



PREZES
URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
TOMASZ CHRÓSTNY

Kraków, 11 października 2024 r.

RKR.410.1.2020.MŻ.PP

DECYZJA NR RKR - 4/2024

I. Na podstawie art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2024 r. poz. 594 i 1237) Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów **uznaje za praktykę ograniczającą konkurencję** na krajowym rynku usług wykonywania opracowań kartograficznych dla potrzeb Służby Geodezyjnej i Kartograficznej i naruszającą zakaz, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 7 tej ustawy, zawarcie pomiędzy:

- 1) Geokart–International sp. z o.o. z siedzibą w Rzeszowie;
- 2) Okręgowe Przedsiębiorstwo Geodezyjno-Kartograficzne sp. z o.o. z siedzibą w Koszalinie;
- 3) Okręgowe Przedsiębiorstwo Geodezyjno-Kartograficznym sp. z o.o. z siedzibą w Olsztynie;
- 4) Okręgowe Przedsiębiorstwo Geodezyjno-Kartograficzne w Krakowie sp. z o.o. z siedzibą w Krakowie;
- 5) OPEGIEKA sp. z o.o. z siedzibą w Elblągu;
- 6) OPGK Rzeszów S.A. z siedzibą w Rzeszowie;
- 7) Polkart sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie;
- 8) Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowo-Usługowe Gepol sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu;
- 9) Wielkopolskie Przedsiębiorstwo Geodezyjno-Kartograficzne Geomat sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu;
- 10) Zakład Usług Geodezyjnych i Kartograficznych Pryzmat sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie;
- 11) Ludmiła Pietrzak prowadzącą działalność gospodarczą w Warszawie pod firmą InterTIM Pietrzak Ludmiła;

porozumienia w rozumieniu art. 4 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, polegającego na uzgodnieniu wspólnego ustalania warunków udziału w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego na usługę opracowania arkuszy map tematycznych.

II. Na podstawie art. 106 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2024 r. poz. 594 i 1237) Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z tytułu naruszenia zakazu, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 7 tej ustawy, w sposób, o którym mowa w pkt. I. sentencji niniejszej decyzji, nakłada na:

- 1) Geokart–International sp. z o.o. z siedzibą w Rzeszowie karę pieniężną w wysokości 328 357,26 zł (słownie: trzysta dwadzieścia osiem tysięcy trzysta pięćdziesiąt siedem złotych 26/100), płatną do budżetu państwa;
- 2) Okręgowe Przedsiębiorstwo Geodezyjno-Kartograficzne sp. z o.o. z siedzibą w Koszalinie karę pieniężną w wysokości 101 089,84 zł (słownie: sto jeden tysięcy osiemdziesiąt dziewięć złotych 84/100), płatną do budżetu państwa;
- 3) Okręgowe Przedsiębiorstwo Geodezyjno-Kartograficznym sp. z o.o. z siedzibą w Olsztynie karę pieniężną w wysokości 105 191,30 zł (słownie: sto pięć tysięcy sto dziewięćdziesiąt jeden złotych 30/100), płatną do budżetu państwa;
- 4) Okręgowe Przedsiębiorstwo Geodezyjno-Kartograficzne w Krakowie sp. z o.o. z siedzibą w Krakowie karę pieniężną w wysokości 89 428,72 zł (słownie: osiemdziesiąt dziewięć tysięcy czterysta dwadzieścia osiem złotych 72/100), płatną do budżetu państwa;
- 5) OPEGIEKA sp. z o.o. z siedzibą w Elblągu karę pieniężną w wysokości 319 824,67 zł (słownie: trzysta dziewiętnaście tysięcy osiemset dwadzieścia cztery złote 67/100), płatną do budżetu państwa;
- 6) OPGK Rzeszów S.A. z siedzibą w Rzeszowie karę pieniężną w wysokości 337 244,58 zł (słownie: trzysta trzydzieści siedem tysięcy dwieście czterdzieści cztery złote 58/100), płatną do budżetu państwa;
- 7) Polkart sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie karę pieniężną w wysokości 43 480,00 zł (słownie: czterdzieści trzy tysiące czterysta osiemdziesiąt złotych 00/100), płatną do budżetu państwa;
- 8) Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowo-Usługowe Gepol sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu karę pieniężną w wysokości 65 047,10 zł (słownie: sześćdziesiąt pięć tysięcy czterdzieści siedem złotych 10/100), płatną do budżetu państwa;
- 9) Wielkopolskie Przedsiębiorstwo Geodezyjno-Kartograficzne Geomat sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu karę pieniężną w wysokości 96 993,89 zł (słownie: dziewięćdziesiąt sześć tysięcy dziewięćset dziewięćdziesiąt trzy złote 89/100), płatną do budżetu państwa;
- 10) Zakład Usług Geodezyjnych i Kartograficznych Pryzmat sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie karę pieniężną w wysokości 183 633,00 zł (słownie: sto osiemdziesiąt trzy tysiące sześćset trzydzieści trzy złote 00/100), płatną do budżetu państwa;
- 11) Ludmiłą Pietrzak prowadzącą działalność gospodarczą w Warszawie pod firmą InterTIM Pietrzak Ludmiła karę pieniężną w wysokości 106 746,12 zł (słownie: sto sześć tysięcy siedemset czterdzieści sześć złotych 12/100), płatną do budżetu państwa.



III. Na podstawie art. 77 ust. 1 oraz art. 80 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2024 r. poz. 594 i 1237) oraz na podstawie art. 263 § 1 i art. 264 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 572) w związku z art. 83 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów obciąża:

- 1) Geokart–International sp. z o.o. z siedzibą w Rzeszowie kosztami postępowania administracyjnego w wysokości 103,90 zł (słownie: sto trzy złote 90/100);
- 2) Okręgowe Przedsiębiorstwo Geodezyjno-Kartograficzne sp. z o.o. z siedzibą w Koszalinie kosztami postępowania administracyjnego w wysokości w wysokości 104,50 zł (słownie: sto cztery złote 50/100);
- 3) Okręgowe Przedsiębiorstwo Geodezyjno-Kartograficzne sp. z o.o. z siedzibą w Olsztynie kosztami postępowania administracyjnego w wysokości 102,10 zł (słownie: sto dwa złote 10/100);
- 4) Okręgowe Przedsiębiorstwo Geodezyjno-Kartograficzne w Krakowie sp. z o.o. z siedzibą w Krakowie kosztami postępowania administracyjnego w wysokości 89,70 zł (słownie: osiemdziesiąt dziewięć złotych 70/100);
- 5) OPEGIEKA sp. z o.o. z siedzibą w Elblągu kosztami postępowania administracyjnego w wysokości 92,50 zł (słownie: dziewięćdziesiąt dwa złote 50/100);
- 6) OPGK Rzeszów S.A. z siedzibą w Rzeszowie kosztami postępowania administracyjnego w wysokości 96,20 zł (słownie: dziewięćdziesiąt sześć złotych 20/100);
- 7) Polkart sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie kosztami postępowania administracyjnego w wysokości 106,80 zł (słownie: sto sześć złotych 80/100);
- 8) Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowo-Usługowe Gepol sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu kosztami postępowania administracyjnego w wysokości 81,30 zł (słownie: osiemdziesiąt jeden złotych 30/100);
- 9) Wielkopolskie Przedsiębiorstwo Geodezyjno-Kartograficzne Geomat sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu kosztami postępowania administracyjnego w wysokości 89,70 zł (słownie: osiemdziesiąt dziewięć złotych 70/100);
- 10) Zakład Usług Geodezyjnych i Kartograficznych Pryzmat sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie kosztami postępowania administracyjnego w wysokości 111,20 zł (słownie: sto jednaście złotych 20/100);
- 11) Ludmiłę Pietrzak prowadzącą działalność gospodarczą w Warszawie pod firmą InterTIM Pietrzak Ludmiła kosztami postępowania administracyjnego w wysokości 108,10 zł (słownie: sto osiem złotych 10/100);

i zobowiązuje do uiszczenia tych kosztów na rzecz Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w terminie 14 dni od daty uprawomocnienia się decyzji.

UZASADNIENIE

1. USTALENIA FAKTYCZNE

1.1 Przedmiot postępowania

- (1) Analizując sygnały otrzymane od instytucji publicznych będących zamawiającymi w przetargach na usługi geodezyjno-kartograficzne Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: „**Prezes Urzędu**”) dostrzegł możliwość występowania antykonkurencyjnych zachowań uczestników przetargów na tego rodzaju usługi. W związku z tym Prezes Urzędu przeprowadził postępowanie wyjaśniające o sygnaturze RKR.400.4.18.MŻ, które miało na celu wstępne ustalenie, czy tworzenie przez przedsiębiorców konsorcjów w celu wspólnego ubiegania się o zamówienia na opracowanie cyfrowych arkuszy map tematycznych (hydrograficznych i sozologicznych) udzielane w postępowaniach przetargowych przez instytucje publiczne może naruszać przepisy ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2024 r. poz. 594 i 1237; dalej: „**ustawa okik**”).
- (2) Na podstawie dokonanych ustaleń w dniu 20 grudnia 2020 r. postanowieniem nr RKR-70/2020 Prezes Urzędu wszczął niniejsze postępowanie antymonopolowe i pismami z 29 grudnia 2020 r. zawiadomił o tym fakcie jego strony.
- (3) W dniu 10 kwietnia 2024 r. Prezes Urzędu, zgodnie z określoną w art. 9 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.; dalej: „**k.p.a.**”) zasadą informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania, skierował do stron postępowania antymonopolowego dokument zawierający szczegółowe uzasadnienie zarzutów w niniejszej sprawie (dalej: „**SUZ**”). W SUZ przedstawiony został ustalony w postępowaniu stan faktyczny oraz zaprezentowana została jego wstępna ocena prawna. Ponadto w SUZ wskazane zostały okoliczności mające wpływ na wysokość kar pieniężnych. Jednocześnie strony postępowania zostały poinformowane o możliwości przedstawienia swojego stanowiska w odpowiedzi na SUZ. Z możliwości przedstawienia stanowiska skorzystały wszystkie, z wyjątkiem **Polkart**, strony postępowania.
- (4) Pismami z dnia 16 września 2024 r. Prezes Urzędu zawiadomił strony postępowania o zakończeniu gromadzenia materiału dowodowego. Geomat, OPGK Rzeszów i OPGK Kraków zapoznały się aktami sprawy.
- (5) Jednocześnie Prezes Urzędu wskazuje, że w toku postępowania, w dniu 20 maja 2023 r., weszła w życie ustawa z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r. poz. 852). Zgodnie z art. 13 tej ustawy do spraw, w których postępowanie wszczęto przed jej dniem wejścia w życie stosuje się przepisy dotychczasowe. W tym stanie rzeczy, mając na uwadze, że postępowanie w niniejszej sprawie zostało wszczęte przed dniem wejścia w życie

powyższej ustawy, podstawę rozstrzygnięcia Prezesa Urzędu stanowiąc będą przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w brzmieniu obowiązującym przed ww. nowelizacją.

1.2 Strony postępowania

(6) Stronami przeprowadzonego postępowania antymonopolowego są:

- 1) Geokart–International sp. z o.o. z siedzibą w Rzeszowie, dalej także: „**Geokart**”. Przedsiębiorca został zarejestrowany w rejestrze przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego w dniu 17 sierpnia 2001 r. pod numerem 0000036577. W rejestrze jako przeważający przedmiot działalności przedsiębiorcy wskazana jest „Działalność w zakresie inżynierii i związane z nią doradztwo techniczne (PKD 71,12,Z)”;
- 2) Okręgowe Przedsiębiorstwo Geodezyjno-Kartograficzne sp. z o.o. z siedzibą w Koszalinie, dalej także: „**OPGK Koszalin**”. Przedsiębiorca został zarejestrowany w rejestrze przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego w dniu 8 sierpnia 2001 r. pod numerem 0000030983. W rejestrze jako przeważający przedmiot działalności przedsiębiorcy wskazana jest „Działalność w zakresie inżynierii i związane z nią doradztwo techniczne (PKD 71,12,Z)”;
- 3) Okręgowe Przedsiębiorstwo Geodezyjno-Kartograficzne sp. z o.o. z siedzibą w Olsztynie, dalej także: „**OPGK Olsztyn**”. Przedsiębiorca został zarejestrowany w rejestrze przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego w dniu 25 czerwca 2001 r. pod numerem 0000021832. W rejestrze jako przeważający przedmiot działalności przedsiębiorcy wskazana jest „Działalność w zakresie inżynierii i związane z nią doradztwo techniczne (PKD 71,12,Z)”;
- 4) Okręgowe Przedsiębiorstwo Geodezyjno-Kartograficzne w Krakowie sp. z o.o. z siedzibą w Krakowie, dalej także: „**OPGK Kraków**”. Przedsiębiorca został zarejestrowany w rejestrze przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego w dniu 4 października 2001 r. pod numerem 0000049622. W rejestrze jako przeważający przedmiot działalności przedsiębiorcy wskazana jest „Działalność w zakresie inżynierii i związane z nią doradztwo techniczne (PKD 71,12,Z)”;
- 5) OPEGIEKA sp. z o.o. z siedzibą w Elblągu, dalej także: „**OPEGIEKA**”. Przedsiębiorca został zarejestrowany w rejestrze przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego w dniu 21 kwietnia 2004 r. pod numerem 0000190471. W rejestrze przeważający przedmiot działalności przedsiębiorcy określony jest jako: „Badania naukowe i prace rozwojowe (PKD 72, 19, Z.)”;
- 6) OPGK Rzeszów S.A. z siedzibą w Rzeszowie, dalej także: „**OPGK Rzeszów**”. Przedsiębiorca został zarejestrowany w rejestrze przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego w dniu 25 października 2001 r. pod numerem 0000055072. W rejestrze przeważający przedmiot działalności przedsiębiorcy określony jest jako: „Prowadzenie działalności produkcyjnej i usługowej z zakresu geodezji i kartografii, gospodarki gruntami, fotogrametrii i topografii (PKD 71, 12, Z.)”;

- 7) Polkart sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, dalej także: „**Polkart**”. Przedsiębiorca został zarejestrowany w rejestrze przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego w dniu 13 listopada 2003 r. pod numerem 0000179136. W rejestrze przeważający przedmiot działalności przedsiębiorcy nie został określony, natomiast spośród pozostałych działalności przedsiębiorcy na pierwszym miejscu wskazana jest: „Działalność w zakresie inżynierii i związane z nią doradztwo techniczne (PKD 71,12,Z)”;
- 8) Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowo-Usługowe Gepol sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu, dalej także: „**Gepol**”. Przedsiębiorca został zarejestrowany w rejestrze przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego w dniu 3 listopada 2003 r. pod numerem 0000175958. W rejestrze przeważający przedmiot działalności przedsiębiorcy nie został określony, natomiast spośród pozostałych działalności przedsiębiorcy na pierwszym miejscu wskazana jest: „Działalność w zakresie inżynierii i związane z nią doradztwo techniczne (PKD 71,12,Z)”;
- 9) Wielkopolskie Przedsiębiorstwo Geodezyjno-Kartograficzne Geomat sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu, dalej także: „**Geomat**”. Przedsiębiorca został zarejestrowany w rejestrze przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego w dniu 31 sierpnia 2001 r. pod numerem 0000039226. W rejestrze przeważający przedmiot działalności przedsiębiorcy został określony jako „Wynajem i zarządzanie nieruchomościami własnymi lub dzierżawionymi (PKD 68, 20, Z) natomiast spośród pozostałej działalności przedsiębiorcy wymieniona jest również m.in. „Działalność w zakresie inżynierii i związane z nią doradztwo techniczne (PKD 71,12,Z)”;
- 10) Zakład Usług Geodezyjnych i Kartograficznych Pryzmat sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie, dalej także: „**Pryzmat**”. Przedsiębiorca został zarejestrowany w rejestrze przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego w dniu 27 kwietnia 2001 r. pod numerem 0000009984. W rejestrze jako przeważający przedmiot działalności przedsiębiorcy wskazana jest „Działalność w zakresie inżynierii i związane z nią doradztwo techniczne (PKD 71,12,Z)”;
- 11) Ludmiła Pietrzak prowadząca działalność gospodarczą w Warszawie pod firmą InterTIM Pietrzak Ludmiła, dalej także: „**InterTIM**”. W świetle wpisów w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej przedsiębiorca rozpoczął działalność w dniu 16 października 1995 r. Przeważający przedmiot działalności przedsiębiorcy stanowi „Działalność w zakresie inżynierii i związane z nią doradztwo techniczne (PKD 71,12,Z)”.
- (7) W decyzji stosowane są również następujące skróty firm przedsiębiorców, którzy nie są stronami postępowania, natomiast są wymieniani przy opisie stanu faktycznego:
- 1) „Pryzmat Zenon Kulesza” dla przedsiębiorcy prowadzącego działalność pod firmą Zakład Usług Geodezyjnych i Kartograficznych Pryzmat Zenon Kulesza w Częstochowie. Pryzmat Zenon Kulesza oraz **Pryzmat** są powiązane osobą Zenona Kuleszy, prowadzącego działalność gospodarczą na podstawie wpisu w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej



oraz będącego większościovym współlnikiem i osobą wchodzącą skład jednoosobowego zarządu **Pryzmat**, wchodząc razem w skład grupy kapitałowej w rozumieniu art. 4 pkt 14 ustawy okik,

- 2) „MGGP” dla MGGP S.A. z siedzibą w Tarnowie. MGGP wraz z 10 stronami postępowania (bez **Polkart**) wchodziła w skład konsorcjów uczestniczących w przetargach w 2015 i 2016 roku.
- (8) W latach 2010-2016 przedsiębiorcy będący stronami niniejszego postępowania¹ wspólnie ubiegali się o zamówienia publiczne na usługi opracowania map tematycznych - hydrograficznych oraz sozologicznych. W ramach opisu stanu faktycznego omówione zostaną zarówno przetargi, w których przedsiębiorcy występowali wspólnie, w ramach zakwestionowanych działań (tj. z lat 2012-2016), jak i niektóre inne przetargi stanowiące materiał porównawczy przy ocenie zachowań przedsiębiorców, z okresu poprzedzającego zakwestionowane zachowania (tj. z lat 2010-2011).

1.3 Zamówienia publiczne na usługi geodezyjno-kartograficzne

- (9) Opracowania geodezyjno-kartograficzne i czynności geodezyjne odgrywają istotną rolę dla gospodarki nieruchomościami, planowania przestrzennego, projektowania i realizacji budownictwa przemysłowego, mieszkaniowego, komunalnego, gospodarki leśnej, wodnej i ochrony środowiska. Obejmują opracowanie i zakładanie podstawowych osnów geodezyjnych, pomiary grawimetryczne i magnetyczne. Do czynności geodezyjnych należy również prowadzenie ewidencji gruntów (założenie, modernizacja, wprowadzenie systemu informatycznego), rozgraniczanie nieruchomości, a także prowadzenie klasyfikacji gleboznawczej, zakładanie i aktualizacja katastru uzbrojenia terenu. Opracowania geodezyjno-kartograficzne polegają także na sporządzaniu, aktualizacji i reprodukcji map topograficznych, mapy zasadniczej, oraz map tematycznych.
- (10) Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2023 r., poz. 1752, z późn. zm., dalej: „**ustawa pgik**”) realizacja polityki państwa w zakresie geodezji i kartografii oraz organizowanie i finansowanie prac geodezyjnych i kartograficznych, w tym pomiarów geodezyjnych i opracowań kartograficznych, wydawanie urzędowych map i atlasów terytorium Polski, prowadzenie państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, sporządzanie m.in. map tematycznych kraju – należy do zadań Służby Geodezyjnej i Kartograficznej (art. 7 ustawy pgik).
- (11) Służbę Geodezyjną i Kartograficzną stanowią (art. 6-6a ustawy pgik):
- Główny Geodeta Kraju, wykonujący swoje zadania przy pomocy Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii (dalej: „**GUGiK**”),
 - wojewodowie wykonujący zadania przy pomocy wojewódzkich inspektorów nadzoru geodezyjnego i kartograficznego jako kierowników inspekcji geodezyjnej i kartograficznej, wchodzącej w skład zespolonej administracji rządowej w województwie,

¹ W dalszej części przy odniesieniach do przedsiębiorców użyte zostały formy językowe (odmiana) takie jak dla słów „spółka/firma”, bez względu na brzmienie firm przedsiębiorców czy zdefiniowanych dla nich skrótów.

- marszałkowie województw wykonujący zadania przy pomocy geodetów województw wchodzących w skład urzędów marszałkowskich,
 - starostowie wykonujący zadania przy pomocy geodetów powiatowych wchodzących w skład starostw powiatowych.
- (12) Wykonywanie i udostępnianie kartograficznych opracowań tematycznych należy do zadań Głównego Geodety Kraju, a dla obszarów województw - marszałków województw (art. 7a pkt 14 lit. e, art. 7c ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy pgik). Stosownie do rozporządzenia² wydanego na podstawie art. 9a ustawy pgik Główny Geodeta Kraju wykonuje i udostępnia m.in. tematyczne opracowania w postaci cyfrowych map hydrograficznych i sozologicznych. Stosownie do art. 7c ust. 2 ustawy pgik wykonywanie kartograficznych opracowań tematycznych przez marszałków województw następuje w uzgodnieniu z Głównym Geodetą Kraju.
- (13) Mapy tematyczne eksponują określony element środowiska lub dziedziny życia społeczno-gospodarczego. Należą do nich m.in.:
- mapy hydrograficzne, przedstawiające w szczególności stan i warunki obiegu wody w powiązaniu ze środowiskiem przyrodniczym oraz przepuszczalność gruntów, głębokość występowania pierwszego poziomu wód podziemnych, rozmieszczenie wód powierzchniowych i zjawisk hydrograficznych, z uwzględnieniem obiektów gospodarki wodnej,
 - mapy sozologiczne, przedstawiające w szczególności stan środowiska przyrodniczego oraz przyczyny, a także skutki negatywnych i pozytywnych przemian zachodzących w środowisku pod wpływem różnego rodzaju procesów, w tym przede wszystkim procesów antropogenicznych, oraz sposoby ochrony naturalnych wartości środowiska.
- (14) GUGiK publikuje m.in. wytyczne techniczne dotyczące opracowań kartograficznych, w tym wytyczne które miały zastosowanie do wykonania map hydrograficznych i sozologicznych, będących przedmiotem omawianych zamówień.
- (15) Zamawiający, jako podmioty należące do sektora finansów publicznych i wydatkujące środki publiczne, prowadzili postępowania przetargowe w trybie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2004 Nr 19 poz. 177, z późn. zm. – dalej: „ustawa pzp”), zastąpionej z dniem 1 stycznia 2021 r. przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych z dnia 11 września 2019 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 2019).

1.4 Przetargi na wykonanie map tematycznych w latach 2010-2016

- (16) Opis i ocena zachowań przedsiębiorców w niniejszej decyzji została dokonana na podstawie przetargów na wykonanie map hydrograficznych i sozologicznych przeprowadzonych w latach 2010-2016 przez

² Rozporządzenie z dnia 3 października 2011 r. Rady Ministrów w sprawie rodzajów kartograficznych opracowań tematycznych i specjalnych (Dz.U. z 2011 r. Nr 222, poz. 1328)



Województwa: Warmińsko-Mazurskie, Mazowieckie, Kujawsko-Pomorskie, Pomorskie, Świętokrzyskie oraz GUGiK. Wartości wyrażone w kwotach podane zostały tylko w ujęciu brutto, to jest z uwzględnieniem podatku od towarów i usług, kwoty występujące w materiałach źródłowych w ujęciu netto zostały sprowadzone do ujęcia brutto poprzez przeliczenie przy zastosowaniu odpowiedniej dla danego okresu stawki podatku. W odniesieniu do kwoty jaką zamawiający przeznaczył na sfinansowanie zamówienia używane jest również określenie „budżet zamawiającego”. Umowy o realizację zamówienia będącego przedmiotem przetargu, zawierane przez zamawiającego z wyłonionym wykonawcą (w tym z konsorcjum) są określane jako „umowa z zamawiającym”. Umowy konsorcjum zawierane pomiędzy sobą przez przedsiębiorców składających wspólnie ofertę są określane dalej jako „umowa konsorcjum”, oraz „umowa wykonawcza” – w odniesieniu do umowy uszczegóławiającej postanowienia umowy zawartej pomiędzy uczestnikami konsorcjum, w tym co do podziału prac i wynagrodzenia pomiędzy uczestników. Umowy na mocy których uczestnik konsorcjum podzlecał wykonanie przydzielonych mu prac innemu uczestnikowi lub wykonawcy spoza konsorcjum, określane są jako „umowa o podwykonawstwo”. Dowody dotyczące ustaleń wskazane są pod poszczególnymi akapitami w nawiasach kwadratowych poprzez odniesienie do numerów kart akt administracyjnych postępowania, w formacie: [k. nr ...: rodzaj dokumentu].

1.4.1 Przetargi organizowane przez Województwo Warmińsko-Mazurskie

- (17) Województwo Warmińsko-Mazurskie w latach 2010-2015 corocznie udzielało jednego zamówienia na opracowanie map hydrograficznych. W 2010 roku było to 28 arkuszy, w 2011 roku 10 arkuszy, w 2012 roku 10 arkuszy, w 2013 roku 11 arkuszy, w 2014 roku pierwotnie 10 arkuszy, a po unieważnieniu pierwszego przetargu - 8 arkuszy, natomiast w 2015 r. - 8 arkuszy.

1.4.1.1 Przetarg nieograniczony, postępowanie zn. ZP.333/PN/23/2010

- (18) Podstawowe informacje o przetargu:
- przedmiot zamówienia – „Opracowanie **28 arkuszy** mapy hydrograficznej w wersji analogowej i numerycznej wraz z drukiem i foliowaniem oraz stworzenie spójnej tematycznej bazy danych przestrzennych dla obszaru opracowania i istniejących arkuszy sąsiednich”;
 - wartość zamówienia – 976 000,00 zł;
 - budżet zamawiającego – 1 100 000,00 zł;
 - termin składania ofert – 4 sierpnia 2010 r.;
 - termin wykonania zamówienia – 180 dni od dnia zawarcia umowy.
- (19) W przetargu zostały złożone **trzy oferty**, przez następujących wykonawców:
- 1) konsorcjum: **OPGK Rzeszów** (lider), **Polkart**, **Geokart** – na kwotę 1 195 600,00 zł;
 - 2) **Gepol** – na kwotę 785 680,00 zł;



3) konsorcjum: **InterTIM** (lider), **OPGK Koszalin** - na kwotę 614 800,00 zł.

- (20) Wykonawca, który złożył najtańszą ofertę (konsorcjum **InterTIM** i **OPGK Koszalin**) nie złożył w wyznaczonym terminie żądanych przez zamawiającego wyjaśnień dotyczących ustalenia, czy oferta zawiera rażąco niską cenę, dlatego jego oferta została odrzucona. Zamawiający wybrał następnie ofertę **Gepol**, jako kolejną najkorzystniejszą i temu wykonawcy zostało udzielone zamówienie. Umowa została zawarta 31 sierpnia 2010 r. Średnia cena za arkusz wybranej oferty (785 680,00 zł : 28) wynosiła 28 060,00 zł. Cena wybranej oferty ustalona była na poziomie 80,5 % budżetu zamawiającego.

[k. nr 8325-8345: protokół postępowania]

1.4.1.2 Przetarg nieograniczony, postępowanie zn. ZP.272.1.16.2011

- (21) Podstawowe informacje o przetargu:

- przedmiot zamówienia – „Opracowanie **10 arkuszy** mapy hydrograficznej w wersji analogowej i numerycznej wraz z drukiem i foliowaniem oraz stworzenie spójnej tematycznej bazy danych przestrzennych dla obszaru opracowania i istniejących arkuszy sąsiednich”;
- wartość zamówienia – 356 700,00 zł;
- budżet zamawiającego – 380 000,00 zł;
- termin składania ofert – 23 maja 2011 r.;
- termin wykonania – 180 dni od dnia zawarcia umowy.

- (22) W przetargu zostały złożone trzy oferty, przez następujących przedsiębiorców:

- 1) **Pryzmat** – na kwotę 179 500,00 zł,
- 2) konsorcjum: **Geomat** (lider), **OPEGIEKA**, **OPGK Olsztyn**, **OPGK Koszalin** – na kwotę 307 500,00 zł,
- 3) konsorcjum: **Gepol** (lider), **Polkart**, **OPGK Rzeszów** - na kwotę 315 495,00 zł.

- (23) Zamawiający wybrał ofertę **Pryzmat** jako najkorzystniejszą, i temu wykonawcy zostało udzielone zamówienie. Umowa została zawarta 20 czerwca 2011 r. Średnia cena za arkusz wybranej oferty (179 500,00 zł : 10) wynosiła 17 950,00 zł. Cena wybranej oferty ustalona była na poziomie 47,2 % budżetu zamawiającego.

[k. nr 8557-8565: protokół postępowania]

1.4.1.3 Przetarg nieograniczony, postępowanie zn. ZP.272.1.17.2012

- (24) Podstawowe informacje o przetargu:

- przedmiot zamówienia – „Opracowanie **10 arkuszy** mapy hydrograficznej w wersji analogowej i numerycznej wraz z drukiem i foliowaniem oraz stworzenie spójnej tematycznej bazy danych przestrzennych dla obszaru opracowania i istniejących arkuszy sąsiednich”;

- wartość zamówienia – 270 600,00 zł;
- budżet zamawiającego – 275 000,00 zł;
- termin składania ofert – 23 kwietnia 2012 r.;
- termin wykonania – 180 dni od dnia zawarcia umowy.

(25) W przetargu zostały złożone dwie oferty, przez następujących przedsiębiorców:

- 1) Pryzmat Zenon Kulesza – na kwotę 227 550,00 zł;
- 2) **konsorcjum 11 firm**, w składzie : **Geokart, OPGK Koszalin, OPGK Olsztyn, OPGK Kraków, OPEGIEKA, OPGK Rzeszów, Polkart, Gepol, Geomat, Pryzmat** [lider], **InterTIM** – na kwotę 268 140,00 zł

(26) Zamawiający dokonał wyboru oferty Pryzmat Zenon Kulesza. Wybrany wykonawca zrezygnował z zawarcia umowy, informując zamawiającego, że jest to podyktowane błędną kalkulacją cenową, w której pominął niektóre składniki cenotwórcze, oraz zaistnieniem w międzyczasie okoliczności wymagających od jego przedsiębiorstwa większego zaangażowania zasobów ludzkich w realizację już zawartych kontraktów. Wobec powyższego zamawiający wybrał drugą ofertę, droższą o 40 590 zł, złożoną przez konsorcjum reprezentowane przez Zenona Kuleszę, który był większościowym udziałowcem i jedynym członkiem zarządu **Pryzmat** – lidera konsorcjum, a także osobą upoważnioną do reprezentowania konsorcjum w postępowaniu na mocy pełnomocnictw udzielonych przez jego uczestników. Umowa została zawarta 22 maja 2012 r. Średnia cena za arkusz wybranej oferty (268 140,00 zł : 10) wynosiła 26 814,00 zł. Cena wybranej oferty ustalona była na poziomie 97,5 % budżetu zamawiającego.

[k. nr 8760-8770: protokół postępowania]
 [k. nr 8800: rezygnacja wykonawcy]
 [k. nr 8845-8849: oświadczenie, odpis z KRS]

(27) Szczegółowy sposób wykonania przedmiotu zamówienia w umowie z zamawiającym został określony poprzez odesłanie do specyfikacji technicznej stanowiącej załącznik do specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Natomiast zakres prac do wykonania został określony poprzez wskazanie godeł arkuszy map przewidzianych do wykonania. Umowa zawiera w tym zakresie m.in. następujące postanowienia (w § 1):

2. *Wykonawca przyjmuje do wykonania następujące prace, będące przedmiotem umowy: Opracowanie 10 arkuszy mapy hydrograficznej w wersji analogowej i numerycznej wraz z drukiem i foliowaniem oraz stworzenie spójnej tematycznej bazy danych przestrzennych dla obszaru opracowania i istniejących arkuszy sąsiednich.*
3. *Godła arkuszy map przewidzianych do wykonania:*
N-34-66-B, N-34-67-A, N-34-66-D, N-34-67-C, N-34-78-B, N-34-79-A, N-34-78-D, N-34-79-C, N-34-90-B, N-34-91-A, zostały graficznie przedstawione na załączonym do SIWZ „Zasięg



przestrzenny opracowania map Hydrograficznych w Województwie Warmińsko-Mazurskim” – załącznik nr 1j do SIWZ.”

[k. nr 95: s. 2 umowy z zamawiającym]

- (28) W umowie konsorcjum z 22 kwietnia 2012 r. jego uczestnicy ustalili m.in. że podział prac pomiędzy nimi zostanie dokonany w umowie wykonawczej, a także, że każdy z członków konsorcjum przeprowadza we własnym zakresie kontrolę prawidłowości wykonanych przez siebie prac przed wydaniem ich zamawiającemu.
- (29) Umowa konsorcjum ustanawiała dla jego członków „zasadę wyłączności” polegającą na zakazie wchodzenia w jakiegokolwiek relacje z innymi podmiotami zainteresowanymi udziałem w przetargu. Umowa zawierała w tym zakresie następujące postanowienia:

§ 7 Wylączość

- 1. Strony zobowiązują się w czasie obowiązywania niniejszej Umowy do zachowania zasady wyłączności w zakresie uczestnictwa w Przetargu, przygotowania Oferty i realizacji Kontraktu. Przez zasadę wyłączności należy rozumieć zakaz zawierania jakichkolwiek porozumień, umów, prowadzenia negocjacji, składania ofert oraz dokonywania jakichkolwiek innych czynności faktycznych lub prawnych, które prowadzić będą, lub mogą prowadzić do naruszenia zobowiązań wynikających z niniejszej umowy, w tym również zakaz wchodzenia w jakiegokolwiek związku z innymi podmiotami zainteresowanymi udziałem w przetargu w zakresie bezpośrednio lub pośrednio związanym z przetargiem, w szczególności nie zawrzeć umowy z innym podmiotem, jeżeli umowa z nim zawarta pozostawałaby w sprzeczności z postanowieniem niniejszej umowy.*
- 2. Zasada wyłączności oznacza również zakaz wykonywania na rzecz innego podmiotu jakichkolwiek czynności i zadań, które umożliwiałyby lub ułatwiałyby temu podmiotowi prace nad realizacją Oferty lub też udział w Przetargu lub innym postępowaniu związanym pośrednio lub bezpośrednio z Przetargiem.*
- 3. Ograniczenia, o których mowa w §7 ust. 1 i 2 nie dotyczą sytuacji, gdy podejmowanie określonych działań następuje za zgodą Konsorcjum, lub w celu zabezpieczenia interesu Uczestników Konsorcjum.*

[k. nr 2754: s. 7 umowy konsorcjum]

- (30) Podział przedmiotu zamówienia pomiędzy uczestników konsorcjum określony był poprzez wskazanie w umowie wykonawczej arkuszy map, których opracowanie należało do danego uczestnika. Umowa zawierała w tym zakresie m.in. następujące postanowienia:

§ 2

PODZIAŁ PRZEDMIOTU ZAMÓWIENIA ORAZ WYNAGRODZENIE

- 1. W ramach realizacji zamówienia ustala się szczegółowy podział prac:*
 - a) Pryzmat zobowiązuje się wykonać prace dla 2 arkuszy N-34-90-B i N-34-91-A,*

- b) Geokart zobowiązuje się wykonać prace dla 2 arkuszy N-34-78-D i N-34-79-C,
- c) InterTim zobowiązuje się wykonać prace dla 2 arkuszy N-34-66-B i N-34-66-D,
- d) Geomat zobowiązuje się wykonać prace dla 2 arkuszy N-34-78-B i N-34-79-A,
- e) Gepol zobowiązuje się wykonać prace dla 2 arkuszy N-34-67-A i N-34-67-C.

[k. nr 2758: s. 3 umowy wykonawczej]

- (31) W świetle powyższych informacji rzeczywisty podział prac pomiędzy uczestnikami konsorcjum przedstawiał się następująco (tabela 1):

Tabela 1. Podział prac między uczestnikami zwycięskiego konsorcjum w przetargu zn. ZP.272.1.17.2012

uczestnik konsorcjum	liczba arkuszy przydzielonych uczestnikowi
Geokart	2
OPGK Koszalin	0
OPGK Olsztyn	0
OPGK Kraków	0
OPEGIEKA Elbląg	0
OPGK Rzeszów	0
Polkart	0
Gepol	2
Geomat	2
Pryzmat [lider]	2
InterTIM	2
razem:	10

[oprac. własne UOKiK]

1.4.1.4 Przetarg nieograniczony, postępowanie zn. ZP.272.1.21.2013

- (32) Podstawowe informacje o przetargu:
- przedmiot zamówienia – „Opracowanie **11 arkuszy** mapy hydrograficznej w wersji analogowej i numerycznej wraz z drukiem i foliowaniem oraz stworzenie spójnej tematycznej bazy danych przestrzennych dla obszaru opracowania i istniejących arkuszy sąsiednich”;
 - wartość szacunkowa – 246 000 zł;
 - budżet zamawiającego – 230 000 zł;
 - termin składania ofert – 19 kwietnia 2013 r.;
 - termin wykonania – 180 dni od dnia zawarcia umowy.

(33) W przetargu została złożona **jedna oferta**, przez **konsorcjum 11 firm**, w składzie: **Geokart** (lider), **OPGK Koszalin**, **OPGK Olsztyn**, **OPGK Kraków**, **OPEGIEKA**, **OPGK Rzeszów**, **Polkart**, **Gepol**, **Geomat**, **Pryzmat**, **InterTIM** – na kwotę 244 770,00 zł.

(34) Zamawiający wybrał złożoną przez konsorcjum ofertę i udzielił mu zamówienia. Umowa z zamawiającym została zawarta 17 maja 2013 r. Średnia cena za arkusz wybranej oferty (246 000,00 zł : 11) wynosiła 22 251,82 zł. Cena wybranej oferty ustalona została na poziomie 106,4 % budżetu zamawiającego (oraz 99,5 % wartości szacunkowej zamówienia).

