Urząd Ochrony
Konkurencji i Konsumentów

Wykrywanie zmów przetargowych przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

Tomasz Dec
Dyrektor Delegatury UOKiK w Łodzi
Rafał Błażejewski
Główny specjalista Delegatura UOKiK w Łodzi

Urząd Ochrony
Konkurencji i Konsumentów

Kompetencje Prezesa UOKiK

Zmowa przetargowa w przepisach u.o.k.k.

Art. 6.

Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów
t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1714

1. **Zakazane są porozumienia, których celem lub skutkiem jest wyeliminowanie, ograniczenie lub naruszenie w inny sposób konkurencji na rynku właściwym, polegające w szczególności na:**

1) ustalaniu, bezpośrednio lub pośrednio, cen i innych warunków zakupu lub sprzedaży towarów;
2) ograniczaniu lub kontrolowaniu produkcji lub zbytu oraz postępu technicznego lub inwestycji;
3) podziale rynków zbytu lub zakupu;
4) stosowaniu w podobnych umowach z osobami trzecimi uciążliwych lub niejednolitych warunków umów, stwarzających tym osobom zróżnicowane warunki konkurencji;
5) uzależnianiu zawarcia umowy od przyjęcia lub spełnienia przez drugą stronę innego świadczenia, niemającego rzeczowego ani zwyczajowego związku z przedmiotem umowy;
6) ograniczaniu dostępu do rynku lub eliminowaniu z rynku przedsiębiorców nieobjętych porozumieniem;

ZMOWA PRZETARGOWA

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.**

2. Porozumienia, o których mowa w ust. 1, są w całości lub w odpowiedniej części nieważne, z zastrzeżeniem art. 7 i art. 8.

Przedmiot zmowy przetargowej

- przepisy u.o.k.k. zakazują dokonywania uzgodnień we wszystkich przetargach, bez względu na charakter organizatora przetargu, przedmiotu przetargu czy charakter zamówienia – publiczny czy prywatny (szczególna analiza przesłanki interesu publicznego – przet. prywatne)
- w kontekście zamówień publicznych uważa się, że zakaz zawierania zmów przetargowych dotyczy wszystkich konkurencyjnych form wyłaniania wykonawcy
- porozumienia przetargowe mogą dotyczyć również kryteriów wyboru ofert innych niż cena
- w wyroku z 14 stycznia 2009 r. (sygn. akt III SK 26/08) Sąd Najwyższy orzekł, że przedmiotem niedozwolonego porozumienia mogą być zarówno warunki składanych ofert jak i krąg oferentów (zarówno poprzez zobowiązanie się do niewzięcia udziału w przetargu, jak i zobowiązanie się do złożenia fikcyjnej oferty)
- uzgodnienia mogą być podejmowane zarówno przed przystąpieniem do przetargu, jak również w toku trwania procedury przetargowej
- porozumienie przetargowe jest zakazane per se, nawet w sytuacji, gdy nie dochodzi do wyłonienia żadnego zwycięzcy przetargu (np. unieważnienie przetargu) albo gdy zwycięzcą zostanie przedsiębiorca nieuczestniczący w zmowie
- Zmowy przetargowe a algorytmy na platformach automatyzujących wyszukiwanie i opracowanie ofert – *pros and cons*.

Postępowanie przed Prezesem UOKiK

1. **Postępowanie wyjaśniające**
   - wstępne ustalenie, czy nastąpiło naruszenie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów uzasadniające wszczęcie postępowania antymonopolowego
   - prowadzone w sprawie, brak stron
   - brak zarzutów

2. **Postępowanie antymonopolowe (tzw. właściwe)**
   - prowadzone przeciwko konkretnemu podmiotowi
   - musi zawierać zarzuty wraz z uzasadnieniem
   - kończy się wydaniem decyzji

Działania Prezesa UOKiK dotyczące zmów przetargowych w latach 2020-2025

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Liczba wszczętych postępowań antymonopolowych dotyczących zmów przetargowych	7	6	5	1	7	5
Liczba decyzji, w których stwierdzono zmowę przetargową	5	5	5	6	6	2

Branże i rynki objęte działaniami Prezesa UOKiK



Sankcje

Art. 106.

Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów
t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1714

1. **Prezes Urzędu może nałożyć na przedsiębiorcę, w drodze decyzji, karę pieniężną w wysokości nie większej niż 10% obrotu osiągniętego w roku obrotowym poprzedzającym rok nałożenia kary, jeżeli przedsiębiorca ten, choćby nieumyślnie:**

1) dopuścił się naruszenia zakazu określonego w art. 6, w zakresie niewyłączonym na podstawie art. 7 i art. 8, lub naruszenia zakazu określonego w art. 9;

2) dopuścił się naruszenia art. 101 lub art. 102 TFUE;

3) dokonał koncentracji bez uzyskania zgody Prezesa Urzędu;

3a) dopuścił się naruszenia zakazu określonego w art. 23a;

4) dopuścił się naruszenia zakazu określonego w art. 24.

10%

maksymalna wysokość kary pieniężnej

obrotu osiągniętego w roku obrotowym poprzedzającym rok nałożenia kary

Odpowiedzialność za naruszenia przedsiębiorców wywierających decydujący wpływ

- Art. 6b. W przypadku naruszenia przez przedsiębiorcę zakazów określonych w art. 6 ust. 1 lub art. 101 TFUE naruszenia dopuszcza się również przedsiębiorca wywierający decydujący wpływ na tego przedsiębiorcę (domniemywa się, że przedsiębiorca wywiera decydujący wpływ, jeżeli jego udział w kapitale bezpośredniego naruszyciela przekracza 90%).
- Art. 106c. W przypadku stwierdzenia wywierania decydującego wpływu, Prezes Urzędu może nałożyć w decyzji, łączną karę pieniężną na bezpośredniego naruszyciela i na przedsiębiorcę lub przedsiębiorców wywierających decydujący wpływ – przedsiębiorcy ponoszą solidarną odpowiedzialność za karę pieniężną.

Wykluczenie wykonawcy a działania Prezesa UOKiK

- Zgodnie z art. 108 ust. 1 pkt 5 ustawy Prawo zamówień publicznych **z postępowania o udzielenie zamówienia obligatoryjnie wyklucza się wykonawcę, który zawarł z innymi wykonawcami porozumienie mające na celu zakłócenie konkurencji,** w szczególności, jeżeli należąc do tej samej grupy kapitałowej w rozumieniu u.o.k.k., 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.
- **Taką sankcję stosuje zamawiający, a nie Prezes UOKiK. Wynika ona z mocy prawa, a nie decyzji administracyjnej.**
- Wykluczenie wykonawcy z postępowania nie stoi na przeszkodzie postawieniu zarzutów przez Prezesa UOKiK za ten sam czyn – to dwa odrębne reżimy, brak naruszenia zasady ne bis in idem.

Przestępstwo stypizowane w art. 305 kodeksu karnego

- Zmowa przetargowa jest jedynym przypadkiem porozumienia ograniczającego konkurencję, które może równocześnie stanowić przestępstwo (art. 305 kodeksu karnego)
- Prezes UOKiK może nałożyć na osobę zarządzającą karę pieniężną w wysokości do 2 mln zł za umyślne doprowadzenie do naruszenia zakazu porozumień ograniczających konkurencję. Osoby zarządzające to osoby fizyczne kierujące przedsiębiorstwem, w szczególności pełniące funkcje kierownicze lub wchodzące w skład organu zarządzającego przedsiębiorcy, mające wpływ na zachowanie rynkowe przedsiębiorcy.
- Odpowiedzialność osób zarządzających nie obejmuje jednak zmów przetargowych. Zatem w przypadku tego rodzaju porozumień tylko art. 305 k.k. przewiduje możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności indywidualnej tzw. osób zarządzających.

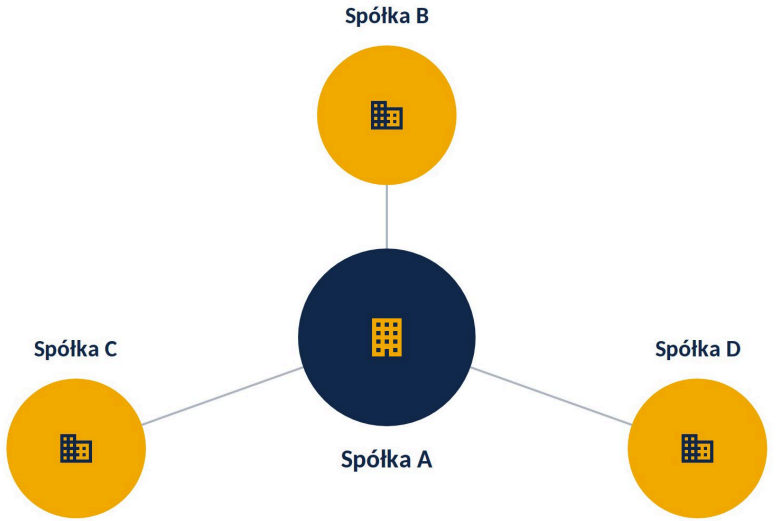
Wniosek leniency a odpowiedzialność karna

