



Kiedy oferty zawierają znowę? Istotne wnioski z orzecznictwa antymonopolowego

KONFLIKT INTERESÓW W ZAMÓWIENIACH PUBLICZNYCH

*Konferencja Urzędu Zamówień
Publicznych*

Warszawa, 2 grudnia 2025 r.

Maciej Żelewski, adwokat

Plan Prezentacji

- ❑ Relacja prawa konkurencji i prawa zamówień publicznych (zmowy przetargowe i ich miejsce w praktyce PZP)
- ❑ Konflikt interesu w rozumieniu prawa konkurencji
- ❑ Orzecznictwo i wnioski ws. domniemań faktycznych
- ❑ Orzecznictwo i wnioski ws. celu lub skutku antykonkurencyjnego
- ❑ Nowe obszary występowania istotnego konkurencyjnie konfliktu interesów?

Jakie znaczenie prawa konkurencji dla przetargów publicznych?

☐ Art. 108 ust. 1 pkt 5) PZP:

- Z postępowania o udzielenie zamówienia wyklucza się wykonawcę,
 - ☐ jeżeli zamawiający może stwierdzić, na podstawie **wiarygodnych przesłanek**, że wykonawca zawarł z innymi wykonawcami **porozumienie mające na celu zakłócenie konkurencji**, w szczególności jeżeli należąc do tej samej grupy kapitałowej w rozumieniu ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, złożyli odrębne oferty, oferty częściowe lub wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, chyba że wykażą, że przygotowali te oferty lub wnioski niezależnie od siebie:

Jakie znaczenie prawa konkurencji dla przetargów publicznych?

☐ Art. 226 ust. 1 pkt 7) PZP:

- Zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli
 - ☐ została złożona w warunkach czynu nieuczciwej konkurencji w rozumieniu ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji

☐ Art. 3 ust. 1 UZNK:

- Czynem nieuczciwej konkurencji jest działanie sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami, jeżeli zagraża lub narusza interes innego przedsiębiorcy lub klienta

Konflikt Interesów - definicja

- ❑ ZAWIADOMIENIE KOMISJI Wytyczne dotyczące unikania konfliktów interesów i zarządzania takimi konfliktami na podstawie rozporządzenia finansowego (2021/C 121/01)
 - konflikt interesów istnieje wówczas, gdy „bezstronne i obiektywne pełnienie funkcji podmiotu upoważnionego do działań finansowych lub innej osoby” uczestniczących w wykonaniu budżetu „jest zagrożone z uwagi na względy rodzinne, emocjonalne, sympatie polityczne lub związki z jakimkolwiek krajem, interes gospodarczy lub jakiegokolwiek inne bezpośrednie lub pośrednie interesy osobiste”

Prawo konkurencji - podstawy

- ☐ Porozumienia antykonkurencyjne
- ☐ Nadużywanie pozycji dominującej
- ☐ Ochrona konsumentów
- ☐ Kontrola koncentracji

Porozumienia antykonkurencyjne

- ❑ Art. 6 ust. 1 Ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów
 - Zakazane są **porozumienia**, których **celem lub skutkiem jest wyeliminowanie, ograniczenie lub naruszenie w inny sposób konkurencji** na rynku właściwym, polegające w szczególności na:
- ❑ Kluczowy jest pkt 7):
 - 7) uzgadnianiu przez przedsiębiorców przystępujących do przetargu lub przez tych przedsiębiorców i przedsiębiorcę będącego organizatorem przetargu warunków składanych ofert, w szczególności zakresu prac lub ceny

Czym jest porozumienie?

- ❑ Art. 4 pkt 7 Ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów:
„porozumieniach - rozumie się przez to:
 - a) umowy zawierane między przedsiębiorcami, między związkami przedsiębiorców oraz między przedsiębiorcami i ich związkami albo niektóre postanowienia tych umów,
 - 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 wykazać porozumienie?

☐ Częste problemy:

- Ustalenia ustne, w trakcie spotkań,
- Brak twardych dowodów,
- Dowody dostępne dopiero po przeprowadzeniu przeszukania przez właściwy organ

☐ Jak jest rozwiązanie tego problemu?

- Art. 108 ust. 1 pkt 5) PZP: *jeżeli zamawiający może stwierdzić, na podstawie wiarygodnych przesłanek, że wykonawca zawarł z innymi wykonawcami **porozumienie mające na celu zakłócenie konkurencji***
- Praktyka orzecznicza w sprawach antymonopolowych (Sąd Najwyższy, Sąd Apelacyjny)

Jak wykazać porozumienie – wnioski z orzecznictwa

- ❑ Wyrok Sądu Najwyższego z 17 marca 2021 r. sygn. I NSKP 4/21:
 - *bez wątpienia wykazanie zmowy przetargowej jest trudne dowodowo.*
 - *W przypadku braku dowodów bezpośrednich, fakt zawarcia zakazanego porozumienia można bowiem uznać za udowodniony, jeżeli badanego postępowania przedsiębiorców nie da się racjonalnie wyjaśnić w inny sposób, aniżeli przez zamiar wypaczenia wyniku przetargu*
 - *istnienie porozumienia należy oceniać na podstawie całokształtu okoliczności sprawy, przesłanek i rezultatów, których łączne wystąpienie wskazuje na zawarcie niedozwolonego porozumienia*

Jak wykazać porozumienie – wnioski z orzecznictwa

- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 23 maja 2019 r. sygn. VII AGa 2092/18
 - *fakt zawarcia zakazanego prawem porozumienia może być udowodniony przez Prezesa UOKiK w sposób pośredni, [...] Koniecznym jest więc udowodnienie, że zachowania przedsiębiorców nie są adekwatne do istniejących warunków rynkowych*

Jak wykazać porozumienie – wnioski z orzecznictwa

- ❑ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 3 lutego 2020 r., Sygn. VII Aga 1121/18
 - fakt zawarcia zakazanego porozumienia może być udowodniony w sposób pośredni, jeśli podobieństwa postępowania przedsiębiorców nie da się wyjaśnić bez założenia ich uzgodnionego zachowania.