[k. nr 8944-8953: protokół postępowania]

(35) Szczegółowy sposób wykonania przedmiotu zamówienia w umowie z zamawiającym został określony poprzez odesłanie do specyfikacji technicznej stanowiącej załącznik do specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Natomiast zakres prac do wykonania został określony poprzez wskazanie godeł arkuszy map przewidzianych do wykonania. Umowa zawierała w tym zakresie m.in. następujące postanowienia (w § 1):

2. Wykonawca przyjmuje do wykonania następujące prace, będące przedmiotem umowy:

Opracowanie 11 arkuszy mapy hydrograficznej w wersji analogowej i numerycznej wraz z drukiem i foliowaniem oraz stworzenie spójnej tematycznej bazy danych przestrzennych dla obszaru opracowanie i istniejących arkuszy sąsiednich.

3. Godła arkuszy map przewidzianych do wykonania:

N-34-54-D, N-34-55-C, N-34-55-D, N-34-67-B, N-34-67-D, N-34-68-A, N-34-68-C, N-34-79-B, N-34-79-D, N-34-80-A, N-34-91-B.

zostały graficznie przedstawione na załączonym do SIWZ szkicu „Zasięg Przestrzenny Opracowania Map Hydrograficznych w Województwie Warmińsko-Mazurskim” – załącznik nr 9.

[k. nr 164: s. 2 umowy z zamawiającym]

(36) Umowa konsorcjum została zawarta 11 kwietnia 2013 r. Podział przedmiotu zamówienia pomiędzy uczestników konsorcjum określony był poprzez wskazanie w umowie wykonawczej arkuszy map, których opracowanie należało do danego uczestnika, wraz ze współczynnikami określającymi wagę danego arkusza, odzwierciedlającą stopień trudności i pracochłonności arkusza, uwzględniany przy rozliczeniu wynagrodzenia. Określenie podziału prac było uzupełnione schematem ilustrującym wzajemne położenie poszczególnych arkuszy, zawierających oznaczenie godła danego arkusza oraz wskazanie wykonawcy któremu przydzielono jego wykonanie. Umowa zawierała w tym zakresie m.in. następujące postanowienia:

§ 2

PODZIAŁ PRZEDMIOTU ZAMÓWIENIA ORAZ WYNAGRODZENIE

1. W ramach realizacji zamówienia ustala się szczegółowy podział prac:



- a) Geokart zobowiązuje się wykonać pracę dla 2 arkuszy N-34-54-D i N-34-55-C, z łącznym współczynnikiem obu arkuszy 0,7
- b) OPGK Rzeszów zobowiązuje się wykonać prace dla 1 arkusza N-34-67-B, ze współczynnikiem 0,9 wraz z uzupełnieniem N-34-55-D
- c) OPGK Koszalin zobowiązuje się wykonać prace dla 1 arkusza N-34-68-A, ze współczynnikiem 1,0
- d) Gepol zobowiązuje się wykonać prace dla 1 arkusza N-34-67-D, ze współczynnikiem 1,1
- e) OPGK Olsztyn zobowiązuje się wykonać prace dla 1 arkusza N-34-68-C, ze współczynnikiem 1,0
- f) Pryzmat zobowiązuje się wykonać prace dla 1 arkusza N-34-79-B, ze współczynnikiem 1,1
- g) OPEGIEKA Elbląg zobowiązuje się wykonać prace dla 1 arkusza N-34-80-A, ze współczynnikiem 1,0
- h) OPGK Kraków zobowiązuje się wykonać prace dla 1 arkusza N-34-79-D, ze współczynnikiem 1,0
- i) Geomat zobowiązuje się wykonać prace dla 1 arkusza N-34-91-B, ze współczynnikiem 0,9

[k. nr 180: s. 3 umowy wykonawczej]

- (37) Umowa konsorcjum ustanawiała dla jego członków „zasadę wyłączności” polegającą na zakazie wchodzenia w jakiegokolwiek relacje z innymi podmiotami zainteresowanymi udziałem w przetargu. Umowa konsorcjum zawierała w tym zakresie postanowienia tożsame z przytoczonymi w akapicie (29).

[k. nr 175: s. 7 umowy konsorcjum]

- (38) **OPGK Koszalin** podzleciła **Gepol** wykonanie **całości** przydzielonych jej prac przy realizacji tego zamówienia. Umowa o podwykonawstwo została zawarta 11 kwietnia 2013 r. Wynagrodzenie podwykonawcy ustalone zostało w wysokości odpowiadającej **100 %** wynagrodzenia, jakie miał otrzymać wykonawca. Umowa o podwykonawstwo przewidywała m.in. że odbiór prac przez wykonawcę od podwykonawcy będzie miał charakter wyłącznie potwierdzający przyjęcie stosownej dokumentacji geodezyjno-kartograficznej, natomiast kontrola i ocena należytego wykonania prac przez podwykonawcę nastąpi w ramach odbioru prac bezpośrednio przez głównego zamawiającego (tj. Województwo) oraz przez powołaną przez niego w tym celu komisję. W zakresie sposobu wykonania przedmiotu umowy, umowa o podwykonawstwo w całości odsyłała do umowy z zamawiającym oraz umowy wykonawczej, określała także, że podwykonawca jest zobowiązany ponieść całość kosztów związanych z realizacją przedmiotu umowy. Umowa o podwykonawstwo zawierała w tym zakresie m.in. następujące postanowienia:

- § 1. *Wykonawca oświadcza, iż na podstawie umowy z (głównym zamawiającym) w ramach umowy konsorcjum z dnia 11 kwietnia 2013 otrzymał do wykonania usługi: „Opracowanie 11 arkuszy mapy hydrograficznej (...). Prace będące przedmiotem powyższej umowy, przypadające Wykonawcy, tj. arkusz N-34-68-A Wykonawca zleca do wykonania Podwykonawcy, który zobowiązuje się do wykonania tej części prac zgodnie z zapisami niniejszej umowy, umowy z Zamawiającym i umowy Konsorcjum.*

- § 3. *Odbiór prac wykonanych przez Podwykonawcę i sporządzony z niego protokół, będzie miał charakter wyłącznie potwierdzający przyjęcie stosownej dokumentacji geodezyjno-kartograficznej, natomiast kontrola i ocena należytego wykonania prac przez Podwykonawcę nastąpi w trybie opisanym w § 4.*
- § 4 *ust. 1. Prace powierzone do realizacji Podwykonawcy zostaną przekazane, w trybie ustalonym z Zamawiającym, do odbioru przez wskazaną przez niego Komisję, która dokona stosownej kontroli i sporządzi właściwy protokół.*
- § 5 *ust. 2. Rozliczenie Podwykonawcy za wykonanie przedmiotu umowy nastąpi na podstawie faktury VAT po protokolarnym odbiorze przez Zamawiającego prac zleconych Podwykonawcy oraz zrealizowaniu postanowień Komisji, dotyczących prac wykonanych przez Podwykonawcę, zawartych w protokole odbioru prac, po otrzymaniu przez Wykonawcę należnego mu wynagrodzenia z tytułu umowy zawartej z Zamawiającym.*

[k. nr 526-528: s. 1-3 umowy o podwykonawstwo]

(39) **OPGK Olsztyn** w dniu 17 maja 2013 r. zawarła z **Gepol** umowę o podwykonawstwo **całości prac** przydzielonych jej przy realizacji tego zamówienia. Wynagrodzenie podwykonawcy zostało ustalone w wysokości odpowiadającej ok. **91 %** wynagrodzenia ustalonego dla wykonawcy. Umowa o podwykonawstwo przewidywała udział komisji powołanej przez głównego zamawiającego (Województwo) w odbiorze prac wykonanych przez podwykonawcę, a sposób wykonania przedmiotu zamówienia był określony poprzez bezpośrednie odesłanie do opisu przedmiotu zamówienia określonego w umowie z zamawiającym. Umowa o podwykonawstwo zawierała w tym zakresie m.in. następujące postanowienia:

- § 4 *ust. 2 – Zamawiający/Główny Zamawiający jest w każdym czasie uprawniony do przeglądania dziennika robót, kontrolowania postępu i jakości robót oraz wpisywania swoich uwag i zaleceń wiążących Wykonawcę (w tym przypadku chodzi o podwykonawcę);*
- § 5 *ust. 1 zd. drugie – Protokół odbioru bez zastrzeżeń Zamawiający może wystawić po otrzymaniu od Głównego Zamawiającego pozytywnego protokołu odbioru prac podpisanego przez Komisję odbioru. Zamawiający zawiadomi niezwłocznie Wykonawcę o otrzymaniu od Głównego Zamawiającego protokołu odbioru.*
- § 5 *ust. 3 – Zamawiający odmówi odebrania etapu umowy, jeżeli takie będzie postanowienie Komisji zawarte w protokole odbioru przekazanym przez Głównego Zamawiającego.*
- § 6 *ust. 2. – Odbioru przedmiotu umowy dokona Komisja w terminie przez siebie wyznaczonym.*

[k. nr 844-852: umowa o podwykonawstwo]

(40) **OPEGIEKA** podzleciła wykonanie **całości** przydzielonych jej prac **Geomat**, za kwotę odpowiadającą **100 %** wynagrodzenia jakie zostało jej przyznane w związku z realizacją tego zamówienia.

[k. nr 1381: pismo **OPEGIEKA** z 28 sierpnia 2018 r.]



[k. nr 1426-1429: faktury wykonawcy i podwykonawcy]

- (41) **OPGK Rzeszów** umową o podwykonawstwo z dnia 3 czerwca 2013 r. podzleciła **Gepol** wykonanie **całości** prac przydzielonych jej w związku z realizacją tego zamówienia. Kwota wynagrodzenia podwykonawcy ustalona została w wysokości odpowiadającej ok. **90 %** wynagrodzenia wykonawcy.

[k. nr 1729-1739: umowa o podwykonawstwo, faktury wykonawcy i podwykonawcy]

- (42) W świetle powyższych informacji rzeczywisty, tj. z uwzględnieniem podwykonawstwa, podział prac pomiędzy uczestnikami konsorcjum przy realizacji tego zamówienia, przedstawiał się następująco (tabela 2).

Tabela 2. Podział prac między uczestnikami zwycięskiego konsorcjum w przetargu zn. ZP.272.1.21.2013

uczestnik	liczba arkuszy		
	przydzielonych uczestnikowi	podzleconych przez uczestnika, podwykonawca	faktycznie opracowanych przez uczestnika
Geokart [lider]	2		2
OPGK Koszalin	1	1, Gepol	0
OPGK Olsztyn	1	1, Gepol	0
OPGK Kraków	1		1
OPEGIEKA	1	1, Geomat	0
OPGK Rzeszów	2	2, Gepol	0
Polkart	0		0
Gepol	1		5
Geomat	1		2
Pryzmat	1		1
InterTIM	0		0
razem:	11	5	11

[oprac. własne UOKiK]

1.4.1.5 Przetarg nieograniczony, postępowanie zn. ZP.272.1.57.2014

- (43) Podstawowe informacje o przetargu:

- przedmiot zamówienia – „Opracowanie **10 arkuszy** mapy hydrograficznej w wersji analogowej i numerycznej wraz z drukiem i foliowaniem oraz stworzenie spójnej tematycznej bazy danych przestrzennych dla obszaru opracowania i istniejących arkuszy sąsiednich”;
- wartość szacunkowa – 238 620,00 zł;

- budżet zamawiającego – 240 000,00 zł;
- termin składania ofert – 28 maja 2014 r.

(44) W przetargu została złożona **jedna oferta**, przez **konsorcjum 11 firm**, w składzie: **Geokart** (lider), **OPGK Koszalin**, **OPGK Olsztyn**, **OPGK Kraków**, **OPEGIEKA**, **OPGK Rzeszów**, **Polkart**, **Gepol**, **Geomat**, **Pryzmat**, **InterTIM** – na kwotę 317 340,00 zł.

(45) Zamawiający unieważnił postępowanie ze względu na to, że cena najtańszej oferty przekroczyła kwotę przeznaczoną przez niego na sfinansowanie zamówienia. Średnia cena za arkusz w złożonej ofercie (317 340,00 zł : 10) wynosiła 31 734,00 zł. Cena złożonej oferty ustalona została na poziomie 132,2 % budżetu zamawiającego.

[k. nr 11366-11374: protokół postępowania]

1.4.1.6 Przetarg nieograniczony, postępowanie zn. ZP.272.1.85.2014

(46) Podstawowe informacje o przetargu:

- przedmiot zamówienia – „Opracowanie **8 arkuszy** mapy hydrograficznej w wersji analogowej i numerycznej wraz z drukiem i foliowaniem oraz stworzenie spójnej tematycznej bazy danych przestrzennych dla obszaru opracowania i istniejących arkuszy sąsiednich”;
- wartość szacunkowa - 238 620 zł;
- budżet zamawiającego - 239 000 zł;
- termin składania ofert – 11 lipca 2014 r.;
- termin wykonania - 120 dni od dnia zawarcia umowy.

(47) W przetargu została złożona **jedna oferta**, przez **konsorcjum 11 firm**, w składzie: **Geokart** (lider), **OPGK Koszalin**, **OPGK Olsztyn**, **OPGK Kraków**, **OPEGIEKA**, **OPGK Rzeszów**, **Polkart**, **Gepol**, **Geomat**, **Pryzmat**, **InterTIM** – na kwotę 239 850,00 zł.

(48) Zamawiający wybrał złożoną przez konsorcjum ofertę i udzielił mu zamówienia. Umowa z zamawiającym została zawarta 6 sierpnia 2014 r. Średnia cena za arkusz wybranej oferty (239 850 zł : 8) wynosiła 29 981,25 zł. Cena wybranej oferty ustalona była na poziomie 100,4 % budżetu zamawiającego i 100,5 % wartości szacunkowej zamówienia.

[k. nr 9112-9121: protokół postępowania]

(49) Zakres przedmiotu zamówienia w umowie z zamawiającym określony był przez wskazanie arkuszy map do wykonania. Umowa zawiera w tym zakresie m.in. następujące postanowienia (w §1):

2. Wykonawca przyjmuje do wykonania następujące prace, będące przedmiotem umowy:

Opracowanie 8 arkuszy mapy hydrograficznej w wersji analogowej i numerycznej wraz z drukiem i foliowaniem oraz stworzenie spójnej tematycznej bazy danych przestrzennych dla obszaru opracowania i istniejących arkuszy sąsiednich.

3. *Godła arkuszy map przewidzianych do wykonania:*

N-34-68-B, N-34-68-D, N-34-80-B, N-34-80-C, N-34-80-D, N-34-92-A, N-34-92-B, N-34-69-A

- zostały graficznie przedstawione na załączonym do SIWZ szkicu „Zasięg Przestrzenny Opracowania Map Hydrograficznych w Województwie Warmińsko-Mazurskim” (załącznik nr 9)

[k. nr 298: s. 2 umowy z zamawiającym]

- (50) Umowa konsorcjum z dnia 4 lipca 2014 r. ustanawiała dla jego członków „zasadę wyłączności” polegającą na zakazie wchodzenia w jakiegokolwiek relacje z innymi podmiotami zainteresowanymi udziałem w przetargu. Umowa zawierała w tym zakresie postanowienia tożsame z przytoczonymi w akapicie (29).

[k. nr 311: s. 7 umowy konsorcjum]

- (51) Podział przedmiotu zamówienia pomiędzy uczestników konsorcjum określony był poprzez wskazanie w umowie wykonawczej arkuszy map, których opracowanie należało do danego uczestnika. Umowa zawierała w tym zakresie m.in. następujące postanowienia:

2.

PODZIAŁ PRZEDMIOTU ZAMÓWIENIA ORAZ WYNAGRODZENIE

1. W ramach realizacji zamówienia ustala się szczegółowy podział prac:

- a) Geokart zobowiązuje się wykonać prace dla 1 arkusza N-34-80-C, ze współczynnikiem 1,1*
- b) Pryzmat zobowiązuje się wykonać prace dla 1 arkusza N-34-80-B, ze współczynnikiem 0,9*
- c) Gepol zobowiązuje się wykonać prace dla 1 arkusza N-34-92-A, ze współczynnikiem 1,0*
- d) Polkart zobowiązuje się wykonać prace dla 1 arkusza N-34-80-D, ze współczynnikiem 1,0*
- e) OPGK Rzeszów zobowiązuje się wykonać prace dla 1 arkusza N-34-92-B, ze współczynnikiem 1,0*
- f) OPGK Olsztyn zobowiązuje się wykonać prace dla 1 arkusza N-34-68-D, ze współczynnikiem 1,1*
- g) OPEGIEKA Elbląg zobowiązuje się wykonać prace dla 1 arkusza N-34-68-B, ze współczynnikiem 1,0*
- h) InterTIM zobowiązuje się wykonać prace dla 1 arkusza N-34-69-A, ze współczynnikiem 0,9*

[k. nr 315-316: s. 2-3 umowy wykonawczej]

- (52) **OPGK Olsztyn** zleciła **Polkart** podwykonawstwo **całości** prac przydzielonych jej w ramach realizacji tego zamówienia, wynagrodzenie podwykonawcy zostało określone w kwocie odpowiadającej **100 %** wysokości wynagrodzenia ustalonego dla wykonawcy.

[k. nr 1002-1007: umowa o podwykonawstwo, faktury wykonawcy i podwykonawcy]

- (53) **OPGK Rzeszów** umową o podwykonawstwo z dnia 6 sierpnia 2014 r. zleciła **Gepol** wykonanie **całości** prac przydzielonych jej w ramach konsorcjum. Wynagrodzenie podwykonawcy zostało ustalone w wysokości odpowiadającej **90 %** wynagrodzenia ustalonego wykonawcy.

[k. nr 1788-1798: umowa o podwykonawstwo, faktury wykonawcy i podwykonawcy]

- (54) W świetle powyższych informacji rzeczywisty, tj. z uwzględnieniem podwykonawstwa, podział prac pomiędzy uczestnikami konsorcjum przy realizacji tego zamówienia, przedstawiał się następująco (tabela 3).

Tabela 3. Podział prac między uczestnikami zwycięskiego konsorcjum w przetargu zn. ZP.272.1.85.2014

uczestnik	liczba arkuszy		
	przydzielonych uczestnikowi	podzleconych przez uczestnika, podwykonawca	faktycznie opracowanych przez uczestnika
Geokart [lider]	1		1
OPGK Koszalin	0		0
OPGK Olsztyn	1	1, Polkart	0
OPGK Kraków	0		0
OPEGIEKA	1		1
OPGK Rzeszów	1	1, Gepol	0
Polkart	1		2
Gepol	1		2
Geomat	0		0
Pryzmat	1		1
InterTIM	1		1
razem:	8	2	8

[oprac. własne UOKiK]

1.4.1.7 Przetarg nieograniczony, postępowanie zn. ZP.272.1.29.2015

- (55) Podstawowe informacje o przetargu:
- przedmiot zamówienia – „Opracowanie **8 arkuszy** mapy hydrograficznej w wersji analogowej i numerycznej wraz z drukiem i foliowaniem oraz stworzenie spójnej tematycznej bazy danych przestrzennych dla obszaru opracowania i istniejących arkuszy sąsiednich”;
 - wartość szacunkowa – 239 850 zł;
 - budżet zamawiającego – 240 000 zł;
 - termin składania ofert – 28 kwietnia 2015 r.;
 - termin wykonania – 120 dni od dnia zawarcia umowy.

(56) W przetargu została złożona **jedna oferta**, przez **konsorcjum 11 firm**, w składzie: **Geokart** (lider), **OPGK Koszalin**, **OPGK Olsztyn**, **OPGK Kraków**, **OPEGIEKA**, **OPGK Rzeszów**, **Polkart**, **Gepol**, **Geomat**, **Pryzmat**, **InterTIM**, na kwotę - 239 850,00 zł

(57) Zamawiający wybrał złożoną ofertę i udzielił konsorcjum zamówienia, umowa z zamawiającym została zawarta 25 maja 2015 r. Średnia cena arkusza w wybranej ofercie (239 850 zł : 8) wynosiła 29 981,25 zł. Cena złożonej oferty ustalona była na poziomie 99,9 % budżetu zamawiającego i 100,0 % wartości szacunkowej zamówienia.

[k. nr 9283-9293: protokół zamówienia]

[k. nr: 357-363: umowa z zamawiającym]

(58) Zakres przedmiotu zamówienia w umowie z zamawiającym określony był przez wskazanie arkuszy map do wykonania. Umowa zawierała w tym zakresie m.in. następujące postanowienia (w §1):

2. Wykonawca przyjmuje do wykonania następujące prace, będące przedmiotem umowy:

Opracowanie 8 arkuszy mapy hydrograficznej w wersji analogowej i numerycznej wraz z drukiem i foliowaniem oraz stworzenie spójnej tematycznej bazy danych przestrzennych dla obszaru opracowania i istniejących arkuszy sąsiednich.

3. Godła arkuszy map przewidzianych do wykonania:

N-34-69-B, N-34-69-C, N-34-69-D, N-34-81-A, N-34-81-B, N-34-81-C, N-34-81-D, N-34-93-A

- zostały graficznie przedstawione na załączonym do SIWZ szkicu „Zasięg Przestrzenny Opracowania Map Hydrograficznych w Województwie Warmińsko-Mazurskim” (załącznik nr 9).

[k. nr 358, s. 2 umowy z zamawiającym]

(59) Umowa konsorcjum z dnia 20 kwietnia 2015 r. ustanawiała dla jego członków „zasadę wyłączności” polegającą na zakazie wchodzenia w jakiegokolwiek relacje z innymi podmiotami zainteresowanymi udziałem w przetargu. Umowa zawierała w tym zakresie postanowienia tożsame z przytoczonymi w akapicie (29).

[k. nr 364-372: umowa konsorcjum]

(60) Podział przedmiotu zamówienia pomiędzy uczestników konsorcjum określony był poprzez wskazanie w umowie wykonawczej arkuszy map, których opracowanie należało do danego uczestnika, wraz ze współczynnikami określającymi wagę danego arkusza, odzwierciedlającą stopień trudności i pracochłonności arkusza, uwzględniany przy rozliczeniu wynagrodzenia. Umowa zawierała w tym zakresie m.in. następujące postanowienia:

2.

PODZIAŁ PRZEDMIOTU ZAMÓWIENIA ORAZ WYNAGRODZENIE

1. W ramach realizacji zamówienia ustala się szczegółowy podział prac:

a) Geokart zobowiązuje się wykonać prace dla 1 arkusza N-34-93-A, ze współczynnikiem 0,96

b) Pryzmat zobowiązuje się wykonać prace dla 1 arkusza N-34-69-C, ze współczynnikiem 0,96

- c) Geomat zobowiązuje się wykonać prace dla 1 arkusza N-34-69-B, ze współczynnikiem 0,92
- d) OPGK Rzeszów zobowiązuje się wykonać prace dla 1 arkusza N-34-81-C, ze współczynnikiem 0,92
- e) OPGK Olsztyn zobowiązuje się wykonać prace dla 1 arkusza N-34-81-B, ze współczynnikiem 1,02
- f) OPGK Kraków zobowiązuje się wykonać prace dla 1 arkusza N-34-69-D, ze współczynnikiem 1,02
- g) OPGK Koszalin zobowiązuje się wykonać prace dla 1 arkusza N-34-81-D, ze współczynnikiem 1,12
- h) Gepol zobowiązuje się wykonać prace dla 1 arkusza N-34-81-A, ze współczynnikiem 1,02.”

[k. nr 374-375: s. 2-3 umowy wykonawczej]

- (61) **OPGK Koszalin** umową o podwykonawstwo zawartą 25 kwietnia 2015 r. zleciła **Gepol** całość prac przydzielonych jej do realizacji w ramach tego konsorcjum. Wynagrodzenie podwykonawcy zostało określone w wysokości odpowiadającej **95 %** wynagrodzenia ustalonego w ramach konsorcjum dla wykonawcy. Umowa o podwykonawstwo przewidywała m.in. że odbiór prac przez wykonawcę od podwykonawcy będzie miał charakter wyłącznie potwierdzający przyjęcie stosownej dokumentacji geodezyjno-kartograficznej, natomiast kontrola i ocena należytego wykonania prac przez podwykonawcę nastąpi w ramach odbioru prac bezpośrednio przez zamawiającego oraz przez powołaną przez niego w tym celu komisję. Umowa o podwykonawstwo w całości odsyłała do umowy z zamawiającym oraz umowy wykonawczej co do sposobu wykonania jej przedmiotu i określała również, że podwykonawca jest zobowiązany ponieść całość związanych z tym kosztów.

[k. nr 661-669: umowa o podwykonawstwo, faktury wykonawcy i podwykonawcy]

- (62) **OPGK Olsztyn** umową z dnia 1 czerwca 2015 r. zleciła **Gepol** podwykonawstwo całości prac przydzielonych jej w ramach konsorcjum, za wynagrodzenie w wysokości stanowiącej **95 %** przydzielonego jej wynagrodzenia.

[k. nr 1031-1036: umowa o podwykonawstwo, faktury]

- (63) **OPGK Rzeszów** umową o podwykonawstwo z dnia 26 maja 2015 r. podzleciła **Gepol** wykonanie całości przydzielonych jej w ramach konsorcjum prac. Wynagrodzenie podwykonawcy zostało ustalone na kwotę odpowiadającą **90 %** wynagrodzenia przyznanego wykonawcy.

[k. nr 1940-1950: umowa o podwykonawstwo, faktury wykonawcy i podwykonawcy]

- (64) W świetle powyższych informacji faktyczny, tj. z uwzględnieniem podwykonawstwa, podział prac pomiędzy uczestnikami konsorcjum przy realizacji tego zamówienia, przedstawiał się następująco (tabela 4).



Tabela 4. Podział prac między uczestnikami zwycięskiego konsorcjum w przetargu zn. ZP.272.1.29.2015

uczestnik	liczba arkuszy		
	przydzielonych uczestnikowi	podzleconych przez uczestnika, podwykonawca	faktycznie opracowanych przez uczestnika
Geokart [lider]	1		1
OPGK Koszalin	1	1, Gepol	0
OPGK Olsztyn	1	1, Gepol	0
OPGK Kraków	1		1
OPEGIEKA	0		0
OPGK Rzeszów	1	1, Gepol	0
Polkart	0		0
Gepol	1		4
Geomat	1		1
Pryzmat	1		1
InterTIM	0		0
razem:	8	3	8

[oprac. własne UOKiK]

1.4.2 Przetargi organizowane przez Województwo Mazowieckie

- (65) Województwo Mazowieckie zamawiało mapy hydrograficzne w latach 2012 i 2013. W 2012 roku zostały przeprowadzone dwa przetargi. Przedmiotem zamówienia w pierwszym z nich było 10 arkuszy mapy. W przetargu wpłynęła jedna oferta konsorcjum 11 firm. Przetarg został unieważniony, gdyż cena oferty przewyższała kwotę, którą zamawiający przeznaczył na sfinansowanie zamówienia. Bezpośrednio po unieważnieniu tego przetargu Województwo Mazowieckie przeprowadziło kolejny przetarg, w którym zmniejszyło liczbę zamawianych arkuszy do 6 arkuszy, przy niezmienionym budżecie. W przetargu ponownie wpłynęła tylko jedna oferta konsorcjum 11 firm. Zamówienie zostało udzielone temu konsorcjum. W 2013 roku Województwo Mazowieckie przeprowadziło trzy postępowania przetargowe. W każdym z nich zostały złożone oferty przez dwa konsorcja w mniejszych składach (złożonych odpowiednio z 5 i 3 firm). Pierwszy i drugi przetarg na 6 arkuszy mapy hydrograficznej zostały unieważnione, gdyż złożone oferty przekraczały środki, jakimi zamawiający dysponował na sfinansowanie zamówienia. W trzecim przetargu zamawiający zmniejszył zamówienie do 5 arkuszy i konsorcjum, które złożyło w tym przetargu ofertę mieszczącą się w budżecie zamawiającego, uzyskało zamówienie.

1.4.2.1 Przetarg nieograniczony, postępowanie zn. GW-4.ZP.U.272.30.2012.AD

(66) Podstawowe informacje o przetargu:

- przedmiot zamówienia – „Opracowanie **10 arkuszy** mapy hydrograficznej Polski w skali 1:50 000 obszaru województwa mazowieckiego w wersji analogowej i numerycznej wraz z drukiem i foliowaniem oraz stworzenie spójnej tematycznej bazy danych przestrzennych dla obszaru opracowania”;
- wartość szacunkowa – 176 000 zł;
- budżet zamawiającego – 176 000 zł;
- termin składania ofert – 23 maja 2012 r.;
- termin wykonania – do 16 listopada 2012 r.

(67) W przetargu została złożona **jedna oferta**, przez konsorcjum **11 firm**, w składzie: **Geokart** (lider), **OPGK Koszalin**, **OPGK Olsztyn**, **OPGK Kraków**, **OPEGIEKA**, **OPGK Rzeszów**, **Polkart**, **Gepol**, **Geomat**, **Pryzmat**, **InterTIM** – na kwotę 272 000,00 zł.

(68) Zamawiający unieważnił postępowanie ze względu na to, że cena oferty przekroczyła kwotę przeznaczoną przez niego na sfinansowanie zamówienia. Średnia cena za arkusz w złożonej ofercie (272 000,00 zł : 10) wynosiła 27 200,00 zł. Cena złożonej oferty ustalona została na poziomie 154,5 % budżetu zamawiającego i wartości szacunkowej zamówienia.

[k. nr 6640-6645: protokół postępowania]

1.4.2.2 Przetarg nieograniczony, postępowanie zn. GW-4.ZP.U.272.37.2012.AD

(69) Podstawowe informacje o przetargu:

- przedmiot zamówienia – „Opracowanie **6 arkuszy** mapy hydrograficznej Polski w skali 1:50 000 obszaru województwa mazowieckiego w wersji analogowej i numerycznej wraz z drukiem i foliowaniem oraz stworzenie spójnej tematycznej bazy danych przestrzennych dla obszaru opracowania”;
- wartość szacunkowa – 176 000 zł;
- budżet zamawiającego – 176 000 zł;
- termin składania ofert – 13 czerwca 2012 r.;
- termin wykonania – do 16 listopada 2012 r.

(70) W przetargu została złożona **jedna oferta**, przez **konsorcjum 11 firm**, w składzie: **Geokart** (lider), **OPGK Koszalin**, **OPGK Olsztyn**, **OPGK Kraków**, **OPEGIEKA**, **OPGK Rzeszów**, **Polkart**, **Gepol**, **Geomat**, **Pryzmat**, **InterTIM** – na kwotę 175 950,00 zł.

(71) Zamawiający wybrał złożoną ofertę i udzielił konsorcjum zamówienia, umowa z zamawiającym została zawarta 5 lipca 2012. Średnia cena arkusza w wybranej ofercie (175 950 zł : 6) wynosiła 29 325,00 zł.

Cena złożonej oferty ustalona została na poziomie 99,97 % budżetu zamawiającego i szacunkowej wartości zamówienia.

[k. nr 6525-6531: protokół postępowania]
[k. nr 6543-6546: umowa z zamawiającym]

- (72) Sposób wykonania przedmiotu zamówienia w umowie z zamawiającym został określony poprzez odesłanie do specyfikacji technicznej stanowiącej załącznik do specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Natomiast zakres prac do wykonania, będących przedmiotem umowy, został określony poprzez wskazanie arkuszy map do wykonania. Umowa zawierała w tym zakresie m.in. następujące postanowienia (pkt I.1. i pkt III. załącznika nr 1):

Przedmiotem zamówienia jest opracowanie 6 arkuszy Mapy Hydrograficznej Polski w skali 1:50 000 obszaru województwa mazowieckiego w wersji analogowej i numerycznej wraz z drukiem i foliowaniem oraz stworzenie spójnej tematycznej bazy danych przestrzennych dla obszaru opracowania. (...)

Zakres przestrzenny opracowania obejmuje godła arkuszy map:

- | | |
|----------------|----------------|
| 1) N-34-124-A, | 4) N-34-125-C |
| 2) N-34-124-C, | 5) N-34-125-D, |
| 3) N-34-124-D, | 6) N-34-126-C. |

[k. nr 6377: s. 1 załącznika do umowy z zamawiającym]

- (73) Umowa konsorcjum z dnia 11 czerwca 2012 r. ustanawiała dla jego członków „zasadę wyłączności” polegającą na zakazie wchodzenia w jakiegokolwiek relacje z innymi podmiotami zainteresowanymi udziałem w przetargu. Umowa zawierała w tym zakresie postanowienia tożsame z przytoczonymi w akapicie (29).

[k. nr 124-131: umowa konsorcjum]

- (74) Podział przedmiotu zamówienia pomiędzy uczestników konsorcjum określony był poprzez wskazanie w umowie wykonawczej arkuszy map, których opracowanie należało do danego uczestnika, wraz ze współczynnikami określającymi wagę danego arkusza, odzwierciedlającą stopień trudności i pracochłonności arkusza, uwzględniany przy rozliczeniu wynagrodzenia. Umowa zawierała w tym zakresie m.in. następujące postanowienia:

w2.

PODZIAŁ PRZEDMIOTU ZAMÓWIENIA ORAZ WYNAGRODZENIE

1. W ramach realizacji zamówienia ustala się szczegółowy podział prac:

- a) Geokart zobowiązuje się wykonać prace dla 2 arkuszy N-34-124-D, ze współczynnikiem 0,9 i N-34-124-C, ze współczynnikiem 1,0*
- b) OPGK Rzeszów zobowiązuje się wykonać prace dla 1 arkusza N-34-125-C, ze współczynnikiem 1,0*
- c) Geomat zobowiązuje się wykonać prace dla 1 arkusza N-34-124-A, ze współczynnikiem 1,1*
- d) OPGK Koszalin zobowiązuje się wykonać prace dla 1 arkusza N-34-125-D, ze współczynnikiem 0,9*

e) *Gepol* zobowiązuje się wykonać prace dla 1 arkusza N-34-126-C, ze współczynnikiem 1,1

[k. nr 133: s. 2 umowy wykonawczej]

- (75) **OPGK Koszalin** umową o podwykonawstwo z dnia 11 lipca 2012 r. zleciła **Gepol** wykonanie **całości** prac przydzielonych jej do realizacji w ramach konsorcjum. Wynagrodzenie podwykonawcy zostało ustalone w wysokości odpowiadającej **100 %** wynagrodzenia jakie miał otrzymać wykonawca. Umowa o podwykonawstwo przewidywała m.in. że odbiór prac przez wykonawcę od podwykonawcy będzie miał charakter wyłącznie potwierdzający przyjęcie stosownej dokumentacji geodezyjno-kartograficznej, natomiast kontrola i ocena należytego wykonania prac przez podwykonawcę nastąpi w ramach odbioru prac bezpośrednio przez zamawiającego oraz przez powołaną przez niego w tym celu komisję. W zakresie sposobu wykonania przedmiotu umowy podwykonawstwa w całości odsyłała do umowy z zamawiającym oraz umowy wykonawczej, podwykonawca jest zobowiązany ponieść całość kosztów związanych z realizacją przedmiotu umowy.

[k. nr 614-620: umowa o podwykonawstwo, faktury wykonawcy i podwykonawcy]

- (76) **OPGK Rzeszów** umową o podwykonawstwo z dnia 17 lipca 2012 r. zleciła **Gepol** wykonanie **całości** prac przydzielonych jej do realizacji w ramach tego konsorcjum. Wynagrodzenie podwykonawcy ustalone zostało w wysokości stanowiącej ok. **88 %** wynagrodzenia wykonawcy.

[k. nr 1697-1705: umowa o podwykonawstwo]

- (77) **Geomat** umową o podwykonawstwo z dnia 17 lipca 2012 r. zleciła **Gepol** wykonanie **całości** prac przydzielonych jej do realizacji w ramach tego konsorcjum. Wynagrodzenie podwykonawcy zostało ustalone w wysokości odpowiadającej **100 %** wynagrodzenia wykonawcy.

[k. nr 2382-2384: umowa o podwykonawstwo]

- (78) W świetle powyższych informacji rzeczywisty, tj. z uwzględnieniem podwykonawstwa, podział prac pomiędzy uczestnikami konsorcjum przy realizacji tego zamówienia, przedstawiał się następująco (tabela 5).

Tabela 5. Podział prac między uczestnikami zwycięskiego konsorcjum w przetargu zn. GW-4.ZP.U.272.37.2012.AD.

uczestnik	liczba arkuszy		
	przydzielonych uczestnikowi	podzleconych przez uczestnika, podwykonawca	faktycznie opracowanych przez uczestnika
Geokart [lider]	2		2
OPGK Koszalin	1	1, Gepol	0
OPGK Olsztyn	0		0
OPGK Kraków	0		0

OPEGIEKA	0		0
OPGK Rzeszów	1	1, Gepol	0
Polkart	0		0
Gepol	1		4
Geomat	1	1, Gepol	0
Pryzmat	0		0
InterTIM	0		0
RAZEM:	6	3	6

[oprac. własne UOKiK]

1.4.2.3 Przetarg nieograniczony, postępowanie zn. GW-4.ZP.U.272.48.2013.MK

(79) Podstawowe informacje o przetargu:

- przedmiot zamówienia – „Opracowanie **6 arkuszy** mapy hydrograficznej Polski w skali 1:50 000 z obszaru województwa mazowieckiego w wersji analogowej i numerycznej wraz z drukiem i foliowaniem oraz stworzenie spójnej tematycznej bazy danych przestrzennych dla obszaru opracowania”;
- wartość szacunkowa – 176 000 zł;
- budżet zamawiającego – 176 000 zł;
- termin składania ofert – 4 czerwca 2013 r.;
- termin wykonania – do 31 października 2013 r.

(80) W przetargu zostały złożone dwie oferty, przez konsorcja składające się łącznie z 8 na 11 stron niniejszego postępowania, to jest:

- 1) konsorcjum 1 – **OPGK Olsztyn** (lider), **OPEGIEKA** oraz **Geomat** – na kwotę 205 902,00 zł
- 2) konsorcjum 2 - **Geokart** (lider), **Pryzmat**, **OPGK Rzeszów**, **InterTIM**, oraz **Gepol** – na kwotę 199 260,00zł

Cena tańszej ze złożonych ofert przekraczała budżet zamawiającego, w związku z czym zamawiający **unieważnił postępowanie**. Tańsza oferta opiewała na kwotę niższą o 3,23 % od oferty drugiego konsorcjum. Średnia cena za arkusz w tańszej ze złożonych ofert (199 260 zł : 6) wynosiła 33 210,00 zł. Cena tej oferty ustalona została na poziomie 113,2 % budżetu zamawiającego i wartości szacunkowej zamówienia.

