

Zmowy cenowe – jak są definiowane i jak zwalczane przez prawo antymonopolowe?

Ograniczenie konkurencji na rynku

Zmowy cenowe to potoczne określenie porozumień, których celem lub skutkiem, zgodnie z przepisem art. 6 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (dalej: ustawa), 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. Natomiast pojęcie "porozumienia" zdefiniowane zostało w przepisie art. 4 pkt 5 ustawy, zgodnie z którym przez termin ten rozumie się wszelkie umowy zawierane między przedsiębiorcami, między związkami przedsiębiorców oraz między przedsiębiorcami i ich związkami albo niektóre postanowienia tych umów, uzgodnienia dokonane w jakiegokolwiek formie przez dwóch lub więcej przedsiębiorców lub ich związki oraz uchwały lub inne akty związków przedsiębiorców lub ich organów statutowych.

Zwalczanie zmów cenowych jest pożądane nie tylko z punktu widzenia interesów konsumentów, ale i przedsiębiorców, ponieważ pozwala minimalizować negatywne skutki zmów cenowych (m.in. eliminację przedsiębiorców, spadek jakości towarów, ograniczanie praw konsumenta). Stanowisko doktryny jest w tym zakresie niemalże jednolite, traktując niedozwolone porozumienia cenowe za klasyczne i najpoważniejsze ograniczenie konkurencji, ponieważ ich istotą jest uderzanie w podstawowy aspekt konkurencji - cenę¹. To bowiem ona uważana jest za jeden z podstawowych bodźców i kryteriów decyzyjnych w sferze relacji konkurencyjnych, a tym samym prawidłowego funkcjonowania rynku.

Porozumienia cenowe

Istotą porozumień cenowych jest koordynacja zachowań przedsiębiorców przez świadome wskazanie sposobu współdziałania, którego celem lub skutkiem jest ograniczenie konkurencji. Takie zachowanie przedsiębiorców pozwala na wyeliminowanie ich niepewności co do przebiegu procesów rynkowych i warunków działania konkurentów, która to niepewność jest podstawą działania konkurencji².

Przedmiotem zakazanych porozumień są ceny, przez które, zgodnie z definicją zawartą w przepisie art. 4 pkt 8 ustawy, rozumie się zarówno same ceny, jak i opłaty o charakterze cen, marże handlowe, prowizje i narzuty.

Niedozwolone jest zawieranie porozumień przez przedsiębiorców posiadających przymiot pełnej niezależności - kapitałowej, osobowej i funkcjonalnej - w stosunku do innych przedsiębiorców, a porozumienia takie powinny być zawierane na zasadzie dobrowolności.

Rodzaje porozumień cenowych

Rodzajów porozumień cenowych jest wiele, jednakże na potrzeby niniejszego artykułu opisane zostaną tylko te spotykane najczęściej. Są to porozumienia horyzontalne (np. zmowa producentów) i wertykalne (np. w pionie dystrybucyjnym), a wyróżnić można m.in.:

- bezpośrednie ustalanie cen - najprostsza technika niedozwolonego regulowania cen, w oparciu o którą uczestnicy porozumienia ustalają jedną, sztywną cenę (np. ustalenie opłaty początkowej oraz opłaty za kilometr przy przewozach taksówkowych);
- narzucanie ceny odsprzedaży - cena określana jest poprzez narzucanie ceny dystrybutorom towarów;
- narzucanie cen minimalnych - cena nie może być niższa, niż ustalona w ramach porozumienia, wskutek czego cena jest wyższa, niż mogłaby być w ramach zdrowej konkurencji;
- narzucanie cen maksymalnych - cena nie może być niższa, niż ustalona w ramach porozumienia, wskutek czego może dojść do zaniku efektywności branży i poszczególnych przedsiębiorców, a w następstwie - do ich eliminacji;
- kierunkowe ustalanie ceny - porozumienie dotyczy poszczególnych elementów składowych ceny tj. marż, rabatów, narzutów;
- porozumienie informacyjne - porozumienie polegające na wymianie informacji pomiędzy jego uczestnikami (bezpośrednio lub za pośrednictwem specjalnie utworzonego podmiotu np. stowarzyszenia), dotyczących indywidualnych wyników sprzedaży poszczególnych przedsiębiorców

(głównie w zakresie ilości sprzedanych towarów i ich cen), wskutek czego ceny stosowane przez uczestników porozumienia zaczynają osiągać zbliżony poziom.

Za niedozwolone uważa się nawet takie porozumienia, które nie zostały jeszcze zrealizowane lub gdy nie wywołały jeszcze zabronionych skutków (tzw. porozumienia pasywne).

Procedura stwierdzania porozumień cenowych - kontrola UOKiK

Organem właściwym w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów, w tym również w zakresie zwalczania niedozwolonych porozumień cenowych, jest Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (art. 29 i nast. ustawy). Prezes UOKiK wykonuje swoje obowiązki w oparciu o zaplecze organizacyjne Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w skład którego wchodzi Centrala w Warszawie oraz delegatury w Bydgoszczy, Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Poznaniu, Warszawie i we Wrocławiu.

