, nie sugerowało jaki charakter powinny mieć takie ceny. Stowarzyszenie nie wykonuje czynności doradztwa podatkowego, nie ustala i nie pobiera cen za takie usługi. Uzyskiwane dochody pochodzą z działalności szkoleniowej oraz składek członków (karty nr 424-425).

Stowarzyszenie Doradców Podatkowych i Rachunkowych we Wrocławiu (zwane dalej również SDPiR) w postępowaniu wyjaśniającym wskazało, że nie otrzymało od czasopisma „Forum Doradców Podatkowych” żadnych pism w związku z opracowaniem cennika usług doradztwa podatkowego. Organy stowarzyszenia nie uczestniczyły w opracowywaniu cennika usług doradztwa podatkowego, natomiast brak jest informacji dotyczących działalności członków stowarzyszenia w tym zakresie. Członkami stowarzyszenia jest (...) doradców podatkowych i nie posiada ono opracowanego na własny użytek cennika usług doradztwa podatkowego (karty nr 302-303). W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania antymonopolowego SDPiR nie zgodziło się z zarzutem dotyczącym rzekomej zmywy – porozumienia organizacyjnego ograniczającego konkurencję polegającego na pośrednim lub bezpośrednim ustalaniu cen. Stwierdzono, że do takiej zmywy czy porozumienia nie doszło. Sprawa cen jest istotną sprawą u doradców podatkowych, nurtującą całe środowisko, więc indywidualne rozmowy wśród doradców są częste na temat jakie ceny i gdzie są stosowane (karta nr 334).

W ustosunkowaniu się do postawionego zarzutu Stowarzyszenie Ekspertów Finansowych i Doradców Podatkowych (zwane dalej również SEFID) wniosło o „*odrzućcie zarzutu uczestnictwa w porozumieniu ograniczającym konkurencję na rynku usług doradztwa podatkowego*”. SEFID jest dobrowolną organizacją zrzeszającą osoby zainteresowane wymianą doświadczeń i pogłębianiem wiedzy z zakresu szeroko rozumianego prawa podatkowego i dziedzin pokrewnych. Aktem konstytuującym stowarzyszenie jest statut, a aktami niższego rzędu uchwały organów SEFID. Żadna z powołanych regulacji nie przewiduje dyscyplinowania członków w zakresie stosowania jednolitego cennika usług za wykonywane czynności zawodowe. Podobnie żaden z wewnętrznych aktów stowarzyszenia nie przewiduje ograniczenia prawa członków, w tym osób pełniących funkcje w organach SEFID do uczestniczenia w działaniach w obszarze ochrony i rozwoju doradztwa podatkowego prowadzonych przez inne podmioty. Powyższe dotyczy również swobody wypowiedzi publicznych. Ze względu na konstrukcję statutu dużą autonomię w zakresie swojej działalności zachowywały również oddziały terenowe stowarzyszenia. Jedynym organem uprawnionym do reprezentowania SEFID jako całości jest jego zarząd, który nie nawiązał w imieniu stowarzyszenia współpracy z „Forum Doradców Podatkowych”. Stowarzyszenie nie prowadziło z „Forum Doradców Podatkowych” korespondencji związanej z opracowaniem cennika usług doradztwa podatkowego. Zarząd nie uczestniczył w opracowaniu cennika usług, jak również nie upoważnił nikogo do reprezentowania SEFID w takich pracach. Brak jest jednak informacji czy członkowie stowarzyszenia brali udział w

tworzeniu cennika. Zarząd nie delegował do Rady Konsultacyjnej żadnego przedstawiciela SEFID. Ewentualny udział w pracach Rady osób pełniących funkcje w organach lub oddziałach stowarzyszenia jest ich prywatną sprawą i pozostaje bez związku z działalnością stowarzyszenia. Doradcy podatkowi stanowią zdecydowaną większość spośród (...) członków stowarzyszenia (karty nr 368-369). Stowarzyszenie poinformowało również, że Oddziały SEFiD w Katowicach, Krakowie, Szczecinie i Poznaniu zostały zlikwidowane uchwałą zarządu z dnia 26.09.2003r. (karta nr 421).

W oparciu o zgromadzony materiał dowodowy Organ Antymonopolowy ustalił następujący stan faktyczny.

Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 5 lipca 1996r. o doradztwie podatkowym (tekst jedn. Dz.U. z 2002r. Nr 9, poz. 86 z późn. zm.) czynności doradztwa podatkowego obejmują: udzielanie podatnikom, płatnikom i inkasentom, na ich zlecenie lub na ich rzecz, porad, opinii i wyjaśnień z zakresu ich obowiązków podatkowych; prowadzenie, w imieniu i na rzecz podatników, płatników i inkasentów, ksiąg podatkowych i innych ewidencji do celów podatkowych oraz udzielanie im pomocy w tym zakresie; sporządzanie, w imieniu i na rzecz podatników, płatników i inkasentów, zeznań i deklaracji podatkowych lub udzielanie im pomocy w tym zakresie. Zawodowe wykonywanie czynności, o których mowa wyżej, zastrzeżone jest wyłącznie dla podmiotów uprawnionych w rozumieniu tej ustawy.

Art. 3 ustawy o doradztwie podatkowym stanowi, że podmiotami uprawnionymi do zawodowego wykonywania czynności, o których mowa wyżej są: osoby fizyczne, wpisane na listę doradców podatkowych, adwokaci i radcowie prawni, oraz biegli rewidenci.

W myśl art. 6, 7 i 9 w/w ustawy na listę doradców podatkowych wpisuje się osobę fizyczną, jeżeli spełnia łącznie określone w ustawie warunki, a jednym z nich jest złożenie z wynikiem pozytywnym egzaminu na doradcę podatkowego. Krajowa Rada Doradców Podatkowych prowadzi listę doradców podatkowych, oraz podejmuje decyzje w sprawach wpisu na listę lub skreślenia z niej. Z dniem dokonania wpisu na listę osoba wpisana nabywa prawo wykonywania zawodu doradcy podatkowego oraz używania tytułu „*doradca podatkowy*”. Tytuł „*doradca podatkowy*” podlega ochronie prawnej. Zgodnie z art. 31 ustawy o doradztwie podatkowym doradca podatkowy wykonujący ten zawód nie może prowadzić działalności gospodarczej oraz pozostawać w stosunku pracy lub stosunku służbowym, z wyjątkiem przypadków określonych w ustawie.