- Osoby zaangażowane w zmowę przetargową na ogół zdają sobie sprawę z jej nielegalności i będą zainteresowane jej ukryciem – z uwagi na zagrożenie odpowiedzialnością karną. Z tego względu skuteczność programu łagodzenia kar (*leniency*) jest ograniczona w przypadku uczestników zmów przetargowych.
- Ustawa implementująca Dyrektywę ECN+, która weszła w życie 20 maja 2023 r., dodała § 6 w art. 305 kodeksu karnego, zgodnie z którym nie podlega karze sprawca przestępstwa określonego w art. 305 § 1 lub 2 kodeksu karnego, który:
  - zawiadomił o fakcie jego popełnienia organ powołany do ścigania przestępstw lub organ ochrony konkurencji państwa członkowskiego UE lub Komisję Europejską; i
  - ujawnił wszystkie istotne okoliczności tego przestępstwa, zanim organ powołany do ścigania przestępstw się o nim dowiedział.
- Tym samym, tzw. wnioskodawcy leniency mogą mieć szansę na uniknięcie odpowiedzialności karnej.

Współpraca wewnątrz grupy kapitałowej – jeden organizm gospodarczy

Zgodnie z publicznoprawnymi regułami konkurencji dla stwierdzenia porozumienia ograniczającego konkurencję konieczne jest udowodnienie dokonania uzgodnień pomiędzy co najmniej dwoma przedsiębiorcami.

Odrębne z prawnego punktu widzenia podmioty np. dwie spółki - mogą w pewnych warunkach zostać uznane za jeden organizm gospodarczy, co skutkuje brakiem możliwości stwierdzenia zawarcia przez takie podmioty porozumienia ograniczającego konkurencję.



Istnienie powiązań między przedsiębiorcami należącymi do jednej grupy kapitałowej, które skutkują brakiem rzeczywistej swobody określania postępowania przedsiębiorcy na rynku powoduje, że mamy do czynienia z jednym organizmem gospodarczym.

Współpraca przedsiębiorców w ramach konsorcjum

- przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych (art. 58 ust. 1) dopuszczają możliwość złożenia przez kilku przedsiębiorców jednej, wspólnej oferty
- jeśli jednak konsorcjum utworzono bez żadnego obiektywnego uzasadnienia, a konsorcjanci mogliby skutecznie złożyć oferty samodzielnie, bez współpracy między sobą, mając realną szansę wygrania przetargu - to działanie takie może stanowić zakazane porozumienie ograniczające konkurencję
- jakkolwiek, nawet jeśli konsorcjanci mieli możliwość złożenia ofert samodzielnie, to zawarte między nimi konsorcjum można by uznać za dozwolone, kiedy powoduje zwiększenie efektywności uczestników konsorcjum
- niebezpieczeństwo znacznego ograniczenia konkurencji będzie tym większe, im większy udział jego uczestników w rynku

Decyzja Prezesa UOKiK nr RKR-4/2024

z dnia 11 października 2024 r.



Usługi wykonywania opracowań kartograficznych dla Służby Geodezyjnej i Kartograficznej

- Zmowa przetargowa zawarta przez 11 przedsiębiorców działających na krajowym rynku usług wykonywania opracowań kartograficznych dla potrzeb Służby Geodezyjnej i Kartograficznej.
- Przedsiębiorcy utworzyli konsorcjum, w ramach którego wspólnie ubiegali się o zamówienia na opracowanie cyfrowych arkuszy map tematycznych (hydrograficznych i sozologicznych).
- Po uzyskaniu zamówienia dzielili się nim między sobą — faktyczne prace prowadziła jedynie średnio ok. połowa zaangażowanych w konsorcjum przedsiębiorców.
- W ocenie Prezesa UOKiK składanie wspólnych ofert przez konsorcja o praktycznie stałym składzie zlikwidowało presję konkurencyjną, którą przedsiębiorcy mogliby na siebie wywierać, i zmniejszyło intensywność konkurencji w przetargach.
- Porozumienie trwało prawie 5 lat (kwiecień 2012 – grudzień 2016), a łączna kwota nałożonych kar przekroczyła 1 mln 777 tys. zł.