[dowód: k. nr 6815-6821: protokół postępowania]

1.4.2.4 Przetarg nieograniczony, postępowanie zn. GW-4.ZP.U.272.57.2013.MK

(81) Podstawowe informacje o przetargu:

- przedmiot zamówienia (taki sam jak w poprzednim przetargu) – „Opracowanie **6 arkuszy** mapy hydrograficznej Polski w skali 1:50 000 z obszaru województwa mazowieckiego w wersji analogowej i numerycznej wraz z drukiem i foliowaniem oraz stworzenie spójnej tematycznej bazy danych przestrzennych dla obszaru opracowania”;
- wartość szacunkowa – 176 000 zł;
- budżet zamawiającego – 176 000 zł;
- termin składania ofert – 18 czerwca 2013 r.;
- termin wykonania – do 31 października 2013 r.

(82) W przetargu zostały złożone dwie oferty, przez konsorcja składające się łącznie z 8 na 11 stron niniejszego postępowania, to jest:

- 1) konsorcjum 1 – **OPGK Olsztyn** (lider), **OPEGIEKA** oraz **Geomat** – na kwotę 205 902,00 zł;
- 2) konsorcjum 2 - **Geokart** (lider), **Pryzmat**, **OPGK Rzeszów**, **InterTIM**, oraz **Gepol** – na kwotę 199 260,00 zł.

Cena tańszej ze złożonych ofert przekraczała budżet zamawiającego, w związku z czym zamawiający **unieważnił postępowanie**. Tańsza oferta opiewała na kwotę niższą o 3,23 % od oferty drugiego konsorcjum. Średnia cena za arkusz w tańszej ze złożonych ofert (199 260 zł : 6) wynosiła 33 210,00 zł. Cena tej oferty ustalona została na poziomie 113,2 % budżetu zamawiającego i wartości szacunkowej zamówienia.

[k. nr 7007-7013: protokół postępowania]

1.4.2.5 Przetarg nieograniczony, postępowanie zn. GW-4.ZP.U.272.67.2013.MK

(83) Podstawowe informacje o przetargu:

- przedmiot zamówienia (mniejszy o 1 arkusz niż w poprzednich przetargach) – „Opracowanie **5 arkuszy** mapy hydrograficznej Polski w skali 1:50 000 z obszaru województwa mazowieckiego w wersji analogowej i numerycznej wraz z drukiem i foliowaniem oraz stworzenie spójnej tematycznej bazy danych przestrzennych dla obszaru opracowania”;
- wartość szacunkowa – 176 000 zł;
- budżet zamawiającego – 176 000 zł;
- termin składania ofert – 5 lipca 2013 r.;
- termin wykonania – do 31 października 2013 r.

(84) W przetargu zostały złożone dwie oferty, przez konsorcja składające się łącznie z 8 na 11 stron niniejszego postępowania, to jest:

- 1) konsorcjum 1 – **OPGK Olsztyn** (lider), **OPEGIEKA** oraz **Geomat** – na kwotę 177 735,00 zł,
- 2) konsorcjum 2 - **Geokart** (lider), **Pryzmat**, **OPGK Rzeszów**, **InterTIM**, oraz **Gepol** – na kwotę 175 275,00 zł.



(85) Tańsza oferta opiewała na kwotę niższą o 1,38% od oferty drugiego konsorcjum, stanowiącą 99,58 % budżetu zamawiającego, który był ustalony w tej samej wysokości jak w dwóch poprzednich przetargach. Cena oferty drugiego konsorcjum nieznacznie (o ok. 1 %) przewyższała budżet zamawiającego. Zamawiający dokonał wyboru tańszej oferty i 12 lipca 2013 r. zawarł umowę z konsorcjum które ją złożyło. Średnia cena arkusza wybranej oferty (175 275,00 : 5) wynosiła 35 055,00 zł. Cena tej oferty ustalona została na poziomie 99,6 % budżetu zamawiającego i szacunkowej wartości zamówienia.

[k. nr 7205-7210: protokół postępowania]

[k. nr 217-220: umowa z zamawiającym]

(86) **OPGK Rzeszów** umową o podwykonawstwo z 12 lipca 2013 r. (tj. zawartą w tym samym dniu, w którym konsorcjum zawarło umowę z zamawiającym) podzleciła **Gepol** wykonanie **całości** przydzielonych jej w ramach konsorcjum prac. Wynagrodzenie podwykonawcy zostało ustalone na kwotę odpowiadającą **90 %** wynagrodzenia wykonawcy.

[k. nr 1756-1762: umowa o podwykonawstwo]

1.4.3 Przetargi organizowane przez Województwo Kujawsko-Pomorskie

(87) Województwo Kujawsko-Pomorskie zamawiało mapy tematyczne w latach 2009 i 2014. Przedmiotem zamówienia w roku 2009 były 4 arkusze mapy sozologicznej i 3 arkusze mapy hydrograficznej. W przetargu zostało złożonych osiem ofert, a najkorzystniejszą złożyła **Geomat** i temu wykonawcy zostało udzielone zamówienie. Drugi przetarg na mapy tematyczne Województwo Kujawsko-Pomorskie przeprowadziło w 2014 roku, a przedmiotem zamówienia było opracowanie 44 arkuszy mapy sozologicznej i 40 arkuszy mapy hydrograficznej. W przetargu została złożona jedna oferta przez konsorcjum 11 firm, które uzyskało zamówienie.

1.4.3.1 Przetarg nieograniczony, postępowanie zn. WZP.272.12.2014

(88) Podstawowe informacje o przetargu:

- przedmiot zamówienia – „usługa opracowania map sozologicznych i hydrograficznych w wersji drukowanej i bazodanowej GIS dla województwa kujawsko-pomorskiego oraz opracowania usług danych przestrzennych udostępniających opracowane dane za pomocą środków komunikacji elektronicznej”, zakres zamówienia obejmował 44 arkusze mapy sozologicznej i 40 arkuszy mapy hydrograficznej, razem **84 arkusze**;
- wartość szacunkowa – 2 392 350,00 zł;
- budżet zamawiającego – 2 392 350,00 zł;
- termin składania ofert – 23 kwietnia 2014 r.;
- termin wykonania – 300 dni od dnia zawarcia umowy.

- (89) W przetargu została złożona **jedna oferta**, przez **konsorcjum 11 firm**, w składzie: **Geokart, OPGK Koszalin, OPGK Olsztyn** (lider), **OPGK Kraków, OPEGIEKA, OPGK Rzeszów, Polkart, Gepol, Geomat, Pryzmat Zenon Kulesza, InterTIM** – na kwotę 2 520 000,63 zł. Skład konsorcjum różnił się w tym przypadku od konsorcjów zawieranych zwykle przez strony niniejszego postępowania tym, że zamiast spółki **Pryzmat** brał udział w nim kontrolujący ją przedsiębiorca, w ramach działalności gospodarczej prowadzonej jako osoba fizyczna.
- (90) Zamawiający wybrał złożoną ofertę i udzielił konsorcjum zamówienia, umowa z zamawiającym została zawarta 4 lipca 2014 r. Średnia cena arkusza w wybranej ofercie (2 520 000,63 zł : 84) wynosiła 30 000 zł. Cena tej oferty ustalona została na poziomie 105,3 % budżetu zamawiającego i wartości szacunkowej zamówienia.
- [k. nr 7490-7947: protokół postępowania]
[k. nr 7405-7413: umowa z zamawiającym]
- (91) Umowa konsorcjum z dnia 4 kwietnia 2014 r. ustanawiała dla jego członków „zasadę wyłączności” polegającą na zakazie wchodzenia w jakiegokolwiek relacje z innymi podmiotami zainteresowanymi udziałem w przetargu. Umowa zawierała w tym zakresie postanowienia tożsame z przytoczonymi w akapicie (29).
- [k. nr 863-871: umowa konsorcjum]
- (92) Pierwotnie liderem konsorcjum była **Polkart**, natomiast w następstwie kłopotów finansowych, w jakich się znalazła, uczestnicy dokonali zmiany umowy konsorcjum, powierzając funkcję lidera **OPGK Olsztyn**, wg wyjaśnień **OPGK Olsztyn**: „(...) *nam przypadło liderowanie, kiedy ówczesny lider (Polkart Warszawa) ogłosił upadłość i nie było chętnych na przejęcie liderowania nad utworzonym wcześniej konsorcjum*”. Aneks do umowy konsorcjum, dokonujący zmiany lidera, został zawarty pomiędzy uczestnikami w dn. 30 maja 2014 r.
- [k. nr 764: wyjaśnienia **OPGK Olsztyn** z dn. 28 sierpnia 2018 r.]
[k. nr 872-875: aneks do umowy konsorcjum]
- (93) Sposób wykonania przedmiotu zamówienia w umowie z zamawiającym został określony w specyfikacji zawierającej m.in. wykaz arkuszy do opracowania, zarówno w formie zestawień tabelarycznych, jak i w formie graficznej, z oznaczeniem ich na mapach. Podział prac pomiędzy uczestników konsorcjum określony był w dwustronnych umowach wykonawczych zawieranych pomiędzy liderem a poszczególnymi uczestnikami, przy czym umowy te określały ten podział poprzez odwołanie do ustaleń dokonanych na ten temat przez członków konsorcjum, odzwierciedlonych w jednolitym załączniku do umów dwustronnych.
- (94) Załącznik, do którego odwołuje się umowa wykonawcza w zakresie podziału prac pomiędzy członkami konsorcjum, miał formę tabelarycznego zestawienia oraz część graficzną, w postaci map (odpowiednio: hydrograficznej i sozologicznej) na które zostały naniesione arkusze map będących przedmiotem

zamówienia wraz z oznaczeniami (godłami) tych arkuszy oraz oznaczeniem członka konsorcjum, któremu przydzielono dany arkusz (takie rozwiązanie stosowane było również przy podziale innych zamówień). I tak, wykonanie 44 arkuszy mapy sozologicznej zostało przydzielone następująco: **Geomat** – 4 arkusze, **Geokart** – 4 arkusze, **Polkart** – 4 arkusze, **OPGK Rzeszów** – 4 arkusze, **OPGK Koszalin** – 4 arkusze, **OPGK Kraków** – 4 arkusze, **OPGK Olsztyn** – 4 arkusze, **Gepol** – 4 arkusze, **OPEGIEKA Elbląg** – 4 arkusze, **Pryzmat Zenon Kulesza** – 4 arkusze, **InterTIM** – 4 arkusze. Natomiast wykonanie 40 arkuszy mapy hydrograficznej zostało podzielone następująco: **Geomat** – 4 arkusze, **Geokart** – 4 arkusze, **Polkart** – 4 arkusze, **OPGK Rzeszów** – 2 arkusze, **OPGK Koszalin** – 4 arkusze, **OPGK Kraków** – 4 arkusze, **OPGK Olsztyn** – 3 arkusze, **Gepol** – 4 arkusze, **OPEGIEKA Elbląg** – 3 arkusze, **Pryzmat Zenon Kulesza** – 4 arkusze, **InterTIM** – 4 arkusze. Arkusze które w ramach tego podziału początkowo przydzielono **OPGK Kraków** zostały finalnie przydzielone **Polkart**, a **OPGK Kraków** nie realizowała prac w ramach tego zamówienia.

[k. nr 880-881: umowa wykonawcza, k. nr 687-689: załącznik do umowy wykonawczej]

- (95) **OPGK Koszalin** umową o podwykonawstwo z dnia 16 lipca 2014 r. podzleciła **Gepol** wykonanie **całości** prac przydzielonych jej w ramach realizacji tego zamówienia. Wynagrodzenie podwykonawcy zostało ustalone na poziomie odpowiadającym ok. **97 %** wynagrodzenia wykonawcy.

[k. nr 690-692: umowa o podwykonawstwo]

- (96) **OPEGIEKA** podzleciła całość prac związanych z opracowaniem mapy hydrograficznej i sozologicznej dla 1 arkusza podwykonawcy firmie [xxxxxxxxxxxxxxxxxxxx]. Wynagrodzenie podwykonawcy - w tym przypadku przedsiębiorcy **spoza konsorcjum** - ustalone zostało na poziomie **34 %** wynagrodzenia, jakie uczestnik konsorcjum miał otrzymać za wykonanie tych prac. Umowa o podwykonawstwo określała zakres rzeczowy jej przedmiotu poprzez bezpośrednie odesłanie do określenia przedmiotu zamówienia przez głównego zamawiającego, przenosząc w ten sposób umownie na podwykonawcę całość prac przydzielonych do wykonania uczestnikowi konsorcjum w odniesieniu do danego arkusza. Umowa o podwykonawstwo zawierała w tym zakresie następujące postanowienia (§ 1 umowy):

- 1. Przedmiotem umowy jest opracowanie jednego arkusza mapy hydrograficznej i sozologicznej w skali 1:50 000 o godle: N-34-112-A-Sierpc.*
- 2. Zakres rzeczowy przedmiotu umowy określony został w warunkach technicznych zamówienia zawierających opis oraz parametry techniczne map niezbędne do ich wykonania, które stanowią załączniki do niniejszej umowy: nr 1 (mapa hydrograficzna) i nr 2 (mapa sozologiczna).*

[k. nr 1446–1448: umowa o podwykonawstwo, faktura podwykonawcy]

- (97) W toku postępowania **OPEGIEKA**, w odpowiedzi na skierowane do niej w tym zakresie wezwanie, wyjaśniła, że dla celów umowy z podwykonawcą nie był sporządzany odrębny opis przedmiotu zamówienia, a załączniki nr 1 i 2, do których zawarte jest odesłanie w umowie o podwykonawstwo,

oznaczają załączniki określone w specyfikacji zamówienia, stanowiące element umowy zawartej przez konsorcjum z głównym zamawiającym.

[k. nr 11100-11102: wyjaśnienia strony z dn. 11 kwietnia 2023 r.]

- (98) **OPGK Rzeszów** dwoma umowami (to jest zawartymi odrębnie w odniesieniu do arkuszy mapy: hydrograficznej i sozologicznej) o podwykonawstwo z dnia 7 lipca 2014 r. podzleciła **Polkart** wykonanie części przydzielonych jej prac, to jest 4 z 6 arkuszy. Wynagrodzenie podwykonawcy zostało ustalone na poziomie odpowiadającym **90 %** wynagrodzenia ustalonego dla wykonawcy za ten zakres prac.

[k. nr 1826-1832, nr 1840-1846: umowy o podwykonawstwo]

- (99) **OPGK Rzeszów** umową o podwykonawstwo z dnia 7 lipca 2014 r. podzleciła **Gepol** wykonanie pozostałych 2 z przydzielonych jej arkuszy. Wynagrodzenie podwykonawcy zostało ustalone na poziomie odpowiadającym **90 %** wynagrodzenia przydzielonego z tego tytułu wykonawcy.

[k. nr 1833-1839 – umowa o podwykonawstwo]

- (100) W świetle powyższych informacji rzeczywisty, tj. z uwzględnieniem podwykonawstwa, podział prac pomiędzy uczestnikami konsorcjum przy realizacji tego zamówienia, przedstawiał się następująco (tabela 6).

Tabela 6. Podział prac między uczestnikami zwycięskiego konsorcjum w przetargu zn. WZP.272.12.2014

uczestnik	liczba arkuszy		
	przydzielonych uczestnikowi	podzleconych przez uczestnika, podwykonawca	faktycznie opracowanych przez uczestnika
Geokart	8		8
OPGK Koszalin	8	8, Gepol	0
OPGK Olsztyn [lider]	7		7
OPGK Kraków	0		0
OPEGIEKA	7		7
OPGK Rzeszów	6	4, Polkart 2, Gepol	0
Polkart	16		20
Gepol	8		18
Geomat	8		8
Pryzmat Zenon Kulesza	8		8
InterTIM	8		8

razem:	84	14	84
---------------	----	----	----

[oprac. własne UOKiK]

1.4.4 Przetargi organizowane przez Województwo Pomorskie

- (101) Województwo Pomorskie zamawiało usługę opracowania arkuszy mapy tematycznej jeden raz, w 2011 r. Było to 66 arkuszy mapy sozologicznej. W przetargu wpłynęła tylko jedna oferta konsorcjum złożonego z ośmiu przedsiębiorców.

1.4.4.1 Przetarg nieograniczony, postępowanie zn. DAZ-ZP.272.55.11

- (102) Podstawowe informacje o przetargu:
- przedmiot zamówienia – „Sporządzenie **66 arkuszy** Mapy Sozologicznej Polski w skali 1:50 000 w układzie „1992” z obszaru Województwa Pomorskiego oraz stworzenie jednolitej bazy danych dla wszystkich arkuszy z obszaru opracowania”;
 - wartość szacunkowa – 2 023 034,00 zł;
 - budżet zamawiającego – 2 023 034,00 zł;
 - termin składania ofert – 6 września 2011;
 - termin wykonania – 420 dni od dnia zawarcia umowy.
- (103) W przetargu została złożona **jedna oferta**, przez konsorcjum **8 firm**, w składzie: **Geokart, OPGK Koszalin, OPGK Rzeszów** (lider), **Polkart, Gepol, Geomat, Pryzmat Zenon Kulesza, InterTIM** – na kwotę 2 022 981,00 zł.
- (104) Zamawiający wybrał złożoną ofertę i udzielił konsorcjum zamówienia, umowa z zamawiającym została zawarta 23 września 2011 r. Średnia cena arkusza w wybranej ofercie (2 022 981,00 zł : 66) – 30 651,23 zł. Cena oferty została ustalona na poziomie 99,997 % budżetu zamawiającego i wartości szacunkowej zamówienia.

[k. nr 5124-5132: protokół postępowania]

[k. nr 5157-5163: umowa z zamawiającym]

- (105) Umowa konsorcjum została zawarta 30 sierpnia 2011 r. Umowa przewidywała, że po wyborze oferty uczestnicy ustalą w drodze aneksu podział prac oraz wynagrodzenia. Aneksem z 5 października 2011 r. uczestnicy ustalili, że zakres robót realizowanych przez poszczególnych uczestników zostaną ustalone w dwustronnych porozumieniach pomiędzy liderem a uczestnikami. W realizacji zamówienia uczestniczyli też, na podstawie umów zawartych z liderem, wykonawcy **OPGK Olsztyn, OPGK Kraków** i Polkom, którzy nie byli uczestnikami konsorcjum, niemniej ich udział w realizacji zamówienia uwzględniony był w podziale prac i rozliczeniu na takich samych zasadach jak uczestników.

[k. 1600-1665: umowa konsorcjum, umowy wykonawcze, faktury]

- (106) W świetle powyższych informacji rzeczywisty, tj. z uwzględnieniem podwykonawstwa, podział prac pomiędzy uczestnikami konsorcjum przy realizacji tego zamówienia, przedstawiał się następująco (tabela 7).

Tabela 7. Podział prac między uczestnikami zwycięskiego konsorcjum w przetargu zn. DAZ-ZP.272.55.11

uczestnik	liczba arkuszy		
	przydzielonych uczestnikowi	podzleconych przez konsorcjum, podwykonawca	faktycznie opracowanych przez uczestnika
Geokart	6		6
OPGK Koszalin	6		6
-	-	2, OPGK Olsztyn	2
-	-	2, OPGK Kraków	2
-	-	6, Polkom	6
OPGK Rzeszów [lider]	6		6
Polkart	6		6
Gepol	16		16
Geomat	5		5
Pryzmat Zenon Kulesza	5		5
InterTIM	6		6
razem		66	66

[oprac. własne UOKiK]

1.4.5 Przetargi organizowane przez Województwo Świętokrzyskie

- (107) Województwo Świętokrzyskie w analizowanym okresie zamawiało mapy tematyczne jeden raz w 2010 r, przeprowadzając w tym celu dwa przetargi. Było to 14 arkuszy mapy sozologicznej oraz aktualizacja istniejących 39 arkuszy opracowanych w latach 1996-2005. Pierwszy przetarg na to zamówienie, w którym złożono dwie oferty, został unieważniony, gdyż oferta z najniższą ceną przekraczała budżet zamawiającego. W ponowionym przetargu zostały złożone trzy oferty, dokonano wyboru najkorzystniejszej z nich i udzielono zamówienia konsorcjum które ją złożyło.

1.4.5.1 Przetarg nieograniczony, postępowanie zn. DOA.III.3323-40/10

- (108) Podstawowe informacje o przetargu:
- przedmiot zamówienia – „Usługa wykonania **14 arkuszy** mapy sozologicznej w skali 1:50 000 w układzie „1992” w wersji analogowej, numerycznej i obrazu kartograficznego, aktualizacji

istniejących **39 arkuszy** opracowanych w latach 1999-2005, wykonania spójnej bazy danych dla województwa, oraz zapis obrazu kartograficznego do postaci rastrowej (geotiff) z obszaru Województwa Świętokrzyskiego”;

- wartość szacunkowa – 575 413,00 zł;
- budżet zamawiającego – 575 413,00 zł;
- termin składania ofert – 12 sierpnia 2010 r.;
- termin wykonania – do 30 marca 2011 r.;

(109) W przetargu złożone zostały **2 oferty**, przez:

- 1) konsorcjum – **OPGK Rzeszów** (lider), **Polkart**, oraz Pryzmat Zenon Kulesza – na kwotę 1 430 450,00 zł,
- 2) konsorcjum **Geomat** (lider) i **Gepol** – na kwotę 1 202 310,00 zł.

(110) Zamawiający w dniu 13 sierpnia 2010 r. unieważnił postępowanie ze względu na to, że cena najtańszej oferty przekroczyła kwotę przeznaczoną przez niego na sfinansowanie zamówienia. Cena tej oferty ustalona była na poziomie 208,9 % budżetu zamawiającego i szacunkowej wartości zamówienia.

[k. nr 6145-6150: protokół postępowania]

1.4.5.2 Przetarg nieograniczony, postępowanie zn. DOA.III.3323-51/10

(111) Podstawowe informacje o przetargu:

- przedmiot zamówienia (taki sam jak w poprzednim przetargu) – „Usługa wykonania **14 arkuszy** mapy sozologicznej w skali 1:50 000 w układzie „1992” w wersji analogowej, numerycznej i obrazu kartograficznego, aktualizacji istniejących **39** arkuszy opracowanych w latach 1999-2005, wykonania spójnej bazy danych dla województwa, oraz zapis obrazu kartograficznego do postaci rastrowej (geotiff) z obszaru Województwa Świętokrzyskiego”;
- wartość szacunkowa – 575 413,00 zł;
- budżet zamawiającego – 575 413,00 zł;
- termin składania ofert – 7 października 2010 r.
- termin wykonania – 30 czerwca 2011 r.

(112) W przetargu złożone zostały **3 oferty**, przez:

- 1) konsorcjum: **OPGK Rzeszów**, **Polkart**, **Gepol** – na kwotę 873 520,00 zł,
- 2) **Geomat** – na kwotę 1 159 000,00 zł,
- 3) konsorcjum - Pryzmat Zenon Kulesza (lider), **Pryzmat**, **Geokart** – na kwotę 600 000,00 zł.

(113) Zamawiający zwiększył kwotę przeznaczoną na sfinansowanie zamówienia do poziomu najtańszej ze złożonych oferty i udzielił zamówienia konsorcjum które je złożyło, w składzie: Pryzmat Zenon Kulesza, **Pryzmat**, **Geokart**. Cena tej oferty ustalona była na poziomie 104,3 % pierwotnej kwoty budżetu zamawiającego i szacunkowej wartości zamówienia.

[k. nr 6357-6361: protokół postępowania]

1.4.6 Przetargi organizowane przez GUGiK

- (114) GUGiK w latach 2013–2017 realizował projekt: „Model bazy danych przestrzennych dotyczących środowiska przyrodniczego wraz z systemem zarządzania w aspekcie kartograficznych opracowań tematycznych” (projekt enviDMS). W ramach tego projektu przeprowadzone zostały trzy przetargi na wykonanie cyfrowych map hydrograficznych, w skali 1:50 000 i 1:10 000. Pierwszy z przetargów, którego przedmiotem było opracowanie 355 arkuszy map, był podzielony na trzy części. Do przetargu tego przystąpiły trzy konsorcja w mniejszych składach: (1) **Pryzmat, InterTIM i Geomat**, (2) **OPEGIEKA, OPGK Olsztyn, Gepol i OPGK Koszalin** oraz (3) **Geokart, OPGK Rzeszów i MGGP**. Każde z tych konsorcjów złożyło ofertę i uzyskało zamówienie na inną część. W drugim przetargu, którego przedmiotem (nie podzielonym na części) było opracowanie 39 arkuszy map wpłynęła jedna oferta złożona przez konsorcjum składające się z wszystkich 10 przedsiębiorstw, które przystąpiły do pierwszego przetargu, konsorcjum uzyskało zamówienie. Przedmiotem trzeciego przetargu było dostosowanie do nowych wytycznych technicznych arkuszy wykonanych w ramach pierwszego z zamówień. W tym przetargu wpłynęły trzy oferty, złożone przez trzy konsorcja złożone z 11 przedsiębiorstw. Zważywszy, że zaoferowane ceny znacząco przekroczyły budżet zamawiającego, przetarg ten został unieważniony.

1.4.6.1 Przetarg nieograniczony, postępowanie zn. BO-ZP.2610.5.2015.GI.enviDMS

- (115) Podstawowe informacje o przetargu:
- przedmiot zamówienia – „Świadczenie usług związanych z wykonaniem kartograficznych opracowań tematycznych w postaci cyfrowych map hydrograficznych w ramach Projektu enviDMS”;
 - przedmiot zamówienia obejmował wykonanie **355 arkuszy**, w tym:
 - 307 arkuszy map hydrograficznych w skali 1:50 000, w tym:
 - 183 arkusze w ramach zamówienia podstawowego;
 - 124 arkusze w ramach zamówienia opcjonalnego;
 - 48 arkuszy map hydrograficznych w skali 1:10 000, w tym:
 - 36 arkusze w ramach zamówienia podstawowego;
 - 12 arkuszy w ramach zamówienia opcjonalnego.
 - zamówienie zostało podzielone na trzy części:
 - Część I. obejmująca wykonanie w ramach zamówienia podstawowego: 65 arkuszy w skali 1:50 000 oraz 12 arkuszy w skali 1:10 000, a w ramach zamówienia opcjonalnego: 82 arkuszy w skali 1:50 000 oraz 4 arkusze w skali 1:10 000 (razem: 163 arkusze);

- Część II. obejmująca wykonanie w ramach zamówienia podstawowego: 63 arkusze w skali 1:50 000 oraz 12 arkuszy w skali 10 000, a w ramach zamówienia opcjonalnego: 22 arkusze w skali 1:50 000 oraz 4 arkusze w skali 1:10 000 (razem: 101 arkuszy);
- Część III. obejmująca wykonanie w ramach zamówienia podstawowego: 55 arkuszy w skali 1:50 000 oraz 12 arkuszy w skali 1:10 000, a w ramach zamówienia opcjonalnego: 20 arkuszy w skali 1:50 000 oraz 4 arkusze w skali 1:10 000 (razem: 91 arkuszy).
- wartość szacunkowa zamówień podstawowych i opcjonalnych (bez uzupełniających):
 - Część I. - 2 346 225,00 zł
 - Część II. - 2 583 000,00 zł
 - Część III. - 3 382 500,00 zł
- budżet zamawiającego:
 - Część I. - 2 346 225,00 zł
 - Część II. - 2 583 000,00 zł
 - Część III. - 3 382 500,00 zł
- termin składania ofert: 4 maja 2015 dla Części II i III., 8 maja 2015 dla Części I.
- termin realizacji zamówienia:
 - do 30 października 2015 r. dla zamówienia podstawowego,
 - do 29 lutego 2016 r. dla zamówienia opcjonalnego.

(116) W przetargu zostały złożone oferty przez konsorcja:

- na Część I. – **jedna oferta**, złożona przez konsorcjum w składzie: **Pryzmat** (lider), **InterTIM** i **Geomat**, na kwotę: 2 343 150,00 zł
- na Część II. – **jedna oferta**, złożona przez konsorcjum w składzie: **OPEGIEKA** (lider), **OPGK Olsztyn**, **Gepol** i **OPGK Koszalin**, na kwotę: 2 339 460,00 zł,
- na Część III. – **jedna oferta**, z dn. 29 kwietnia 2015, złożona przez konsorcjum trzech firm: **Geokart** (lider), **OPGK Rzeszów** i **MGGP**- na kwotę: 3 381 270,00 zł.

Zamawiający wybrał złożone na każdą część przetargu oferty i zawarł umowy z konsorcjami, które je złożyły. Umowy na Części II. i III. zamówienia zostały zawarte 1 czerwca 2015, a umowa na Część I. została zawarta 15 czerwca 2015 r.

[k. nr 9390-9405: ogłoszenie o przetargu]

[k. nr : 9761-9774: protokół postępowania]

(117) Podział zakresu zamówienia między konsorcja i uczestników przystępujących do przetargu kształtował się następująco w założonych ofertach (tabela 8).

Tabela 8. Podział zakresu zamówienia w ofertach złożonych w przetargu zn. BO-ZP.2610.5.2015.GI.enviDMS

część zamówienia	konsorcja/uczestnicy	liczba arkuszy
Część I.	Pryzmat [lider]	163
	InterTIM	
	Geomat	
Część II.	OPEGIEKA [lider]	101
	OPGK Olsztyn	
	Gepol	
	OPGK Koszalin	
Część III.	Geokart [lider]	91
	OPGK Rzeszów	
	MGGP	
razem		355

[oprac. własne UOKiK]

[k. nr 2595-2621: umowa konsorcjum I. z umową wykonawczą]

[k. nr 1483-1490: umowa konsorcjum II. z umową wykonawczą]

[k. nr 433-450: umowa konsorcjum III. z umową wykonawczą]

- (118) Relacja cen zaoferowanych w przetargu w stosunku do budżetu zamawiającego przeznaczonego na poszczególne części zamówienia kształtowała się następująco (tabela 9).

Tabela 9. Relacja cen ofert złożonych w przetargu zn. BO-ZP.2610.5.2015.GI.enviDMS do budżetu zamawiającego

część zamówienia	cena oferty	budżet zamawiającego	cena/budżet
Część I.	2 343 150,00 zł	2 346 225,00 zł	99,87 %
Część II.	2 339 460,00 zł	2 583 000,00 zł	90,57 %
Część III.	3 381 270,00 zł	3 382 500,00 zł	99,96 %
razem	8 063 880,00 zł	8 311 725,00 zł	97,02 %

[oprac. własne UOKiK]

1.4.6.2 Przetarg nieograniczony, postępowanie zn. BO-ZP.2610.30.2015.GI.enviDMS

- (119) Podstawowe informacje o przetargu:

- przedmiot zamówienia – „Wykonanie kartograficznych opracowań tematycznych w postaci cyfrowych map hydrograficznych w ramach Projektu enviDMS”;
- przedmiot zamówienia obejmował wykonanie **39 arkuszy**, w tym:
 - 32 arkusze map hydrograficznych w skali 1:50 000;



- 7 arkuszy map hydrograficznych w skali 1:10 000;
- budżet zamawiającego - 1 306 875,00 zł;
- wartość szacunkowa - 1 306 875,00 zł;
- termin składania ofert – 7 września 2015 r.;
- termin wykonania - 60 dni od dnia zawarcia umowy.

(120) W przetargu została złożona **jedna oferta**, przez **konsorcjum 10 firm**, w skład którego weszli **wszyscy** uczestnicy 3 konsorcjów które uzyskały zamówienia w poprzednim przetargu, to jest: **Geokart, OPGK Koszalin, OPGK Olsztyn, OPEGIEKA, OPGK Rzeszów (lider), MGGP, Gepol, Geomat, Pryzmat, InterTIM** – na kwotę 1 305 000,00 zł.

[k. nr 10028-10038: protokół postępowania]

(121) Umowa z zamawiającym została zawarta 10 czerwca 2016 r., aneksem z 16 września 2016 r. strony rozszerzyły przedmiot zamówienia o kolejne 18 arkuszy.

[k. nr 714-728: umowa z zamawiającym z aneksem]

(122) Umowa konsorcjum, określająca m.in. podział prac pomiędzy jego członków, została zawarta 4 września 2015 r., a w związku z rozszerzeniem zakresu zamówienia, została zmieniona aneksem z 19 września 2016 r., określającym sposób podziału dodatkowego zakresu zamówienia.

[k. nr 729-746: umowa konsorcjum z aneksem]

(123) W dniu 20 czerwca 2016 r. **OPGK Rzeszów** podzleciła **OPGK Kraków** wykonanie trzech, spośród dwunastu przydzielonych jej do opracowania arkuszy. W przypadku tego zamówienia **OPGK Kraków** nie była uczestnikiem konsorcjum. Aneksem z dnia 19 września 2016 zakres umowy podwykonawczej został rozszerzony o jeden arkusz, w związku z rozszerzeniem zakresu prac przydzielonych **OPGK Rzeszów** o cztery dodatkowe arkusze, w ramach podział prac dotyczących zamówienia dodatkowego. Wynagrodzenie podwykonawcy zostało ustalone w wysokości **100 %** wynagrodzenia przewidzianego wykonawcy.

[k. 1343-1360: umowa o podwykonawstwo z aneksem]

(124) **OPGK Koszalin** w dniu 1 lipca 2016 r. zawarła z **Gepol** umowę o podwykonawstwo, którą zleciła **Gepol** wykonanie części przydzielonych jej w ramach konsorcjum prac, tj. wykonanie etapu 1.1. w odniesieniu do przydzielonych jej trzech arkuszy. W dniu 18 sierpnia 2016 **OPGK Koszalin** zawarła z **Gepol** aneks do tej umowy, którym rozszerzono zakres podwykonawstwa o etap. 1.2. W dniu 21 września 2016 r., tj. dwa dni po zawarciu kolejnego aneksu zwiększającego przydzielony jej zakres prac o dwa arkusze z dodatkowego zakresu, **OPGK Koszalin** zawarła aneks do umowy podwykonawstwa, dotyczący tego dodatkowego zakresu prac w całości. Wynagrodzenie podwykonawcy za roboty za pierwsze dwa zakresy podzleconych prac zostało ustalone w wysokości **95 %** wynagrodzenia

wykonawcy, a za trzeci zakres było to **100 %** (określone w umowie o podwykonawstwo jako: „wynagrodzenie przypisane pierwotnie do **OPGK Koszalin**”).

[k. nr 747-753: umowa o podwykonawstwo z aneksami]

- (125) **OPGK Olsztyn** umową o podwykonawstwo z dnia 24 czerwca 2016 r. zleciła **Gepol** wykonanie całości prac przydzielonych jej do wykonania w ramach konsorcjum. W dniu 21 września 2016 r., tj. dwa dni po zawarciu aneksu zwiększającego przydzielony jej zakres prac o jeden arkusz z dodatkowego zakresu, **OPGK Olsztyn** zawarła z **Gepol** dodatkową umowę podwykonawstwa na ten dodatkowy zakres prac. Wynagrodzenie podwykonawcy zostało ustalone w wysokości odpowiadającej **100 %** wynagrodzenia wykonawcy.

[k. nr 1123-1126: umowy o podwykonawstwo]

- (126) W świetle powyższych informacji rzeczywisty, tj. z uwzględnieniem podwykonawstwa, podział prac pomiędzy uczestnikami konsorcjum przy realizacji tego zamówienia, przedstawiał się następująco (tabela 10).

Tabela 10. Podział prac pomiędzy uczestnikami zwycięskiego konsorcjum w przetargu zn. BO-ZP.2610.30.2015.GI.enviDMS

uczestnik	liczba arkuszy		
	przydzielonych uczestnikowi	podzleconych przez uczestnika, podwykonawca	faktycznie opracowanych przez uczestnika
Geokart	5		5
OPGK Koszalin	5	5, Gepol	0
OPGK Olsztyn	4	4, Gepol	0
OPGK Kraków¹	-		4
OPEGIEKA	5		5
OPGK Rzeszów [lider]	16	4, OPGK Kraków	12
MGGP	4		4
Gepol	4		13
Geomat	4		4
Pryzmat	5		5
InterTIM	5		5
razem	57	13	57

¹ W tym przypadku **OPGK Kraków** uczestniczyła tylko jako podwykonawca.

[oprac. własne UOKiK]

1.4.6.3 Przetarg nieograniczony, postępowanie zn. BO-ZP.2610.37.2016.GI.enviDMS

(127) Podstawowe informacje o przetargu:

- przedmiot zamówienia – „Świadczenie usług związanych z dostosowaniem kartograficznych opracowań tematycznych w postaci cyfrowych map hydrograficznych do zgodności z nowymi wytycznymi technicznymi”;
- przedmiot zamówienia obejmował dostosowanie do nowych wytycznych technicznych **355 arkuszy**:
 - 307 arkuszy map hydrograficznych w skali 1:50 000,
 - 48 arkuszy map hydrograficznych w skali 1:10 000,które były wykonane w ramach poprzedniego zamówienia dotyczącego tego zakresu (tj. zn. BO-ZP.2610.5.2015.GI.enviDMS)
- zamówienie zostało podzielone na sześć części, przy czym wykonawca mógł składać ofertę na nie więcej niż trzy części:
 - Część nr 1. obejmująca dostosowanie 16 arkuszy w skali 1:10 000;
 - Część nr 2. obejmująca dostosowanie 147 arkuszy w skali 1:50 000;
 - Część nr 3. obejmująca dostosowanie 16 arkuszy w skali 1:10 000;
 - Część nr 4. obejmująca dostosowanie 85 arkuszy w skali 1:50 000;
 - Część nr 5. obejmująca dostosowanie 16 arkuszy w skali 1:10 000;
 - Część nr 6. obejmująca dostosowanie 75 arkuszy w skali 1:50 000.

Części nr 1 i 2 obejmowały arkusze wykonane w ramach Części I. poprzedniego zamówienia, Części nr 3 i 4 obejmowały arkusze wykonane w ramach Części II. poprzedniego zamówienia, a Części nr 5 i 6 obejmowały arkusze wykonane w ramach Części III. poprzedniego zamówienia.