W myśl art. 41a ust. 1 w/w ustawy wynagrodzenie za czynności doradztwa podatkowego ustala każdorazowo indywidualna umowa z klientem. Zgodnie z art. 47 tej ustawy doradcy podatkowi tworzą samorząd doradców podatkowych zwany Krajową Izbą Doradców Podatkowych (zwana dalej KIDP). KIDP działa na podstawie w/w ustawy oraz statutu. Organem KIDP jest m.in. Krajowy Zjazd Doradców Podatkowych, który w dniu 27.01.2002r. podjął uchwałę w sprawie zasad etyki zawodowej doradcy podatkowego. Analiza w/w zasad wskazuje, iż KIDP w żaden sposób nie narzuca swoim członkom stawek opłat za czynności doradztwa podatkowego, nie określa także swoim członkom miejsca wykonywania działalności zawodowej (karta nr 213 verte).

Oprócz obowiązkowej przynależności do KIDP, doradcy podatkowi mogą również być członkami innych stowarzyszeń mających na celu reprezentowanie ich interesów.

Z treści pisma KIDP z dnia 27.08.2003r. wynika, że na rynku podjęta została próba stworzenia cennika opłat za czynności doradztwa podatkowego, który następnie opublikowano (karta nr 17). Cennik został opublikowany w czasopiśmie „Forum Doradców

Podatkowych.” Wydawcą w/w czasopisma jest Jacek C. (zwany dalej Wydawcą), prowadzący działalność gospodarczą zgodnie z wpisem do ewidencji działalności gospodarczej o nr 9577 (H) - S wydanym przez Prezydenta Miasta Krakowa (karty nr 19, 75-78). „Forum Doradców Podatkowych” jest miesięcznikiem o nakładzie od 1500 do 3000 egzemplarzy (karta nr 19). W pracach czasopisma uczestniczą również Rada Programowa oraz Rada Konsultacyjna złożona zdaniem Wydawcy z autorytetów doradztwa podatkowego. Członkami Rady Konsultacyjnej w/w czasopisma byli przedstawiciele stowarzyszeń zrzeszających doradców podatkowych reprezentujący: Stowarzyszenie Doradców Podatkowych w Katowicach, Śląskie Stowarzyszenie Doradców Podatkowych, Stowarzyszenie Doradców Podatkowych i Rachunkowych we Wrocławiu, Wielkopolskie Stowarzyszenie Doradców Podatkowych, Stowarzyszenie - Klub Doradców Podatkowych, Zachodniopomorskie Stowarzyszenie Doradców Podatkowych oraz Oddziały Stowarzyszenia Ekspertów Finansowych i Doradców Podatkowych w Katowicach, Krakowie, Szczecinie i Poznaniu (karty nr 19, 72-73). Członkami w/w stowarzyszeń jest ponad 600 doradców podatkowych (karty nr 221, 234, 253, 265, 288, 303, 369).

Informacja o tym, kto jest członkiem Rady Konsultacyjnej i jakie reprezentuje stowarzyszenie zawarta została w treści czasopisma „Forum Doradców Podatkowych”. Na str. 3 obok wskazania m.in. członków Rady Programowej i adresu redakcji zamieszczono informację o Radzie Konsultacyjnej w następującym układzie: nazwa stowarzyszenia, imiona i nazwiska osób reprezentujących stowarzyszenie, numer telefonu (karta nr 184).

Z informacji przekazanych przez strony niniejszego postępowania wynika, że osoby wskazane w w/w czasopiśmie jako reprezentujące stowarzyszenia pełniły w nich następujące funkcje:

- przedstawiciele Stowarzyszenia Doradców Podatkowych w Katowicach - przewodnicząca zarządu stowarzyszenia oraz członek stowarzyszenia (karty nr 253 i 274).
- przedstawiciele Śląskiego Stowarzyszenia Doradców Podatkowych - prezes stowarzyszenia oraz wiceprezes (karty nr 265 i 271 verte).
- przedstawiciele Stowarzyszenia Doradców Podatkowych i Rachunkowych - wiceprezes stowarzyszenia oraz sekretarz (karta nr 302).
- przedstawiciele Wielkopolskiego Stowarzyszenia Doradców Podatkowych - członek zarządu, skarbnik oraz sekretarz (karty nr 235 verte i 236).
- przedstawiciele Stowarzyszenia - Klub Doradców Podatkowych - członek zarządu stowarzyszenia oraz członek stowarzyszenia (karty nr 224 i 285).
- przedstawiciele Zachodniopomorskiego Stowarzyszenia Doradców Podatkowych - wiceprezes stowarzyszenia oraz sekretarz (karta nr 288).
- przedstawiciele Stowarzyszenia Ekspertów Finansowych i Doradców Podatkowych
Oddział w Katowicach – prezes Oddziału
Oddział w Krakowie – członek Sądu Koleżeńskiego
Oddział w Szczecinie - prezes Oddziału
Oddział w Poznaniu - prezes Oddziału (karta nr 421).

Wydawca poinformował, że członkowie Rady Konsultacyjnej otrzymali akty mianowania, jednakże były one wystawione wyłącznie w jednym egzemplarzu (karty nr 72 i 181). Równocześnie przedstawiony został przykładowy wzór aktu mianowania, w oparciu o który poszczególne osoby stawały się członkami Rady Konsultacyjnej. W/w akt mianowania miał następującą treść: „*Rada Programowa i Zespół Redakcyjny Forum Doradców Podatkowych z dniem (...) pragnie powitać (odpowiednia nazwa stowarzyszenia doradców podatkowych) reprezentowane przez (imiona i nazwiska osób) jako członka Rady Konsultacyjnej, który wspólnie z członkami Redakcji przyczyniać się będzie do kreowania treści miesięcznika służącego integracji środowiska doradców podatkowych, tworzącego standardy zawodu,*

dbającego o wysoki poziom świadczonych przez doradców podatkowych usług” (karta nr 182).