Decyzja Prezesa UOKiK nr RPZ-12/2022

z dnia 28 grudnia 2022 r.



Odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych

- Prezes UOKiK nałożył kary za zmowę przetargową na siedmiu przedsiębiorców zajmujących się m.in. odbiorem odpadów.
- Utworzone przez firmy konsorcjum służyło ograniczeniu konkurencji w zamówieniach publicznych organizowanych przez związek gmin aglomeracji poznańskiej.
- Konsorcjum 7 przedsiębiorców wzięło udział w 15 przetargach i w większości przypadków wygrywało. Po pozyskaniu zlecenia poszczególne firmy działały samodzielnie na terenie, który był przez nie obsługiwany w poprzednich latach.
- W ocenie Prezesa UOKiK o te same zlecenia firmy mogły ubiegać się oddzielnie lub zawiązując współpracę z mniejszą liczbą partnerów.
- Łączna kwota kar przekroczyła 7,2 mln zł — najwyższą, ponad 4,5 mln zł, nałożono na Remondis Sanitech Poznań.

Urząd Ochrony
Konkurencji i Konsumentów

Metody pozyskiwania dowodów przez Prezesa UOKiK

	Kontrola	Przeszukanie
Podstawa prawna	art. 105a i nast. u.o.k.k.	art. 105n i nast. oraz art. 91 u.o.k.k.
Zgoda sądu	**niewymagana** — wystarczy upoważnienie Prezesa UOKiK	**wymagana zgoda SOKiK** — sąd rozpoznaje wniosek w ciągu 72 godzin
Sposób działania	kontrolowany udostępnia dokumenty i dane na żądanie	przeszukujący przeszukują pomieszczenia i dokumenty oraz zabezpieczają dane elektroniczne — także z urządzeń prywatnych wykorzystywanych służbowo; możliwa asysta Policji
Zabezpieczenie i przeglądanie materiałów	zabezpieczenie materiałów następuje **u przedsiębiorcy**, natomiast przeglądanie zabezpieczonych elektronicznych zbiorów danych może być kontynuowane również **w Centrali Urzędu lub w delegaturze Urzędu**	
Protokół	z przebiegu kontroli i przeszukania sporządzany jest **protokół**, który otrzymuje przedsiębiorca	
Środki zaskarżenia	zażalenie do SOKiK na czynności podjęte w toku kontroli	zażalenie do SOKiK na czynności podjęte w toku przeszukania, a ponadto zażalenie na postanowienie SOKiK o zgodzie na przeszukanie
Kara za utrudnianie	za uniemożliwianie lub utrudnianie kontroli albo przeszukania Prezes UOKiK może nałożyć karę do **3% obrotu** (art. 106 ust. 2 u.o.k.k.)	
Skala działań w 2025 r. wszystkie praktyki ograniczające konkurencję, nie tylko zmowy przetargowe	**2 kontrole**, którym poddano **8 przedsiębiorców**	**8 przeszukań**, w ramach których przeszukano **37 przedsiębiorców**

Ograniczony zakres uprawnień Prezesa UOKiK

- Prezes UOKiK nie posiada uprawnień do prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych i dochodzeniowych właściwych dla organów śledczych.
- Uprawnienia, których nie posiada Prezes UOKiK:
  - legitymowanie, zatrzymywanie, przeszukiwanie osób, kontrola osobista, przymus bezpośredni
  - niejawna kontrola treści korespondencji
  - niejawne utrwalanie treści korespondencji elektronicznej;
  - niejawne utrwalanie treści rozmów
  - dokonywanie w sposób niejawny nabycia lub przejęcia albo przyjęcia lub wręczenia określonych rzeczy
  - brak dostępu do bazy PESEL

Urząd Ochrony
Konkurencji i Konsumentów

Przykłady decyzji Prezesa UOKiK dotyczących zmów przetargowych

Decyzja Prezesa UOKiK nr DOK-02/2015

z dnia 14 lipca 2015 r.