- wartość szacunkowa poszczególnych części zamówienia:
 - Część nr 1. - 24 009,60 zł
 - Część nr 2 - 441 176,40 zł
 - Część nr 3. - 24 009,60 zł
 - Część nr 4. - 255 102,00 zł
 - Część nr 5. - 24 009,60 zł
 - Część nr 6. - 225 090,60 zł
- budżet zamawiającego przeznaczony na poszczególne części:
 - Część nr 1. - 24 009,60 zł
 - Część nr 2 - 441 176,40 zł
 - Część nr 3. - 24 009,60 zł
 - Część nr 4. - 255 102,00 zł

- Część nr 5. - 24 009,60 zł
- Część nr 6. - 225 090,60 zł

- termin składania ofert –1 grudnia 2016 r.;
- termin wykonania - dla Części nr 1, Części nr 3 i Części nr 5 ustalony - 30 dni, dla Części nr 2, Części nr 4 i Części nr 6 - 50 dni

(128) W przetargu zostały złożone oferty przez 3 konsorcja w takim samym składzie, i na te same zakresy, na które składały ofertę i które realizowały, w pierwszym przetargu, z tą różnicą, że uczestnikiem trzeciego konsorcjum była również **OPGK Kraków**:

- na Część nr 1. – **1 oferta**, złożona przez konsorcjum trzech firm: **Pryzmat** (lider konsorcjum), **InterTIM** i **Geomat** – na kwotę: 55 891,20 zł,
- na Część nr 2. – **1 oferta**, złożona przez konsorcjum trzech firm: **Pryzmat** (lider konsorcjum), **InterTIM** i **Geomat** – na kwotę: 1 055 930,40 zł,
- na Część nr 3. – **1 oferta**, złożona przez konsorcjum czterech firm: **OPEGIEKA** (lider konsorcjum), **OPGK Olsztyn**, **Gepol** i **OPGK Koszalin** – na kwotę: 58 252,80 zł,
- na Część nr 4. – **1 oferta**, złożona przez konsorcjum czterech firm: **OPEGIEKA** (lider konsorcjum), **OPGK Olsztyn**, **Gepol** i **OPGK Koszalin** – na kwotę: 625 209,00 zł,
- na Część nr 5. – **1 oferta**, złożona przez konsorcjum czterech firm: **Geokart** (lider konsorcjum), **OPGK Rzeszów**, **OPGK Kraków** i **MGGP** – na kwotę: 58 056,00 zł,
- na Część nr 6. – **1 oferta**, złożona przez konsorcjum czterech firm: **Geokart** (lider konsorcjum), **OPGK Rzeszów**, **OPGK Kraków** i **MGGP** – na kwotę: 555 400,00 zł.

[k. nr 10492-10512: protokół postępowania]

(129) Podział zakresu zamówienia między konsorcja i uczestników przystępujących do przetargu kształtował się następująco w założonych ofertach (tabela 11).

Tabela 11. Podział zakresu zamówienia w ofertach złożonych w przetargu zn. BO-ZP.2610.37.2016.GI.enviDMS

część zamówienia	konsorcja/uczestnicy	liczba arkuszy
Część nr 1 i 2.	Pryzmat [lider]	163
	InterTIM	
	Geomat	
Część nr 3 i 4.	OPEGIEKA [lider]	101
	OPGK Olsztyn	
	Gepol	
	OPGK Koszalin	



Część nr 5 i 6.	Geokart [lider]	91
	OPGK Rzeszów	
	OPGK Kraków	
	MGGP	
Razem		355

[oprac. własne UOKiK]

- (130) Relacja cen zaoferowanych w przetargu w stosunku do budżetu zamawiającego przeznaczonego na poszczególne części zamówienia kształtowała się następująco (tabela 11).

Tabela 11. Relacja cen ofert złożonych w przetargu zn. BO-ZP.2610.37.2016.GI.enviDMS do budżetu zamawiającego

Część zamówienia	cena oferty	budżet zamawiającego	cena oferty/budżet zamawiającego [%]	
			dla części	dla konsorcjum
Część nr 1.	55 891,20 zł	24 009,60 zł	232,79 %	239,00 %
Część nr 2.	1 055 930,40 zł	441 176,40 zł	239,34 %	
Część nr 3.	58 252,80 zł	24 009,60 zł	242,62 %	244,87 %
Część nr 4.	625 209,00 zł	255 102,00 zł	245,08 %	
Część nr 5.	58 056,00 zł	24 009,60 zł	241,80 %	246,27 %
Część nr 6.	555 400,00 zł	225 090,60 zł	246,75 %	
razem	2 408 739,40 zł	993 397,80 zł	242,47 %	242,47 %

[oprac. własne UOKiK]

- (131) Ze względu na to, że ceny złożonych ofert przekroczyły kwoty przeznaczone na sfinansowanie zamówienia, zamawiający **unieważnił postępowanie**.

1.5 Warunki przetargów na wykonanie map tematycznych

- (132) W wyjaśnieniach stron dotyczących powodów przystępowania do przedmiotowych przetargów podnoszone są kwestie związane z wygórowanymi wymaganiami zamawiających, mającymi uzasadnić wspólne przystępowanie przez nich do tych przetargów. Oprócz typowych wymagań stawianych przez zamawiających w przetargach dotyczących sytuacji finansowej wykonawcy, strony wskazywały w szczególności na dwa aspekty mające być specyficznymi dla tego rodzaju przedmiotu zamówień, które zostaną tu bliżej przeanalizowane. Jedną z nich jest kwestia związana z dysponowaniem przez wykonawcę osobami o określonych kwalifikacjach, takich jak uprawnienia zawodowe, stopnie naukowe czy doświadczenie w realizacji podobnych usług, które miały uczestniczyć w realizacji zamówienia. Drugą jest kwestia zapewnienia możliwości sporządzenia wydruku offsetowego wykonywanych map.

(133) Sporządzenie części naukowej (komentarzy) map oraz kwestie związane z wydrukiem i foliowaniem map, oraz łączeniem arkuszy, zapewniane były przez lidera konsorcjum. Kwoty przeznaczone na pokrycie kosztów tych czynności z zasady były ponoszone i rozliczane przez uczestników wspólnie w ramach rozliczenia konsorcjum. Postanowienia określające wysokość tych kosztów były zamieszczane w umowach wykonawczych. Dodatkowe wynagrodzenie dla uczestnika konsorcjum pełniącego rolę lidera określone było w wysokości odpowiadającej 5 % budżetu konsorcjum (rozumianego jako wysokość wynagrodzenia należnego konsorcjum od zamawiającego z tytułu realizacji kontraktu). Koszt wydruku map ustalany był na poziomie 6-7 % budżetu konsorcjum, a koszt wynagrodzenia konsultantów naukowych ustalany był na poziomie 8-10 % budżetu zamówienia. W niektórych zamówieniach wyodrębniany był też koszt łączenia arkuszy, na poziomie 1-2 % budżetu. Przykładowe ustalenia w umowach wykonawczych określały (kwotowo) wysokość tych kosztów w następujących wysokościach (w relacji do budżetu konsorcjum):

- przetarg zn. ZP.272.1.17.2012:
 - wynagrodzenie lidera – 5,00 %
 - wydruk map – 7,00 %
 - konsultanci naukowci – 9,00 %

- przetarg zn. ZP.272.1.21.2013
 - wynagrodzenie lidera – 5,00 %
 - wydruk map – 7,00 %
 - konsultanci naukowci – 10,00 %
 - łączenie arkuszy – 2,00 %

- przetarg zn. ZP.272.1.85.2014
 - wynagrodzenie lidera – 5,00 %
 - wydruk map – 6,00 %
 - konsultanci naukowci – 8,00 %
 - łączenie arkuszy – 1,00 %

- przetarg zn. ZP.272.1.29.2015
 - wynagrodzenie lidera – 5,00 %
 - wydruk map – 6,00 %
 - konsultanci naukowci – 8,00 %
 - łączenie arkuszy – 1,00 %

- przetarg zn. GW-4.ZP.U.272.37.2012.AD
 - wynagrodzenie lidera – 5,00 %
 - wydruk map – 7,00 %
 - konsultanci naukowci – 8,00 %

[opracowanie własne UOKiK na podst. umów wykonawczych]

1.5.1 Wymagania dotyczące doświadczenia i kwalifikacji osób uczestniczących w realizacji zamówienia

- (134) Zamawiający w przetargach stawiali wymogi posiadania przez wykonawcę doświadczenia w realizacji podobnych zamówień, a także dysponowania osobami którymi będzie się posługiwał przy realizacji zamówienia, spełniającymi określone warunki co do posiadania doświadczenia przy realizacji podobnych prac, posiadania niezbędnych uprawnień zawodowych, wykształcenia, tytułów i dorobku naukowego. Zamawiający dopuszczali w przetargach poleganie przez wykonawców na osobach trzecich dla wykazania spełnienia określonych w nich warunków. Poniżej dokonano zestawienia wymagań określonych w tym zakresie w poszczególnych przetargach. Uprawnienia zawodowe, o których mowa w art. 43 pkt 6 ustawy pgik określane będą dalej jako „uprawnienia w zakresie redakcja map”.
- (135) Wymagania w postępowaniu zn. ZP.333/PN/23/2010:
- doświadczenie – 2 usługi na 3 arkusze mapy hydrograficznej w okresie 3 poprzedzających lat,
 - 2 osoby z wykształceniem wyższym geograficznym,
 - 2 osoby posiadające uprawnienia w zakresie redakcja map.
- [k. nr 8081: ogłoszenie o zamówieniu]
- (136) Wymagania w postępowaniu zn. ZP.272.1.16.2011:
- doświadczenie – 1 arkusz mapy hydrograficznej w okresie 3 poprzedzających lat,
 - 2 osoby z wykształceniem wyższym geograficznym,
 - 2 osoby posiadające uprawnienia w zakresie redakcja map.
- [k. nr 8573: ogłoszenie o zamówieniu]
- (137) Wymagania w postępowaniu zn. ZP.272.1.17.2012:
- doświadczenie – 1 arkusz mapy hydrograficznej w okresie 3 lat poprzedzających,
 - 1 osoba z wykształceniem wyższym geograficznym,
 - 1 osoba posiadające uprawnienia w zakresie redakcja map.
- [k. nr 8834: ogłoszenie o zamówieniu]
- (138) Wymagania w postępowaniu zn. ZP.272.1.21.2013:
- doświadczenie – 1 arkusz mapy hydrograficznej w okresie 3 lat poprzedzających,
 - 1 osoba z wykształceniem wyższym geograficznym,
 - 1 osoba posiadająca uprawnienia w zakresie redakcja map.
- [k. nr 8961: ogłoszenie o zamówieniu]
- (139) Wymagania w postępowaniu zn. ZP.272.1.57.2013:
- doświadczenie – 1 arkusz mapy hydrograficznej w okresie 3 lat poprzedzających,
 - 1 osoba z wykształceniem wyższym geograficznym,
 - 1 osoba posiadająca uprawnienia w zakresie redakcja map.
- [k. nr 11384: ogłoszenie o zamówieniu]

- (140) Wymagania w postępowaniu zn. ZP.272.1.85.2014:
- doświadczenie – 1 arkusz mapy hydrograficznej w okresie 3 lat poprzedzających,
 - 1 osoba z wykształceniem wyższym geograficznym,
 - 1 osoba posiadająca uprawnienia w zakresie redakcja map.
- [k. nr 9127: ogłoszenie o zamówieniu]
- (141) Wymagania w postępowaniu zn. ZP.272.1.29.2015:
- doświadczenie – 1 arkusz mapy hydrograficznej w okresie 3 lat poprzedzających,
 - 1 osoba z wykształceniem wyższym geograficznym,
 - 1 osoba posiadająca uprawnienia w zakresie redakcja map.
- [k. nr 9250: ogłoszenie o zamówieniu]
- (142) Wymagania w postępowaniu zn. GW-4.ZP.U.272.30.2012.AD:
- doświadczenie – 1 arkusz mapy hydrograficznej w okresie 3 lat poprzedzających,
 - 2 osoby z wykształceniem wyższym geograficznym,
 - 2 osoby posiadające uprawnienia w zakresie redakcja map.
- [k. nr 6625: ogłoszenie o zamówieniu]
- (143) Wymagania w postępowaniu zn. GW-4.ZP.U.272.37.2012.AD:
- doświadczenie – 1 arkusz mapy hydrograficznej w okresie 3 lat poprzedzających,
 - 2 osoby z wykształceniem wyższym geograficznym,
 - 2 osoby posiadające uprawnienia w zakresie redakcja map.
- [k. nr 6398: ogłoszenie o zamówieniu]
- (144) Wymagania w postępowaniu zn. GW-4.ZP.U.272.48.2013.MK:
- doświadczenie – 1 arkusz mapy hydrograficznej w okresie 3 lat poprzedzających,
 - 2 osoby z wykształceniem wyższym geograficznym,
 - 2 osoby posiadające uprawnienia w zakresie redakcja map.
- [k. nr 6771: ogłoszenie o zamówieniu]
- (145) Wymagania w postępowaniu zn. GW-4.ZP.U.272.57.2013.MK:
- doświadczenie – 1 arkusz mapy hydrograficznej w okresie 3 lat poprzedzających:
 - 2 osoby z wykształceniem wyższym geograficznym,
 - 2 osoby posiadające uprawnienia w zakresie redakcja map.
- [k. nr 6943: ogłoszenie o zamówieniu]
- (146) Wymagania w postępowaniu zn. GW-4.ZP.U.272.67.2013.MK:
- doświadczenie – 1 arkusz mapy hydrograficznej w okresie 3 lat poprzedzających,
 - 2 osoby z wykształceniem wyższym geograficznym,
 - 2 osoby posiadające uprawnienia w zakresie redakcja map.



[k. nr 7159-7160: ogłoszenie o zamówieniu]

(147) Wymagania w postępowaniu zn. WZP.272.12.2014:

- doświadczenie – 10 arkuszy w okresie 3 lat poprzedzających,
- 2 osoby z wykształceniem wyższym geograficznym,
- 2 osoby posiadające uprawnienia w zakresie redakcja map.

[k. nr 7319, 7322: ogłoszenie o zamówieniu, zmiana]

(148) Wymagania w postępowaniu zn. DOA.III.3323-40/10:

- doświadczenie – 1 usługa o wartości 400 tys. zł lub 3 usługi o łącznej wartości 600 tys. zł,
- 1 osoba z wykształceniem wyższym geograficznym,
- 1 osoba posiadająca uprawnienia w zakresie redakcja map.

[k. nr 6128: ogłoszenie o zamówieniu]

(149) Wymagania w postępowaniu zn. DOA.III.3323-51/10:

- doświadczenie – 1 usługa o wartości 400 tys. zł lub 3 usługi o łącznej wartości 600 tys. zł,
- 1 osoba z wykształceniem wyższym geograficznym,
- 1 osoba posiadająca uprawnienia w zakresie redakcja map.

[k. nr 6309: ogłoszenie o zamówieniu]

(150) Wymagania w postępowaniu zn. DAZ-ZP.272.55.11:

- doświadczenie – 10 arkuszy mapy hydrograficznej lub sozologicznej,
- 2 osoby z wykształceniem wyższym geograficznym,
- 2 osoby posiadające uprawnienia w zakresie redakcja map.

[k. nr 5294, 5221: ogłoszenie o zamówieniu, zmiana]

(151) Wymagania w postępowaniu zn. BO-ZP.2610.5.2015.GI.enviDMS:

- doświadczenie – 10 arkuszy mapy hydrograficznej, 2 usługi aktualizacji lub opracowania wektorowych danych przestrzennych,
- 5 osób które w ciągu ostatnich 5 lat brały udział w opracowaniu mapy hydrograficznej,
- 2 osoby posiadające stopień naukowy doktora z zakresu hydrologii lub hydrografii lub gospodarki wodnej lub nauk pokrewnych o Ziemi oraz wykażą się 2 publikacjami naukowymi albo innymi pokrewnymi opracowaniami, ekspertyzami opracowanymi w ramach badań naukowych, zadań własnych, zamówień publicznych lub komercyjnych,
- 2 osoby posiadające uprawnienia w zakresie redakcja map.

[k. nr 9401: ogłoszenie o zamówieniu]

(152) Wymagania w postępowaniu zn. BO-ZP.2610.30.2015.GI.enviDMS:

- doświadczenie – 5 arkuszy mapy hydrograficznej, 2 usługi polegające na opracowaniu lub aktualizacji wektorowych danych przestrzennych,

- 3 osoby które w ciągu ostatnich 5 lat brały udział w 2 usługach polegających na opracowaniu mapy hydrograficznej,
- 1 osoba posiadająca stopień naukowy doktora z zakresu hydrologii lub hydrografii lub gospodarki wodnej lub nauk pokrewnych o Ziemi oraz wykazująca się 2 publikacjami naukowymi albo innymi pokrewnymi opracowaniami, ekspertyzami opracowanymi w ramach badań naukowych, zadań własnych, zamówień publicznych lub komercyjnych,
- 1 osoba posiadająca uprawnienia w zakresie redakcja map.

[k. nr 9782: ogłoszenie o zamówieniu]

(153) Wymagania w postępowaniu zn. BO-ZP.2610.37.2016.GI.enviDMS:

- doświadczenie – 10 arkuszy mapy hydrograficznej, 2 usługi polegające na opracowaniu lub aktualizacji wektorowych danych przestrzennych,
- 3 osoby które w ciągu ostatnich 5 lat brały udział w 2 usługach polegających na opracowaniu mapy hydrograficznej,
- 2 osoby posiadające stopień naukowy doktora z zakresu hydrologii lub hydrografii lub gospodarki wodnej lub nauk pokrewnych o Ziemi oraz wykazujące się 2 publikacjami naukowymi albo innymi pokrewnymi opracowaniami, ekspertyzami opracowanymi w ramach badań naukowych, zadań własnych, zamówień publicznych lub komercyjnych,
- 1 osoba posiadająca uprawnienia w zakresie redakcja map.

[k. nr 10047: ogłoszenie o zamówieniu]

(154) Do wykonywania samodzielnych funkcji w dziedzinie geodezji i kartografii w Polsce niezbędne jest posiadanie uprawnień zawodowych nadawanych przez Głównego Geodetę Kraju, który prowadzi centralny rejestr tych uprawnień (art. 42 ust. 1, art. 54 ust. 1-4 ustawy pgik). W rejestrze tym wpisuje się również dane dotyczące osób, którym uznano kwalifikacje do wykonywania zawodów regulowanych w dziedzinie geodezji i kartografii na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na zasadach określonych w ustawie z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (Dz.U. z 2023 r. poz. 334).

(155) W toku postępowania, na podstawie informacji publikowanych przez GUGiK ustalono, że przez cały okres lat 2010-2016 co najmniej 272 osoby posiadały uprawnienia zawodowe w zakresie redakcji map (osoby które posiadały te uprawnienia przez cały ten okres). Faktyczna liczba osób posiadających uprawnienia w danym momencie, uwzględniająca dodatkowo zarówno osoby, które zostały wykreślone z rejestru geodetów uprawnionych w przypadkach wskazanych w art. 46t ustawy pgik (np. z powodu śmierci), jak i osoby które uzyskały uprawnienia w latach 2010-2016 (tj. posiadały uprawnienia przez różne części tego okresu - kolejne 38 osób), byłaby wyższa (podlega ona natomiast zmianom, w miarę sukcesywnie dokonywanych zmian w rejestrze).



[k. nr 11363-11364: notatka z dn. 16 października 2023 r. z czynności z zakresu analizy informacji na temat liczby osób posiadających uprawnienia zawodowe w zakresie redakcja map]

- (156) W przykładowym postępowaniu zn. BO-ZP.2610.5.2015.GI.enviDMS, w którym wymagania sformułowane przez zamawiającego, przytoczone w akapicie (151), były najbardziej wygórowane i które były powoływane w argumentacji podnoszonej przez strony postępowania, **wymagania te zostały niezależnie spełnione przez trzy konsorcja w mniejszych składach** (3-4 uczestników). Na potwierdzenie dysponowania osobami które będą uczestniczyć w realizacji zamówienia, spełniającymi określone w tym przetargu wymagania, wykonawcy wskazali następujące osoby (w każdej z ofert wskazane są inne osoby):

Konsorcjum I. (Pryzmat, InterTIM, Geomat):

- [XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX] - stopień i dorobek naukowy, umowa cywilnoprawna,
- [XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX] - stopień i dorobek naukowy, umowa cywilnoprawna,
- [XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX] - stopień i dorobek naukowy, umowa cywilnoprawna,
- [XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX] - upr. z zakresu redakcja map, umowa o pracę,
- [XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX] - upr. z zakresu redakcja map, umowa o pracę,
- [XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX] - doświadczenie, wyksz. wyższe geograficzne, umowa o pracę,
- [XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX] - doświadczenie, umowa o pracę,
- [XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX] - doświadczenie, umowa o pracę,
- [XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX] - doświadczenie, wyksz. wyższe geograficzne, umowa o pracę,
- [XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX] - upr. z zakresu redakcja map, doświadczenie, umowa o pracę,
- [XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX] - upr. z zakresu redakcja map, doświadczenie, umowa o pracę,
- [XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX] - upr. z zakresu redakcja map, umowa o pracę,
- [XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX] - upr. z zakresu redakcja map, umowa o pracę,
- [XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX] - upr. z zakresu redakcja map, umowa cywilnoprawna,
- [XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX] - upr. z zakresu redakcja map, umowa cywilnoprawna,
- [XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX] - doświadczenie, umowa o pracę,
- [XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX] - doświadczenie, umowa o pracę,
- [XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX] - doświadczenie, umowa cywilno-prawna,
- [XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX] - doświadczenie, umowa cywilno-prawna,
- [XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX] - doświadczenie, umowa o pracę,
- [XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX] - doświadczenie, właściciel.

[k. nr 9501 –9526: oferta]

Konsorcjum II. (OPEGIEKA, OPGK Olsztyn, Gepol, OPGK Koszalin):

- [XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX] - wyksz. wyższe geograficzne, doświadczenie, umowa o pracę,
- [XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX] - wyksz. wyższe geograficzne doświadczenie, umowa o pracę,



- [XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX] - wyksz. wyższe geograficzne doświadczenie, umowa o pracę,
- [XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX] - wyksz. wyższe gosp. przestrzenna, doświadczenie, umowa o pracę,
- [XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX] - upr. z zakresu redakcja map, doświadczenie, umowa o pracę,
- [XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX] - stopień i dorobek naukowy, umowa cywilnoprawna,
- [XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX] - stopień i dorobek naukowy, umowa cywilnoprawna,
- [XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX] - upr. z zakresu redakcja map, doświadczenie, umowa o pracę,
- [XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX] - upr. z zakresu redakcja map, doświadczenie, mowa o pracę.

[k. nr 9552-9556: oferta]

Konsorcjum III. (Geokart, OPGK Rzeszów, MGGP):

- [XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX] - upr. z zakresu redakcja map, doświadczenie, umowa o pracę,
- [XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX] - upr. z zakresu redakcja map, doświadczenie, umowa o pracę,
- [XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX] - upr. z zakresu redakcja map, doświadczenie, umowa o pracę,
- [XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX] - doświadczenie, umowa o pracę,
- [XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX] - doświadczenie, umowa o pracę,
- [XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX] - upr. z zakresu redakcja map, doświadczenie, umowa o pracę,
- [XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX] - doświadczenie, umowa o pracę,
- [XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX] - upr. z zakresu redakcja map, doświadczenie, umowa o pracę,
- [XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX] - stopień i dorobek naukowy, umowa cywilnoprawna,
- [XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX] - stopień i dorobek naukowy, umowa cywilnoprawna.

[k. nr 9634-9643: oferta]

- (157) Zamawiający ocenił, że wszyscy wykonawcy (tj. konsorcja) przystępujący do ww. przetargu, spełnili określone w nim wymagania.

1.5.2 Kwestia możliwości zapewnienia wydruku map

- (158) Drugą z przesłanek zawiązywania konsorcjów wskazywanych przez strony była kwestia związana z koniecznością zapewnienia wydruku map będących przedmiotem zamówienia. Ustalone przez GUGiK wytyczne techniczne dotyczące sporządzania map hydrograficznych oraz sozologicznych w wersji analogowej, do których odwoływały warunki wykonania przedmiotu zamówienia określone przez zamawiających, przewidywały druk techniką offsetową. Rozdział IX wytycznych pt. „Przygotowanie do druku i druk mapy” zawiera się w trzech paragrafach mieszczących się na jednej stronie, w brzmieniu jednakowym dla mapy hydrograficznej i sozologicznej.

[k. nr 11910: s. 26 wytycznych technicznych dot. mapy hydrograficznej]

[k. nr 11968: s. 40 wytycznych technicznych dot. mapy sozologicznej]



wynika, że usługi druku offsetowego są powszechnie dostępne i na rynku funkcjonuje wielu ich wykonawców, w tym posiadających wieloletnie doświadczenie oraz deklarujących gotowość realizacji najbardziej wymagających zamówień i dostosowania oferty do indywidualnych wymogów klienta, w tym zapewniających dostawę do klienta wydruków czy falcowanie i inne usługi introligatorskie związane z finalną obróbką wydruku. Wydruk offsetowy stanowi jedną z najpopularniejszych technik druku, znaną i stosowaną od wielu lat. W porównaniu z innymi technikami druk tą techniką faktycznie wiąże się z koniecznością poniesienia większych nakładów na jego przygotowanie, w związku z czym jest tym bardziej opłacalny, im większy jest nakład realizowanej w ten sposób publikacji, gdyż koszty przygotowania druku rozkładają się na większą liczbę egzemplarzy (wraz ze wzrostem nakładu maleje koszt jednostkowy). Pod tym względem korzystniejszą alternatywą dla niektórych rozwiązań może być druk cyfrowy, cechujący się niskimi kosztami przygotowania. Nie oznacza to jednak, że zlecenie wydruku offsetowego w niskim nakładzie jest niemożliwe lub znacznie utrudnione, wielkość nakładu może natomiast mieć jedynie wpływ na kalkulację ceny tej usługi. Ustalono szereg przykładowych wykonawców, oferujących obecnie wykonywanie druku offsetowego na zlecenie, reklamujących swe usługi w internecie, poprzestając na zidentyfikowaniu 10 przykładowych drukarni z okolic Rzeszowa (w którym siedziby mają **OPGK Rzeszów** i **Geokart**) oraz 10 z okolic Poznania (w którym siedziby mają **Gepol** i **Geomat**), a także wykonawcy wyspecjalizowanego w druku map, oferującego swe usługi komercyjnie – wzmiankowanych wcześniej Wojskowych Zakładów Kartograficznych WZKart w Warszawie.

[k. nr 11352-11362: notatka z 13 października 2023 r. z czynności rozpoznania dostępności usług druku offsetowego]

2. STANOWISKO STRON POSTĘPOWANIA

- (163) W tej sekcji przedstawiono stanowiska zajęte przez strony w postępowaniu oraz przedstawione przez nie argumenty³.

2.1 Stanowisko Geokart

- (164) Strona przedstawiła stanowisko, że celem i intencją jej udziału w konsorcjach nie było zawieranie porozumień ograniczających konkurencję oraz że ich zawarcie nie wywarło takiego skutku. Wspólne ubieganie się o udzielenie zamówienia poprzez tworzenie konsorcjum jest w pełni dopuszczalną na gruncie obowiązujących przepisów formą wspólnego udziału wykonawców w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego. W doktrynie wskazuje się, że brak jest jakichkolwiek podstaw do automatycznego kwalifikowania umów konsorcjum jako niedozwolonych porozumień

³ Relacjonując stanowiska stron w tej sekcji zrezygnowano z każdorazowego zaznaczania, że dana wypowiedź stanowi cytata lub przedstawia twierdzenie strony (a nie stwierdzenie faktu czy ocenę organu).

wykonawców. O zawiązaniu konsorcjum decydować może wiele różnych czynników, takich jak dywersyfikacja portfela zamówień, podział ryzyka biznesowego, zwiększenie szans na sukces biznesowy itp., a ingerencja Prezesa Urzędu powinna się ograniczać wyłącznie do tych przypadków, w których rzeczywiście taka współpraca ma na celu wyeliminowanie konkurencji. W doktrynie wskazuje się, że statusu zmowy przetargowej nie mają konsorcja przetargowe. Strona powołała również pogląd wyrażony w wyroku Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 10 marca 2015 r. (wyrok ten w rzeczywistości zapadł 19 lutego 2015 r., sygn. akt XVII AmA 73/13, dalej: „**wyrok SOKiK ws. XVII AmA 73/13**”), w świetle którego jako zakazane w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 7 ustawy okik można uznać jedynie te porozumienia, które zawierane są przez przedsiębiorców przystępujących do przetargu osobno. Warunkiem dopuszczalności konsorcjum jest to, aby uczestnicy konsorcjum wystąpili z jedną wspólną ofertą, a nie uzgodnili warunki własnych ofert. Jako zakazane w rozumieniu ustawy można zatem uznać jedynie te porozumienia, które zawierane są przez przedsiębiorców przystępujących do przetargu osobno.

- (165) Decyzja strony o samodzielnym lub wspólnym ubieganiu się o zamówienie publiczne poprzedzona jest każdorazowo szczegółową analizą przedmiotu i warunków zamówienia obejmującą w szczególności: zakres prac, posiadany potencjał techniczny, finansowy oraz kadrowy, bieżące zaangażowanie w inne projekty, terminy wykonania prac itp. Z uwagi na względnie szeroki zakres działalności prowadzonej przez przedsiębiorcę jedynie część zatrudnionych pracowników posiada wiedzę, doświadczenie oraz uprawnienia zawodowe z zakresu redakcji map, niezbędne do wykonywania specjalistycznych opracowań kartograficznych. Według wiedzy strony podobna sytuacja ma miejsce w innych firmach prowadzących działalność geodezyjno-kartograficzną.
- (166) Zasadniczym powodem ubiegania się przez stronę o zamówienia wspólnie z innymi wykonawcami było to, że w latach 2010-2016 posiadane przez nią zasoby kadrowe osób posiadających wiedzę, doświadczenie oraz niezbędne uprawnienia zawodowe nie pozwalały na terminowe wykonanie tych usług bez współpracy z innymi wykonawcami. Przedsiębiorca na tą okoliczność zaznaczył, że czym innym jest możliwość samodzielnego złożenia oferty w przetargu przez wykonawcę, który formalnie spełnia wymogi określone przez zamawiającego, od faktycznej możliwości samodzielnego, terminowego i zgodnego z umową wykonania zamówienia. To jest bowiem warunkowane takimi obiektywnymi okolicznościami jak: ilość zatrudnionych osób posiadających wiedzę, doświadczenie i odpowiednie uprawnienia zawodowe niezbędne do wykonania zamówienia, ich zaangażowanie w inne projekty, doświadczenie przy wykonywaniu prac danego rodzaju, posiadanie odpowiedniego sprzętu i narzędzi, obszar na jakim wykonywane są prace, zakres prac będących przedmiotem zamówienia, jak i terminy wykonania zamówienia.
- (167) **Geokart** wyjaśniła, że w okresie objętym postępowaniem nie posiadała wystarczających zasobów kadrowych, które pozwalałyby samodzielnie wykonać poszczególne zamówienia w terminach określonych przez zamawiających. Biorąc pod uwagę wysokospecjalistyczny charakter map,

wymagający specjalistycznej wiedzy, doświadczenia i uprawnień zawodowych strona nie miała możliwości stałego utrzymywania potencjału kadrowego pozwalającego na samodzielne wykonywanie zamówień, których przedmiotem było nawet kilka – kilkanaście map tematycznych, w relatywnie krótkich terminach umownych. Mając jednak świadomość, że rynek zamówień na usługi geodezyjno-kartograficzne charakteryzuje się zmienną koniunkturą strona była zainteresowana utrzymaniem doświadczenia swoich pracowników oraz referencji, które były niezbędne do udziału w przyszłości w postępowaniach na opracowanie map tematycznych (wymóg posiadania doświadczenia w opracowaniu map tematycznych w okresie 3-5 poprzedzających lat). Ponadto, wobec ograniczonego wolumenu zamówień polegających na opracowaniu map tematycznych **Geokart** zawierała umowy z innymi zamawiającymi, których przedmiotem były inne usługi geodezyjno-kartograficzne, w realizację których byli zaangażowani pracownicy wyodrębnionej w jej strukturach pracowni kartograficznej, posiadający uprawnienia i wiedzę niezbędną również do opracowania map tematycznych. Zawieranie tych umów było niezbędne do utrzymania zatrudnienia w pracowni kartograficznej, ale wpływało na potencjał jaki **Geokart** mogła zaangażować do wykonywania usług tematycznych. Podejmując decyzje o udziale w danym postępowaniu, którego przedmiotem było wykonanie map tematycznych, strona musiała brać pod uwagę bieżące zaangażowanie swoich pracowników w inne projekty.

- (168) Samo opracowanie map hydrograficznych i sozologicznych jest czasochłonnym procesem, składającym się z kilku etapów, takich jak np. wywiad terenowy, obejmujący cały opracowywany obszar mający na celu weryfikację i aktualizację obiektów pozyskanych z materiałów źródłowych oraz wykonanie pomiarów terenowych. Wywiad terenowy obejmuje także obiekty i zjawiska hydrograficzne, które wymagają bezpośrednich badań w terenie i pomiarów z zastosowaniem specjalistycznego sprzętu pomiarowego, a co za tym idzie muszą je wykonywać osoby mające doświadczenie w pomiarach tego typu. **Geokart** podejmując decyzję o zawiązaniu lub przystąpieniu do konsorcjum brała pod uwagę również fakt, że część firm, z którymi zawiązywała konsorcja, miało większe doświadczenie w opracowaniach terenowych, a część w pracach kartograficznych i redakcyjnych dotyczących map tematycznych, a także posiadała specjalistyczny sprzęt. Podejmując współpracę z innymi wykonawcami strona zapewniała sobie nie tylko możliwość należytego wykonania zamówienia w terminach umownych, lecz również możliwość zdobycia dodatkowego doświadczenia w poszczególnych pracach składających się na opracowanie map tematycznych.
- (169) Istotny wpływ na podejmowane przez stronę decyzje o wspólnym ubieganiu się o zamówienie miały terminy wykonania poszczególnych usług. We wszystkich zamówieniach, których przedmiotem były usługi polegające na opracowaniu map tematycznych w których ofertę złożyło konsorcjum z udziałem **Geokart**, zamawiający określali relatywnie krótkie terminy wykonania przedmiotu umowy, przy tym w niektórych zamówieniach terminy było określone poprzez wskazanie konkretnych dat kalendarzowych, co było dodatkowym utrudnieniem ze względu na brak pewności co do tego, jaki będzie faktycznie czas na wykonanie danego zamówienia od momentu zawarcia umowy.

- (170) Ubieganie się o zamówienie przez większą liczbę wykonawców pozwalało na zminimalizowanie ryzyka związanego z nieterminowym wykonaniem umów. Ma to szczególne znaczenie przy pracach, gdzie jednym z etapów są roboty terenowe, których możliwość wykonania warunkowana jest okolicznościami niezależnymi od wykonawcy ze względu na warunki atmosferyczne.
- (171) Znaczenie miała również zasada solidarnej odpowiedzialności za wykonanie umowy, która była gwarancją efektywnego zaangażowania wszystkich członków konsorcjum w wykonanie zawartych umów. Opóźnienia w wykonaniu zamówień były sankcjonowane karami umownymi naliczanymi za cały okres opóźnienia w wykonaniu przedmiotu umowy. Strona, jako przedsiębiorca kierujący się zasadami rachunku ekonomicznego, nie mogła podejmować decyzji o samodzielnym złożeniu oferty na wykonanie zamówienia obciążonego dużym ryzykiem nieterminowego wykonania umowy skutkującego nałożeniem kar umownych.

[k. nr 11078-11089: odpowiedź **Geokart** na wszczęcie postępowania antymonopolowego]

- (172) W odpowiedzi na SUZ **Geokart** w całości podtrzymała zajęte wcześniej stanowisko oraz oświadczyła, że celem i intencją jej udziału w konsorcjach nie było zawieranie porozumień ograniczających konkurencję, a zawieranie umów konsorcjum nie wywarło takiego skutku. **Geokart** w ramach każdego konsorcjum z jej udziałem realizowała co najmniej 1 arkusz mapy. **Geokart** nie posiadała zasobów i potencjału niezbędnych do samodzielnej realizacji zamówień, a część prac terenowych podzlecała **Gepol**, posiłkując się jej potencjałem i doświadczeniem tego wykonawcy.
- (173) **Geokart** podniosła, że Prezes Urzędu całkowicie pomija specyfikę i wymagania dotyczące wydruku map tematycznych, powołując niektóre z wymagań określonych w wytycznych technicznych sporządzania tych map, w tym konieczność zastosowania w druku sześciu kolorów (dwóch dodatkowych kolorów z palety Pantone oprócz czterech kolorów z triady CMYK). Spółka wskazała również na występujący w poligrafii niepożądany efekt (prążki moiré, mora) przejawiający się w postaci regularnych punktów lub wzorów, wskutek krzyżowania się układu co najmniej dwu regularnych siatek rastrowych lub wzorów podobnego rodzaju. W przypadku map tematycznych aby zapobiec występowaniu efektu mory ważne jest dokładne spasowanie linii rastrowych, a także przeprowadzenie testów drukarskich przed rozpoczęciem druku pełnego nakładu w celu identyfikacji i rozwiązania ewentualnych problemów związanych z efektem mory. Tak wysoce specjalistyczne wymagania druku map tematycznych powodowały, że firmy poligraficzne nie podejmowały się tego typu zleceń i **Geokart** była jednym z niewielu podmiotów świadczących tego typu usługi.
- (174) **Geokart** podniosła też, że spośród osób figurujących w rejestrze prowadzonym przez GUGiK część osób posiadających uprawnienia zawodowe w zakresie redakcji map jest nieaktywna zawodowo (np. emeryci) lub nie posiada doświadczenia redakcji map sozologicznych lub hydrograficznych, w związku z czym faktyczna liczba osób aktywnych zawodowo i posiadających niezbędne doświadczenie była znacząco niższa.