Jak wynika z oświadczenia Wydawcy oraz z zebranego materiału dowodowego na łamach czasopisma został opublikowany dwukrotnie cennik usług doradztwa podatkowego (styczeń 2002r. oraz styczeń 2003r.; karty nr 19, 21-22, 213). Sposób opracowania cennika polegał na uzyskaniu od członków Rady Konsultacyjnej informacji o stosowanych przez nich cennikach (numer z 2002r.), oraz w oparciu o korekty do cennika z 2002r. nanoszone drogą elektroniczną przez korespondentów czasopisma (numer z 2003r.- karta nr 19). Według oświadczenia Wydawcy stawki występujące w cenniku skalkulowano na podstawie średniej ważonej. Wydawca twierdzi, że celem sporządzenia i opublikowania cennika było spopularyzowanie obowiązku posiadania przez doradcę podatkowego cennika usług i umieszczenia go w widocznym miejscu w siedzibie prowadzenia działalności. Zdaniem Wydawcy, sporządzenie w/w cennika było jego inicjatywą. Podkreślił on przy tym, że jego prace na rzecz środowiska doradców podatkowych wspierają Rada Programowa i Rada Konsultacyjna miesięcznika (karty nr 20, 348-349). Cenniki zostały opublikowane w formie wkładek formatu A4 do czasopisma (rok 2002 kartka - 2 strony; cennik z 2003r - 4 strony). Cennik z 2002r. zatytułowany został „*Proponowany cennik usług 2002 kancelarii doradcy podatkowego*” (karta nr 213). Cennik obejmował pozycje zatytułowane „*Zakres usług w biurze doradztwa podatkowego*” oraz „*Proponowany dolny próg cen*”. Poszczególne usługi pogrupowano na 10 rodzajów czynności, które zawierały od 2 do 18 pozycji, każda ze wskazaniem ceny (np. 50 PLN) bądź przedziału cen (np. 30-50 PLN). Większość pozycji zawierała wskazanie „od” (np. od 1000 PLN). Cennik został umieszczony na kartce, na której odwrocie znalazła się wspomniana wcześniej uchwała Nr 9/2002 Pierwszego Krajowego Zjazdu Doradców Podatkowych z dnia 27.01.2002r. w sprawie zasad etyki zawodowej Doradcy Podatkowego (kata nr 219 verte). W przypadku cennika z 2003r. cennik ten umieszczony został na trzech ostatnich stronach czterostronicowego arkusza formatu A4 (karty nr 21 verte i 22). W cenniku tym, pod nazwą „*Wyniki ankiety „proponowany zakres usług doradcy podatkowego*”, podobnie jak w przypadku cennika z 2002r., pogrupowano (identyczna zasada jak w 2002r.) poszczególne usługi oraz ich ceny. W przypadku każdej z cen umieszczono wskazanie „od”. Na pierwszej stronie w/w arkusza w nagłówku zawarto sformułowanie „*Zakres usług doradcy podatkowego*”. Na stronie tej wyjaśniono również m.in., że „*podane ceny za poszczególne usługi nie mają charakteru bezwzględnie obowiązującego, bowiem nie jest naszym zamiarem narzucanie w jakiegokolwiek formie progów cenowych, które powinni oni stosować w swoich kancelariach. Ma on pełnić raczej rolę informacyjną dotyczącą możliwego zakresu świadczonych usług oraz relacji cenowych występujących między poszczególnymi czynnościami. Uważny czytelnik powinien zauważyć w nim również aktualne tendencje wartościujące pracę doradcy*”. Ponadto wskazano, iż ankiety, na podstawie których opracowano tenże cennik, zawierały „*ceny usług proponowane przez Forum, jako punkt odniesienia oraz graniczne ceny, jakie uzyskaliśmy z odpowiedzi doradców na zadane przez nas pytania*”, jak również sformułowanie, iż „*ceny usług doradców podatkowych są zbliżone do siebie na terenie całego kraju*”.

Stowarzyszenia osiągnęły następujący przychód w 2005r.: WSDP – 60 890 PLN, ZSDP – 35 491,52 PLN, ŚSDP- 8 640 PLN, KDP- 13 140 PLN, SEFID- 50 000 PLN, SDP – 135 221,39 PLN, SDPiR – 681,24 PLN (karty nr 577, 582, 584-586, 589, 591, 597-599).

Mając powyższe na uwadze Organ Antymonopolowy zważył, co następuje.

I. 1 Dla uznania, że sprawa ma charakter antymonopolowy, niezbędne jest ustalenie, czy w okolicznościach sprawy doszło do naruszenia interesu publicznoprawnego. W świetle art. 1 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów celem regulacji w niej zawartej jest

zapewnienie rozwoju i ochrony konkurencji, ochrona przedsiębiorców narażonych na stosowanie praktyk ograniczających konkurencję i ochrona interesów konsumentów. Ustawa należy więc do sfery prawa publicznego; instrumenty w niej przewidziane mogą być stosowane jedynie wówczas, gdy na skutek działań przedsiębiorców naruszony jest interes publicznoprawny.

Naruszenie interesu publicznoprawnego ma miejsce wówczas, gdy działaniami, będącymi przedmiotem postępowania, zagrożony jest interes ogólnospołeczny, tzn., gdy dotyczą one szerszego kręgu uczestników rynku. Ustawa antymonopolowa znajduje zastosowanie, gdy naruszony jest interes publiczny, polegający na zapewnieniu właściwych warunków funkcjonowania rynku gospodarczego. Rynek taki funkcjonować może prawidłowo, gdy zapewniona jest możliwość powstania i rozwoju konkurencji. Ustawa chroni zatem konkurencję jako zjawisko o charakterze instytucjonalnym. Za zagrożenie lub naruszenie konkurencji w takim rozumieniu należy uznać działania, które dotyczą sfery szerszego kręgu uczestników rynku, a więc dotyczą konkurencji rozumianej nie jako sytuację pojedynczego przedsiębiorcy, lecz jako zjawisko charakteryzujące funkcjonowanie całej gospodarki. Ingerencja Organu Antymonopolowego jest uzasadniona wtedy, gdy służy ochronie tak rozumianej konkurencji. Tylko w warunkach konkurencji przedsiębiorcy i konsumenci mają gwarancję realizacji konstytucyjnej wolności gospodarczej i ochrony swoich praw. Jej istotą jest bowiem współzawodnictwo przedsiębiorców w celu uzyskania przewagi na rynku, pozwalającej na osiągnięcie maksymalnych korzyści ekonomicznych ze sprzedaży towarów i usług oraz maksymalne zaspokojenie potrzeb konsumentów przy jak najniższej cenie. Decyduje o tym wolne i nieskrępowane działanie mechanizmów rynkowych popytu i podaży. Działanie w warunkach konkurencji wymaga niezależności w podejmowaniu decyzji. Wszelkie formy grupowych działań przedsiębiorców, które są w stanie ograniczyć wolność działalności gospodarczej uczestników rynku i sztucznie zmienić stosunki rynkowe prowadzą do zakazanego zniekształcenia konkurencji.