Dostawy przedmiotów zaopatrzenia mundurowego dla wojska

- 2 spółki – Vena Pro i Trawena zawarły zmowę przetargową dotyczącą 5 postępowań przetargowych (i łącznie 8 zadań) na dostawę przedmiotów zaopatrzenia mundurowego organizowanych przez Agencję Mienia Wojskowego i Jednostkę Wojskową nr 4226 w Warszawie;
- w obrębie tych postępowań oferty ww. przedsiębiorców plasowały się jako najkorzystniejsze naprzemiennie;
- mechanizm zmowy stosowany przez przedsiębiorców polegał na tym, że gdy okazywało się, że ich oferty stanowią dwie najkorzystniejsze, zwycięzca „wycofywał" swoją ofertę przykładowo poprzez odmowę podpisania umowy, nieprzedstawienie wszystkich wymaganych dokumentów, odmowę udzielenia wyjaśnień, czy odmowę przedłużenia terminu związania ofertą oraz ważności wadium, na skutek czego wygrywała druga w kolejności oferta złożona przez drugiego uczestnika porozumienia;
- w jednym z przypadków doprowadziło to do uznania za najkorzystniejszą oferty droższej od tej „wycofanej" o ponad 9 milionów złotych (ostatecznie zamawiający nie poniósł takiej straty, ponieważ unieważnił przedmiotowe postępowanie).

Decyzja Prezesa Urzędu nr RWR-5/2024

z 2 października 2024 r.



Serwis pogwarancyjny sprzętu drukującego – ZUS Oddział we Wrocławiu

- Przetarg na świadczenie usług serwisu pogwarancyjnego sprzętu drukującego w ZUS Oddział we Wrocławiu
- Porozumienie pomiędzy dwoma przedsiębiorcami: Print-Sol i Mydir.
- Print-Sol dla części nr 3 i 4 (pierwotnie przez Print-Sol wygranych) zaproponował ceny znacznie niższe od cen konkurenta, nie wykazał przy tym sposobu ich kalkulacji.
- W odpowiedzi na wezwanie Zamawiającego do przekazania stosownych wyjaśnień wskazała jedynie, iż „Wykonawca oświadcza, że cena została skalkulowana prawidłowo z założeniem zysku”.
- Ogólnikowa, krótka odpowiedź mogła stać się przyczyną odrzucenia ofert, a tym samym wyboru przez Zamawiającego ofert droższych, złożonych przez Mydir.
- W przypadku części nr 2 przetargu, Mydir, jako potencjalny zwycięzca, po wezwaniu Zamawiającego złożyła niekompletne środki dowodowe. Spółka nie przedstawiła m.in. aktualnych wyciągów z KRK dla członków zarządu, mimo że nimi dysponowała. Dokumenty te zostały ostatecznie w sposób prawidłowy przedstawione w części nr 3 i 4 przetargu (pierwotnie przez Mydir przegranych).
- Mydir nie złożyła na wezwanie Zamawiającego także oświadczenia potwierdzającego, czy środki dowodowe przedłożone w zakresie części nr 3 i 4, są adekwatne również dla części nr 2.



Decyzja Prezesa Urzędu nr RGD-12/2023

z 29 grudnia 2023 r.

- Przetargi na wykonywanie robót remontowo – budowlanych organizowane m.in. przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Gdańsku;
- Porozumienie pomiędzy trzema przedsiębiorcami;
- Fragmenty ofert konkurentów uzupełnione były tym samym charakterem pisma;
- Dołączone do ofert kosztorysy miały taki sam układ graficzny i widniał na nich ten sam numer licencji;



Decyzja Prezesa Urzędu nr RPZ-30/2014

z 17 października 2014 r.

- przetarg na świadczenie usług utrzymania dróg, podzielony na części, organizowany przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad;
- w pięciu częściach uczestnicy zajęli następujące po sobie miejsca: 1) M.D.; 2) T.M.; 3) T.D.;
- braki w ofertach zostały przez M.D. oraz T.M. uzupełnione nieprawidłowo poprzez złożenie nieaktualnych zaświadczeń z ZUS i US;
- zarówno M.D. i T.M. byli w posiadaniu prawidłowych, aktualnych zaświadczeń, ponieważ złożyli je w innym przetargu zorganizowanym przez tego samego zamawiającego.