- (175) Wymagania dotyczące kwalifikacji osób uczestniczących przy realizacji zamówienia określone przez zamawiających były wymaganiami minimalnymi, które wykonawca musiał spełnić, aby wziąć udział w postępowaniu, natomiast w rzeczywistości do terminowego i należytego zrealizowania zamówień w relatywnie krótkim czasie wymagane było zaangażowanie znacznie większej liczby osób.
- (176) W latach 2012-2016 w skali całego kraju ogłoszone zostało niewiele postępowań w sprawie udzielenia zamówienia na wykonanie map tematycznych. Wpływało to istotnie na rynek zamówień na te mapy, skutkując zmniejszeniem potencjałów poszczególnych wykonawców (w tym redukcją zatrudnienia czy likwidacją komórek zajmujących się działalnością kartograficzną) i w efekcie brakiem możliwości samodzielnej realizacji przez nich zamówień. **Geokart**, podobnie jak inni uczestnicy rynku, kierując się zapowiedziami GUGiK o zamiarze przyszłego zwiększenia zamówień na mapy tematyczne podejmowała działania mające na celu częściowe utrzymanie zasobu kadrowego posiadającego wiedzę i doświadczenie, nie mając natomiast możliwości stałego utrzymywania kadry pozwalającej na samodzielne wykonywanie zamówień, których przedmiotem było kilka, kilkanaście, a nawet kilkadziesiąt map, w relatywnie krótkich terminach umownych. To te okoliczności, a nie chęć ograniczenia konkurencji czy zapobieżenia erozji cen w przetargach powodowały konieczność łączenia potencjałów wykonawców w ramach tworzonych konsorcjów.
- (177) Organ zaniechał przeprowadzenia dowodu na okoliczność ustalenia, czy oferowane przez konsorcjum ceny za opracowanie map tematycznych były cenami rynkowymi, ani nie zweryfikował kalkulacji kosztu wykonania mapy tematycznej przedstawionej przez **Gepol**, która potwierdza, że zamiarem uczestników konsorcjum nie mogła być stabilizacja cen na oferowanym poziomie, albowiem ceny te były cenami na granicy opłacalności zadania.
- (178) W kwestii kary pieniężnej **Geokart** z ostrożności stwierdziła, że brak jest podstaw do przyjęcia, że zawarcie umów konsorcjum stanowiło naruszenie prawa konkurencji oraz aby stanowiło naruszenie bardzo poważne, oraz do przyjęcia umyślności naruszenia jako okoliczności obciążającej. Nieprawidłowe jest stanowisko o braku podstaw do uwzględnienia okoliczności łagodzących, a taką jest zaniechanie stosowania zarzucanej praktyki przez wszczęciem postępowania antymonopolowego, czy też współpraca organem w toku tego postępowania. Ponadto, przychody osiągnane przez **Geokart** w latach 2012-2016 z usług polegających na wykonywaniu map tematycznych stanowiły niewielki odsetek całości przychodów. Okoliczności te, jak i fakt, że **Geokart** dotychczas nie dopuściła się naruszenia przepisów ustawy okik dają podstawy do odstąpienia od nałożenia na nią kary pieniężnej, względnie nałożenia jej w szczególnie niskiej wysokości.

[k. nr 11645-11651: odpowiedź **Geokart** na SUZ]

2.2 Stanowisko OPGK Koszalin

- (179) W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania antymonopolowego **OPGK Koszalin** oświadczyła, że sformułowany wobec stron postępowania zarzut jest bezpodstawny, zarówno w świetle okoliczności faktycznych jak i prawnych sprawy.
- (180) Spółka wskazała na wyrok KIO z 22 kwietnia 2010 r.⁴ w którym wskazano na dopuszczalność zawierania porozumień przez przedsiębiorców łączących się w grupy celem realizacji wspólnych przedsięwzięć i że oczywistym jest, że podmioty zawierające konsorcjum wyłączają istnienie pomiędzy sobą konkurencji w zdobyciu i realizacji konkretnego zamówienia publicznego, gdyż istotą konsorcjum jest wspólne dążenie do realizacji tego zamówienia, a nie konkurowanie między sobą. Ujęcie w umowie konsorcjum klauzuli zobowiązującej uczestników konsorcjum do współpracy w ramach konkretnego zamówienia, nieskładania samodzielnie ofert i unikania innych form konkurencji jest klauzulą powszechnie stosowaną w tego typu umowach i nie świadczy o istnieniu między członkami konsorcjum umowy przetargowej.
- (181) **OPGK Koszalin** przyznała, że nie kwestionuje tezy wyrażonej w postanowieniu o wszczęciu postępowania, że prawna dopuszczalność konsorcjum nie tamuje możliwości badania ich zawierania w kontekście przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów. Spółka podniosła natomiast, że znane są jednak również orzeczenia sądowe, które wykluczają taką możliwość, wskazując na wyrok SOKiK ws. XVII AmA 73/13. Spółka powołała również wyrok Sądu Apelacyjnego z dnia 8 czerwca 2016 r. (sygn. akt VI ACa 651/15, dalej: „**wyrok Sądu Apelacyjnego ws. VI ACa 651/15**”), wywodząc, że w orzecznictwie i doktrynie podkreśla się, że okoliczność, że konsorcjanci oddzielnie mogli złożyć oferty i wykonać zamówienie nie skutkuje automatyczną kwalifikacją porozumienia jako umowy przetargowej, a kwestia ta podlega badaniu *ad casum*. Spółka podniosła także że podstawą zawiązania konsorcjum może być również dywersyfikacja potencjału pomiędzy różne zamówienia publiczne, optymalizacja wykorzystania dostępnych zasobów, ograniczenie ryzyka biznesowego, czy wreszcie optymalizacja kosztów.
- (182) W odniesieniu do zamówień na mapy tematyczne będących przedmiotem postępowania, spółka wskazała na:
- niszowy charakter projektów i rzadkość ogłaszania przetargów na nie,
 - wysoką złożoność projektów – konieczność przeprowadzenia wywiadu terenowego, wykonania specjalistycznych pomiarów terenowych, konieczność przygotowania opracowań kameralnych, sporządzenia opinii i ekspertyz specjalistów, wykonania specjalistycznych wydruków, pozyskania specjalistycznego oprogramowania, trudno dostępnego na rynku komercyjnym,
 - konieczność pozyskania pracowników doświadczonych w zakresie hydrologii/hydrografii.

⁴ Przepuszczalnie w sprawie o sygn. KIO/UZP 567/10.

- (183) Spółka wskazała na konieczność mobilizacji wielu osób wyspecjalizowanych w wielu dziedzinach do realizacji zamówienia, wskazując wygórowane pod tym względem wymogi sformułowane przez GUGiK w niesprecyzowanym bliżej przetargu „na wykonanie 157 arkuszy mapy hydrograficznej w skali 1:50 000 oraz 32 arkuszy mapy w skali 1:1 000”.⁵ Jako inny przykład przetargu, w którym sformułowane były wysokie wymagania pod tym względem strona wskazała przetarg omówiony w sekcji 1.4.2.3.
- (184) Strona podniosła również, że zamawiający nigdy nie udzielali zaliczek na wykonanie prac, a koszty, które wykonawca musiał ponieść były znaczne, niewspółmierne do możliwości pojedynczych wykonawców. Większość podmiotów wobec których wszczęto postępowanie antymonopolowe specjalizowała się w jakimś wycinku opracowania, spółka wykonywała przede wszystkim część linii technologicznej do opracowania baz danych i redakcji kartograficznej, samodzielnie nie byłaby w stanie wykonać całego zamówienia. Tym samym nie można uczestnikom konsorcjów zarzucić, że nie dochodziło pomiędzy nimi do połączenia potencjałów, a jedynie podziału zamówienia.
- (185) Teza o zawyżaniu cen, oparta na dążeniu wykonawców do maksymalnego wykorzystania budżetu jest bezpodstawna, gdyż notoryjnym faktem jest kształtowanie budżetów przez zamawiających na poziomie minimum opłacalności dla wykonawców.
- (186) Uczestnicy konsorcjów w ogóle nie wzięliby udziału w przedmiotowych przetargach, gdyby przedmiotowe konsorcja nie zostały zawiązane, w związku z czym nie doszło do ograniczenia konkurencji, a ich działania nie miały znamion zmywy przetargowej.

[k. nr 11072-11075: odpowiedź strony na wszczęcie postępowania antymonopolowego]

- (187) W odpowiedzi na SUZ **OPGK Koszalin** w pełni podtrzymała swoje dotychczasowe stanowisko w sprawie. W jej ocenie jednolite stanowisko wszystkich stron stanowi dostateczny dowód też: o złożonym charakterze przedmiotu zamówień, braku możliwości samodzielnego wykonania prac przez poszczególnych uczestników, konieczności pozyskania wykonawców o określonym poziomie doświadczenia i wykształcenia. Organ nie uwzględnił niszowego charakteru przedmiotu zamówień i jego specyfiki, co stoi w sprzeczności z dorobkiem orzecznictwem nakazującym badanie kwestii zmywy przetargowej „in casu”. Tworzenie konsorcjów nie miało na celu wyeliminowania konkurencji pomiędzy uczestnikami rynku właściwego i nie doszło do takiej eliminacji, a zatem nie zostały wyczerpane znamiona zmywy przetargowej określonej w ustawie oik, w związku z czym strona wniosła umorzenie postępowania.

[k. nr 11643-11644: odpowiedź **OPGK Koszalin** na SUZ]

⁵ Wśród omówionych przetargów przeprowadzonych przez GUGiK brak jest przetargu, którego przedmiot lub jego część obejmowałyby taki zakres, jak wskazany przez stronę powyżej, przytoczone w tym miejscu przez stronę wymagania odnośnie kwalifikacji kadry i doświadczenia wykonawcy zastosowane były natomiast przez GUGiK w przetargu omówionym w sekcji 1.4.6.1 (przyp. UOKiK).

2.3 Stanowisko OPGK Olsztyn

- (188) Strona zaprzeczyła, by kiedykolwiek zawarła porozumienie ograniczające konkurencję, a każdy przypadek przystępowania przez nią do konsorcjów w przetargach objętych postępowaniem był obiektywnie uzasadniony. Strona podtrzymała swoje stanowisko przedstawione we wcześniejszych wyjaśnieniach, w świetle których przyczyny przystępowania przez nią do konsorcjów były następujące:
- brak wiedzy i doświadczenia w realizacji map tematycznych – hydrograficznych i sozologicznych,
 - brak innych możliwości zdobycia doświadczenia np. poprzez wykonanie arkuszy doświadczalnych, co dawniej praktykował GUGiK,
 - brak odpowiednich mocy przerobowych umożliwiających samodzielną realizację zamówienia,
 - możliwość uzyskania referencji, które pozwalałyby na późniejszą samodzielną realizację zamówień, przy uwzględnieniu mocy przerobowych,
 - prace związane z tworzeniem map tematycznych są wyjątkowo trudne i z perspektywy spółki były możliwe do wykonania przez nią wyłącznie w ramach konsorcjum, gdzie funkcjonuje odpowiedzialność solidarna, co gwarantuje bezpieczeństwo i należyte wykonanie zamówienia.
- Strona także zaznaczyła, że nie wypracowała na przedmiotowych robotach żadnego zysku, a jedyną korzyścią jaką osiągnęła było poszerzenie asortymentu wykonywanych robót, z nadzieją na być może przyszłe, zyskowe kontrakty.
- (189) **OPGK Olsztyn** podniosła również, że konsorcjum jest legalną formą współpracy przedsiębiorców, a przepisy ustawy pzp nie wprowadzają żadnych ograniczeń dotyczących udziału konsorcjum w postępowaniu. Co do zasady celem utworzenia konsorcjum jest połączenie sił i środków koniecznych do ubiegania się o wspólne zamówienie publiczne, a następnie jego wspólna realizacja. Strona powołała również głosę do wyroku wyrok Sądu Apelacyjnego ws. ACa VI 651/15, wskazującą, że pomimo możliwości samodzielnego udziału w przetargu lub wykonania zamówienia przez konsorcjantów, utworzenie konsorcjum nie ogranicza konkurencji np. gdy współpraca w ramach konsorcjum pozwala efektywniej wykonać zamówienie, wykonawcy z uwagi na realizację innych zamówień nie są w stanie indywidualnie w określonym terminie wykonać zamówienia, czy gdy połączenie zasobów pozwala na uzyskanie oszczędności na kosztach wykonania zamówienia.
- (190) Strona podniosła też, że na przestrzeni lat funkcjonowała linia orzecznicza dotycząca zamówień publicznych, zgodnie z którą doświadczenie wykonawców było oceniane przez pryzmat samego udziału w konsorcjum. Na poparcie tego przytoczyła głosę odwołująca się do wyroku Krajowej Izby Odwoławczej z 29 stycznia 2016 r. (sygn. KIO 43/16), w którym wskazano, że samo wspólne ubieganie się o udzielenie zamówienia i jego realizacja uprawnia wykonawcę do legitymowania się tak nabytym doświadczeniem, a tę linię orzeczniczą zmienił dopiero wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: **Trybunał**) z dnia 4 maja 2017 r. w sprawie C-387/14. Wyrok ten wpłynął na zmianę krajowej linii orzeczniczej, w następstwie czego zaczęto uznawać, że wykonawca nabywa doświadczenie nie przez sam fakt bycia członkiem konsorcjum, lecz przez bezpośredni udział

w realizacji części zamówienia, do którego wykonania zobowiązana jest cała grupa wykonawców. W okresie objętym postępowaniem natomiast przyjmowano, że przez sam udział w wykonaniu zamówienia jako członek konsorcjum uprawniał do legitymowania się doświadczeniem nabytym przez wszystkie podmioty wykonujące takie zamówienie.

- (191) Spółka wyjaśniła także, że nie posiadając doświadczenia w przedmiotowym asortymencie, w szczególności map hydrograficznych, podzlecała je wyspecjalizowanemu podwykonawcy, tj. **Gepol**, która to firma posiadała największe kwalifikacje i bogate doświadczenie w danym zakresie, dzięki czemu mogła poznać wszystkie etapy technologiczne wykonania stosownych map i zdobyć niezbędne doświadczenie w realizacji tego rodzaju usług.

[k. nr 11036-11039: odpowiedź strony na wszczęcie postępowania antymonopolowego]

- (192) W odpowiedzi na SUZ **OPGK Olsztyn** oznajmiła że nie zgadza się z przedstawionymi jej zarzutami oraz podtrzymała dotychczasowe stanowisko i przedstawioną argumentację. Strona podniosła również, że znajduje się obecnie w bardzo ciężkiej sytuacji finansowej i jakakolwiek niezasadnie naliczona kara doprowadzi spółkę do likwidacji bądź upadłości.

[k. nr: 11606: odpowiedź **OPGK Olsztyn** na SUZ]

2.4 Stanowisko **OPGK Kraków**

- (193) W odpowiedzi na wszczęcie postępowania spółka zaprzeczyła by kiedykolwiek zawarła jakiegokolwiek porozumienie ograniczające konkurencję. Każdy przypadek przystępowania do przetargu w ramach konsorcjum był uzasadniony i konieczny dla umożliwienia wzięcia przez spółkę udziału w przetargu. Okoliczności sprawy oraz niewielki udział prac geodezyjnych będących przedmiotem zamówień objętych niniejszym postępowaniem w stosunku do całego rynku geodezyjno-kartograficznego, a także niewielki udział spółki w realizacji przedmiotowych prac, nie pozwalają na przyjęciem że celem przystąpienia **OPGK Kraków** do poszczególnych konsorcjów było wywarcie jakiegokolwiek wpływu na konkurencję na rynku właściwym, ani że przystąpienie do tych konsorcjów taki skutek wywarło. W ocenie strony analiza treści postawionych zarzutów oraz ich uzasadnienie dają podstawy do umorzenia w stosunku do niej postępowania.

[k nr. 1530-1532: pismo **OPGK Kraków** z 25 stycznia 2021 r.]

- (194) We wcześniejszych wyjaśnieniach spółka wskazywała, że przystępowała do konsorcjów, ponieważ zamierzała poszerzyć przedmiot działalności o wykonywanie map hydrograficznych i sozologicznych, gdyż dysponuje wysokospecjalistycznym sprzętem oraz oprogramowaniem niezbędnym do wykonywania tego typu prac, niestety nie dysponowała natomiast doświadczeniem, wymaganym przez zamawiających do ubiegania się o tego rodzaju zamówienia.



- (195) W odpowiedzi na SUZ spółka w całości podtrzymała dotychczasowe stanowisko, twierdząc, że zarzut zawarcia porozumienia ograniczającego konkurencję polegającego na uzgodnieniu wspólnego ustalania warunków udziału w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego na usługę opracowania map tematycznych jest całkowicie nieuzasadniony i nieudowodniony. Celem spółki było zdobycie odpowiedniego doświadczenia i umiejętności pozwalających na konkurowanie z innymi podmiotami w ramach postępowań, których przedmiotem były wysoce specjalistyczne prace – opracowanie arkuszy map tematycznych.
- (196) Zawieranie porozumienia przez podmioty ubiegające się o zamówienie było prawem dopuszczalne i dozwolone a spółka nie miała innej możliwości udziału w postępowaniach o udzielenie tych zamówień, niż wspólnie z innymi podmiotami w ramach konsorcjum. Powodem takiego stanu rzeczy był brak samodzielnego spełniania rygorystycznych warunków określanych przez zamawiających lub brak faktycznego doświadczenia oraz umiejętności w realizacji tego rodzaju prac.
- (197) Fakt zamieszczania w treści umów konsorcjum zobowiązania do zachowania zasady wyłączności nie stanowi zapisu odbiegającego od standardowych zapisów w przypadku tego rodzaju umów. Zapisy takie związane są z zasadą możliwości składania wyłącznie jednej oferty w ramach postępowania. Ewentualny udział któregośkolwiek z uczestników konsorcjum w tym samym postępowaniu skutkowałby koniecznością odrzucenia przez zamawiających wszystkich takich ofert. Rolą ujętego w umowie konsorcjum zapisu o wyłączności było wyeliminowanie tego typu zjawiska.
- (198) Z przeprowadzonej przez organ analizy materiału dowodowego wynika, że ceny ofertowe generalnie były zbliżone do wartości przedmiotu zamówienia oszacowanej przez poszczególnych zamawiających i ich budżetów przewidzianych na realizację danych prac. Okoliczność ta w żadnym przypadku nie może stanowić dowodu na niedozwolony cel lub skutek zawieranych umów konsorcjum. Organ oddalił wniosek o przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego na okoliczność ustalenia rynkowej wartości cen opracowania map tematycznych objętych postępowaniami przetargowym kierując się brakiem wiarygodnego materiału porównawczego, tymczasem oszacowanie wartości takich usług byłoby możliwe na podstawie analizy kosztów niezbędnych do poniesienia dla ich należytego wykonania.
- (199) W przypadku większości prac z branży geodezyjno-kartograficznej terminy realizacji są stosunkowo długie i wynoszą nawet kilka lat. W przypadku prac objętych postępowaniem terminy były zdecydowanie krótsze, co również było powodem wspólnego ubiegania się o zamówienie, aby w przypadku jego uzyskania mieć możliwość skierowania wystarczającej liczby osób posiadających odpowiednie kwalifikacje do jego realizacji w krótkim czasie. W ramach jego realizacji konieczne było również wykonanie prac terenowych, a obszar jednego arkusza obejmował powierzchnię około 320 km², rzetelne wykonanie prac terenowych dla 8-10 arkuszy zajęłoby jednemu zespołowi specjalistów co najmniej kilka lub kilkanaście miesięcy.



- (200) Spółka dzięki udziałowi w konsorcjach miała możliwość zapoznania się z praktycznymi aspektami realizacji tego rodzaju zadań – przyglądania się realizacji zamówienia przez pozostałych uczestników, konsultowania się z nimi, uzyskiwania merytorycznego wsparcia. Sposób wykonywania tego rodzaju prac (technologia) ewoluował, z roku na rok stosowane były inne materiały bazowe, zmieniał się model danych. Zdobyte raz doświadczenie okazywało się niewystarczające i wymagało bieżącego zaznajamiania się z nowinkami technologicznymi. Dzięki udziałowi w konsorcjum spółka miała na bieżąco dostęp do takiego transferu wiedzy i przy realizacji poszczególnych opracowań mogła taką wiedzę na bieżąco uzyskiwać.
- (201) Spółka podniosła, że *„Mapy tematyczne (...) charakteryzują się specjalnymi wymaganiami druku. Nie można zaakceptować stwierdzenia, że wiele komercyjnych drukarni jest w stanie wykonać ich prawidłowy wydruk (...). Dla OPGK Kraków, mającego świadomość problemów, jakie wiążą się z właściwym naświetlaniem diapozytywów wydawniczych, trudne do wyobrażenia jest przyjęcie, że w każdej drukarni offsetowej możliwe jest prawidłowe wykonanie druków (...). OPGK Kraków nie dysponowała drukarnią spełniająca wymagania zamawiających. OPGK Kraków miała też wiedzę, że członkowie konsorcjum takimi drukarniami dysponują, stąd ta kwestia również miała znaczenie przy podejmowaniu decyzji o wzięciu udziału w konsorcjum, zwłaszcza że okresy realizacji były bardzo krótkie i wiadomym było, że wykonawca nie będzie miał czasu na „eksperymentowanie” z drukiem. Ewentualne odrzucenie map zawierających nawet minimalne błędy wiązałyby się z istotnym ryzykiem opóźnienia wykonania przedmiotu umowy oraz karami z tego tytułu.”*
- (202) Spółka oznajmiła że nie zgadza się z zapowiedzianym w SUZ ujęciem rynku właściwego w niniejszej sprawie i uznaje je za nieprawidłowe.
- (203) Celem ani skutkiem przystąpienia spółki do któregośkolwiek z konsorcjów nie było ograniczenie konkurencji, ponieważ sama **OPGK Kraków** nie była w tej dziedzinie w ogóle konkurencyjna. To brak przystąpienia spowodowałby ograniczenie konkurencji, gdyż spółka nie uzyskałaby w takim wypadku doświadczenia wymaganego w potencjalnych przyszłych postępowaniach, a tym samym liczba podmiotów mogących wziąć udział w takich przyszłych postępowaniach byłaby mniejsza niż w sytuacji wzięcia przez nią udziału w realizacji zamówienia i realizacji części jego zakresu. Przystąpienie przez **OPGK Kraków** do konsorcjum ubiegającego się o specjalistyczne usługi przyczyniło się do zwiększenia konkurencyjności w zakresie tego rodzaju usług. Wspólne ubieganie się o zamówienie pozwalało na faktyczne obniżenie kosztów i obniżenie cen ofertowych, gdyż zupełnie inaczej wyglądałaby kalkulacja cenowa podmiotu który musiałby zaangażować dodatkowe zasoby wyłącznie w celu realizacji tak krótkotrwałej umowy.
- (204) **OPGK Kraków** podniosła, że zostały spełnione wszystkie przesłanki wyłączenia spod zakazu porozumień ograniczających konkurencję, wynikająca z art. 8 ust. 1 ustawy okik, gdyż zawarcie konsorcjów, których spółka była uczestnikiem:

- umożliwiało biorącym w nim udział podmiotom wzajemną edukację i dzielenie się wiedzą,
- pozwalało zamawiającym na uzyskanie produktu wysokiej jakości, nieosiągalnej w przypadku realizacji zamówienia przez jeden podmiot,
- nie ograniczało w żaden sposób zainteresowanych przedsiębiorców, gdyż każdy samodzielnie podejmował decyzję o przystąpieniu do konsorcjum oraz miał całkowitą swobodę w prowadzeniu działalności w trakcie realizacji zamówień,
- nie tylko nie stwarzało możliwości wyeliminowania konkurencji, ale wprost przeciwnie – skutkowało zwiększeniem konkurencyjności na rynku.

- (205) Spółka powołała wyjątki wytycznych Komisji Europejskiej w sprawie stosowania art. 101 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej do stosowania horyzontalnych porozumień kooperacyjnych (2023/C 259/01) mówiące o tym, że porozumienie konsorcjum przetargowego nie będzie ograniczać konkurencji jeśli umożliwia stronom udział w projektach, których realizacji nie byłyby w stanie podjąć się indywidualnie. Podnosząc brak możliwości samodzielnej realizacji przez siebie przedmiotowych zamówień **OPGK Kraków** wskazała na konieczność umorzenia wobec niej postępowania.
- (206) Spółka sprostowała opis ustaleń faktycznych odnośnie jej udziału w realizacji zamówienia, będącego przedmiotem przetargu omówionego w sekcji 1.4.3.1, wskazując, że pomimo pierwotnego przydzielenia jej pewnych arkuszy do opracowania finalnie zostały one przydzielone **Polkart**, a **OPGK Kraków** nie wykonała żadnych prac w ramach realizacji tego zamówienia (uwaga ta została uwzględniona i dokonano odpowiedniej korekty opisu stanu faktycznego – przyp. UOKiK).
- (207) W kwestii kar, spółka wskazała na brak zasadności nałożenia na nią kary pieniężnej w ogóle, a także, z ostrożności, na brak możliwości przypisania jej umyślności naruszenia. Wskazała również, że brała udział jedynie w części postępowań objętych postępowaniem, oraz że po 2016 nie uczestniczyła już w żadnym konsorcjum na wykonanie jakichkolwiek map tematycznych. Spółka, nie mając doświadczenia, pełniła rolę wyłącznie biernego uczestnika konsorcjów, nie była nigdy liderem ani koordynatorem, ani nie pełniła w nich żadnej wiodącej roli. Jej rola odgrywana w konsorcjum była minimalna, a prace wykonane w ramach konsorcjum zostały zrealizowane praktycznie po kosztach własnych, udział przychodów z tego tytułu w jej przychodach ogółem był znikomym. Spółka wskazała również, że w przychodach wykazanych w rachunku zysków i strat za rok 2016 ujęta została kwota uzyskana ze sprzedaży posiadanej przez nią nieruchomości.

[k. nr: 11781-11790: odpowiedź **OPGK Kraków** na SUZ]

2.5 Stanowisko **OPEGIEKA**

- (208) Strona nie ustosunkowała się do zawiadomienia o wszczęciu postępowania antymonopolowego. W postępowaniu wyjaśniającym **OPEGIEKA** wyjaśniła, że przyczynami tworzenia konsorcjów były:
- chęć pozyskania zamówienia, czyli pracy dla pracowników firmy,



- potrzeba zdobywania doświadczenia dającego możliwość wzięcia udziału w postępowaniu przetargowym,
- brak możliwości samodzielnego spełnienia warunków udziału w postępowaniu przetargowym,
- uzyskanie protokołu odbioru wykonania zamówienia oraz referencji od zamawiającego, umożliwiających udział w innych, podobnych zamówieniach,
- duża liczba arkuszy do opracowania w stosunku do potencjału kadrowego jednej firmy,
- ograniczenie ryzyka finansowego związanego z niewykonaniem usługi w terminie bądź nienależytym wykonaniem usługi.

[k. nr 1379-1381: pismo **OPEGIEKA** z 28 sierpnia 2018 r.]

- (209) W odpowiedzi na SUZ **OPEGIEKA** oświadczyła, że celem zawieranych umów konsorcjum nie było zapobieganie, ograniczanie lub zakłócanie konkurencji. W ocenie spółki nie jest prawdą, aby było możliwe ubieganie się o zamówienia konsorcjów w mniejszym składzie lub indywidualnie. Potencjał kadrowy jakim dysponuje przedsiębiorstwo był zbyt mały aby wykonać całość zamówienia. Z tego względu spółka podczas kontaktów z innymi wykonawcami posiadającymi referencje niezbędne do wykonania przedmiotu zamówienia składała zapytania o możliwość wspólnego wykonania prac. Okazało się, że podmioty te mają podobne dylematy i utworzenie konsorcjum było najsłuszniejszym rozwiązaniem, opartym o wcześniejszą sprawdzoną współpracę, gwarantującym wykonanie zamówienia. Ceny składanych przez konsorcjum ofert ustalane były w drodze między uczestnikami konsorcjum, swoją propozycję cenową spółka opierała o posiadane doświadczenie w realizacji takich zadań oraz posiłkując się szacunkową wartością zamówienia podaną przez zamawiającego. W czasie kiedy uzgadniany był podział prac firmy deklarowały swoje możliwości wykonania zamówienia biorąc pod uwagę swoje zdolności wykonawcze. Niektóre firmy obciążone innymi kontraktami pozyskanymi w międzyczasie odstępowaly od wykonywania danego zamówienia, jednak dalej były członkami konsorcjum i ponosiły solidarną odpowiedzialność z tego tytułu. Każdemu z konsorcjantów zależało na uzyskaniu referencji. Liczba arkuszy określona w zamówieniu nie determinuje liczby firm składających wspólną ofertę. Podział prac nie wynika wyłącznie z liczby arkuszy, ale może dotyczyć poszczególnych etapów realizacji zamówienia lub określonych rodzajów prac, np. można niezależnie wykonać prace kameralne i terenowe.
- (210) W ocenie spółki pominięcie wniosku o powołanie biegłego w celu ustalenia cen opracowanych map tematycznych objętych przedmiotowymi przetargami uniemożliwia wykazanie tym środkiem dowodowym, że celem spółki nie było ingerowanie w konkurencję i powodowanie wzrostu czy zawyżania cen, co nie miało miejsca.

[k. nr: 11625-11629: odpowiedź **OPEGIEKA** na SUZ]



2.6 Stanowisko OPGK Rzeszów

- (211) W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania antymonopolowego strona podtrzymała swoje stanowisko przedstawione we wcześniejszych wyjaśnieniach i oświadczyła, że intencją jej udziału w konsorcjach była przede wszystkim chęć zdobycia wiedzy, umiejętności, podtrzymanie wymaganego doświadczenia w omawianym zakresie oraz zapewnienia terminowego wykonania zamówień. Spółka w żadnym wypadku nie działała z zamiarem naruszenia zakazu porozumień ograniczających konkurencję, nigdy nie przymuszała, nie stosowała presji ani środków odwetowych w stosunku do innych przedsiębiorców w celu wprowadzenia w życie lub kontynuowania jakiegokolwiek naruszenia.
- (212) Strona dodatkowo przedłożyła szczegółowe informacje dla poszczególnych lat 2010-2016 wskazujące na niewielki udział przychodów z tytułu realizacji zamówień publicznych na mapy tematyczne w stosunku do ogólnej wielkości przychodów przedsiębiorcy. Spółka świadczy różnorodne usługi, nie tylko w zakresie geodezji i kartografii, ale i realizuje projekty informatyczne, a samo opracowywanie map tematycznych w ramach konsorcjów stanowiło marginalną działalność spółki. Strona wskazała te okoliczności z ostrożności procesowej na wypadek uznania iż miało miejsce porozumienie ograniczające konkurencję, czemu zaprzecza, jako uzasadniające obniżenie ewentualnej kary.
- (213) Spółka sformułowała także wniosek dowodowy, dotyczący sytuacji wskazanej w postanowieniu o wszczęciu postępowania antymonopolowego, w której jeden z uczestników konsorcjum podzlecił wykonanie przydzielonego mu arkusza wykonawcy spoza konsorcjum, za ok. 3-krotnie niższe wynagrodzenie. Wniosek dotyczył dokonania szczegółowej analizy zakresu tej umowy podwykonawczej, to jest czy obejmowała ona całość prac związanych z opracowaniem podzleconych arkuszy, w szczególności czy nie był konieczny nadzór, weryfikacja, poprawki lub inne czynności ze strony zlecającego uczestnika, których koszty powiększały wartość prac związanych z opracowaniem map.
- (214) Spółka także wniosła o powołanie biegłego z zakresu geodezji i kartografii „*celem ustalenia rynkowej wartości cen opracowania map tematycznych objętych postępowaniami przetargowymi*”, w celu zweryfikowania czy ceny oferowane przez konsorcja w tych przetargach były cenami zawyżonymi lub nierynkowymi.
- (215) We wcześniejszych wyjaśnieniach strona wskazała następujące przyczyny przystępowania przez nią do konsorcjów (jest to łączne zestawienie przyczyn wskazanych w odniesieniu do poszczególnych przetargów):
- małe doświadczenie w realizacji prac w rodzaju będących przedmiotem zamówienia,
 - brak posiadania określonego oprogramowania,
 - rozłożenie ryzyka na większą liczbę wykonawców,
 - brak referencji z wykonania 10 arkuszy mapy sozologicznej,

- brak wyszkolonej kadry,
- brak osób z kwalifikacjami określonymi w poszczególnych przetargach: z wykształceniem wyższym geograficznym, posiadających uprawnienia z zakresu redakcji map, konsultantów naukowych spełniających wymogi określone w warunkach zamówienia, w tym co do posiadanego stopnia naukowego czy liczby publikacji naukowych,
- brak drukarni offsetowej,
- chęć zdobycia doświadczenia/referencji.

Budując konsorcja spółka kierowała się:

- możliwościami przerobowymi,
- możliwościami zabezpieczenia finansowego wykonania kontraktu,
- oprogramowaniem jakim dysponują uczestnicy – potencjalnymi trudnościami w uzgadnianiu styków pomiędzy poszczególnymi arkuszami,
- jakością prac wykonanych przez poszczególnych uczestników konsorcjum,
- możliwościami wynegocjowania zapisów umowy konsorcjum oraz podziału płac,
- wzajemnymi relacjami pomiędzy uczestnikami konsorcjum – jeżeli współpraca się układa wówczas wykonawcy często startują w przetargach w takim samym składzie konsorcjum,
- rozłożeniem ryzyka na większą liczbę podmiotów.

- (216) Spółka wskazała, że ze względu na kurczący się rynek prac kartograficznych wystąpiła w latach 2005-2006 do GUGiK z prośbą o wydanie arkusza wdrożeniowego dla mapy hydrograficznej i sozologicznej, oraz wykonała po jednym takim arkuszu mapy, co miało na celu uzyskanie możliwości startowania w przetargach na tego rodzaju opracowania, co jednak było czasami niewystarczające, gdyż zamawiający wymagał wykazania się doświadczeniem w realizacji większej liczby arkuszy.
- (217) Spółka podniosła także, że **Geokart** „jako jedyna w kraju firma posiadała drukarnię offsetową oraz doświadczenie w druku tego typu opracowań”. Posiadanie firmy w konsorcjum gwarantowało wykonanie druku map w sposób jednolity i w zakładanym terminie, firma ta miała też większe doświadczenie w realizacji tego typu opracowań. W przypadku niektórych zamówień, ze względu na duże obciążenie innymi pracami oraz wygrane przetargi, spółka zrezygnowała z wykonywania prac lub podzlecała ich wykonanie doświadczonej firmie **Gepol**, w pojedynczych przypadkach podwykonawcą była również **Polkart** czy **OPGK Kraków**.
- (218) Spółka wyjaśniła również: „Nasz udział w konsorcjach miał na celu podtrzymanie spełnienia warunków udziału w przetargach w przypadku braku prac kartograficznych. Często zabiegaliśmy o udział konsorcjum i o przyznanie w podziale części prac, które potem podzlecaliśmy doświadczonym firmom, ponieważ nasi kartografowie i topografowie byli zaangażowani w inne projekty, na których osiągnęli lepsze wyniki finansowe, a tym samym lepsze wynagrodzenie. **OPGK Rzeszów** w związku z coraz mniejszą ilością prac kartograficznych oraz w związku ze spadającymi cenami opracowań dążyło do utrzymywania referencji z tych opracowań licząc na późniejsze zamówienia. Nigdy nie informowaliśmy

*lidera o tym, że część prac podzlecamy wykonawcom, ponieważ w przyszłości ograniczono by nam zakres przydzielanych prac. Wręcz domagaliśmy się od lidera części prac. Oczywiście część wynagrodzenia zostawała w naszej firmie. Z punktu widzenia biznesowego było to jak najbardziej korzystne dla firmy. Mieliśmy utrzymane referencje, formujące się konsorcja przyjmowały nas do swojego grona ze względu na posiadane doświadczenie i nieznacznie zarabialiśmy na realizacji tych prac. Niestety, w związku z drastycznym spadkiem cen oraz stosowaniem przez niektórych wykonawców cen dumpingowych na przetargach, pomimo kilkudziesięciu lat doświadczenia **OPGK Rzeszów** z dniem 17 lutego 2017 rozwiązała Zakład Kartografii i Systemów Informacji Przestrzennej. Część załogi odeszła dobrowolnie, część musieliśmy zwolnić, a część przekwalifikować do innych opracowań.”*

[k. nr – 11050-11064: odpowiedź strony na wszczęcie postępowania antymonopolowego]

[k. nr – 11036-11039: pismo strony z 10 września 2018 r.]

- (219) W odpowiedzi na SUZ **OPGK Rzeszów** podtrzymała w całości dotychczasowe stanowisko oraz zanegowała wnioski poczynione przez organ. Spółka od samego początku uważała że nie zawarła żadnych porozumień które mogłyby naruszać konkurencję. Głównym powodem dla którego startowała w przetargach w formie konsorcjum była chęć uzyskania odpowiedniej wiedzy o przygotowywaniu map hydrograficznych i sozologicznych, która ma specjalistyczny charakter. Na równi z wiedzą kluczowe w procesie pozyskiwania tego rodzaju map jest doświadczenie, polegające na możliwości wykazania się przygotowaniem określonej przez zamawiającego liczby arkuszy map, bez czego nie ma możliwości przystąpienia do przetargu, a mapy tego rodzaju zamawiane były wyłącznie przez województwa i GUGiK w drodze przetargów publicznych. Spółka wskazała, że nie miała zdolności do samodzielnego startowania we wszystkich objętych postępowaniem przetargach, przedstawiając zestawienie przetargów i wymogów których nie spełniała.
- (220) Spółka podniosła, że w okresie, w który miały miejsce kwestionowane działania, spółka uczestniczyła w wielu innych przetargach, w których startowali także inni uczestnicy, w różnych konfiguracjach, jako konsorcja lub samodzielnie, przedstawiając na ta okoliczność zestawienie przetargów w których uczestniczyła. Spółka podniosła, że w przetargach tych występowało również wiele innych podmiotów, wymieniając 38 z nich, co wskazuje, że na rynku oprócz stron postępowania aktywnych jest jeszcze wiele innych podmiotów. Wskazuje to, że uczestnicy nie byli monopolistami na rynku, na którym organ antymonopolowy zarzuca im znowę przetargową.
- (221) Spółka wskazała również na jej malejący potencjał w tym okresie, to jest likwidację dwóch pracowni funkcjonujących w strukturze zakładu geodezji ogólnej oraz pracowni w Tarnobrzegu w 2012 roku, likwidację zakładu terenowego w Krośnie w 2013 roku, likwidację kolejnej pracowni funkcjonującej w strukturze zakładu kartografii oraz likwidację zakładu terenowego w Jarosławiu w 2015 roku. Miało to wpływ na jej zdolność startu w przetargach i było jednym z powodów przystępowania do konsorcjów.