Dwukrotne opublikowanie w czasopiśmie „Forum Doradców Podatkowych” cenników usług za doradztwo podatkowe godzi w tak rozumianą konkurencję. Wywiera bowiem wpływ na cały rynek usług doradztwa podatkowego na terenie kraju. Praktyka stosowana przez strony niniejszego postępowania nie jest ograniczona do poszczególnych jednostek lub ich grupy, lecz mogła wywrzeć wpływ na działania znacznej części doradców podatkowych oraz skutkować w stosunku do wszystkich rzeczywistych i potencjalnych nabywców czasopisma. Uznać należy, że w niniejszej sprawie naruszony został interes publicznoprawny, co uzasadnia ocenę zachowania stowarzyszeń w świetle przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

W przedmiotowym postępowaniu postawiony został zarzut zawarcia porozumienia ograniczającego konkurencję polegającego bezpośrednim lub pośrednim ustaleniu cen poprzez publikowanie w czasopiśmie „Forum Doradców Podatkowych” cenników usług za doradztwo podatkowe, co stanowić może naruszenie art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy antymonopolowej. W myśl tego przepisu zakazane są porozumienia, których celem lub skutkiem jest wyeliminowanie, ograniczenie lub naruszenie w inny sposób konkurencji na rynku właściwym, polegające m.in. na ustalaniu bezpośrednio lub pośrednio cen sprzedaży towarów.

Porozumienia, których celem lub skutkiem jest bezpośrednio lub pośrednio ustalanie cen sprzedaży towarów na rynku właściwym należą do najpoważniejszych ograniczeń konkurencji. *„Spośród wszystkich porozumień kartel cenowy (tj. porozumienie poziome o koordynacji cen) uznawany jest za jedno z najcięższych 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; inne warunki umowne często traktowane są przez nich przy ostatecznym wyborze jako drugorzędne. 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 kosztów” (E. Modzelewska – Wąchal *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów – komentarz*, Wydawnictwo Twigger, Warszawa 2002, s. 71).

Prawidłowo funkcjonujący system konkurencji wywiera również wpływ na rynek konsumencki, tworzy bowiem na nim możliwość dokonywania racjonalnych wyborów produktów, które najpełniej zabezpieczają potrzeby konsumenta. Niedozwolone porozumienia cenowe powodują, że ceny kształtują się na wyższym poziomie niż wynikałoby to z wolnorynkowej gry popytu i podaży. W wyniku porozumień ceny produktów ulegają sztucznemu podwyższeniu z oczywistą szkodą dla konsumenta. Celem zakazu porozumień cenowych jest zatem oprócz maksymalizacji efektywności działań ekonomicznych, ochrona interesów konsumentów. Dla konsumentów konkurencja oznacza bowiem bogatszą ofertę, niższe ceny i wyższą jakość towarów i usług.

Praktyki ograniczające konkurencję ujawniają się na określonym rynku właściwym. Stąd też dla poprawnej oceny zachowania stron niniejszego postępowania w kontekście zastosowania art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów konieczne jest zdefiniowanie rynku właściwego w sprawie. Zgodnie z art. 4 pkt 8 w/w 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. Generalną tendencją orzecznictwa antymonopolowego jest dążenie do stosowania, w miarę możliwości, wąskich kryteriów podziału rynku produktu.

W niniejszej sprawie, rynkiem właściwym w ujęciu produktowym są usługi doradztwa podatkowego. Jak wskazano to we wcześniejszej części niniejszej decyzji zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 5 lipca 1996r. o doradztwie podatkowym czynności doradztwa podatkowego obejmują: udzielanie podatnikom, płatnikom i inkasentom, na ich zlecenie lub na ich rzecz, porad, opinii i wyjaśnień z zakresu ich obowiązków podatkowych; prowadzenie, w imieniu i na rzecz podatników, płatników i inkasentów, ksiąg podatkowych i innych ewidencji do celów podatkowych oraz udzielanie im pomocy w tym zakresie; sporządzanie, w imieniu i na rzecz podatników, płatników i inkasentów, zeznań i deklaracji podatkowych lub udzielanie im pomocy w tym zakresie. Zawodowe wykonywanie czynności, o których mowa wyżej, zastrzeżone jest wyłącznie dla podmiotów uprawnionych w rozumieniu ustawy.

W niniejszej sprawie rynkiem właściwym w ujęciu geograficznym jest obszar kraju. Za takim ujęciem przemawia fakt, że w myśl art. 3 ustawy o doradztwie podatkowym podmiotami uprawnionymi do zawodowego wykonywania czynności, o których mowa wyżej są: osoby fizyczne, wpisane na listę doradców podatkowych, adwokaci i radcowie prawni, oraz biegli rewidenci. Na listę doradców podatkowych wpisuje się osobę fizyczną, jeżeli spełnia łącznie określone w ustawie warunki. Krajowa Rada Doradców Podatkowych prowadzi listę doradców podatkowych, oraz podejmuje decyzje w sprawach wpisu na listę lub skreślenia z niej. Ponadto obowiązkowa jest przynależność doradców podatkowych do Krajowej Izby Doradców Podatkowych i powstaje ona z chwilą wpisu na listę.

Podsumowując należy stwierdzić, iż rynkiem właściwym w niniejszej sprawie jest krajowy rynek usług doradztwa podatkowego.

Ustawa antymonopolowa zakazuje zawierania niedozwolonych porozumień przez przedsiębiorców i ich związki. Przez „przedsiębiorcę” zgodnie z art. 4 pkt 1 lit. b ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów rozumieć należy osobę fizyczną wykonującą zawód we własnym imieniu i na własny rachunek lub prowadzącą działalność w ramach wykonywania takiego zawodu. Są zatem przedsiębiorcami doradcy podatkowi – osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą polegającą na wykonywaniu czynności doradztwa podatkowego

wymienionych w art. 2 ustawy o doradztwie podatkowym. W myśl art. 4 pkt 2 pod pojęciem „związku przedsiębiorców” rozumieć należy izby, zrzeszenia i inne organizacje zrzeszające przedsiębiorców, jak również związki tych organizacji. W niniejszej sprawie związkami przedsiębiorców są stowarzyszenia zrzeszające przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie czynności doradztwa podatkowego.