Przepisem ustanawiającym podstawę do podjęcia przez Prezesa UOKiK środków władczych mających na celu przywrócenie konkurencji na rynku właściwym, jest art. 10 ustawy, zgodnie z którym Prezes Urzędu wydaje decyzję o uznaniu praktyki za ograniczającą konkurencję i nakazującą zaniechanie jej stosowania, jeżeli stwierdzi naruszenie zakazu określonego w art. 6 lub 9 ustawy lub art. 81 lub 82 Traktatu WE.

Postępowanie antymonopolowe

Postępowanie w przedmiocie zwalczania porozumień ograniczających konkurencję, a zatem również porozumień cenowych, wszczynane jest przez Prezesa z urzędu (art. 49 ust. 1 ustawy) i nazywane jest postępowaniem antymonopolowym w sprawach praktyk ograniczających konkurencję (Dział VI Rozdział II ustawy).

Stosowanie przepisu art. 10 ustawy może mieć miejsce jedynie po przeprowadzeniu postępowania dowodowego w ramach postępowania antymonopolowego, które wykaże, że określone zachowania przedsiębiorcy naruszają przepisy dotyczące praktyk ograniczających konkurencję³. W trakcie postępowania konieczne jest jednoznaczne udowodnienie, że zachowanie przedsiębiorcy lub przedsiębiorców spełnia przesłanki zakazu określone w przepisach art. 6 lub 9 ustawy lub 101 lub 102 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Wszczęcie postępowania antymonopolowego ma miejsce wówczas, gdy w ocenie Prezesa Urzędu zachowanie rynkowe określonego przedsiębiorcy stanowi naruszenie przepisów ustawy, zagrażając interesowi publicznemu. Informacje na temat takich zachowań Prezes Urzędu może uzyskiwać z różnych źródeł, w tym m.in. od innych organów administracji lub dzięki przeprowadzanemu z własnej inicjatywy postępowaniu wyjaśniającemu, w ramach którego może on korzystać ze stosownych uprawnień inspekcyjnych⁴.

Zawiadomienie o zmovie cenowej

Przyczynkiem do wszczęcia postępowania mogą być również informacje pochodzące od osób trzecich. Zgodnie bowiem z przepisem art. 86 ust. 1 ustawy, każdy może zgłosić Prezesowi Urzędu na piśmie zawiadomienie dotyczące podejrzenia stosowania praktyk ograniczających konkurencję wraz z uzasadnieniem.

Wniesienie zawiadomienia zostało maksymalnie odformalizowane i jedynym wymogiem zawiadomienia jest zachowanie formy pisemnej. Natomiast fakultatywnie, zgodnie z przepisem art. 86 ust. 2 ustawy, zawiadomienie, może zawierać:

- wskazanie przedsiębiorcy, któremu jest zarzucane stosowanie praktyki ograniczającej konkurencję;
- opis stanu faktycznego będącego podstawą zawiadomienia, w tym w szczególności opisanie zachowania przedsiębiorcy, którego podejrzewa się o naruszenie przepisów ustawy;
- wskazanie przepisu ustawy lub Traktatu WE, którego naruszenie zarzuca zgłaszający zawiadomienie;
- uprawdopodobnienie naruszenia przepisów ustawy lub Traktatu WE - a zatem nie jest konieczne udowadnianie naruszenia (opis, wykazanie ciągu logicznego nie jest konieczne);
- dane identyfikujące zgłaszającego zawiadomienie.

Do zawiadomienia dołącza się wszelkie dokumenty, które mogą stanowić dowód naruszenia przepisów ustawy.

Jeżeli organ uzna, że wszczęcie postępowania antymonopolowego jest zasadne, wydaje postanowienie o jego wszczęciu i zawiadamia o tym strony. Stroną, zgodnie z przepisem art. 88 ust. 1 ustawy, staje się podmiot, wobec którego zostało wszczęte postępowanie w sprawie praktyk ograniczających konkurencję. Postępowanie antymonopolowe prowadzone jest w oparciu o przepisy zawarte w Rozdziale I Działu VI ustawy, a w sprawach nieuregulowanych stosuje się przepisy ustawy Kodeks postępowania administracyjnego.

W ramach postępowania antymonopolowego organ prowadzi postępowanie dowodowe, mające na celu ustalenie stanu faktycznego, w oparciu o który wydana zostanie decyzja. Aby ustalanie stanu faktycznego było efektywne, organ dysponuje uprawnieniami inspekcyjnymi, pozwalającymi na przeprowadzenie kontroli przedsiębiorcy. Uprawnienia te przysługują zarówno samemu Prezesowi UOKiK, jak również upoważnionym przez niego pracownikom organu ochrony konkurencji państwa członkowskiego Unii Europejskiej.