- (222) Porozumienie konsorcyjne co do zasady jest zgodne z prawem, natomiast uznanie bezprawności takiego porozumienia może mieć miejsce tylko w wyjątkowych sytuacjach. Kategoria porozumień zakazanych ze względu na cel powinna obejmować tylko takie porozumienia, które same ze swej natury, to jest bez konieczności badania ich rzeczywistych lub potencjalnych skutków, prezentują taki stopień wagi lub szkodliwości, że ich negatywny wpływ na konkurencję jest bardzo prawdopodobny, do grupy takich porozumień nie mogą należeć porozumienia konsorcyjne, gdyż co do zasady są one zgodne z prawem. Porozumienie konsorcyjne może być uznane za antykonkurencyjne tylko poprzez przyzmat skutku, co oznacza konieczność wykazania przez organ ochrony konkurencji negatywnych skutków rynkowych. Mając na uwadze ogólną zasadę domniemania braku naruszenia po stronie przedsiębiorcy, to na organie ochrony konkurencji spoczywa obowiązek dostarczenia dowodów naruszeń, niedopuszczalne jest w tym zakresie bazowanie na domysłach czy spekulacjach, a istnienie wątpliwości musi być rozstrzygane na korzyść przedsiębiorcy. Zważywszy na charakter naruszeń stanowiących przedmiot spraw oraz charakter i surowość sankcji z nimi związanych konieczne jest poszanowanie zasady domniemania niewinności, przewidzianej w art. 6 ust. 2 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka, która ma zastosowanie do postępowań w przedmiocie naruszeń reguł konkurencji, w których mogą zostać orzeczone grzywny lub okresowe kary pieniężne.⁶
- (223) Zdaniem spółki w niniejszej sprawie Prezes Urzędu nie przedstawił żadnych dowodów wskazujących na antykonkurencyjny skutek porozumienia, oraz nie dopuścił wnioskowanego przez spółkę dowodu z biegłego na okoliczność ustalenia rynkowej wartości przygotowania arkusza mapy tematycznej, który miał służyć wykazaniu, że porozumienia konsorcyjne nie skutkowały zawyżeniem ceny arkusza mapy sozologicznej i hydrograficznej. Wykazanie niezgodności z prawem porozumień konsorcyjnych możliwe jest natomiast tylko przez przyzmat antykonkurencyjnych skutków które wywołują. Strona przedstawiła zestawienie cen za arkusz w przedmiotowym zamówieniach, wynikających z oszacowania dokonanego przez zamawiających oraz z zawartych umów, wskazując na tej podstawie na brak jakiegokolwiek tendencji dotyczącej zmiany/zamrożenia wysokości ceny za arkusz. Spółka również wniosła o powołanie biegłego na okoliczność *„zbadań, na ile przygotowanie lub aktualizacja arkusza mapy zarówno hydrograficznej jak i sozologicznej, w skalach ekspozycyjnych występujących w Przetargach jest porównywalne w odniesieniu do różnych obszarów geograficznych, których dotyczyły Przetargi, w kontekście niezbędnych nakładów, które trzeba ponieść w postaci m.in. wydelegowanych pracowników, ich umiejętności, czasu pracy oraz czasu niezbędnego do przygotowania arkusza mapy, kosztów, niezbędnych urządzeń takich jak środki transportu, instrumenty pomiarowe, oprogramowanie, licencje.”*.

⁶ Strona wskazała na poparcie swoich twierdzeń wyroki: TSUE z dn. 11 września 2014 r. ws. C-67/13; Sądu Najwyższego z dn. 25 października 2017 r. sygn. akt III SK 38/16; Sądu I Instancji z dn. 27 września 2006 r.; ws. T-44/02 OP, TSUE z dn. 8 lipca 1999 r. ws. C-199/92 P, TSUE z dn. 8 lipca 1999 r. ws. C-235/92 P.

- (224) Strona podniosła również, że kwestia możliwości popełnienia deliktu na gruncie prawa antymonopolowego jest czymś nowym w orzecznictwie Prezesa Urzędu. W analizowanym okresie wydana została tylko jedna decyzja, w 2012 roku, penalizująca takie zachowania, która została w 2015 roku uchylona w pierwszej instancji wyrokiem SOKiK ws. XVII AmA 73/13, w którym zostało jednoznacznie stwierdzone, że porozumienie konsorcyjne nie podlega ocenie przez pryzmat art. 6 ust. 1 pkt 7 ustawy okik. Naruszenie polegające na zawarciu konsorcjum w zbyt licznym składzie nie było również wzmiankowane w publikacji UOKiK „Zmowy przetargowe” z 2017 roku. Okoliczności te należy wziąć pod uwagę przy ocenie zasad funkcjonowania państwa prawa w świetle art. 8 k.p.a. i art. 2 Konstytucji, w szczególności w zakresie działań zakazowo-sankcyjnych organów władzy publicznej.
- (225) **OPGK Rzeszów** podniosła również, że wobec braku możliwości samodzielnego startu w przetargach, jedyną alternatywą wobec wejścia w skład konsorcjum było dla niej nie przystąpienie w ogóle do przetargu. Tym samym jej wpływ na potencjalny skutek związany z jej udziałem w przetargach był neutralny. Spółka także nie może odpowiadać za działania innych, niezależnych od niej przedsiębiorców. Przed przystąpieniem do konsorcjum nie miała narzędzi ani podstaw prawnych do tego, by weryfikować posiadanie przez pozostałych konsorcjantów potencjału (bądź jego braku) do samodzielnego złożenia ofert w przetargach, a wymiana informacji pomiędzy nimi na ten temat mogłaby również zostać oceniona jako naruszenie.
- (226) Spółka również podniosła, że przypadki podzlecenia przez nią zakresu robót innym uczestnikom miały miejsce z takimi wydarzeniami w szczególności, jak absencja jej pracowników merytorycznych, które miały miejsce po złożeniu oferty, które uniemożliwiały jej samodzielną realizację przydzielonych prac.
- [k. nr 11657-11682: odpowiedź **OPGK Rzeszów** na SUZ]

2.7 Stanowisko Polkart

- (227) W odpowiedzi na wszczęcie postępowania strona wniosła o umożliwienie zapoznania się z aktami natomiast nie odniosła się do postawionego zarzutu. Na etapie postępowania wyjaśniającego strona wyjaśniła, że przyczynami tworzenia konsorcjów z jej udziałem była wola ich uczestników stworzenia podmiotu dysponującego potencjałem merytorycznym oraz ekonomicznym, gwarantującego wykonanie przedmiotu zamówienia. Podział prac w ramach konsorcjum bazował na potencjale poszczególnych członków i następował z uwzględnieniem aktualnego planu prac jak i wykorzystania zasobów każdego z uczestników.
- [k. nr 2046-2047: pismo **Polkart** z 15 października 2018 r.]

2.8 Stanowisko Gepol

- (228) Strona wyraziła zaskoczenie, iż po zapoznaniu się przez UOKiK z informacjami i wyjaśnieniami złożonymi przez nią na etapie postępowania wyjaśniającego stała się podmiotem, przeciwko któremu

skierowano postępowanie antymonopolowe. Podkreśliła, że tworzone konsorcja w żaden sposób nie mogły ograniczać konkurencji, gdyż nie miały na to żadnego wpływu przy tak niewielkiej liczbie przetargów na kartograficzne opracowania tematyczne, a jedynym podmiotem, który de facto sterował i steruje rynkiem zamówień kartograficznych jest GUGiK.

- (229) **Gepol** od wielu lat uczestniczy w postępowaniach przetargowych, zarówno jako wykonawca samodzielny, jak i w konsorcjum, bądź jako podwykonawca. Rynek usług kartograficznych na którym działa, jest rynkiem wysoce specjalistycznym, wybór formy uczestnictwa w danym postępowaniu przetargowym zależał każdorazowo od wielu czynników, jednym z nich było spełnianie warunku posiadania doświadczenia, a także wymagań określonych w danym przetargu (np. wymagań finansowych, wymagań związanych z kwalifikacjami kadry), sytuacji ekonomicznej spółki w danym momencie (np. czy posiada samodzielne finansowanie na dany czas realizacji przetargu, na samodzielne pokrycie wadium czy kosztu zabezpieczenia należytego wykonania umowy), potencjału kadrowego spółki w danym momencie (czy firma posiada określoną liczbę współpracowników, umożliwiającą realizację zamówienia samodzielnie, ponieważ pracownicy mogą być zaangażowani w inne projekty) innych zobowiązań **Gepol** w danym momencie (gdy część kadry i sprzętu jest już zaangażowana w jakieś inne zlecenia).
- (230) Strona podkreśliła, że jej udział we wszystkich przedsięwzięciach, niezależnie czy jako lider konsorcjum, jego uczestnik lub podwykonawca, miał zawsze charakter transparentny i na życzenie zamawiających stosowne umowy, w tym konsorcjum, były i mogły być im każdorazowo udostępniane. **Gepol** nie jest podmiotem powstałym na bazie skomercjalizowanego Państwowego Przedsiębiorstwa Geodezyjno-Kartograficznego, lecz niezależną firmą, która od roku 1990 budowała swoją pozycję na polu opracowań kartograficznych. Spółka jako jedyna firma w Polsce wyspecjalizowała się w wykonywaniu map tematycznych, i w toku wspomnianej specjalizacji zbudowała kompletną linię technologiczną (wraz z rozwiązaniami informatycznymi) do budowy tych map tematycznych, zarówno w wersji cyfrowej, jak i analogowej.
- (231) **Gepol** wskazała na złą od lat sytuację na rynku opracowań kartograficznych oraz wiele negatywnych tendencji, które można na tym rynku zaobserwować od 2007 roku. Jako przykład takich negatywnych zjawisk spółka wskazała *„stosowanie rażąco zaniżonych cen, co miało służyć wypchnięciu z rynku firm rzetelnych (takich jak Gepol), które nie chciały (ale też nawet ze względu na swoją pozycję konkurencyjną, nie mogłyby) stosować nieuczciwych dumpingowych cen. Gepol próbowała walczyć z tym zjawiskiem, składać protesty, odwołania, zwracać uwagę zamawiających, w tym GUGiK, że taka krótkotrwała pseudo-oszczędność nie zrównoważy późniejszych, niepowetowanych strat, ale bezskutecznie. Podczas, gdy w okresie 1997-2009 powstały 624 arkusze mapy hydrograficznej, w kolejnych latach, mimo braku skartowania całego terytorium kraju – zamówień na mapy tematyczne było coraz mniej. W okresie 2010-2016, były w skali roku organizowane 1 czy 2 zlecenia na wykonanie*

Mapy Hydrograficznej, co niewątpliwie musiało mieć wpływ na prowadzone przez poszczególne firmy polityki uczestnictwa w zamówieniach publicznych.”

- (232) **Gepol** podniosła też, że wbrew wnioskowi zawartemu w uzasadnieniu postanowienia o wszczęciu postępowania antymonopolowego, obowiązujące do 2020 roku przepisy ustawy pzp nie ograniczały w żaden sposób możliwości tworzenia przez firmy konsorcjów, w szczególności pozostawiały swobodę i nie określały warunków kiedy dopuszczalne jest wspólne realizowanie zamówienia. Przepisy te normowały jedynie sposób spełnienia i udokumentowania spełnienia warunków udziału w przetargach przez firmy działające wspólnie.
- (233) Nadrzędnym celem dla tworzenia konsorcjum firm, wynikającym z samej istoty prowadzenia działalności gospodarczej, jest osiągnięcie celu gospodarczego, to jest wygrania danego postępowania przetargowego w warunkach, które umożliwią jego prawidłową i terminową realizację, a w konsekwencji osiągnięcie zysku. W sytuacji, kiedy instytucja centralna, odpowiedzialna za planowanie zamówień publicznych na mapy tematyczne, to jest GUGiK, unika odpowiedzialności za ten rynek, w szczególności nie prowadząc przemyślanych polityk: zamówień i wydawniczej, przedsiębiorcy działający na tym rynku starają się, w granicach prawa, maksymalizować swoje szanse na uzyskanie zlecenia, aby zapewnić pracę choć części wyspecjalizowanych kartografów. Przed rokiem 2010 powstały w poszczególnych firmach zespoły wyspecjalizowanych kartografów w liczbie od kilku do kilkudziesięciu (w zależności od firmy), zatem brak czy też zbyt mała liczba postępowań przetargowych na mapy tematyczne, organizowanych przez GUGiK czy też urzędy marszałkowskie, uderzyły w tych właśnie pracowników. W związku z brakiem odpowiedniego planowania po stronie GUGiK, który jednocześnie sugerował, że stosowne zamówienia publiczne będą w późniejszym okresie, poszczególne firmy podejmowały starania, aby choć częściowo utrzymać zespoły doświadczonych kartografów – w takiej sytuacji jak wykreowana przez zamawiających w latach 2010-2016 zdobycie do realizacji nawet jednego arkusza mapy hydrograficznej dawało szansę na przetrwanie firmy, jak i jej pracowników, na rynku opracowań tematycznych, do czasu przewidywanych przyszłych zleceń. Od 2016 roku **Gepol** zintensyfikowała swoje działania (bezszykownie) w celu zainteresowania urzędów centralnych beznadziejną sytuacją na rynku kartograficznym, podkreślając, że brak ogłoszenia planowanych we wcześniejszych latach przetargów i racjonalnej polityki wydawniczej doprowadzi do zapaści firm, zwolnień doświadczonych specjalistów, których – gdy wrócą zamówienia na opracowania tematyczne – nie da się szybko wyszkolić.
- (234) Spółka angażowała się we wspólną realizację zleceń w ramach konsorcjów czy podwykonawstwa wyłącznie w celu zapewnienia firmie dochodu, a pracownikom zatrudnienia i godnego wynagrodzenia. Rezygnacja z udziału w wymienionych przetargach oznaczałaby dla **Gepol** utratę płynności finansowej, a potencjalnie nawet bankructwo. Celem **Gepol** nie było nigdy ograniczanie konkurencji, wręcz przeciwnie, swoją aktywnością w alarmowaniu urzędów centralnych o niepokojących zjawiskach na rynku, spółka dążyła do wzmocnienia zdrowej konkurencji. Strona podniosła także: „W 2011 roku od

ówczesnego Głównego Geodety Kraju (...) usłyszeliśmy, iż niewielka ilość zleceń nie stanowi problemu, gdyż można się zrzesać w konsorcja, co jasno pokazuje, że potrzeba tworzenia konsorcjów wynika wyłącznie z charakteru rynku, na którym dane firmy działają i nie można im przypisać motywacji, o których mowa w postanowieniu i uzasadnieniu do niego”.

(235) Zdaniem **Gepol** argumenty przedstawione w uzasadnieniu zarzutu ograniczenia konkurencji są wybiórcze i nie uwzględniają takich aspektów, jak:

- okoliczność, że dany podmiot posiada nominalne doświadczenie i kadrę umożliwiającą mu samodzielną realizację zamówienia nie oznacza, iż podmiot ten w danym momencie jest w stanie faktycznie zrealizować dane zamówienie samodzielnie, gdyż zależy to od wielu (wcześniej przytoczonych) czynników, zatem ktoś kto jest „na papierze” w stanie zrobić sam 50 arkuszy, nie oznacza wcale, że odpowiedzialnie jest (dla wykonawcy i dla zamawiającego) aby ryzykował taką operację samodzielnie;
- podział prac między uczestników konsorcjów zawsze uwzględnia faktyczne możliwości wykonywania zadań przy danym opracowaniu przez poszczególnych uczestników konsorcjów w danym czasie (procedury przetargowe są długotrwałe, w międzyczasie zmienia się sytuacja uczestników konsorcjów), elastyczna formuła konsorcjum w pełni na to pozwala, przy jednoczesnym zachowaniu pełnej i solidarnej odpowiedzialności wobec zamawiającego, jest również korzystne dla zamawiającego, gdyż gdyby jeden z wykonawców nie był w stanie wywiązać się ze swoich zadań, jego pracę może przejąć inny wykonawca, bez potrzeby odstępowania przez zamawiającego od umowy;
- rzekomy argument dążenia przez strony do stabilizacji ceny na poziomie 30 tys. zł brutto za arkusz jest całkiem chybiony, bowiem cena ta jest na granicy opłacalności i jej wykonanie jest możliwe na dużym poziomie ryzyka, przy maksymalnie ścieśnionych terminach realizacji – strona przedstawiła w tym miejscu sporządzoną przez nią kalkulację „minimalnych warunków finansowych” realizacji jednego arkusza mapy hydrograficznej, na kwotę 27,8 tys. zł;
- argumentacja o dążeniu do maksymalnego wyczerpania budżetu zamawiającego jest sprzeczna z samą ideą prowadzenia działalności gospodarczej, która ma z zasady prowadzić do osiągnięcia maksymalnego zysku – oczywistym jest, że wykonawcy składając ofertę zawsze kierują się swoim, a nie zamawiającego, interesem, i starają się tak dostosować cenę, aby mieć możliwość zdobycia danego zamówienia przy jak największym zbliżeniu się do kwot, które zamawiający zamierza przeznaczyć na zamówienie, a nie była to informacja tajna (w przedmiotowych przetargach).

(236) **Gepol** podkreśliła, że zawsze starała się doprowadzić do uzdrowienia sytuacji na rynku opracowań kartograficznych, w szczególności tematycznych, działając tym samym również na rzecz innych firm, czyli de facto swojej konkurencji. Do swojego stanowiska strona dołączyła obszerną dokumentację mającą potwierdzać jej zaangażowanie w dążeniu do uratowania doświadczonych firm i doświadczonej kadry przed bankructwem i rozproszeniem, co się nie udało, a spółka musiała rozstać się

z pracownikami oraz zmienić specjalizację, a także nadal spłaca straty powstałe w okresie, gdy próbowała ratować zespół pracowników. Firma wyraziła także rozżalenie tym, że od wielu lat starała się zwrócić uwagę GUGiK i urzędów centralnych na umierający rynek istotnych dla kraju opracowań kartograficznych, a zamiast sensownego planu naprawczego zostało skierowane przeciw niej postępowanie antymonopolowe. Szereg załączonych na ten temat dokumentów dotyczy m.in. wystąpień firmy kierowanych do GUGiK, Ministerstwa Cyfryzacji, Wicepremiera, Ministra Infrastruktury i Budownictwa, Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, wskazujących na istotność opracowań hydrograficznych oraz potrzebę wznowienia zamówień w tym zakresie, a także wnioskujących o spotkania w tych sprawach. Firma wskazała także na tendencję likwidowania poprawnych opracowań mapy topograficznej, konkludując: „*To wszystko pokazuje, iż mapa jako źródło informacji przestała istnieć. Przekazane przez nas dokumenty świadczą według nas o celowym działaniu mającym skutkować likwidacją opracowań kartograficznych*”.

[k. 10574-10581: odpowiedź **Gepol** na wszczęcie postępowania antymonopolowego]

- (237) W odpowiedzi na SUZ **Gepol** podniosła że nie miała nigdy na celu podejmowania jakichkolwiek działań ograniczających konkurencję. Jako małe przedsiębiorstwo musiała uczestniczyć w konsorcjach, gdyż nie byłaby w stanie finansowo sprostać realizacji całości tego typu projektów.
- (238) Spółka nigdy nie otrzymała od GUGiK, urzędów marszałkowskich czy środowiska naukowego sygnałów, że na rynku mogą być prowadzone przez inne firmy działania o charakterze zмовы przetargowej, w takich działaniach z pewnością nie wzięłaby udziału. Spółka nie była iluzorycznym członkiem konsorcjów, rzetelnie wykonywała powierzonej jej zadania związane z realizacją zamówień.
- (239) Wspólne realizowanie prac w ramach konsorcjum służyło utrzymaniu konkurencji na rynku opracowań kartograficznych, gdyż podtrzymywało doświadczenie u wielu firm, które mogło być wykorzystywane w innych przetargach. W przeciwnym razie, hipotetycznie, jeden wykonawca stosując ceny dumpingowe mógłby zdobywać przez okres 3 lat wszystkie możliwe zamówienia, pozbawiając konkurencję doświadczenia niezbędnego dla uczestnictwa w przetargach, wówczas na rynku pozostałby jeden podmiot, który mógłby następnie dyktować zamawiającym zawyżone ceny.
- (240) Z punktu widzenia **Gepol** w każdym konsorcjum w którym spółka uczestniczyła dochodziło do połączenia potencjałów, gdyż nie mogła sprostać wszystkim wymogom o charakterze ekonomicznym.
- (241) Na wypadek odmiennego uznania przez organ antymonopolowy co do oceny zakwestionowanych działań, **Gepol** wskazała zaistnienie okoliczności łagodzących: zaniechanie praktyki przed wszczęciem postępowania - od tego czasu **Gepol** nie bierze ani nie planuje brania udziału w żadnych konsorcjach na usługi kartograficzne, gdyż nie chce aby jej działania były choćby przedmiotem podejrzenia o ograniczanie konkurencji, współpraca z Prezesem Urzędu w toku postępowania, bierna rola w naruszeniu, działanie pod przymusem (z uwagi na jej sytuację ekonomiczną nie mogła samodzielnie realizować dużych projektów). Spółka wskazała również na brak wystąpienia w jej przypadku

okoliczności obciążających, takich jak: rola lidera lub inicjatora porozumienia, przymuszanie, wywieranie presji, stosowanie środków odwetowych w celu wprowadzenia porozumienia w życie, uprzednie dopuszczenie się naruszenia, czy jego umyślność – strona zaznaczyła, że żadne jej działania nie miały charakteru celowego i intencjonalnego naruszenia reguł konkurencji. Mając to na uwadze strona wniosła o odstąpienie od nałożenia na nią kary, bądź jej nałożenie w szczególnie niskiej wysokości, gdyż wypełni to cel przeprowadzonego postępowania.

[k. nr 11607-11608: odpowiedź **Gepol** na SUZ]

2.9 Stanowisko Geomat

- (242) Odnosząc się do zawiadomienia o wszczęciu postępowania **Geomat** oświadczyła, że jej intencją nigdy nie było zawieranie porozumień ograniczających konkurencję, w szczególności sprzecznych z przepisami ustawy okik i jakimikolwiek innymi przepisami. Przystępowanie do umów konsorcjum z innymi przedsiębiorcami było zawsze nakierowane na zapewnienie spółce możliwości udziału w przetargach na realizację map tematycznych, wobec niemożności samodzielnego udziału w tych postępowaniach. Udział w konsorcjach miał na celu zagwarantowanie prawidłowej realizacji tych zamówień przy jednoczesnym zapewnieniu prawidłowego funkcjonowania spółki oraz realizacji pozostałych zobowiązań umownych ciążyących na spółce z tytułu zawartych kontraktów.
- (243) **Geomat** oferowała świadczenie usług w zakresie geodezji, kartografii, topografii i fotogrametrii. Aktualnie spółka nie zajmuje się działalnością geodezyjną ani kartograficzną. W 2018 roku jej zarząd podjął decyzję o likwidacji wydziału geodezyjno-kartograficznego, ze względu na straty finansowe przynoszone przez ten wydział, od tego czasu **Geomat** nie wykonuje prac w tej branży.
- (244) Realizacja map tematycznych nigdy nie stanowiła głównej działalności **Geomat**, zawsze to była działalność poboczna, rzadko realizowana. Mapy hydrograficzne i sozologiczne są produktami wysoko specjalistycznymi. Prace te wymagają większego zaangażowania organizacyjnego, w tym uzgadniania efektów prac z naukowcami. **Geomat** miała małe doświadczenie i umiejętności w tego typu uzgodnieniach i dlatego korzystne dla niej było realizowanie tych prac przez lidera konsorcjum. Mapy tematyczne stanowiły działalność uboczną spółki również z uwagi na brak ciągłości w realizacji tego rodzaju prac. Zamówienia na nie pojawiały się bardzo rzadko – w latach 2010-2016 były to dwa zamówienia rocznie, nie można było przewidzieć ile tych zamówień będzie, kiedy i jak duże będą. W związku z tym **Geomat** nie była w stanie zarezerwować środków i zasobów na wykonywanie wyłącznie tych zamówień. Zwykle zdarzało się, że pracownicy, którzy już wcześniej pracowali przy wykonywaniu map tematycznych w momencie ogłoszenia kolejnego zamówienia byli zaangażowani w inne roboty, w związku z czym jedyną szansą dla spółki, aby utrzymać się na rynku tych prac, było uczestniczenie w konsorcjum. **Geomat** nie miała odrębnej i wystarczającej liczby wykwalifikowanych specjalistów oraz zaplecza technicznego w celu samodzielnej realizacji tego rodzaju map, nie miała

również wystarczającego i kompleksowego doświadczenia. W celu utrzymania się na rynku w tym segmencie działalności oraz zapewnienia sobie referencji potwierdzających bieżącą realizację tego rodzaju prac, wymaganych przy ubieganiu się o kolejne zamówienia, zasadnym było uczestniczenie w konsorcjach, które były jedynym dla spółki możliwym sposobem ubiegania się o przedmiotowe zamówienia. Z tych przyczyn spółka samodzielnie w ogóle nie ubiegałaby się o zamówienie.

- (245) Spółka podniosła, że zgodnie z art. 22 ust. 1 pkt 2 ustawy pzp o udzielenie zamówienia mogą ubiegać się wykonawcy, którzy posiadają niezbędną wiedzę i doświadczenie oraz dysponują niezbędnym potencjałem technicznym i osobami zdolnymi do wykonania zamówienia. Zgodnie natomiast z art. 23 ust. 1 tej ustawy wykonawcy mają prawo wspólnie ubiegać się o uzyskanie zamówienia. Tworzenie przez kilku przedsiębiorców konsorcjum na potrzeby uczestnictwa w określonym przetargu, jak również podwykonawstwo, są dozwolonymi formami współpracy w przepisach prawa zamówień publicznych. Wskazane formy współpracy mają charakter doraźny, nie kreują stałej struktury organizacyjnej pomiędzy podmiotami rynkowymi, umożliwiając uwzględnienie bieżących potrzeb i możliwości wykonawców. Spółka uwzględniając brak możliwości samodzielnego ubiegania się o realizację zamówienia – w konkretnym stanie faktycznym – współdziała z innymi podmiotami rynkowymi.
- (246) W zamówieniach publicznych na usługę opracowania arkuszy map tematycznych w latach 2010-2016 **Geomat** nie była w stanie samodzielnie ubiegać się o zamówienie, ze względu na:
- brak wystarczającego doświadczenia, zaplecza personalnego, technicznego i organizacyjnego dla samodzielnej pracy,
 - brak wystarczającego zaplecza kadrowego, w tym brak wystarczającego zaplecza kadry kierowniczej,
 - zaangażowanie w realizację innych zleceń,
 - terminy ich realizacji,
 - zakres niektórych zamówień (np. 84 arkusze w przetargu organizowanym przez Województwo Kujawsko-Pomorskie w 2014 roku czy 307 arkuszy w przetargu organizowanym przez GUGiK w 2015 roku).
- (247) **Geomat** tylko raz, w 2009 roku, starała się samodzielnie o realizację zamówienia na opracowanie 4 arkuszy mapy sozologicznej i 3 arkuszy mapy hydrograficznej, w przetargu organizowanym w 2009 roku przez Województwo Kujawsko-Pomorskie. Spółka zaoferowała za niską cenę ofertową i zrealizowała to zamówienie ze stratą. Koszty jakie poniosła w związku z realizacją tych prac, przy uwzględnieniu przypadających proporcjonalnie na nie kosztów stałych działalności spółki, przekroczyły wartość umowy.
- (248) Spółka w latach 2010-2016 zmagiała się z problemami kadrowymi, dużą rotacją pracowników. Liczba pracowników zatrudnionych w wydziałach geodezyjnym i kartograficznym malała, i w trakcie poszczególnych lat kształtowała się następująco: 2010 – 67 osób, 2011 – 42 osoby, 2012 – 39 osób,



2013 – 36 osób, 2014 – 39 osób, 2015 – 27 osób, 2016 – 17 osób. Do tego nadzór nad obydwoma wydziałami sprawowała jedna osoba, próby zatrudnienia drugiego dyrektora o odpowiednich kwalifikacjach były bezskuteczne. Również na szczeblu zarządu spółki nastąpiła zmiana, do 1 października 2012 r. funkcję prezesa zarządu sprawowała osoba posiadająca wykształcenie i wieloletnie doświadczenie w obszarze geodezji, po tej dacie w zarządzie zasiadają osoby nieposiadające wykształcenia geodezyjnego, kartograficznego czy geograficznego, które mogłyby wspierać organizację i wykonywanie kolejnych prac kartograficznych. Była to jedna z przyczyn, dla których spółka nie startowała samodzielnie ani w roli lidera konsorcjum w przetargach na przedmiotowe prace.

- (249) Spółka wskazała również na szereg innych zamówień z zakresu geodezji i kartografii realizowanych w tym okresie, dotyczących topograficznych baz danych czy ewidencji gruntów i budynków, realizowanych na zlecenie innych zamawiających, i związanych z nimi problemów, w tym kar naliczanych w związku z ich realizacją, co również powstrzymywało ją od samodzielnego angażowania się w przetargi na mapy tematyczne.
- (250) **Geomat** nie będąc nigdy liderem konsorcjum nie miała wpływu na to, jakie firmy zostały zaproszone do udziału w poszczególnych konsorcjach, nie miała również wiedzy o tym, jakim potencjałem osobowym oraz zapleczem technicznym dysponowali poszczególni konsorcjanci. Celem spółki było uczestnictwo w przetargu i wykonanie niewielkiej ilości prac, tak, aby utrzymać referencje na tego typu roboty, a jednocześnie nie spowodować zbytnej dezorganizacji w pracach wydziału.
- (251) **Geomat** wskazała również na wyrok SOKiK ws. XVII AmA 73/13, podnosząc, że wskazano w nim, że jako zakazane na gruncie przepisów ustawy okik można uznać jedynie te porozumienia, które zawierane są przez przedsiębiorców startujących w przetargu osobno, a nie składających wspólną ofertę, i że co do zasady działalność konsorcjów przetargowych nie będzie naruszała zakazu porozumień ograniczających konkurencję.
- (252) Udział w konsorcjach był całkowicie dobrowolny, nie był obwarowany karami umownymi, uczestnicy mieli dowolność w ubieganiu się o poszczególne zamówienia, członkowie konsorcjów konkurowali ze sobą wielokrotnie biorąc udział w innych przetargach na realizację prac geodezyjnych i kartograficznych. Przetargi miały szeroki zakres, do ponad trzystu arkuszy. Zakres oraz skomplikowanie tworzonych map są różne, charakteryzują się różnymi czynnikami złożoności – np. województwo warmińsko-mazurskie ma wyjątkowo złożoną strukturę hydrologiczną.
- (253) Z ustaleń organu antymonopolowego wynika, że były tworzone również mniejsze (niż 11 uczestników) konsorcja, jak i niektóre strony występowały w przetargach samodzielnie. Konsorcjum w omawianych przetargach nigdy nie zostało wykluczone, a jego oferta nie była odrzucona, żaden zamawiający nie zakwestionował również udziału w przetargu konsorcjum składającego się z 11 uczestników, nawet gdy składało ofertę na opracowanie 6 czy 8 arkuszy.

(254) Ceny proponowane przez wykonawców były cenami rynkowymi i kształtowały się różnie, według dokumentów spółki średnio od 11,5 do 28,5 tys. zł za arkusz i nie można mówić o dążeniu do stabilizacji ich ceny na poziomie 30,0 tys. zł. Nie można też czynić zarzutu, że ceny ofertowe były zbliżone do budżetów zamawiających. Zamawiający nie powinien ustalać budżetu na poziomie rażąco niskiej ceny ani poniżej kosztów wykonania zamówienia. Znana jest praktyka, że zamawiający celowo obniżają swój budżet w stosunku do wartości szacunkowej zamówienia, aby zapewnić sobie potem swobodę w zakresie decyzji o ich ewentualnym unieważnieniu.

[k. nr 10556-10567: odpowiedź **Geomat** na wszczęcie postępowania antymonopolowego]

(255) W odpowiedzi na SUZ **Geomat** zakwestionowała, że z przeprowadzonego postępowania wynika ustalenie iż zawarła porozumienie ograniczające konkurencję a tym bardziej uczestniczył w zмовie przetargowej, o której mowa w art. 6 ust. 1 pkt 7 ustawy okik.

(256) Spółka podniosła że składanie wspólnej oferty przez konsorcja w tak liczny składzie faktycznie wynikało z potrzeby połączenia potencjałów (przede wszystkim ludzkich i organizacyjnych) poszczególnych uczestników w celu zaoferowania usługi po możliwie najniższej cenie i przy zachowaniu oczekiwanej przez zamawiającego jakości wykonania. W przypadkach składania ofert złożonych przez konsorcja w mniejszych składach konsorcja te kształtowały się ad hoc bez koordynacji działań, a mniejsze składy konsorcjów wynikały ze specyfiki poszczególnych zamówień, a nie ze względu na brak potrzeby konsorcjum z udziałem większej liczby uczestników. Prezes Urzędu mógł powierzchownie ocenić specyfikę rynku co do faktycznej możliwości angażowania się w projekty z zakresu map tematycznych oraz faktycznych barier wejścia na taki rynek, nie uwzględnił bowiem wywodów stron dotyczących obiektywnych trudności w organizacji realizacji zlecenia, konieczności utrzymywania wysoce wykwalifikowanej i rzadkiej na rynku kadry dysponującej stosownymi uprawnieniami oraz doświadczeniem, przy relatywnie niewielkiej podaży na tak wyspecjalizowane usługi. Organ antymonopolowy oparł swoje konkluzje nie tyle na faktach wykazanych dowodami, co w istocie na wątpliwym wnioskowaniu, w szczególności poprzez niewykazanie oddziaływania tych zachowań na faktyczne ograniczenie konkurencji, czy faktycznego wpływu na wysokość cen wskazywanych w ofertach przy uwzględnieniu specyfiki świadczenia usług stanowiących przedmiot zamówień. Organ antymonopolowy w konkluzji zaniechał indywidualnej oceny zachowań poszczególnych uczestników postępowania co pozostaje krzywdzące wobec **Geomat**, bowiem bezpodstawnie wyolbrzymia jej bagatelną w swej istocie rolę w kwestionowanych działaniach. **Geomat** nie miała możliwości samodzielnej realizacji zamówień ze względu na swój zbyt mały potencjał, a ewentualne samodzielne składanie przez nią samodzielnych ofert zmuszałoby ją do oferowania wyłącznie wyższych cen niż były oferowane przez konsorcjum, aby uniknąć narażenia się na poważne straty. Tym samym udział **Geomat** w tych działaniach nie miał wpływu na ograniczenie konkurencji.

- (257) Spółka podniosła również, że zapotrzebowanie na mapy tematyczne w Polsce nie jest duże w stosunku do innych bardziej typowych prac geodezyjnych i pochodzi przede wszystkim ze strony administracji publicznej. Wykonanie tego typu usług wymaga natomiast wysokiej specjalizacji oraz stosownych uprawnień zawodowych. Minimalne wymagania zamawiających (z reguły 1-2 osoby z uprawnieniami w zakresie redakcja map) nie odzwierciedlają faktycznego zapotrzebowania na liczbę specjalistów potrzebnych do realizacji zadania w krótkich terminach określonych przez zamawiających. Na tym tle oszacowana przez organ liczba osób posiadających te uprawnienia (co najmniej 272 osoby w okresie lat 2012-2016) nie może być uznana za znaczną, a jest wręcz znikoma. Istotną jest również okoliczność, że od momentu ogłoszenia przetargu do jego rozstrzygnięcia i zawarcia umowy na realizację prac, następuje istotny upływ czasu. Zasób ludzki przedsiębiorców, w tym specjaliści, nie mogą być rezerwowani i oczekiwać beczynnie w oczekiwaniu na rozstrzygnięcie przetargu, w związku z czym zachodzi potrzeba równoległego angażowania ich w inne projekty, co czyni ich dostępność ograniczoną, i musi wpływać na kalkulację ryzyka dochowania terminu realizacji zamówienia. Rezygnacja przez uczestnika konsorcjum z realizacji zamówienia wynikała z zaangażowania specjalistów w inne, równolegle realizowane projekty, co było nieprzewidziane na etapie pierwotnych ustaleń, a tego typu rezygnacje nie wpływały na konkurencję.
- (258) Dostępność usług druku offsetowego nie oznacza natomiast że wszystkie oferujące go podmioty są w stanie sprostać specyficznym oczekiwaniom zamawiającego, czy że posiadają doświadczenie w druku map tematycznych.
- (259) Zdaniem spółki, w przypadku gdyby doszło do nałożenia kary, zachodzą następujące przesłanki jej łagodzenia w odniesieniu do **Geomat**: bagatelność jej faktycznego udziału w rynku właściwym, brak umyślności, zaniechanie działalności na rynku usług geodezyjno-kartograficznych jeszcze przed wszczęciem postępowania, współpraca z organem w jego trakcie.
- (260) Ze względu na powyższe **Geomat** w całości podtrzymała dotychczasowe stanowisko oraz wniosła o umorzenie postępowania, ewentualnie umorzenie go lub odstąpienie od zastosowania kary pieniężnej w odniesieniu do niej, ewentualnie maksymalne obniżenie kary pieniężnej.

[k. nr 11630-11642: odpowiedź **Geomat** na SUZ]

2.10 Stanowisko **Pryzmat**

- (261) Odnosząc się do zawiadomienia o wszczęciu postępowania strona wniosła o jego umorzenie przez wzgląd na oczywistość braku przesłanek do jego wszczęcia. **Pryzmat** oświadczyła, że nie doszło do naruszenia ustawy okik, a ocena dowodów zgromadzonych w sprawie, dokonana przez organ, jest oceną dowolną i jednokierunkową, nie biorącą pod uwagę całokształtu okoliczności, podporządkowaną osiągnięciu konkretnego skutku w postaci wszczęcia postępowania. Realistyczna ocena zgromadzonego w sprawie materiału, oparta nie tylko na doświadczeniu życiowym i zawodowym, ale także biorąc pod

uwagę realia funkcjonowania rynku zamówień publicznych oraz zasad działania podmiotów i form podejmowanych działań, prowadzi do wniosku, że nie zaszyły podstawy do wszczęcia postępowania antymonopolowego. Fakt utrzymywania przez konkurentów bliskich relacji gospodarczych i podejmowania współpracy nie oznacza naruszenia przez nich ustawy okik. Współpraca między konkurentami ma często wręcz prokonkurencyjny charakter i sprzyja podnoszeniu efektywności. Podmioty działając w formie konsorcjum (niezakazanej na gruncie prawa zamówień publicznych, a wręcz prawem dozwolonej), nie miały żadnego wpływu na wynik toczących się postępowań, a także na wysokość kwot przeznaczonych przez poszczególnych zamawiających na sfinansowanie zamówień. Zgromadzona dokumentacja dowodowa potwierdza, że w ramach analizowanego rynku występuje konkurencja, a podejmowane działania nie doprowadziły do jej ograniczenia, ani tym bardziej nie prowadziły do zakłócenia równowagi rynkowej w ramach organizowanych przetargów.