Zawiazywanie porozumień dotyczących cenowych warunków sprzedaży towarów lub usług przez przedsiębiorców lub ich związki może następować w sposób bezpośredni, na przykład pisemnie w umowie, bądź w następstwie uzgodnionego zachowania. Zgodnie z definicją legalną zawartą w art. 4 pkt 4 ustawy antymonopolowej przez porozumienia sprzeczne z w/w ustawą należy rozumieć:

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

Definicja porozumienia w powyższym brzmieniu jest definicją szeroką, pozwalającą na objęcie zakazami wynikającymi z art. 5 ustawy antymonopolowej wszelkich form skoordynowanych zachowań niezależnie działających przedsiębiorców lub ich związków, które wywołują negatywne skutki rynkowe w postaci wyeliminowania, ograniczenia lub naruszenia konkurencji na rynku właściwym. Zakazane ustawą antymonopolową porozumienie nie musi być zawarte w formie pisemnej. Jest to każde, podjęte w jakiegokolwiek formie uzgodnienie przedsiębiorców lub związków przedsiębiorców skierowane przeciwko osobom trzecim, nie będącym stronami porozumienia. Celem takiej koordynacji zachowań rynkowych jest wyeliminowanie niepewności co do przebiegu procesów rynkowych i warunków działania konkurentów. Dla uznania działań podmiotów za sprzeczne z ustawą antymonopolową wystarczy stwierdzenie, że ograniczyły one swoją swobodę w stosunkach z osobami trzecimi na podstawie wspólnego uzgodnienia. Stwierdzenie praktyki ograniczającej konkurencję następuje wówczas przez wykazanie zaistnienia określonych, wspólnych tym podmiotom zachowań. Zakaz porozumień ograniczających konkurencję obejmuje zatem wszelkie formy koordynacji działań między przedsiębiorcami, które w sposób celowy prowadzą w wyniku praktycznej współpracy do wyeliminowania konkurencji oraz ryzyka gospodarczego, i które powodują powstawanie warunków rynkowych sprzecznych z regułami konkurencji.

Wprowadzenie do ustawy antymonopolowej pojęcia uzgodnienia jako formy zawarcia porozumienia ograniczającego konkurencję ma na celu objęcie zakazem art. 5 tej ustawy takich form celowej i świadomej współpracy, którym przedsiębiorcy nie zamierzali nadać wiążącego charakteru, a w szczególności form współpracy faktycznej. Praktyki uzgodnione to zatem takie „*formy koordynacji między przedsiębiorstwami, które nie doprowadziły do zawarcia umowy, ale świadomie pozwalają praktycznej kooperacji między nimi zająć miejsce konkurencji powiązanej z ryzykiem*” (wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 14 lipca 1972r. w sprawie *Imperial Chemical Industries Ltd* przeciwko *Komisji Wspólnot Europejskich*, Zb. Wyr. ETS 1972, s. 619 za: *Zakaz porozumień ograniczających konkurencję I*, Urząd Antymonopolowy, Warszawa 1996, s. 28). Innymi słowy są to wszelkie działania, których celem jest wpływ na zachowania rynkowe, a w szczególności usunięcie niepewności co do postępowań innych przedsiębiorców albo utrzymanie lub zmiana w specjalny sposób polityki handlowej jakiegoś przedsiębiorstwa, gdy nie jest ona zależna od gry sił rynkowych. Porozumienie może dojść do skutku w jakiegokolwiek formie. W szczególności może to być czynność czysto faktyczna, o ile zawiera elementy nieformalnej współpracy przedsiębiorstw lub ich związków. (Stanisław Gronowski *Ustawa antymonopolowa. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 1999, s. 85).

W niniejszej sprawie mamy do czynienia z porozumieniem polegającym na uzgodnieniach

dokonanych przez związki przedsiębiorców w ramach działalności ich przedstawicieli w Radzie Konsultacyjnej czasopisma „Forum Doradców Podatkowych”. Na posiedzeniach Rady Konsultacyjnej omawiane były sprawy cenników obowiązujących w kancelariach podatkowych, następowała więc wymiana informacji odnośnie cen stosowanych przez poszczególnych doradców podatkowych. Efektem tych spotkań było ustalenie proponowanych cenników usług kancelarii doradcy podatkowego oraz dwukrotne podanie ich do publicznej wiadomości w w/w czasopiśmie. Stąd też należy stwierdzić, że poszczególne stowarzyszenia za pośrednictwem ich przedstawicieli porozumiały się poprzez dokonanie uzgodnień co do wysokości cen, które ich zdaniem winny być stosowane przez doradców podatkowych, ze szczególnym uwzględnieniem iż winny to być ceny minimalne za wykonywane usługi.

Jak wskazano to powyżej, zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy antymonopolowej zakazane są porozumienia, których celem lub skutkiem jest wyeliminowanie, ograniczenie lub naruszenie w inny sposób konkurencji na rynku właściwym polegające w szczególności na ustalaniu, bezpośrednio lub pośrednio, cen i innych warunków zakupu lub sprzedaży towarów. *„Dla uznania porozumienia za naruszające zakaz określony w art. 5 ustawy konieczne, a zarazem wystarczające jest, aby celem działań przedsiębiorców lub ich skutkiem było naruszenie konkurencji. W praktyce mogą wystąpić trzy sytuacje:*

- pierwsza, gdy strony porozumienia stawiają sobie za cel ograniczenie konkurencji; nie ma tu znaczenia, czy cel ten został osiągnięty, wystarczające jest aby zgodnym zamiarem przedsiębiorców była rezygnacja ze swej suwerenności decyzyjnej lub jej części (...),
 - druga, gdy przedsiębiorcy co prawda nie mają zamiaru doprowadzić do naruszenia konkurencji, jednakże jest ono skutkiem ich skoordynowanych działań; skutek ten może być skutkiem rzeczywistym, jak i prawdopodobnym, mogącym wystąpić w niedalekiej przyszłości (...),
 - trzecia, obejmująca zarówno pierwszą, jak i drugą z wyżej wymienionych sytuacji, tj. gdy przedsiębiorcy działający z zamiarem wyłączenia konkurencji między nimi, cel ten osiągnęli.”
- (E. Modzelewska – Wąchal Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów – komentarz, Wydawnictwo Twigger, Warszawa 2002, str. 67).