Jak wykazać porozumienie – wnioski z orzecznictwa

- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 23 maja 2019 r. sygn. VII AGa 2092/18
 - *fakt zawarcia zakazanego prawem porozumienia może być udowodniony przez Prezesa UOKiK w sposób pośredni, [...] Koniecznym jest więc udowodnienie, że zachowania przedsiębiorców nie są adekwatne do istniejących warunków rynkowych*

Jak wykazać porozumienie – wnioski z orzecznictwa

- ❑ Ograniczenie domniemania wskazane w wyroku Sądu Najwyższego z 17 marca 2021 r. sygn. I NSKP 4/21
 - *dowód na istnienie niedozwolonej zmowy przetargowej może być zatem obalony, jeżeli przedsiębiorca jest w stanie wyjaśnić podstawie racjonalnych przesłanek, że jego działanie było adekwatne do istniejących warunków rynkowych i da się wytłumaczyć w inny sposób aniżeli przez przyjęcie istnienia zmowy”*
 - *Przy tym, przyjmuje się, że wątpliwości sądu powinny być rozpatrywane na korzyść przedsiębiorstwa będącego adresatem decyzji stwierdzającej naruszenie (zob. wyrok Sądu z 8 września 2016 r., [T-472/13](#), w sprawie H. Lundbeck A/S i inni przeciwko Komisji Europejskiej).*

Cel a skutek antykonkurencyjny

❑ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 stycznia 2009 r. sygn. III SK 26/08

- Praktyką ograniczającą konkurencję jest samo uzgodnienie warunków ofert, jakie mają zostać złożone do przetargu. Zakazane jest więc uzgadnianie ofert przed ich złożeniem.
- Nieistotne jest, czy stronom porozumienia uda się wpłynąć na wynik przetargu. Przedmiotem niedozwolonego uzgodnienia mogą być zarówno warunki składanych ofert, jak i krąg oferentów

Cel a skutek antykonkurencyjny

☐ Art. 6 Ustawy o ochronie konkurencji

- Zakazane są porozumienia, których **celem lub skutkiem** jest wyeliminowanie, ograniczenie lub naruszenie w inny sposób konkurencji na rynku właściwy

☐ Art. 108 ust. 1 pkt 5) PZP

- wykonawca zawarł z innymi wykonawcami **porozumienie mające na celu zakłócenie konkurencji**

Cel a skutek antykonkurencyjny

❑ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 stycznia 2009 r. sygn. III SK 26/08

- Dlatego w braku szczególnych okoliczności wynikających z kontekstu, w jakim doszło do uzgodnienia warunków udziału w przetargu, należy uznać, że ich celem jest ograniczenie konkurencji. W tych okolicznościach, wbrew zarzutom powodów, nie było potrzeby „w braku pewności co do celowego działania uczestników porozumienia naruszającego konkurencję” zbadania, czy na rynku właściwym doszło do wywołania antykonkurencyjnych skutków

Cel a skutek antykonkurencyjny

Cel	Skutek
Oceniany obiektywnie cel porozumienia	Oceniany na podstawie realnych skutków i analizy
Obiektywnie określony, niezależny od subiektywnych celów i założeń	Oceniony w okolicznościach sprawy
Niezależny od tego czy cel został wdrożony czy osiągnięty	Konieczne wykazanie ograniczenia konkurencji
Analiza rynkowa i biznesowa, ale w kontekście „celu” porozumienia	Analiza rynkowa i biznesowa, ale w kontekście „wyniku” porozumienia

Cel a skutek antykonkurencyjny

❑ Wyrok SA w Warszawie z 22.04.2015 r., VI ACa 624/14

- Cel wiązany jest najczęściej jest najczęściej, nie tyle z subiektywnym zamiarem naruszenia konkurencji, co raczej z zamiarem osiągnięcia określonych skutków, które to skutki mogą mieć antykonkurencyjny wymiar.

❑ wyrok SN z 5.12.2019 r., I NSK 1/19

- Słusznie zatem w orzecznictwie TSUE przyjmuje się, że przesłanki antykonkurencyjnego celu i antykonkurencyjnego skutku nie mają charakteru kumulatywnego, lecz alternatywny. Jeżeli ustalono, że dane porozumienie ma antykonkurencyjny cel, co do zasady nie ma potrzeby sprawdzać tego, jakie są jego skutki dla konkurencji

Nowe obszary zaistnienia zmów?

- ☐ Wymiana informacji?
- ☐ Niezmienne wątpliwości dotyczące konsorcjów?
 - Interes wspólnego podziału ryzyka vs. Interes zachowania konkurencyjności
- ☐ Inne praktyki nieuczciwej konkurencji?