Uprawnienia UOKiK

Zgodnie z art. 105b ustawy, istnieją trzy takie uprawnienia:

- prawo wstępu na grunt oraz do budynków, lokali lub innych pomieszczeń oraz środków transportu kontrolowanego;
- żądania udostępnienia akt, ksiąg, wszelkiego rodzaju dokumentów i nośników informacji związanych z przedmiotem kontroli oraz ich odpisów i wyciągów, a także sporządzania z nich notatek;
- żądania od osób, o których mowa w art. 105d ust. 1, ustnych wyjaśnień dotyczących przedmiotu kontroli.

Ponadto na podstawie przepisu art. 50 ust. 1 ustawy, przedsiębiorcy są obowiązani do przekazywania wszelkich koniecznych informacji i dokumentów na żądanie Prezesa Urzędu. Z każdym z wyżej wymienionych uprawnień skorelowany został stosowny obowiązek kontrolowanego. Stan faktyczny ustalany jest przez kontrolującego na podstawie dowodów zebranych w toku kontroli, a w szczególności dokumentów, przedmiotów, oględzin oraz ustnych lub pisemnych wyjaśnień i oświadczeń oraz innych nośników informacji⁵.

Postępowanie antymonopolowe organ kończy poprzez wydanie decyzji, w której albo nie stwierdza się nieprawidłowości albo też uznaje się określoną praktykę za ograniczającą konkurencję i nakazuje zaniechania jej stosowania. W tym ostatnim przypadku treść decyzji powinna zawierać m.in. następujące elementy:

- wskazanie interesu publicznego, stanowiącego przesłankę podjęcia interwencji przez Prezesa UOKiK;
- wskazanie odpowiedniej podstawy prawnej;
- rozważenie, czy praktyka narusza zakazy uregulowane w przepisach art. 6 lub 9 ustawy, bądź art. 81 lub 82 TWE.

Treść decyzji powinna wskazywać również, na czym polegało ograniczenie porozumienia cenowe i w jaki sposób wpływało ono na konkurencję. Wydając decyzję na podstawie art. 10 ustawy, Prezes UOKiK może również nałożyć karę pieniężną, o czym poniżej.

Kary pieniężne

Ustawa w sposób kompleksowy reguluje zarówno procedurę ustalania niedozwolonych porozumień cenowych, jak również tryb i charakter penalizowania tego rodzaju zachowań.

Podstawową kompetencją Prezesa UOKiK w tym w zakresie, jest nakazanie zaniechania stosowania danego porozumienia. Ponadto Prezes, na podstawie przepisu art. 106 i nast. ustawy, może nakładać na przedsiębiorców różnego rodzaju kary pieniężne:

- z tytułu naruszenia przepisów prawa materialnego - tj. za złamanie zakazu praktyk ograniczających konkurencję, w tym również z tytułu zawierania niedozwolonych porozumień cenowych; tego rodzaju kara może być nałożona w wysokości nie większej niż 10% przychodu osiągniętego w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary;
- z tytułu naruszenia przepisów proceduralnych - za utrudnianie postępowania poprzez podawanie nieprawdziwych informacji, nieudzielanie informacji, udzielanie informacji wprowadzających w błąd, brak współdziałania w kontroli, nieuzasadnioną odmowę zeznań; tego rodzaju kara może być nałożona w wysokości stanowiącej równowartość do 50 mln euro;
- z tytułu niewykonania orzeczeń wydawanych w związku z rozpoznawaniem sprawy antymonopolowej⁶ - tego rodzaju kara może być nałożona w wysokości stanowiącej równowartość do 10 000 euro za każdy dzień zwłoki w wykonaniu decyzji.

Podkreślić również należy, iż na podstawie przepisu art. 108 ustawy, kary z powyższych tytułów mogą być nakładane również na osoby pełniące funkcje kierownicze lub wchodzące w skład organów zarządzających danego przedsiębiorcy, w wysokości do pięćdziesięciokrotności przeciętnego wynagrodzenia.

Podstawa prawna:

Ustawa z dn. 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów - Dz.U. z 2007 r. Nr 50, poz. 331.
Rozporządzenie Komisji (WE) z dn. 7.04.2004 r. - Dz.Urz. UE z 2004 r. L 123, Nr 773.
Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dn. 9.05.2008 r. - Dz.Urz. UE z 2008 r. C 115.
Ustawa z dn. 14.06.1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego - Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071.

Przypisy

1. T. Skoczny, Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz, Beck 2009
 2. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 5 października 2005 r., sygn. akt VI ACa 1146/04
 3. C. Banasiński, E. Piontek, Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz. Warszawa 2009
 4. K. Kohutek, Piśmiennictwo: Praktyczne wyjaśnienia oraz wzory umów i pism. Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis - LexPolonica, 1773974
 5. K. Kohutek, Piśmiennictwo: Praktyczne wyjaśnienia oraz wzory umów i pism. Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis - LexPolonica, 1783381
 6. T. Skoczny, Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz, Warszawa 2009
- winien bowiem mieć świadomość, że podejmuje się działań o charakterze antykonkurencyjnym.