Do uznania porozumienia za naruszające zakaz określony w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów wystarczające jest wykazanie, że strony porozumienia stawiają sobie za cel ograniczenie konkurencji i nie ma znaczenia, czy cel ten został osiągnięty. Zgodnie z wyrokiem Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 7.07.2004r. (sygn. akt XVII Ama 65/03) *„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 15.07.1998r. (sygn. akt XVII Ama 32/98) w/w 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”*.

Zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, *„ustalenie ceny, nawet takiej, która ma jedynie charakter rekomendacji ogranicza konkurencję, ponieważ umożliwia wszystkim uczestnikom rynku przewidzieć z dużym stopniem prawdopodobieństwa, jaka będzie polityka cenowa ich konkurentów, zwłaszcza jeśli istnieje możliwość przeprowadzania kontroli i pociągnięcia do odpowiedzialności za ich niestosowanie”* (wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie 8/72 *Vereeniging van Cementhandelaren* [1972] ECR 977, par. 21). Ponadto Europejski Trybunał Sprawiedliwości konsekwentnie podnosił, że nie ma

potrzeby brać pod uwagę rzeczywistych skutków porozumienia, jeżeli jego celem jest zapobieżenie, ograniczenie lub zakłócenie konkurencji (wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawach połączonych 56 i 58/64 *Consten and Grundig* [1966], ECR 429; zob. też: wyrok ETS w sprawie C-235/92 P *Montecatini* [1999], ECR I-4539, par. 122; wyrok ETS w sprawie C-277/87 *Sandoz Prodotti Farmaceutici v Commission* [1990] ECR I-45; wyrok w sprawie C-219/95 P *Ferriere Nord v Commission* [1997] ECR I-4411, par. 14 i 15). Tak więc, dla stwierdzenia zarzucanej praktyki decydujące znaczenie ma sam fakt ustalenia cen, nie zaś to, czy były one rzeczywiście stosowane przez przedsiębiorców działających na rynku. Stanowisko takie znajduje też oparcie w wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie 246/86 *Belasco* [1989] ECR 2117, w którym orzekł, iż jakkolwiek ceny ustalone mogą nie być przestrzegane w praktyce, uznaje się, że decyzja wprowadzająca te ceny ma na celu ograniczenie konkurencji.

Z okoliczności sprawy wynika jasno, że celem przedmiotowego porozumienia było ograniczenie konkurencji na rynku. Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Antymonopolowy w wyroku z dnia 20.09.1995r. (sygn. akt XVII Amr 15/95) zaprezentował stanowisko zgodnie z którym „(...) ujawnianie przez podmiot gospodarczy, bez względu na pozycję zajmowaną na rynku, swej polityki kosztowo – cenowej jest działaniem z pogranicza prawa. W normalnych warunkach są to bowiem dane o charakterze wysoce poufnym, których nie ujawnia się konkurentom. Natomiast już za nielegalną należy uznać wymianę przez podmioty gospodarcze lub jednego z nich informacji w kwestii ponoszonych kosztów i zamierzeń podwyżek cen, jeżeli służy to lub może służyć koordynowaniu cen przez konkurentów. Odnosi się to w równym stopniu do podmiotu, który wspomniane dane ujawnia, jak i konkurentów, wykorzystujących te informacje, o ile wywołuje to lub może wywołać z naruszeniem prawa antymonopolowego m.in. ujednoczenie lub skoordynowanie zachowań ograniczających konkurencję na znacznej części rynku przez podmioty gospodarcze uczestniczące we wspomnianym przepływie informacji”.

W niniejszej sprawie członkowie Rady Konsultacyjnej reprezentują stowarzyszenia zrzeszające doradców podatkowych, które istniały jeszcze przed powołaniem Krajowej Izby Doradców Podatkowych. Można zatem przyjąć, iż w przedmiotowej sprawie stowarzyszenia te poprzez swoich przedstawicieli zasiadających w Radzie Konsultacyjnej (w każdym przypadku zasiadających jednocześnie we władzach tych stowarzyszeń) dokonały notyfikacji stosowanych przez siebie cen w celu ich ogłoszenia i skoordynowania, wraz z sugestią jaki charakter mają mieć takie ceny (ceny minimalne) na co wskazuje sformułowanie użyte zarówno w pierwszym cenniku z 2002r., jak i w tym z 2003r. Co więcej, sposób ogłoszenia pierwszego cennika mógł wskazywać na to, że informacja cenowa w nim zawarta została powiązana z uchwałą Krajowego Zjazdu Doradców Podatkowych, która została wydrukowana na odwrocie cennika. W efekcie w/w stowarzyszenia uzyskały informacje, których zdobycie w inny sposób byłoby utrudnione, a koordynacja wyjątkowo mało prawdopodobna. Publikacja wyników przeprowadzonej ankiety w zastosowanej formie mogła dać wyraźny sygnał do podjęcia przez jej odbiorców działań zmierzających do dostosowania się do tego cennika w szczególności do podwyższenia ceny minimalnej, jeżeli była niższa. Dodatkowo, prezentacja takiego cennika klientowi mogła skłaniać go do odstąpienia od negocjowania cen w zakresie odbiegającym od zaprezentowanego w cenniku. W efekcie publikacja takiego cennika mogła doprowadzić do ograniczenia wahań cen wywoławczych, a przez to także ostatecznych. Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 1 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. Okoliczności faktyczne niniejszej sprawy wskazują na to, iż celem działania stowarzyszeń było ograniczenie konkurencji w zakresie stosowanych cen poprzez wzajemne ustalenie poziomu cen uznawanych za minimalne, a także naruszenie „w inny sposób” konkurencji na rynku właściwym. Wskazany „inny sposób” to przede wszystkim uczynienie powszechnie wiadomymi informacji, które co do zasady dostępne są tylko w poszczególnych kancelariach (w formie cenników indywidualnych) w szczególności w

zakresie informacji, które ze stosowanych cen uznawane są za minimalne. Tezy te potwierdza również informacja od Śląskiego Stowarzyszenia Doradców Podatkowych, zgodnie z którą cenniki były przedmiotem dyskusji w Radzie Konsultacyjnej w celu ustalenia minimalnego poziomu cen.