- (262) Wszechstronne podejście do zagadnienia wymaga wzięcia pod uwagę, że poza objętymi postępowaniem podmiotami na rynku występuje wiele podmiotów świadczących takie same lub podobne usługi. W postępowaniach stanowiących przedmiot kontroli brali udział różni wykonawcy, zarówno konsorcja, jak i inni pojedynczy wykonawcy. Co więcej, prowadzone postępowania o udzielenie zamówienia były dzielone na części i w częściach udzielane. Nie znajduje oparcia w materiale dowodowym twierdzenie, jakoby skutkiem współpracy podmiotów było ograniczenie konkurencji. To nie możliwość zakwalifikowania działania pod jedno z określonych w art. 6 ust. 1 ustawy okik świadczy o naruszeniu tej ustawy, ale dopiero fakt, że celem działania lub jego skutkiem jest wyeliminowanie, ograniczenie lub naruszenie w inny sposób konkurencji na rynku właściwym.

[k. nr 1092-11094: odpowiedź **Pryzmat** na wszczęcie postępowania antymonopolowego]

- (263) W odpowiedzi na SUZ **Pryzmat** podtrzymała wcześniejsze wyjaśnienia. Spółka wyjaśniła, że przedmiotowe porozumienia przedsiębiorców nie zmierzały do zmniejszenia niepewności co do liczby niezależnych podmiotów startujących w przetargach. Spółka nie miała zdolności do samodzielnego złożenia oferty w żadnym z tych przetargów, podobnie jak pozostałe strony. Działanie spółki nie miało charakteru umyślnego, miała ona marginalny udział w realizacji zamówień. Na rynku map tematycznych do przetargów nie przystępowali inni przedsiębiorcy więc trudno przyjąć, że przedsiębiorcy uczestniczący w konsorcjum zaburzali konkurencję. Udział w konsorcjum dawał szansę przedsiębiorcom na zbudowanie lub zachowanie doświadczenia w przygotowaniu map tematycznych, co w ten sposób wzmacniało konkurencję na tym rynku, nasycając go przedsiębiorcami którzy mogliby z sobą konkurować, gdyby zamówienia na tego rodzaju mapy nie zniknęły z rynku.
- (264) Zdaniem spółki w tej sprawie powinien znaleźć zastosowanie art. 8 ust. 1 ustawy okik, gdyż zawarte porozumienia przyczyniły się do terminowego i specjalistycznego wykonania map tematycznych, zapewniały wszystkim uczestnikom możliwość dostępu do wykonania tych map ze zminimalizowaniem ryzyk związanych z brakami kadrowymi, słabszymi zasobami finansowymi czy też technicznymi,

budowały doświadczenie podmiotów, które nie wykonywały arkuszy testowych, zapewniały front prac geodezyjnych, przenosiły na zamawiających prawa autorskie do map itd.

- (265) To zamawiający – GUGiK oraz województwa – czynili rynek niestabilnym i niekonkurencyjnym, gdyż żadna z firm geodezyjnych nie wiedziała, czy w danym roku pojawi się zamówienie na wykonanie map tematycznych, na ile arkuszy, jakie będą wymagania minimalne udziału w przetargach, jakie zasoby finansowe będzie trzeba zgromadzić aby wykonać zamówienie.
- (266) Spółka wyjaśniła, że od 2016 roku nie wykonuje map tematycznych, a obecnie usługi geodezyjne mają ok. 65 % udział w jej przychodzie. Spółka podniosła również, że ostatni raz ubiegała się wspólnie z innymi stronami o zamówienie w 2015 roku, w związku z czym kwestionowana praktyka, jeżeli miała miejsce, z czym się spółka nie zgadza, z pewnością ustała w 2015 roku. Postanowienie z dnia 29 grudnia 2020 r. o wszczęciu postępowania antymonopolowego zostało jej doręczone w dniu 8 stycznia 2021 r. Spółka stoi na stanowisku, że datą wszczęcia postępowania jest data doręczenia jej, a nie wydania postanowienia w tej sprawie. W związku z tym postępowanie powinno zostać umorzone, gdyż zostało wszczęte po upływie okresu, o którym mowa w art. 76 pkt 1 ustawy okik.
- (267) Spółka wskazała, że gdyby sformułowany w niniejszym postępowaniu zarzut miał być trafny, to z całą pewnością po uzyskaniu przez konsorcjum zamówienia nie dochodziłoby do przydzielenia przez lidera zadań poszczególnym uczestnikom, lecz byłyby realizowane przez jednego przedsiębiorcę posiadającego doświadczenie w tym przedmiocie, natomiast firmy bez doświadczenia byłyby eliminowane z realizacji, natomiast tak nie było. Zasada wyłączności przyjęta w umowach konsorcjum nie prowadziła do ograniczenia konkurencji czy jej eliminacji, tylko pozwalała uczestnikom konsorcjum bezpiecznie realizować umowę z zamawiającym. Oczekiwane zawarcie mniejszych konsorcjum które konkurowałyby o te same zamówienia na rynku map tematycznych w latach 2012-2016 było nieosiągalne. Nie było wysyczonego rynku takimi zamówieniami, jak również nie było wystarczającej liczby firm mogących ze sobą konkurować o takie zamówienia. Wiązanie się w mniejsze struktury byłoby możliwe gdyby wszyscy przedsiębiorcy mieli podobne lub to same doświadczenie, zasoby oraz warunki przetargowe. Wspólny udział w postępowaniach minimalizował również ryzyka związane z terminowością prac, a co za tym idzie ponoszenia kar umownych, zarządzaniem kontraktem, wsparciem kadrowym, podzlecaniem prac, usuwaniem wad w okresie gwarancji i rękojmi.
- (268) Wykonanie map tematycznych cechuje: duży obszar objęty opracowaniem, trudne warunki techniczne wynikające ze zróżnicowania obiektów hydrograficznych i dużego nasycenia tymi obiektami, konieczność zapewnienia nadzoru konsultantów naukowych, których dostępność jest ograniczona, krótkie terminy wykonania. Przyjęcie zamówienia na wykonanie map tematycznych wiązało się również z koniecznością posiadania drogiego oprogramowania. Spółka wskazała również na konieczność posiadania wolnych zasobów dla realizacji zamówienia. Wyjaśniła że pomimo posiadania zatrudnionej odpowiedniej liczby geodetów z uprawnieniami nie brała aktywnie udziału w realizacji

zamówienia (omówionego w sekcji 1.4.2.2), ze względu na korzystanie przez tych pracowników z uprawnień rodzicielskich. Potwierdza to że sytuacja kadrowa była dynamiczna i mogła ulegać zmianie w stosunku do stanu istniejącego na etapie składania oferty. W odniesieniu do przetargów organizowanych przez GUGiK spółka wskazała, że w pierwszym przetargu z 2015 roku uczestniczyła w konsorcjum w mniejszym składzie, w drugim przetargu udział w konsorcjum 10 uczestników konieczny był ze względu na znaczny zakres zamówienia i krótki termin realizacji, natomiast trzeci przetarg, przeprowadzony w 2016 roku był w pewnym sensie kontynuacją pierwszego przetargu, dlatego przedsiębiorcy mogli połączyć się w mniejsze konsorcja. Kwestia tego, że konsorcja konstruowały swoje oferty cenowe w taki sposób, że dochodziło do wyczerpania budżetu zamawiającego mogła być spowodowana wadliwym określaniem wartości zamówienia przez zamawiających.

- (269) **Pryzmat** wniosła o odstąpienie od wydania decyzji stwierdzającej praktykę ograniczającą konkurencję i nakładającej kary pieniężne w tego tytułu, jak i o nie obciążanie strony kosztami postępowania.

[k. nr 11609-11624: odpowiedź **Pryzmat** na SUZ]

2.11 Stanowisko InterTIM

- (270) Strona podniosła, że zamawiający często planują w dokumentacji przetargowej bardzo krótkie terminy realizacji zamówień, uniemożliwiając ich należytą realizację, przewidują także nakładanie kar za nieterminową realizację zamówień, a także kary za opóźnienia w usuwaniu usterek w ramach gwarancji i rękojmi.
- (271) Mapy tematyczne są opracowaniami interdyscyplinarnymi, które wymagają wiedzy i doświadczenia osób z różnych dziedzin (geodezja, kartografia, hydrologia, hydrografia, hydrogeologia, geologia, geomorfologia, fotogrametria, gleboznawstwo, ochrona środowiska, informatyka i wiele innych). Utrzymanie tak szerokiego interdyscyplinarnie personelu dla jej firmy jest nieekonomiczne, albowiem rynek zamówień publicznych nie stwarza wystarczających możliwości w zakresie pozyskiwania zleceń dla wieloosobowego zespołu. Przy małej liczbie zamówień publicznych na opracowanie map tematycznych, pracownia kartograficzna została okrojona do minimalnej liczby osób. W celu podtrzymania możliwości produkcyjnych, przede wszystkim wiedzy i licencji, pociągających za sobą znaczące skutki ekonomiczne, pojedynczy pracownicy byli i są nadal utrzymywani.
- (272) Skorzystanie z propozycji przyłączenia do konsorcjum w takich realiach rynkowych było konieczne, albowiem z uwagi na utrzymywanie małej liczby wyspecjalizowanych pracowników indywidualne wykonanie takich zamówień byłoby bardzo trudne, a czasami wręcz niemożliwe. Ponadto, **InterTIM** w tym samym czasie, w którym opracowywała mapy tematyczne realizowała także inne pozyskane zamówienia i nie było możliwości przesunięcia wszystkich zasobów kadrowych do opracowania map tematycznych, tym bardziej, że realizacja tych prac wymagała znajomości technologii oraz posiadania

szczególnych uprawnień, wykształcenia, i doświadczenia, np. uprawnienia z zakresu redakcji map, wykształcenie geograficzne czy hydrologiczne, a do tego doświadczenie w realizacji przynajmniej kilku arkuszy tego rodzaju map. W sytuacji, gdy samo spełnienie warunków udziału w postępowaniu było trudne, skorzystanie z propozycji przystąpienia do konsorcjum umożliwiło firmie utrzymanie pojedynczych pracowników dedykowanych mapom tematycznym, w tym na utrzymywanie informatyków, rozwijających linie technologiczne.

- (273) Kolejnym aspektem uczestnictwa przedsiębiorcy w konsorcjach, był wysoki koszt utrzymania narzędzi informatycznych, wiedzy i licencji oraz personelu posiadającego umiejętność ich wykorzystywania. Doświadczenie w tym zakresie musiało być ciągłe, albowiem przerwanie ciągłości czasowej czy technologicznej w doświadczeniu personelu powodowało, że w przypadku kolejnych zamówień należało niemal startować od zera. W ekonomicznie działającym przedsiębiorstwie czynniki te muszą być podtrzymywane, czemu służą konsorcja, w ramach których można uzupełniać nawzajem swoje możliwości informatyczne, sprzętowe oraz doświadczenie w realizacji opracowań.
- (274) **InterTIM** wskazała również, że realizacja zamówień wymagała prowadzenia prac terenowych na dużych obszarach, wskazując orientacyjnie, że powierzchnia jednego arkusza w skali 1:50 000 odpowiada powierzchni około 100 przeciętnych polskich wsi (obrębów ewidencyjnych). Sporządzenie wywiadu terenowego dla tak dużej powierzchni wymagałoby posiadania przez wykonawcę dużej liczby samochodów oraz wyposażenia każdej z ekip terenowych w m.in. w posiadające aktualne atesty urządzenia niezbędne do wykonania tych prac.
- (275) Kolejnym aspektem wpływającym na przyłączanie się firmy do konsorcjum było wymagane sporządzanie komentarzy naukowych do poszczególnych map przez konsultantów naukowych, a samodzielne zawieranie przez firmę umów z konsultantami generowałyby koszty, które pochłonęłyby i tak niewielki zysk z realizacji zamówień.
- (276) Przyłączając się do konsorcjum spółka nie była obarczana zbyt dużym zakresem prac i ryzykiem ich niewykonania. Jego uczestnicy ponosili solidarną odpowiedzialność za realizację umów. Konsorcjum było szansą na pozyskanie prac dla firmy, jako podmiotu który nie posiadał odpowiednich nakładów finansowych, ale miał narzędzia do pracy i doświadczonych pracowników. Dodatkowo, wspólna realizacja zamówień pozwalała podtrzymywać posiadane doświadczenie, a także je poszerzać, dawała możliwość uzyskania doświadczenia i referencji z nadzieją na realizację tego rodzaju zamówień w przyszłości.
- (277) Konkludując **InterTIM** wskazała, że jej udział we wskazanych konsorcjach nie ograniczał rynku innym potencjalnym oferentom. Każdy mógł w nich złożyć ofertę, a zawiązane konsorcjum nie mogło wiedzieć ani przewidzieć ile ofert w przetargu wpłynie. Na rynku było wiele przedsiębiorstw świadczących tego typu usługi, połączenie się w konsorcjum nikomu tego rynku nie ograniczało, stwarzało jedynie jego uczestnikom możliwość spełnienia warunków udziału w postępowaniu i

prawidłową realizację potencjalnego zamówienia publicznego, bez narażania się na kary umowne w ramach jego realizacji oraz w ramach gwarancji i rękojmi. Pozwalało także podtrzymać know-how, niezbędne dla stabilności ekonomicznej przedsiębiorstwa, wypracowane dużymi nakładami kadrowymi i finansowymi.

[k. 10544-10546: odpowiedź **InterTIM** na wszczęcie postępowania antymonopolowego]

- (278) W odpowiedzi na SUZ **InterTIM** wyjaśniła, że ubiegała się o zamówienia publiczne w ramach konsorcjum bez jakiegokolwiek zamiaru ograniczenia konkurencji. Firma podejmowała takie decyzje w szczególności po to, aby ograniczyć ryzyko posiadania w momencie wyboru oferty niewystarczających zasobów koniecznych do realizacji prac. Firma z reguły ubiegała się jednocześnie o kilka zamówień publicznych, co wiązało się z ryzykiem, że w żadnym postępowaniu nie uzyska zamówienia, lub przeciwnie, pozyska w jednym czasie zbyt wiele zamówień, i wówczas posiadane przez nią zasoby okażą się niewystarczające. Realizacja tego rodzaju usług wymaga utrzymania interdyscyplinarnego zespołu wykonawczego, zwalnianie i zatrudnianie na nowo osób o koniecznych kwalifikacjach jest w tej branży trudne. W momencie otrzymania od zamawiającego informacji o wyborze oferty i zaproszeniu do zawarcia umowy miało niejednokrotnie kilka miesięcy, a wolne zasoby wykonawcy różniły się od stanu na moment składania oferty. Ostateczny podział prac dokonywany był z uwzględnieniem możliwości wykonawczych poszczególnych uczestników w momencie zawierania umowy.
- (279) **InterTIM** wskazała, że firmy geodezyjne od kilku lat zmagają się znacznym spadkiem liczby zleceń na rynku zamówień publicznych, wielu pracowników straciło pracę, wszystkie kosztochłonne zasoby zostały ograniczone do minimum, wyniki finansowe znacząco się pogorszyły z powodu podejmowanych prób utrzymania zasobów kadrowych w celu przetrwania kryzysu bez znaczącego uszczerbku dla potencjału wykonawczego. Firma walczy o przetrwanie, obciążenie jej karą pieniężną może doprowadzić przedsiębiorstwo do upadłości. **InterTIM** wniosła o uwzględnienie jej wyjaśnień i odstąpienie od nałożenia kary.

[k. nr 11607-11608: odpowiedź **InterTIM** na SUZ]

3. OCENA PRAWNA USTALONYCH FAKTÓW

3.1 Interes publiczny

- (280) Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy okik, ustawa ta określa warunki rozwoju i ochrony konkurencji oraz zasady podejmowanej w interesie publicznym ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów. Prezes Urzędu jest rzecznikiem tego interesu, co wynika z jego zadań w strukturze administracji rządowej. Działając w interesie publicznym, Prezes Urzędu podejmuje działania, gdy konieczna jest

ochrona konkurencji jako zjawiska o charakterze instytucjonalnym. Dobrem chronionym przez przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów jest samo istnienie konkurencji jako atmosfery, w jakiej prowadzona jest działalność gospodarcza⁷. Ustawa okik chroni istnienie konkurencji jako optymalnego sposobu podziału dóbr, zatem każde działanie wymierzone w ten mechanizm, godzi w interes publiczny⁸.

- (281) Stronom niniejszego postępowania postawiony został zarzut zawarcia porozumienia ograniczającego konkurencję, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 7 ustawy okik, polegającego na wspólnym uzgadnianiu warunków udziału w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego na usługę opracowania arkuszy map tematycznych. Zakwestionowane działania polegały na wspólnym składaniu oferty jako konsorcjum złożone ze znacznej liczby uczestników, w sytuacji, w której udział takiej liczby przedsiębiorców nie był niezbędny do ubiegania się o zamówienie i realizacji tego zamówienia, jak i na koordynowaniu zachowań w przetargach, w których strony składały odrębne oferty jako konsorcja występujące w mniejszych składach. Porozumienie takie kwalifikowane jest jako „zmowa przetargowa”⁹.
- (282) Zmowa przetargowa jest rodzajem horyzontalnego (zawartego pomiędzy konkurentami) porozumienia ograniczającego konkurencję, które zaliczane jest do najcięższych naruszeń prawa ochrony konkurencji. Porozumienia takie zazwyczaj wywołują niekorzystne skutki na rynku, zniekształcając, ograniczając albo eliminując na nim konkurencję, przez co naruszają interes publiczny. Uzgodnienia pomiędzy konkurentami treści składanych w trakcie przetargu ofert lub/oraz zachowania w toku prowadzonego przetargu mogą wpływać negatywnie na poziom cen oraz zakres wyboru i jakość usług dostępnych dla zamawiającego. Zawieranie pomiędzy przedsiębiorcami zmów przetargowych może ograniczać lub nawet eliminować oczekiwane, pozytywne efekty przetargu, jako pola walki konkurencyjnej. Zmowy przetargowe są szczególnie szkodliwe, jeżeli dotyczą zamówień publicznych, powodują bowiem niekorzystne rozporządzenie środkami publicznymi, przez co pośrednio narażają na straty ogół społeczeństwa. Zmowy przetargowe powodują zakłócenie funkcjonowania systemu zamówień publicznych poprzez zniweczenie celu, jaki ma być osiągnięty w drodze przetargu, a mianowicie wyboru najkorzystniejszej oferty złożonej przez oferentów w warunkach konkurencji pomiędzy nimi.
- (283) Zmowa przetargowa może polegać również na tym, że strony wykorzystując prawną konstrukcję umowy konsorcjum, która w innych warunkach byłaby dozwoloną formą ubiegania się o udzielenie zamówienia publicznego, składają jedną uzgodnioną ofertę. Tym samym dzielą się zamówieniem, zamiast o nie konkurować. Takie działanie należy zaś uznać za szkodliwe dla rynku, albowiem ma ono w ostatecznym rachunku taki sam cel, i wywołuje, lub może wywoływać, takie same skutki jak zakazane

⁷ Wyrok SOKiK z 16 listopada 2005 r., sygn. akt XVII Ama 97/04.

⁸ Wyrok Sądu Najwyższego z 5 czerwca 2008 r., sygn. akt III SK 40/07.

⁹ Por: uzasadnienie wyroku Sądu Apelacyjnego ws. VI 651/15, także: T. Szanciłło, „Konsorcjum jako zmowa przetargowa ograniczająca konkurencję”, *Finanse komunalne*, 1-2/2017.

porozumienie przetargowe, określane mianem zwoy przetargowej. Z takim przypadkiem mamy do czynienia w niniejszej sprawie.

- (284) Wobec powyższego Prezes Urzędu przyjął, że w niniejszej sprawie istnieje interes publiczny w wydaniu decyzji stwierdzającej naruszenie prawa ochrony konkurencji.

3.2 Status przedsiębiorcy

- (285) Adresatami zakazów prawa konkurencji są „przedsiębiorcy”. Pojęcie to na gruncie krajowych przepisów antymonopolowych zostało zdefiniowane w art. 4 pkt 1 ustawy okik. W zakres tej definicji wchodzi między innymi przedsiębiorcy w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2024 r. poz. 236). Zgodnie z art. 4 ust. 1 tej ustawy przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, wykonująca działalność gospodarczą. Działalnością gospodarczą jest natomiast zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły (art. 3 tej ustawy). Za przedsiębiorcę uznaje się więc podmiot, który spełnia łącznie określone ww. przepisami kryteria podmiotowe i przedmiotowe: po pierwsze jest osobą fizyczną, osobą prawną lub jednostką organizacyjną niebędącą osobą prawną, której ustawa przyznaje zdolność prawną, a po drugie wykonuje działalność gospodarczą.

- (286) Nie budzi wątpliwości, że strony niniejszego postępowania antymonopolowego posiadają status przedsiębiorców w rozumieniu przepisów ustawy Prawo przedsiębiorców, są to bowiem: spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (**Geokart, OPGK Koszalin, OPGK Olsztyn, OPGK Kraków, OPEGIEKA, Polkart, Gepol, Geomat, Pryzmat**), spółka akcyjna (**OPGK Rzeszów**), oraz osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą (**InterTIM**). W konsekwencji są to również przedsiębiorcy w rozumieniu art. 4 pkt 1 ustawy okik i podlegają regulacjom tej ustawy, w tym mają do nich zastosowanie przepisy dotyczące zakazu stosowania praktyk ograniczających konkurencję.

3.3 Rynek właściwy

- (287) Zgodnie z art. 4 pkt 9 ustawy okik przez rynek właściwy rozumie się rynek towarów, które ze względu na ich przeznaczenie, cenę oraz właściwości, w tym jakość, są uznawane 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.
- (288) Z przywołanej wyżej definicji ustawowej wynika zatem, że rynek właściwy określa się zarówno w ujęciu produktowym (przedmiotowym), jak i geograficznym (terytorialnym). Rynek w znaczeniu przedmiotowym odnosi się do towarów w rozumieniu art. 4 pkt 7 ustawy okik, natomiast rynek w ujęciu geograficznym odnosi się do obszaru, na jakim towary te są oferowane.

- (289) Przez towary należy rozumieć zarówno rzeczy, jak i energię, papiery wartościowe i inne prawa majątkowe, usługi, a także roboty budowlane (art. 4 pkt 7). Pojęcie rynku właściwego odnosi się przedmiotowo do wszystkich wyrobów (usług) jednego rodzaju, które ze względu na swoje szczególne właściwości odróżniają się od innych wyrobów (usług) w taki sposób, że nie istnieje możliwość dowolnej ich zamiany.
- (290) Rynek właściwy produktowo obejmuje wszystkie towary – czyli w tym również usługi – które służą zaspokajaniu tych samych potrzeb nabywców, mają zbliżone właściwości, podobne ceny i reprezentują podobny poziom jakości. Niezbędnym elementem rynku właściwego jest także jego wymiar geograficzny, oznaczający obszar, na którym warunki konkurencji mające zastosowanie do określonych towarów, są zbieżne dla wszystkich konkurentów.
- (291) Przedmiotem badanych w niniejszym postępowaniu postępowań przetargowych były zamówienia na usługi polegające na wykonaniu map hydrograficznych i sozologicznych. Wykonywanie tego rodzaju map mieści się w szerszej kategorii prac kartograficznych, która obejmuje wykonywanie map topograficznych, ogólnogeograficznych oraz kartograficznych opracowań tematycznych i specjalnych (art. 2 pkt 2 ustawy pgik). Zamawiającymi były instytucje sektora finansów publicznych, wchodzące w skład Służby Geodezyjnej i Kartograficznej – GUGiK i województwa (urzędy marszałkowskie), realizujące we współpracy ze sobą zadania zmierzające systematycznie do pokrycia (skartowania) tymi mapami terytorium kraju.
- (292) Mapy tematyczne prezentują wąskie, wybrane aspekty rzeczywistości i służą analizie określonych zagadnień. Obok map hydrograficznych i sozologicznych występuje jeszcze szereg innych rodzajów map tematycznych¹⁰. Poszczególne rodzaje map, tak tematycznych, jak i ogólnogeograficznych, nie stanowią dla siebie wzajemnie substytutów, gdyż prezentują inne aspekty rzeczywistości i są odpowiednio do tego wykorzystywane do różnych celów. Wszystkie mapy natomiast, niezależnie od ich rodzaju, wykonywane są przez przedsiębiorstwa geodezyjno-kartograficzne przy udziale geodetów i kartografów, o których mowa w ustawie pgik. Mapy tematyczne i ogólnogeograficzne sporządzane dla realizacji zadań Służby Geodezyjnej i Kartograficznej odróżniają się natomiast, w ocenie organu antymonopolowego, od pozostałych opracowań kartograficznych i robót geodezyjnych, wykonywanych np. na potrzeby budownictwa (obsługi procesu inwestycyjnego), czy rozgraniczenia nieruchomości. Mapy sporządzane na zamówienie Służby Geodezyjnej i Kartograficznej służą użytkowi publicznemu i dotyczą obszaru całego kraju, lub jego znacznych części, np. województw, a nie poszczególnych nieruchomości będących w obszarze zainteresowania indywidualnych właścicieli lub inwestorów. Przekłada się to niewątpliwie na znacznie większy rozmiar - w wymiarze rzeczowym, jak i wartościowym - tych zamówień. Dodatkowo, ze względu na publicznoprawny charakter zadań którym

¹⁰ np. geomorfologiczne, glebowo-rolnicze, pokrycia terenu, użytkowania ziemi, infrastruktury technicznej, średnich cen transakcyjnych gruntów, podziałów terytorialnych kraju, mapy atlasowe kraju.

służą, oraz status zamawiających je instytucji i wydatkowanych przez nie środków, usługi na wykonywanie tych opracowań kartograficznych i towarzyszących im prac geodezyjnych zamawiane są w trybach podlegających przepisom o zamówieniach publicznych, w szczególności w drodze przetargów, w przeciwieństwie do usług realizowanych na zamówienie podmiotów prywatnych. Biorąc te aspekty pod uwagę Prezes Urzędu uznał, że w niniejszej sprawie rynkiem właściwym w wymiarze produktowym jest rynek usług polegających na sporządzaniu opracowań kartograficznych dla potrzeb Służby Geodezyjnej i Kartograficznej.

- (293) Niezbędnym elementem rynku właściwego jest także jego wymiar geograficzny, tj. określony obszar na którym warunki konkurencji występujące dla określonych towarów są jednakowe dla wszystkich konkurentów. W niniejszej sprawie Prezes Urzędu uznaje, że rynkiem właściwym w ujęciu geograficznym, jest rynek krajowy. Przedsiębiorstwa geodezyjno-kartograficzne mają pełną swobodę ubiegania się o zamówienia na sporządzenie opracowań kartograficznych w przetargach organizowanych przez zamawiających z obszaru całego kraju oraz dotyczących dowolnych obszarów Polski, a także możliwość realizacji takich zamówień. Brak jest zatem podstaw do zawężenia tego rynku produktowego do wymiaru lokalnego. Z drugiej strony, biorąc pod uwagę np. konieczność obeznania przez wykonawców z realiami funkcjonowania polskiej administracji geodezyjno-kartograficznej oraz posiadania szczegółowej znajomości krajowych rozbudowanych regulacji branżowych mających zastosowanie przy realizacji tych prac, a także potencjalnych ograniczeń wynikających z bariery językowej (tak w kontaktach urzędowych, jak i z ludnością, np. w toku prac terenowych), czy uwarunkowań logistycznych, możliwość ewentualnego ubiegania się o zamówienie tego rodzaju przez wykonawców z zagranicy wydaje się mieć charakter tylko hipotetyczny. W związku z tym brak jest również podstaw do przyjęcia, że rynek właściwy w wymiarze geograficznym wykracza poza rynek krajowy.
- (294) Reasumując, Prezes Urzędu przyjął, że rynkiem właściwym w niniejszej sprawie jest krajowy rynek usług wykonywania opracowań kartograficznych dla potrzeb Służby Geodezyjnej i Kartograficznej.
- (295) Najważniejszymi barierami wejścia na ten rynek jest dysponowanie wykwalifikowaną kadrą pracowniczą, posiadającą umiejętności, doświadczenia i uprawnienia zawodowe niezbędne do realizacji prac związanych ze świadczeniem usług danego typu. Potencjalną barierę wejścia na rynek mogą również stanowić wymogi stawiane przez zamawiających w tym zakresie, jak również wymogi odnośnie doświadczenia posiadanego przez samego wykonawcę w realizacji podobnych zamówień. Składanie ofert w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych obwarowane jest również spełnieniem innych wymagań określonych w warunkach danego przetargu, dotyczących np. sytuacji finansowej, wniesienia wadium czy zabezpieczenia wykonania umowy.
- (296) Niezależnie od powyższego należy również wskazać, że, zgodnie ze stanowiskiem wyrażanym wielokrotnie w orzecznictwie z zakresu prawa ochrony konkurencji, w sprawach dotyczących

najpoważniejszych porozumień ograniczających konkurencję, ewentualne uchybienia w zakresie określenia rynku i błędnego ustalenia udziałów rynkowych co do zasady nie wpływają w istotny sposób na treść rozstrzygnięcia¹¹. Definicja rynku właściwego mogłaby mieć natomiast przełożenie na możliwość skorzystania przez przedsiębiorców z wyłączenia, o którym mowa w art. 7 ust. 1 ustawy okik (tzw. reguła de minimis). W niniejszej sprawie takie wyłączenie nie jest zaś możliwe, z uwagi na charakter zarzucanego naruszenia, jakim jest udział w zмовie przetargowej (vide: sekcja 3.8.1).

3.4 Zakaz porozumień ograniczających konkurencję

- (297) Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 7 ustawy okik: „Zakazane są porozumienia, których celem lub skutkiem jest wyeliminowanie, ograniczenie lub naruszenie w inny sposób konkurencji na rynku właściwym, polegające w szczególności na (...) uzgadnianiu przez przedsiębiorców przystępujących do przetargu lub przez tych przedsiębiorców i przedsiębiorcę będącego organizatorem przetargu warunków składanych ofert, w szczególności zakresu prac lub ceny”.
- (298) Użyty w tym przepisie termin „porozumienie” został zdefiniowany w art. 4 pkt 5 ustawy okik, zgodnie z którym za porozumienie uznaje się m.in. „uzgodnienia dokonane w jakiejkolwiek formie przez dwóch lub więcej przedsiębiorców lub ich związki”. Powołany przepis ustanawia szeroką definicję porozumienia. Intencją takiej regulacji jest objęcie zakazem różnych form koordynacji między przedsiębiorcami i zapobiegnięcie obchodzeniu reguł konkurencji jedynie ze względu na formę, w której przedsiębiorcy koordynują swoje działania. Aby zatem zaistniało porozumienie w rozumieniu art. 6 ust. 1 ustawy okik wystarczy, że nastąpiła świadoma koordynacja zachowań przedsiębiorców na rynku. Forma w jakiej została wyrażona intencja takiego zachowania jest nieistotna.

3.5 Konsorcjum przetargowe jako porozumienie ograniczające konkurencję

- (299) Umowa konsorcjum to umowa nienazwana, której przedmiotem jest wspólna realizacja jakiegoś projektu przez co najmniej dwóch niezależnych przedsiębiorców, którzy wspólnie ponoszą ryzyko związane z tym projektem. Jednym z prawnie dopuszczalnych celów takiej umowy może być wspólne ubieganie się przez strony o udzielenie zamówienia publicznego, przy czym sama ustawa pzp nie posługuje się terminem „konsorcjum”.
- (300) Istota konsorcjum wyraża się w zobowiązaniu się uczestników do współdziałania dla osiągnięcia wspólnego celu gospodarczego, poprzez podejmowanie oznaczonych w umowie działań. Stosownie do art. 141 ustawy pzp konsorcjanci ponoszą solidarną odpowiedzialność za wykonanie umowy

¹¹ Tak np. wyrok Sądu Najwyższego z 16 kwietnia 2019 r., sygn. I NSK 10/18, wyrok SOKiK z 14 lutego 2007 r., sygn. XVII Ama 98/06, wyrok SOKiK z 29 maja 2008 r., sygn. XVII Ama 53/07.

o udzielenie zamówienia i wniesienie zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Konsorcjum, co do zasady, stanowi zatem dopuszczalną formę współpracy między przedsiębiorcami.

- (301) Możliwość powołania konsorcjum nie jest jednak zupełnie dowolna. Celem regulacji zawartej w art. 23 ustawy pzp¹² jest umożliwienie pozyskania zamówienia przedsiębiorcom, którzy z różnych przyczyn nie są w stanie wykonać go samodzielnie. Istotą tworzenia konsorcjum jest połączenie przez przedsiębiorców swoich potencjałów ekonomicznych, finansowych, doświadczenia, zasobów technicznych, itp. w celu wspólnego ubiegania się o udzielenie zamówienia publicznego i realizacji danego przedsięwzięcia. Celem zawiązania konsorcjum jest najczęściej wspólne działanie podmiotów, których możliwości w tym finansowe, kadrowe czy sprzętowe, nie pozwalają na samodzielny udział w postępowaniu i realizację zamówienia.
- (302) Podobne stanowisko przedstawił Sąd Apelacyjny w Warszawie, we wzmiankowanym wcześniej wyroku ws. VI ACa 651/15, w którym przyznał, że to do oferenta należy wybór w zakresie uzupełnienia brakującego mu potencjału, jednakże istotne jest, w jakim celu przedsiębiorcy zawierają porozumienie (w tym przypadku umowę konsorcjum) i składają wspólną ofertę, ewentualnie jaki był jego skutek, nawet jeżeli nie obejmowali swoją świadomością antykonkurencyjnego charakteru porozumienia. Jak wskazał Sąd Apelacyjny: *„Brak zakazu zawierania porozumień w ramach konsorcjum w celu wzięcia łącznego udziału w przetargu nie oznacza a limine, że tego rodzaju porozumienie nie może podlegać ocenie jako sprzeczne z art. 6 ust. 1 pkt 7 ustawy okik. (...). Tak więc konsorcja, podobnie jak inne formy umownej kooperacji między przedsiębiorcami, stanowią porozumienia, których cele i skutki powinny być oceniane w aspekcie ograniczenia konkurencji (...).”*
- (303) Współpraca przedsiębiorców w ramach konsorcjum może podlegać ocenie pod kątem naruszenia przepisów ustawy antymonopolowej. Za zmwę przetargową uznane może zostać działanie przedsiębiorców składających wspólną ofertę w przetargach publicznych w ramach konsorcjum, jeśli celem lub skutkiem utworzenia konsorcjum przetargowego jest ograniczenie konkurencji. W przypadku współpracy w ramach konsorcjum, gdy konsorcjanci, zamiast przedstawiać konkurencyjne oferty, eliminują konkurencję między sobą, przedstawiając ofertę wspólną, współpraca może zostać zakwalifikowana jako porozumienie ograniczające konkurencję. *„Istotne jest więc ustalenie, czy horyzontalna kooperacja przedsiębiorców, w wyniku której składają oni wspólnie ofertę w ramach przetargu, ma na celu właśnie taką kooperację, konsekwencją której będzie dalsza współpraca w ramach wygranego zamówienia, czy służy jedynie ukryciu zmwę kartelowej, której celem jest zmniejszenie, a nawet – w skrajnych przypadkach, gdy konsorcjantami są wszyscy przedsiębiorcy przystępującymi do przetargu – wyłączenie niepewności co do wygrania przetargu i uzyskania*

¹² Regulacji zawartej w tym przepisie odpowiada art. 58 aktualnie obowiązującej ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1605)

zamówienia, które następnie każdy z konsorcjantów będzie realizował oddzielnie, niezależnie od pozostałych” (z uzasadnienia powołanego wyroku Sądu Apelacyjnego).

(304) W ocenie Prezesa Urzędu konsorcjum przetargowe prowadzi do ograniczenia konkurencji, jeżeli:

- a) **uczestnicy konsorcjum są w stanie samodzielnie przedstawić ofertę oraz zrealizować zamówienie.** Prezes Urzędu decyzją z dnia 31 grudnia 2012 r. RLU nr 38/2012 uznał za antykonkurencyjne konsorcjum, którego uczestnicy mogli skutecznie uczestniczyć w przetargu jako samodzielni wykonawcy. Rozstrzygnięcie Prezesa Urzędu w tej sprawie zostało potwierdzone wzmiankowanym wcześniej prawomocnym wyrokiem Sądu Apelacyjnego ws. VI ACa 651/15, w którym Sąd podkreślił, że: „*zawarcie konsorcjum będzie naruszeniem prawa konkurencji, jeśli jego uczestnicy byłoby w stanie samodzielnie złożyć ofertę z realną szansą na wygraną przetargu. Jeśli bowiem mogliby konkurować ze sobą, a nie robią tego ze względu na zawiązane przez siebie konsorcjum, doszło do wyeliminowania konkurencji między nimi – ze szkodą dla zamawiającego.*” Odmawiając przyjęcia skargi kasacyjnej na ten wyrok Sąd Najwyższy w uzasadnieniu postanowienia z 23 maja 2017 r., sygn. akt III SK 56/16, stwierdził m.in. że „*w zupełności podziela stanowisko przyjęte przez Sąd Apelacyjny i wyjątkowo obszernie uargumentowane, że w okolicznościach faktycznych sprawy doszło do zawarcia porozumienia ograniczającego konkurencję.*” Zawieranie umów konsorcjum przez wykonawców, którzy mogliby samodzielnie złożyć oferty, ogranicza rywalizację pomiędzy przedsiębiorcami, którzy zamiast przedstawiać konkurencyjne oferty, eliminują konkurencję między sobą, ustalając wspólną ofertę. Złożenie jednej, wspólnej oferty w takiej sytuacji likwiduje presję by przedstawić jak najkorzystniejszą ofertę, jaką wywierają wzajemnie na siebie przedsiębiorcy, zmniejszając tym samym poziom konkurencji w ramach przetargu;
- b) **uczestnicy konsorcjum są w stanie przedstawić ofertę oraz zrealizować zamówienie we współpracy z mniejszą liczbą podmiotów, niż rzeczywista liczba konsorcjantów.** Współpraca w ramach konsorcjum prowadzi do ograniczenia konkurencji, również w przypadku, gdy uczestnicy konsorcjum, którzy nie są w stanie samodzielnie przedstawić oferty i zrealizować zamówienia, mogliby tego dokonać we współpracy z mniejszą liczbą stron, niż liczba faktycznych uczestników konsorcjum.¹³ **Konsorcjum zawiązane przez więcej stron, niż to niezbędne do**

¹³ W orzeczeniu z dnia 21 stycznia 2014 r. w sprawie Dackia i Euromaster, sąd w Szwecji potwierdził, że zawarcie konsorcjum stanowi naruszenie prawa konkurencji, gdy liczba konsorcjantów jest większa, niż to rzeczywiście niezbędne do wykonania zamówienia. Dackia mogła ubiegać się o wykonanie zamówienia samodzielnie, natomiast Euromaster, który nie spełniał wszystkich warunków przetargu, miał możliwość zawarcia umowy z innym przedsiębiorcą. Tym samym sąd wskazał, że współpraca pomiędzy Dackia i Euromaster nie była niezbędna, przez co potencjalna liczba ofert w przetargu została ograniczona. Natomiast włoski organ ochrony konkurencji (włos. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato) uznał za praktykę ograniczającą konkurencję stworzenie konsorcjum na potrzeby przygotowania wspólnej oferty przez dotychczasowych konkurentów, którzy wspólnie posiadali ponad 50% udziałów w rynku i współpracowali w ramach konsorcjum przez kilka lat. W decyzji z dnia 3 lutego 2015 r. (Decision no. 25302, 1765 *Gare gestioni fanghi in Lombardia e Piemonte*) organ ten stwierdził, że przedsiębiorcy ograniczyli konkurencję poprzez ustanowienie „stałego konsorcjum”, a ich współpraca znacznie wykraczała ponad to, co jest niezbędne w ramach poszczególnych przetargów.

realizacji zamówienia, może ograniczać konkurencję nawet wówczas, gdy żaden z konsorcjantów nie jest w stanie złożyć oferty i zrealizować zamówienia samodzielnie. Związanie konsorcjum przez większą liczbę podmiotów niż to konieczne ogranicza bowiem liczbę potencjalnych uczestników w przetargu. Przykładowo, w przypadku, gdy krąg uczestników konsorcjum składa się z kilku przedsiębiorców, a jedynie część z nich w praktyce realizuje zamówienie, wówczas istnieje możliwość, że pozostali konsorcjanci mogliby złożyć konkurencyjne oferty (w innych, mniejszych składach, lub z udziałem podmiotów zupełnie spoza kręgu uczestników „dużego” konsorcjum), którą to ewentualność umowa konsorcjum eliminuje. Tym samym przedsiębiorcy składając jedną ofertę w ramach konsorcjum eliminują niepewność (ryzyko rynkowe) co do zachowania swoich konkurentów na rynku, w związku z czym zmniejszają swoją motywację do przedstawienia jak najkorzystniejszej oferty i obniżają poziom konkurencji, w tym liczbę ofert, w ramach przetargu oraz atrakcyjność oferowanych w nich warunków realizacji zamówienia.