Decyzja Prezesa Urzędu nr DOK-11/2024

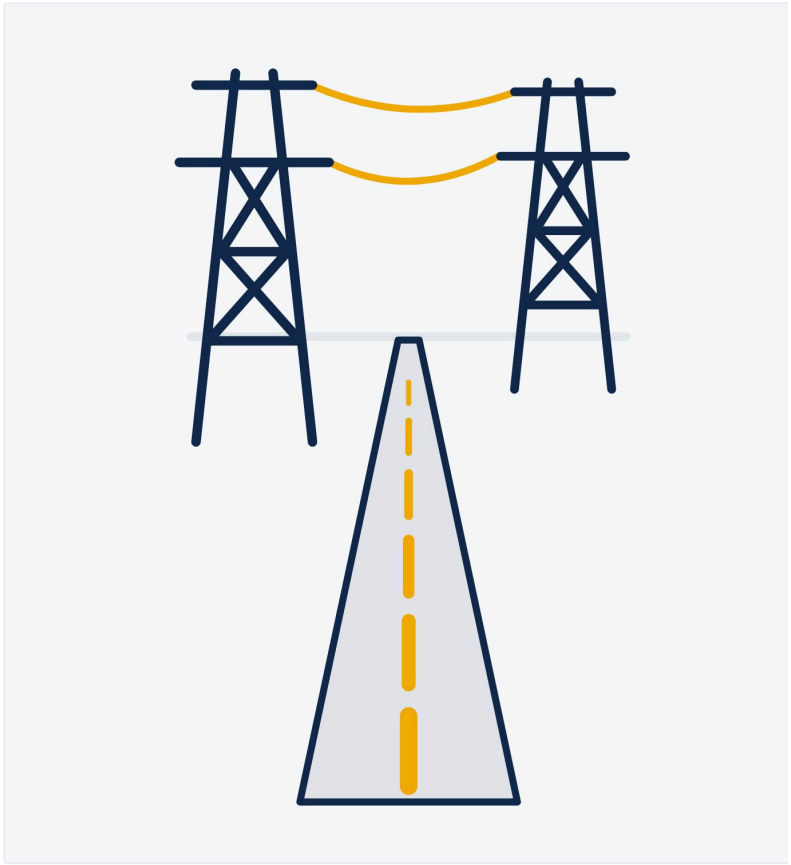
z 30 grudnia 2024 r.

- Przetarg na dostawy materiałów eksploatacyjnych do drukarek dla Polskiej Grupy SW Przedsiębiorstwa Państwowego;
- Dwóch przedsiębiorców;
- Zdecydowana większość pozycji cenowych w ofertach przedsiębiorców różniła się dokładnie o 30% lub była tożsama;

Decyzja Prezesa Urzędu nr RKR-3/2022

z 29 grudnia 2022 r.

- Przetarg na usługi drogowego transportu osób organizowane m.in. przez Miasto Kraków oraz Polregio;
- Dwóch przedsiębiorców;
- Tożsame fragmenty kosztorysów, m.in. w zakresie kosztów 1 dnia świadczenia usługi, wynagrodzeń pracowników, kosztów paliwa, zużycia paliwa itp.



Decyzja Prezesa Urzędu dotycząca przetargów na roboty budowlane – przebudowę infrastruktury sieci elektroenergetycznej

- Sprawa dotyczyła uzgadniania warunków składanych ofert lub sposobu zachowania w przetargach na roboty budowlane polegających na przebudowie infrastruktury sieci elektroenergetycznej organizowanych przez PGE Dystrybucja S.A. z siedzibą w Lublinie;
- Łącznie nałożono ponad 13,5 mln zł kar na przedsiębiorców;
- Przedsiębiorcy ustalali podczas spotkań i rozmów telefonicznych, kto będzie realizował dany przetarg (powstrzymywanie się od dokonywania postąpień w aukcjach, pozorne postąpienia);
- Alokując pomiędzy siebie poszczególne zamówienia przedsiębiorcy doprowadzili do sytuacji, w której wyznaczony przez nich zwycięzca aukcji nie musiał obawiać się postąpień konkurentów;
- Zachowanie przedsiębiorców prowadziło do wyeliminowania presji konkurencyjnej pomiędzy uczestnikami porozumienia, a co za tym idzie, uczestnicy ci mieli możliwość skutecznego zaoferowania cen wyższych, niż miałoby to miejsce w braku porozumienia.

Urząd Ochrony
Konkurencji i Konsumentów

Dziękujemy za uwagę.