Adresatom opublikowanego cennika wiadome są zatem informacje dotyczące poziomu cen, które przez konkurentów uznawane są za minimalne. W przypadku prowadzenia negocjacji z klientem brak tych informacji powoduje, że obie strony zajmują równoprawną pozycję i tylko ewentualne wcześniejsze indywidualne badania rynkowe lub negocjacje z innymi partnerami przeprowadzane przez każdą ze stron mogą dostarczyć konkretnych informacji jednakże zakres tej informacji będzie ograniczony do kilku-kilkunastu podmiotów i tylko części oferty. W związku z powyższym powszechne i wielostronne ujawnienie cen przez przedsiębiorców działających po stronie podażowej rynku doprowadzić może do sztucznego zwiększenia zakresu informacji normalnie niedostępnej na rynku, ze szkodą dla strony popytowej rynku, tj. podmiotów korzystających z usług świadczonych przez doradców podatkowych. Ich pozycja negocjacyjna ulega osłabieniu, gdyż w znaczący sposób maleje prawdopodobieństwo wynegocjowania niższych cen u innych usługodawców – uczestników przedmiotowego rynku doradztwa podatkowego, tym bardziej, że w przedmiotowej sprawie koordynacji podlegały ceny minimalne.

Jak wskazano wyżej ustalenie ceny nawet takiej, która ma jedynie charakter rekomendacji, ogranicza konkurencję ponieważ pozwala wszystkim uczestnikom rynku przewidzieć z dużym stopniem prawdopodobieństwa, jaka będzie polityka cenowa ich konkurentów. W związku z tym rozpropagowanie treści cenników za czynności doradztwa podatkowego wśród uczestników rynku samo w sobie jest wystarczające do stwierdzenia, iż wystąpiły skutki stosowania praktyki ograniczającej konkurencję i nie jest konieczne wykazywanie dalej idących skutków w postaci podejmowania działań w celu wymuszenia na innych uczestnikach rynku zastosowania się do treści porozumienia.

W tym miejscu należy się również odnieść do twierdzeń stron postępowania, zgodnie z którymi osoby będące członkami Rady Konsultacyjnej nie reprezentowały poszczególnych stowarzyszeń, a działały wyłącznie we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Teza powyższa nie znajduje potwierdzenia w zgromadzonym materiale dowodowym. Po pierwsze wzór aktu mianowania przesłany przez Wydawcę, w oparciu o który poszczególne osoby stały się członkami Rady Konsultacyjnej, miał następującą treść: *„Rada Programowa i Zespół Redakcyjny Forum Doradców Podatkowych z dniem (...) pragnie powitać (odpowiednia nazwa stowarzyszenia doradców podatkowych) reprezentowane przez (imiona i nazwiska osób) jako członka Rady Konsultacyjnej, który wspólnie z członkami Redakcji przyczyniać się będzie do kreowania treści miesięcznika służącego integracji środowiska doradców podatkowych, tworzącego standardy zawodu, dbającego o wysoki poziom świadczonych przez doradców podatkowych usług”*. Z powyższego wynika, że poszczególne stowarzyszenia doradców podatkowych były reprezentowane przez swoich członków w Radzie Konsultacyjnej. W przeciwnym wypadku w akcie mianowania wskazane byłyby tylko imiona i nazwiska poszczególnych osób bez powołania się na nazwę stowarzyszenia, którego były członkami. Po drugie w „Forum Doradców Podatkowych” na stronie 3 zamieszczono dane o członkach Rady Konsultacyjnej w następującym układzie: nazwa stowarzyszenia, imiona i nazwiska osób reprezentujących stowarzyszenie, numer telefonu. Przedmiotowa informacja wyraźnie świadczy o tym, że członkami Rady Konsultacyjnej były stowarzyszenia – strony niniejszego postępowania, a poszczególne osoby fizyczne będące doradcami podatkowymi te stowarzyszenia reprezentowały. Brak jest jakichkolwiek informacji ze strony stowarzyszeń, aby sprzeciwiały się wymianianiu ich nazw obok nazwisk członków Rady Konsultacyjnej. Po trzecie członkami Rady Konsultacyjnej były osoby, które zasiadały we władzach stowarzyszeń, a więc miały rzeczywisty wpływ na ich działanie. Ponadto zgodnie z informacjami przedstawionymi przez Wydawcę *„Rada Konsultacyjna składała się z*

przedstawicieli stowarzyszeń działających na rzecz środowiska doradców podatkowych". Biorąc pod uwagę wszystkie wymienione okoliczności należy stwierdzić, że stowarzyszenia, będące stronami niniejszego postępowania miały wpływ na treść czasopisma „Forum Doradców Podatkowych”, w tym również na dwukrotne opublikowanie cenników usług za doradztwo podatkowe.

Przeprowadzona analiza zebranego w toku niniejszego postępowania materiału dowodowego wskazuje na to, iż w okolicznościach sprawy spełnione zostały przesłanki art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz przesłanka art. 9 tej ustawy. Stąd należało orzec jak w punkcie I.1 sentencji.

I.2. Zgodnie z treścią art. 101 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów Organ Antymonopolowy 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. 5 w zakresie niewyłączonym na podstawie art. 6 i art. 7. W oparciu o art. 104 w/w ustawy przy ustalaniu wysokości kar pieniężnych, należy uwzględnić w szczególności okres, stopień oraz okoliczności uprzedniego naruszenia przepisów ustawy. Wysokość nałożonej kary powinna spełniać funkcję prewencyjną tzn. zapobiegać w przyszłości naruszeniom przepisów ustawy, a także represyjną tj. stanowić reperkusje za jej naruszenie. W zależności od stopnia naruszenia przepisów ustawy, ustala się funkcję prewencyjną lub represyjną za wiodącą.

W pkt I.1 sentencji niniejszej decyzji uznano za praktykę ograniczającą konkurencję i naruszającą zakaz, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 w/w ustawy, zawarcie przez strony niniejszego postępowania porozumienia ograniczającego konkurencję polegającego na bezpośrednim lub pośrednim ustaleniu cen poprzez publikowanie w czasopiśmie „Forum Doradców Podatkowych” cenników usług za doradztwo podatkowe.

Przedmiotowe porozumienie jest porozumieniem o charakterze poziomym i dotyczy próby wspólnego ustalania cen obowiązujących na rynku. Wymierzając karę Organ Antymonopolowy wziął pod uwagę, że celem przedmiotowego porozumienia było ograniczenie konkurencji na całym rynku usług doradztwa podatkowego. Notyfikacja proponowanych cen minimalnych za w/w usługi w czasopiśmie specjalistycznym kierowanym zasadniczo do doradców podatkowych mogła mieć wpływ na ustalenie przez nich własnych cenników. Istotnym jest, że większość cen w cennikach miała charakter cen minimalnych, a tym samym mogła skłonić adresatów do ustalenia cen na takim, a nie niższym poziomie. Ponadto opublikowanie tych cenników umożliwiło wszystkim uczestnikom rynku świadczącym usługi doradztwa podatkowego przewidzenie z dużym stopniem prawdopodobieństwa, jaka będzie polityka cenowa ich konkurentów. Stąd też przedmiotowe porozumienie ocenione zostało jako poważne naruszenie zasad konkurencji.

W związku z tym Organ Antymonopolowy postanowił nałożyć na strony niniejszego postępowania kary pieniężne w następującej wysokości:

- Stowarzyszenie Doradców Podatkowych w Katowicach 3380 PLN, co stanowi około 25% kary maksymalnej określonej w art. 101 ust. 1 pkt 1 ustawy antymonopolowej,
- Śląskie Stowarzyszenie Doradców Podatkowych -215 PLN, co stanowi około 25% kary maksymalnej,
- Stowarzyszenie Doradców Podatkowych i Rachunkowych – 17 PLN, co stanowi około 25 % kary maksymalnej,
- Wielkopolskie Stowarzyszenie Doradców Podatkowych – 1520 PLN, co stanowi około 25% kary maksymalnej,
- Stowarzyszenie - Klub Doradców Podatkowych– 330 PLN, co stanowi około 25% kary maksymalnej,

- Zachodniopomorskie Stowarzyszenie Doradców Podatkowych – 890 PLN, co stanowi około 25 % kary maksymalnej,
- Stowarzyszenie Ekspertów Finansowych i Doradców Podatkowych – 1250 PLN, co stanowi około 25% kary maksymalnej

Pomimo, iż wysokość nominalna w/w kar pieniężnych jest zróżnicowana, zostały one ustalone w oparciu o identyczną regułę tj., jako 25 % kary maksymalnej, która mogła zostać nałożona zgodnie z art. 101 ust. 1 pkt 1 ustawy antymonopolowej. Tym samym wysokość kar jest adekwatna do możliwości finansowych poszczególnych stowarzyszeń.

Przy nakładaniu kar pieniężnych wzięto pod uwagę fakt, iż celem niniejszego porozumienia nie było przysporzenie sobie bezpośrednio korzyści przez jego uczestników. Ponadto strony postępowania nie naruszyły uprzednio przepisów ustawy antymonopolowej. Ustalając wysokość kar pieniężnych uwzględniono również okoliczność, że celem działania przedmiotowych stowarzyszeń zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (tekst jedn. Dz. U. 2001 r. Nr 79, poz. 855 z późn. zm.) nie jest działalność zarobkowa, a znaczna część ich przychodów pochodzi ze składek członkowskich.

W tej sytuacji Organ Antymonopolowy kierując się potrzebą przeciwdziałania stosowaniu praktyk ograniczających konkurencję na rynku uznał, że orzeczone kary powinny stanowić dolegliwość dla stron niniejszego postępowania, aby w przyszłości nie dochodziło do podobnych zachowań, zmierzających do naruszenia zasad konkurencji. Nałożone kary pieniężne spełniają swoją rolę represyjno-wychowawczą i uwzględniają w dostatecznym stopniu wywołane zagrożenie interesu publicznego.

Biorąc powyższe pod uwagę, a szczególności rodzaj i charakter dokonanego naruszenia ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów orzeczono jak w pkt I.2 sentencji niniejszej decyzji.

Zgodnie z art. 105 ust. 4 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów karę pieniężną należy uiszczyć w terminie 14 dni od dnia uprawomocnienia się niniejszej decyzji na konto Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów: NBP o/o Warszawa Nr 51101010100078782231000000.

II. Zgodnie z art. 75 ustawy antymonopolowej, Organ Antymonopolowy rozstrzyga o kosztach w drodze postanowienia, które może być zamieszczone w decyzji kończącej postępowanie. W myśl art. 72 ustawy antymonopolowej jeżeli postępowanie zostało wszczęte z urzędu i w jego wyniku Organ Antymonopolowy stwierdził naruszenie przepisów ustawy, związek przedsiębiorców, który dopuścił się tego naruszenia, zobowiązany jest ponieść koszty postępowania.

Niniejsze postępowanie antymonopolowe zostało wszczęte z urzędu. W wyniku tego postępowania Organ Antymonopolowy stwierdził naruszenie przez stowarzyszenia wymienione w pkt I.1 sentencji niniejszej decyzji przepisów ustawy antymonopolowej.

Kosztem niniejszego postępowania dla Organu Antymonopolowego są wydatki związane z wymianą korespondencji ze stronami niniejszego postępowania, które to koszty obliczono w wysokości 693 PLN. Z uwagi na stwierdzone w punkcie I.1 sentencji niniejszej decyzji naruszenie przepisów ustawy antymonopolowej przez związki przedsiębiorców w nim wymienionych, Organ Antymonopolowy postanowił obciążyć każdego z uczestników postępowania 1/7 w/w kosztów, tj. każdego z nich kwotą 99 PLN (słownie złotych: dziewięćdziesiąt dziewięć).

Dlatego też Organ Antymonopolowy postanowił jak w postanowieniu zawartym w punkcie II sentencji.

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

Na postanowienie zawarte w punkcie II niniejszej decyzji, na podstawie art. 78 ust. 6 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w związku z art. 479²⁸ § 1 pkt 2 K.p.c., przysługuje 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.

Stosownie do treści art. 78 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w związku z art. 479²⁸ § 2 K.p.c. – od niniejszej decyzji przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w terminie dwutygodniowym od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – Delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Katowicach.

Dyrektor Delegatury
Urzędu Ochrony Konkurencji
i Konsumentów w Katowicach
Alicja Kral