- (305) Powyższe stanowisko prezentowane jest również w orzecznictwie organów antymonopolowych innych państw członkowskich Unii Europejskiej¹⁴. Polskie prawo antymonopolowe tworzone było na wzór rozwiązań przyjętych w Unii Europejskiej, a prawo konkurencji jest jedną z najbardziej zuropeizowanych dziedzin prawa polskiego. W niniejszej sprawie wprawdzie nie mają zastosowania wprost przepisy Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 1-388 - dalej: „TFUE”), a jest ona rozpatrywana na podstawie przepisów prawa krajowego, niemniej ich stosowanie odbywa się w sposób jednolity z przepisami europejskimi, co daje gwarancję niezakłóconego funkcjonowania wspólnego rynku.
- (306) Wobec powyższego naruszenie prawa konkurencji może stanowić zarówno związanie konsorcjum przez wykonawców, którzy mogliby samodzielnie złożyć ofertę i zrealizować zamówienie, jak również, gdy liczba uczestników konsorcjum jest większa, niż jest to niezbędne do realizacji zamówienia. W obydwu tych sytuacjach ograniczeniu ulega wywierana wzajemnie na siebie przez uczestników konsorcjum presja konkurencyjna, aby przedstawić jak najkorzystniejszą ofertę, co prowadzi do pogorszenia oferty dla zamawiającego. Jednocześnie współpraca w ramach konsorcjum, która hipotetycznie mogłaby stanowić naruszenie art. 6 ust. 1 ustawy okik, nie podlega zakazowi, jeśli spełnia warunki określone w art. 8 ustawy okik, tj. powoduje zwiększenie efektywności uczestników konsorcjum - umożliwia im udział w przetargu oraz prowadzi do przedstawienia korzystniejszej oferty, niż w przypadku samodzielnego startu lub zmniejszenia liczby uczestników konsorcjum. Takie zwiększenie efektywności może być korzystne dla zamawiającego, bowiem skutkuje zintensyfikowaniem konkurencji pomiędzy uczestnikami przetargu.

¹⁴ M.in. przez szwedzki sąd w wyroku z dnia 21 stycznia 2014 r. odnoszący się do decyzji szwedzkiego organu antymonopolowego (Konkurrensverket) w sprawie nr T-18896-10 (Dackia and Euromaster)

- (307) Niemniej okoliczność zwiększenia efektywności uczestników konsorcjum jest rozpatrywana nie na etapie badania naruszenia art. 6 ustawy okik, jak w przypadku ww. braku możliwości złożenia samodzielnej oferty lub złożenia oferty z mniejszą liczbą konsorcjantów, lecz na etapie badania spełnienia przesłanek określonych w art. 8 ust. 1 ustawy okik, tj. indywidualnego wyłączenia spod zakazu porozumień ograniczających konkurencję. W takiej jednak sytuacji, stosownie do art. 8 ust. 2 ustawy okik, konsorcjanci powinni być w stanie wykazać, że warunki wspólnie złożonej oferty są korzystniejsze dla zamawiającego, niż gdyby składali oddzielne oferty, czyli że utworzenie konsorcjum przynosi wymierne korzyści i nie wprowadza nieuzasadnionych ograniczeń, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy okik (vide: sekcja 3.8.2).
- (308) Podsumowując, jeśli uzgodnienia między niezależnymi przedsiębiorcami mające na celu opracowanie wspólnej oferty przetargowej i następnie wspólną realizację zamówienia w ramach konsorcjum są motywowane potrzebą połączenia uzupełniających się działalności, umiejętności lub aktywów przez przedsiębiorców, którzy bez współpracy ze sobą, nie mogliby podjąć się wykonania danego zadania - taka współpraca w ocenie Prezesa Urzędu nie ogranicza konkurencji. Pozytywny wpływ konsorcjum na rynek będzie tym większy, im mniejsze jest prawdopodobieństwo, że jego uczestnicy byłiby w stanie wykonać dane zadanie samodzielnie oraz im większa jest komplementarność posiadanych przez nich zasobów oraz koszt ich uzyskania od podmiotów trzecich. Z kolei niebezpieczeństwo ograniczenia konkurencji przez konsorcjum będzie wzrastać wraz z udziałem w rynku jego uczestników oraz substytucyjnością posiadanych przez nich zasobów.

3.6 Antykonkurencyjny charakter porozumienia

- (309) Prezes Urzędu, po przeanalizowaniu materiału dowodowego zebranego w toku postępowania antymonopolowego uznał, że w niniejszej sprawie porozumienie przedsiębiorców składających wspólnie, jako konsorcjum, w latach 2012-2016 oferty na wykonanie opracowań kartograficznych, zamawianych przez jednostki nadzoru i administracji geodezyjno-kartograficznej, miało za cel wyeliminowanie lub zapobieżenie zaistnieniu konkurencji pomiędzy uczestnikami rynku właściwego.
- (310) W ocenie Prezesa Urzędu zawieranie umów konsorcjum przez wykonawców, którzy mogliby samodzielnie lub w mniejszych konsorcjach złożyć oferty/zrealizować zadanie, ogranicza rywalizację pomiędzy tymi przedsiębiorcami, którzy zamiast przedstawiać konkurencyjne oferty w przetargach, eliminują konkurencję między sobą, ustalając wspólną ofertę. Prezes Urzędu uznał, że w niniejszej sprawie składanie wspólnych ofert przez uczestników w ramach konsorcjów, o praktycznie stałym składzie, zlikwidowało presję konkurencyjną, jaką w przeciwnym przypadku przedsiębiorcy mogliby na siebie wywierać, zmniejszając tym samym intensywność konkurencji w ramach przetargów.

- (311) Przy ocenie antykonkurencyjnego charakteru porozumienia kluczowe jest w tym przypadku ustalenie, że obejmowało ono zbyt dużą liczbę podmiotów w stosunku do potrzeb związanych z ubieganiem się o poszczególne zamówienia i ich realizacją.
- (312) Okoliczności faktyczne i ich ocena wskazują, że w niniejszej sprawie zaistniały przesłanki, które pozwalają uznać, że tworzone z udziałem stron niniejszego postępowania konsorcja miały charakter antykonkurencyjnego porozumienia. Świadczą o tym przede wszystkim następujące okoliczności:
- **konsorcjanci byli zdolni w mniejszych składach wykonać zadania będące przedmiotem przetargów,**
 - **po zawarciu umów z zamawiającym nie dochodziło do połączenia potencjałów wszystkich konsorcjantów, a wyłącznie do podziału zamówienia w zakresie jego wykonania,**
 - **uzgodnienie zachowań w przetargach podzielonych na części, do których strony przystąpiły w mniejszych konsorcjach, w szczególności co do złożenia ofert na niekolidujące ze sobą zakresy zamówienia oraz poziomu zaoferowanych w nich cen.**

3.6.1 Zawiazywanie konsorcjów z udziałem zbyt dużej liczby uczestników

- (313) Na możliwość spełnienia w mniejszych grupach przedsiębiorstw wymogów formalnych, czy też potrzeb faktycznych, związanych z ubieganiem się i realizacją zamówień, wskazuje m.in. przebieg przetargów np. w przetargach organizowanych w latach 2010-2011, w których przedsiębiorcy uczestniczyli w mniejszych składach. I tak, w przetargu z 2010 roku (na 28 arkuszy) omówionym w sekcji 1.4.1.1 **pięciu przedsiębiorców** było w stanie złożyć **trzy osobne oferty** – jedna złożona przez **pojedynczego wykonawcę (Gepol)**, jedna przez **konsorcjum dwóch wykonawców (InterTIM i OPGK Koszalin)** i jedna przez **konsorcjum trzech wykonawców (OPGK Rzeszów, Polkart, Geokart)**. Podobnie w przetargu z 2011 roku (na 10 arkuszy), omówionym w sekcji 1.4.1.2, przedsiębiorcy złożyli **trzy osobne oferty**, w tym jeden z nich **samodzielnie (Pryzmat)**, a pozostałe złożone zostały przez konsorcja w składzie **trzech przedsiębiorstw (Gepol, Polkart i OPGK Rzeszów)** oraz **czterech przedsiębiorstw (Geomat, OPEGIEKA, OPGK Olsztyn i OPGK Koszalin)**. Również w przetargu z 2010 roku (na 14 arkuszy), omówionym w sekcji 1.4.5.1, złożone zostały **dwie oferty**, jedna przez **konsorcjum w składzie trzech przedsiębiorstw (OPGK Rzeszów, Polkart i Pryzmat Zenon Kulesza)**, druga przez **konsorcjum w składzie dwóch przedsiębiorców (Geomat i Gepol)**. W kolejnym przetargu z tego roku, omówionym w sekcji 1.4.5.2, również złożone zostały **trzy oferty**, jedna przez **samodzielnego wykonawcę (Geomat)**, i **dwie oferty** złożone przez dwa **konsorcja, każde w składzie trzech przedsiębiorstw** (jedno w składzie: **OPGK Rzeszów, Polkart i Gepol**, a drugie w składzie: **Pryzmat Zenon Kulesza, Pryzmat i Geokart**).
- (314) Na możliwość realizacji zamówień w mniej licznych składach wskazuje również sposób podziału prac po ich pozyskaniu przez konsorcja, w okresie stosowania praktyki. W tabeli 12 zestawiono informacje

na temat rzeczywistego podziału prac – liczby arkuszy opracowanych przez danego wykonawcę w ramach realizacji danego zamówienia – w ramach konsorcjów uczestniczących w dużych składach w przetargach omówionych w sekcji 1.4.

(315) W zestawieniu tym zebrano dane dotyczące rzeczywistego udziału uczestników porozumienia w realizacji zamówień będących przedmiotem przetargów omówionych w sekcjach: 1.4.1.3, 1.4.1.4, 1.4.1.6, 1.4.1.7, 1.4.2.2, 1.4.3.1 i 1.4.6.2. Są to przetargi, w których składana była tylko **jedna oferta** a przedsiębiorcy przystępowali do nich jako **konsorcjum składające się z jedenastu uczestników** (w jednym przypadku formalnie dziesięciu) uczestników.

(316) **Tabela 12. Zestawienie podziałów prac pomiędzy uczestników zwycięskich konsorcjów**

uczestnik	liczba arkuszy opracowanych przez uczestnika w danym zamówieniu						
	ZP.272.1.17.2012	ZP.272.1.21.2013	ZP.272.1.85.2014	ZP.272.1.29.2015	GW- 4.ZP.U.272.37.201 2.AD	WZP.272.12.2014	BO- ZP.2610.30.2015. GLEnviDMS
Geokart	2	2	1	1	2	8	5
OPGK Koszalin	0	0	0	0	0	0	0
OPGK Olsztyn	0	0	0	0	0	7	0
OPGK Kraków	0	1	0	1	0	0	4 ¹
OPEGIEKA	0	0	1	0	0	7	5
OPGK Rzeszów	0	0	0	0	0	0	12
Polkart/MGGP	0	0	2	0	0	20	4 ²
Gepol	2	5	2	4	4	18	13
Geomat	2	2	0	1	0	8	4
Pryzmat	2	1	1	1	0	8 ³	5
InterTIM	2	0	1	0	0	8	5
odsetek uczestników którzy nie realizowali prac	55 %	55 %	45 %	55 %	82 %	27 %	20 %

¹ w tym przypadku **OPGK Kraków** uczestniczyła jako podwykonawca

² w tym przypadku w miejsce **Polkart** w konsorcjum uczestniczyła MGGP

³ w tym przypadku w miejsce **Pryzmat** uczestniczył Pryzmat Zenon Kulesza [oprac. własne UOKiK]

(317) Żółtym kolorem zaznaczono pola odpowiadające uczestnikom konsorcjum, którzy nie uczestniczyli w realizacji zamówienia – tj. którym nie przydzielono żadnych prac do wykonania przy ich podziale w

ramach konsorcjum, lub którzy podzlecili wykonanie przydzielonych im prac innemu uczestnikowi. Na 77 pól odpowiadających udziałowi poszczególnych uczestników porozumienia w konsorcjach przypada 37 pól żółtych, odpowiadających udziałowi uczestników, którzy nie realizowali prac związanych z tym zamówieniem, oraz 40 pól odpowiadających udziałowi uczestników, którzy faktycznie realizowali zamówienia. Średnia liczba uczestników w tych 7 przetargach, którzy rzeczywiście realizowali w nich jakąś część przedmiotu zamówienia, kształtuje się na poziomie 5,7 (40 : 7), co stanowi 51,2, % z łącznej liczby uczestników (tj. z jedenastu). Oznacza to, że **prace faktycznie realizowała średnio ok. połowa** z podmiotów formalnie uczestniczących realizacji zamówienia. W skrajnym przypadku (tj. przetargu omówionego w sekcji 1.4.2.1) **zamówienie faktycznie realizowane było przez dwóch na jedenastu uczestników konsorcjum**. Udział koloru żółtego w tym zestawieniu ilustruje zatem poziom „zbędności” uczestnictwa nadmiarowych członków konsorcjum. Jest to przy tym ustalenie o charakterze minimalnym, dokonane na podstawie faktycznego przebiegu postępowań i zachowań uczestniczących w nim stron. Nie wynika z niego natomiast, że udział poszczególnych uczestników w konsorcjach w zakresie nieobjętym żółtymi polami był niezbędny. Nie wynika z niego, czy uczestnicy porozumienia mogli (lub nie) uzgodnić podział prac „skoncentrowany” na jeszcze mniejszej liczbie uczestników (tj. czy w zależności od woli i decyzji uczestników porozumienia ilość koloru żółtego w zestawieniu nie mogła być jeszcze większa). Prezes Urzędu pomija w swej ocenie tę potencjalnie dalszą „nadmiarowość” udziału uczestników w konsorcjum i opiera swą ocenę zbędności udziału w konsorcjach części z nich na tym minimalnym poziomie, ustalonym i udowodnionym na podstawie faktycznego przebiegu zachowań stron.

- (318) Strony nie przedstawiły również uzasadnienia ani dowodów na niezbędność udziału w konsorcjum przedsiębiorstw które nie realizowały prac w danych zamówieniach. **Geokart**, jako lider większości konsorcjów, w odpowiedzi na wezwanie do precyzyjnego wyjaśnienia, czego konkretnie dotyczył ewentualnie niezbędny wkład wskazanych przedsiębiorców w danym konsorcjum, którzy nie realizowali żadnych prac w ramach realizacji uzyskanego przez nie zamówienia, udzieliła unikowej, ogólnikowej odpowiedzi, powielając ją w jednakowym brzmieniu w odniesieniu do każdego ze wskazanych przetargów i wskazanych przedsiębiorców, mówiącym, że potrzeba zaproszenia tych wykonawców do konsorcjów „wynikała z posiadania przez w/w wykonawców potencjału i doświadczenia niezbędnego do opracowania arkuszy mapy (...)”¹⁵.
- (319) Ponadto, jak wykazano w części poświęconej dokonanym ustaleniom, uczestnicy porozumienia w praktyce dzielili między siebie zamówienie w odniesieniu do całych arkuszy kartograficznych, jako najmniejszej jednostki w odniesieniu do której prowadzone były prace, a uczestnik był zobowiązany samodzielnie zapewnić wykonanie całości prac dotyczących przydzielonego mu zakresu. Ewentualne uzupełnienie brakujących mu w tym celu zasobów leżało w całości po jego stronie. Narracja

¹⁵ [k. nr 11192-11193: s. 3-4 odpowiedzi Geokart z dn. 5 lipca 2023 r.]

prezentowana przez strony, w świetle której celem wspólnego składania miała być komplementarność i konieczność wspólnego wykorzystywania zasobów posiadanych przez poszczególnych uczestników, niezbędnych do realizacji zamówienia, nie znajduje odzwierciedlenia w materiale dowodowym, w szczególności w treści umów zawieranych pomiędzy uczestnikami. Wyjątek w tym zakresie stanowiła współpraca pomiędzy **Geokart** i **Gepol**, w ramach której **Geokart** podzlecała **Gepol** wykonanie części prac dotyczących przydzielonych jej arkuszy, stanowiącej prace terenowe.

- (320) W przetargu omówionym w sekcji 1.4.1.4 **OPGK Koszalin** podzleciła **Gepol** wykonanie całości zakresu prac przydzielonych jej w ramach konsorcjum w tym samym dniu, w którym przystąpiła do konsorcjum (tj. w dniu zawarcia umowy konsorcjum) i na ponad miesiąc przed wyborem oferty konsorcjum i zawarciem przez nie umowy z zamawiającym. **OPGK Olsztyn** podzleciła **Gepol** wykonanie całości zakresu przydzielonych jej prac w dniu zawarcia przez konsorcjum umowy z zamawiającym. W przetargu omówionym w sekcji 1.4.1.6 **OPGK Rzeszów** podzleciła **Gepol** wykonanie całości zakresu prac przydzielonych jej prac w dniu zawarcia przez konsorcjum umowy z zamawiającym. W przetargu omówionym w sekcji 1.4.1.7 **OPGK Koszalin** podzleciła **Gepol** wykonanie całości zakresu prac przydzielonych jej w ramach konsorcjum piątego dnia po zawarciu umowy konsorcjum i na miesiąc przed zawarciem przez nie umowy z zamawiającym. **OPGK Olsztyn** podzleciła **Gepol** wykonanie całości zakresu przydzielonych jej prac siedem dni po zawarciu przez konsorcjum umowy z zamawiającym. **OPGK Rzeszów** podzleciła **Gepol** wykonanie całości zakresu przydzielonych jej prac następnego dnia po zawarciu przez konsorcjum umowy z zamawiającym. W przetargu omówionym w sekcji 1.4.2.2 **OPGK Koszalin** zleciła **Gepol** wykonanie całości przydzielonego jej zakresu szóstego dnia po zawarciu przez konsorcjum umowy z zamawiającym. **OPGK Rzeszów** zleciła **Gepol** wykonanie całości przydzielonego jej zakresu dwunastego dnia po zawarciu przez konsorcjum umowy z zamawiającym. Tego samego dnia również **Geomat** zleciła **Gepol** wykonanie całości przydzielonego jej zakresu prac. W przetargu omówionym w sekcji 1.4.2.5 **OPGK Rzeszów** zleciła **Gepol** wykonanie całości przydzielonego jej zakresu prac w dniu zawarcia przez konsorcjum umowy z zamawiającym. W przetargu umówionym w sekcji 1.4.3.1 **OPGK Koszalin** zleciła **Gepol** wykonanie całości przydzielonych jej prac w tym samym dniu, w którym zawarła z liderem konsorcjum umowę wykonawczą, na mocy której zostało jej przydzielone wykonanie tych prac. **OPGK Rzeszów** dwa dni po zawarciu przez konsorcjum umowy z zamawiającym zleciła **Polkart** i **Gepol** wykonanie wszystkich przydzielonych jej arkuszy. Okoliczności te również wskazują, że udział w realizacji danego zamówienia części wykonawców był od początku zbędny.

3.6.2 Skoordynowanie zachowań konsorcjów w mniejszych składach

- (321) Znamienny był również przebieg przetargów organizowanych w latach 2012-2013 przez Województwo Mazowieckie, omówionych w sekcjach 1.4.2.1-1.4.2.5. Do pierwszego przetargu w 2012 (na 10 arkuszy) podeszło konsorcjum w „pełnym” składzie jedenastu firm, składając jedyną ofertę w tym



przetargu, na kwotę ponad 1,5-krotnie wyższą niż budżet zamawiającego. Zamawiający jednak nie zwiększył kwoty przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia, a zamiast tego unieważnił postępowanie i zmniejszył zakres zamówienia (do 6 arkuszy) w drugim przetargu organizowanym w tym roku w ramach budżetu w niezmienionej wysokości. W przetargach (też na 6 arkuszy) organizowanych przez tego zamawiającego w następnym roku brało udział ośmiu przedsiębiorców będących stronami niniejszego postępowania, tym razem w podziale na dwa mniejsze konsorcja – jedno złożone z trzech uczestników (**OPGK Olsztyn**, **OPEGIEKA** oraz **Geomat**), drugie złożone z pięciu uczestników (**Geokart**, **Pryzmat**, **OPGK Rzeszów**, **InterTIM** i **Gepol**). Zamawiający przeznaczył na sfinansowanie tego zamówienia taką samą kwotę jak w poprzednim roku. Obydwa konsorcja złożyły oferty przekraczające budżet zamawiającego, tak w pierwszym przetargu (który został unieważniony), jak i w drugim (który również został unieważniony). W drugim przetargu konsorcja złożyły oferty opiewające na takie same kwoty, jak w pierwszym przetargu. Konsorcjum, które złożyło ofertę droższą, pomimo świadomości, że drugi oferent w poprzednim przetargu złożył ofertę tańszą, nie zmodyfikowało swojej oferty (czyli nie podjęło z nim rywalizacji cenowej). W trzecim przetargu obydwie konsorcja obniżyły ceny złożonych ofert, jedno konsorcjum złożyło ofertę minimalnie mniejszą niż budżet zamawiającego, a drugie ofertę minimalnie przekraczającą ten budżet. W ocenie organu taki przebieg tych przetargów w 2013 roku, a w szczególności unikanie w nich konkurowania przez jego uczestników, był wynikiem uzgodnienia ze strony uczestniczących w nim przedsiębiorstw, a oferty składane przez konsorcjum, które składało oferty droższe, miały charakter tzw. oferty kurtuazyjnej. Polega ona na tym, że współpracujący uczestnik przetargu składa ofertę, która celowo jest mniej korzystna dla zamawiającego od oferty wytypowanej na zwycięską (oferta wspierana). Oferta kurtuazyjna ma uwiarygodnić konkurencyjność przetargu, czy wywołać wrażenie, że cena z oferty wspieranej jest względnie korzystna. W efekcie zamawiający może uznać, że to on przeznaczył zbyt niską kwotę na sfinansowanie zamówienia i podjąć decyzję o jej zwiększeniu do poziomu wynikającego ze złożonych (pozornie niezależnych) ofert, postrzegając go jako rynkowy. Taka polityka mogła być spowodowana, po pierwsze – względnie niewielkim zakresem zamówienia (na 6 arkuszy) przy którym nadmiarowość udziału 11 uczestników konsorcjum mogła być oczywista i wzbudzać podejrzenia co do jego charakteru, a po drugie – nieugiętą postawą tego zamawiającego w poprzednich przetargach, przejawiającą się brakiem skłonności do zwiększenia budżetu zamówienia bez względu na negatywny wynik przetargu. Warto zauważyć, że **poprzednie zamówienie udzielone przez tego zamawiającego w rzeczywistości było realizowane przez jedynie 2 spośród 11 uczestników konsorcjum** [vide: akapit (78)], co nie mogło ująć uwadze zamawiającego, w szczególności przy odbiorze wykonanych prac. Niezależnie od tego, taki przebieg przetargów wskazuje jednocześnie, że spełnienie warunków i udział w tych przetargach oraz realizacja zamówień będących ich przedmiotem, było możliwe w składach mniejszych niż 11 uczestników.



(322) W ocenie Prezesa Urzędu taki, skoordynowany, podział na mniejsze konsorcja i uzgodnienie przez nie warunków złożonych ofert, miał także miejsce w podzielonych na części, omówionych w sekcjach 1.4.6.1 i 1.4.6.3 przetargach organizowanych przez GUGiK w 2015 i 2016 roku.. Podział zakresu zamówienia między konsorcja i uczestników w ofertach złożonych w przetargach organizowanych przez GUGiK kształtował się następująco (tabela 13).

Tabela 13. Zestawienie podziałów zakresów zamówienia w ofertach złożonych w przetargach organizowanych przez GUGiK

uczestnik	Przetarg zn. BO- ZP.2610.5.2015.GI.en viDMS			Przetarg zn. BO- ZP.2610.30.2015.GI.enviDMS	Przetarg zn. BO- ZP.2610.37.2016.G I.enviDMS		
	Części				Części		
	nr I.	nr II.	nr III.		nr 1 i 2	nr 3 i 4	nr 5 i 6
Pryzmat	163 arkusze	-	-	57 arkuszy	163 arkusze	-	-
InterTim		-	-			-	-
Geomat		-	-			-	-
OPEGIEKA	-	101 arkuszy	-		-	101 arkuszy	-
OPGK Olsztyn	-		-		-		-
Gepol	-		-		-		-
OPGK Koszalin	-		-		-		-
Geokart	-	-	91 arkuszy		-	-	91 arkuszy
OPGK Rzeszów	-	-			-	-	
MGGP	-	-			-	-	
OPGK Kraków¹	-	-	-	-	-	-	

¹ OPGK Kraków uczestniczyła w drugim przetargu jako podwykonawca.

[oprac. własne UOKiK]

(323) W szczególności fakt złożenia w pierwszym przetargu niekolidujących ze sobą ofert, przez trzy konsorcja, każde na inną część i na kwotę zbliżoną do budżetu zamawiającego, wskazuje na uzgodnienie przez uczestników porozumienia podziału zamówienia w tym przetargu, to jest zakresów ofert złożonych przez poszczególne konsorcja, jak i poziomu zaoferowanych w nich cen. Niezależnie od tego, okoliczność ta potwierdza również, że spełnienie wymogów zamawiającego, co do doświadczenia i dysponowania osobami posiadającymi uprawnienia zawodowe, wykształcenie i stopnie naukowe, było

możliwe w konsorcjach mniejszych, niż złożone z 11 uczestników, które mogły, co najmniej hipotetycznie, ze sobą konkurować. Skoro było to możliwe w tym przetargu, który był stawiany jako przykład wygórowanych wymogów stawianych przez zamawiających, to tym bardziej było to możliwe w innych przetargach, w których wymagania zamawiających były znacznie bardziej ograniczone. Może to wskazywać jednocześnie, że konsorcjum 10 firm, które przystąpiło do drugiego z przetargów zorganizowanych przez GUGiK, omówionego w sekcji 1.4.6.2, o znacznie mniejszym zakresie zamówienia, również było nadmiarowe, a przedsiębiorstwa również do niego mogłyby przystąpić w mniejszych składach.

- (324) Również poziom cen zaofertowanych przez trzy konsorcja w ofertach złożonych przez nie w trzecim przetargu przeprowadzonym przez GUGiK – zobrazowany w zestawieniu dokonanym w akapicie (130) - cechuje się wysoką zbieżnością, wskazującą na wysokie prawdopodobieństwo ich uzgodnienia pomiędzy uczestniczącymi w nich przedsiębiorstwami. Ceny w tych ofertach ustalone zostały na poziomie, odpowiednio: **239,00 %**, **244,87 %** oraz **246,27 %** budżetu zamawiającego ustalonego na poszczególne części zamówienia. To zgodne działanie uczestników przetargu w ocenie organu miało na celu wywarcie presji na zamawiającym, zmierzającej do zwiększenia przez niego (**ok. 2,5-krotnie**) budżetu przeznaczonego na sfinansowanie tego zamówienia.

3.6.3 Inne kwestie związane z udziałem stron w przetargach

- (325) Twierdzenia i argumenty podnoszone przez strony (zrelacjonowane w sekcji 2) mające w inny sposób zrationalizować zakwestionowane zachowania przedsiębiorców w ocenie Prezesa Urzędu nie prowadzą do konkluzji o ich zgodności z prawem konkurencji.
- (326) Podnoszona przez strony kwestia dotycząca co do zasady dopuszczalności i legalności wspólnego składania przez przedsiębiorców ofert w formie konsorcjum niekwestionowana przez Prezesa Urzędu. Nie ulega przy tym wątpliwości, że nielegalne porozumienie również może przybierać formę konsorcjum. Uznanie konsorcjum za przejaw antykonkurencyjnej praktyki w żadnym przypadku, tak jak i w niniejszej sprawie, nie zapada na podstawie „automatycznej” (jak podnosiły niektóre strony) kwalifikacji konsorcjum, jako porozumienia ograniczającego konkurencję.
- (327) Prezes Urzędu nie neguje również twierdzeń, obszernie omawianych i uzasadnianych przez każdą ze stron w odniesieniu do jej własnej sytuacji, że poszczególni uczestnicy porozumienia nie posiadali możliwości samodzielnego przystępowania do przedmiotowych przetargów na wykonanie map tematycznych i samodzielnej realizacji tych zamówień. W niniejszej sprawie uznanie zakwestionowanych działań za praktykę ograniczającą konkurencję nie jest oparte na założeniu, że każdy z uczestników porozumienia był w stanie samodzielnie ubiegać się o pozyskanie zamówienia. Większość twierdzeń podnoszonych przez poszczególne strony stanowi natomiast de facto polemikę z takim hipotetycznym założeniem, i sprowadzają się one do wskazywania na swoją (tj. danej argumentującej strony) niezdolność do samodzielnej realizacji zamówień.

- (328) Argumentacja przedstawiona przez strony polegająca na wskazywaniu okoliczności racjonalizujących lub uzasadniających ich brak udziału w realizacji zamówienia które pozyskały konsorcja z ich udziałem (np. pozyskanie w międzyczasie innych zamówień lub absencja pracowników związana z realizacją uprawnień pracowniczych), również nie zasługuje na uwzględnienie jako mająca legalizować ich działanie. Istotą naruszenia z ich udziałem, stwierdzonego w niniejszym postępowaniu nie jest bowiem brak ich uczestnictwa w realizacji prac pozyskanych przez konsorcjum, ale ich przystępowanie do konsorcjów, w którym ich udział był zbędny i udział w porozumieniu kształtującym takie zachowanie jego uczestników, polegające na udziale w nadmiarowych, co do liczby uczestników, konsorcjach.
- (329) Ekspozowane przez strony kwestie dotyczące braku poszczególnych zasobów (określonych narzędzi czy osób posiadających określone kwalifikacje) i wskazywana na tej podstawie konieczność łączenia potencjałów z innymi przedsiębiorcami również nie wpływają na dokonaną ocenę praktyki. Umowy i rozliczenia zawierane pomiędzy uczestnikami konsorcjów nie dotyczyły kwestii udostępniania sobie zasobów. Sposób podziału prac związanych z realizacją zamówienia pomiędzy członków konsorcjum polegał na przydzieleniu im części zamówienia stanowiącej określony obszar geograficzny, dla którego dany uczestnik musiał samodzielnie zapewnić wykonanie całego procesu technologicznego wykonania mapy, w tym zapewnić we własnym zakresie wszelkie niezbędne do tego celu zasoby, w tym osoby i narzędzia.
- (330) Natomiast prace, które były wykonywane wspólnie dla całego zamówienia w dużej mierze dotyczyły prac zleczanych na zewnątrz przez lidera konsorcjum, podobnie jak miałyby to miejsce w przypadku wykonawcy wykonującego zamówienie samodzielnie. Np. okolicznością ekspozowaną przez poszczególne strony był brak dysponowania przez nie osobami spełniającymi określone w niektórych przetargach wymagania, co do posiadania dorobku i tytułów naukowych. Tymczasem pozostali uczestnicy porozumienia również nie dysponowali takimi osobami, a dla celów ubiegania się o zamówienie osoby te i tak były pozyskiwane z zewnątrz, na podstawie umów cywilno-prawnych [vide: przykładowe zestawienie w akapicie (156)].
- (331) Prezes Urzędu uznał również, że argumentacja stron dotycząca trudności w zapewnieniu wydruku offsetowego map nie dostarcza przesłanek uzasadniających odmienną ocenę stanu faktycznego. W pierwszej kolejności należy zauważyć, że wymóg zapewnienia wydruku offsetowego map w określonym nakładzie, formułowany przez zamawiającego w danym przetargu, dotyczy w jednakowym stopniu wszystkich podmiotów zainteresowanych zamówieniem. Aspekt większej czasochłonności przygotowania wydruku offsetowego dotyczy w jednakowy sposób wszystkich potencjalnych wykonawców zamówienia i powinien być przez nich uwzględniony w ofertach, w tym odzwierciedlony w ich kalkulacjach. Konieczność poniesienia związanego z tym nakładu (koszt robocizny, materiałów) dotyczy tak samo przedsiębiorcy wykonującego druk we własnym zakresie, jak podmiotu zewnętrznego, realizującego druk na zlecenie.

- (332) Nic nie wskazuje na to, że kwestie wydruku map przekraczały możliwości realizacji przez podmioty oferujące komercyjnie usługi wydruku. Komunikaty kierowane przez firmy poligraficzne do potencjalnych klientów wskazują, że w branży tej działa wielu wykonawców podkreślających wieloletnie doświadczenie i gotowość sprostania najbardziej wymagającym zleceniom, a rynek tych usług jest konkurencyjny i nastawiony na zabieganie o klientów. Kwestia relacji nakładów na przygotowanie druku do wielkości zamawianego nakładu w przypadku zlecenia druku wykonawcy zewnętrznemu może w takiej sytuacji zostać rozwiązana uzgodnieniem adekwatnego do tego wynagrodzenia, umożliwiającego wykonawcy druku i realizację zamówienia z zyskiem. Daleko idące twierdzenia stron, że **Geokart** była „jedynym w kraju” dostępnym wykonawcą druku offsetowego map zostały zweryfikowane jako nieprawdziwe. Ustalono m.in. np. że podnosząca wielokrotnie tę okoliczność **OPGK Rzeszów**, sama będąc liderem konsorcjum, wśród którego uczestników znajdowała się **Geokart**, w 2012 roku zleciła sporządzenie wydruków innemu wykonawcy, spoza konsorcjum (firmie [xxxxxxxxxxxx]). Na rynku dostępne były także przy tym usługi oferowane m.in. przez Wojskowe Zakłady Kartograficzne, wykonawcę specjalizującego się w druku opracowań kartograficznych, jeżeli faktycznie wykonawca dostrzegалby potrzebę zlecenia wydruku podmiotowi specjalizującemu się w druku map i posiadającemu w tym zakresie doświadczenie. [vide: akapit (161)]
- (333) Wywód **Geokart** na temat zjawiska mory [vide: akapit (173)] nie stanowi dowodu na to, że inni profesjonalni wykonawcy usług poligraficznych nie są obeznani i nie umieją (czy nie umieliby, w razie potrzeby) sobie poradzić z tym problemem. Tego rodzaju forma argumentowania mogłaby zostać zastosowana przez każde przedsiębiorstwo produkcyjne lub usługowe, poprzez omówienie wybranego odcinka realizowanego przez nie procesu technologicznego i wskazywanie w ten sposób czego ten proces „wymaga” oraz co „sprawia trudności” przy jego realizacji.
- (334) Twierdzenia stron dotyczące druku, takie jak (podkr. UOKiK): „*Trudne do wyobrażenia jest przyjęcie, że w każdej drukarni offsetowej możliwe jest prawidłowe wykonanie tego rodzaju druków*” [vide: akapit (201)], czy „*Dostępność usług druku offsetowego nie oznacza, natomiast że wszystkie oferujące go podmioty są w stanie sprostać specyficznym oczekiwaniom zamawiającego, czy że posiadają doświadczenie w druku map tematycznych.*” [vide: akapit (258)] również stanowią polemikę ze stanowiskiem innym, niż faktyczne przyjęte w niniejszej sprawie. Dokonana przez organu ocena twierdzeń stron na temat kwestii związanej z koniecznością zapewnienia wydruku nie sprowadza się do konkluzji, że „każda” drukarnia offsetowa była zdolna wykonać druk map tematycznych, ani nawet że takich drukarni było „wiele”. Dostępność tego rodzaju usługi nie musi być powszechna, ani realizujących ją podmiotów nie musi być wiele, aby zaspokoić na nią sporadyczne zapotrzebowanie określonej kategorii odbiorców. Nawet z samych twierdzeń **Geokart** na ten temat, że „była jednym z niewielu podmiotów świadczących tego typu usługi” [vide: akapit (173)] wynika, że nie była jedynym takim podmiotem (co potwierdzają też wskazane wcześniej przykłady innych wykonawców).

- (335) Również argument OPGK Kraków odnośnie poszukiwania innych wykonawców druku: „*okresy realizacji prac były krótkie i wykonawca nie będzie miał czasu na „eksperymentowanie” z drukiem. Ewentualne odrzucenie map zawierających błędy wiązałoby się z ryzykiem opóźnienia (...)*” [vide: akapit (201)] nie jest trafny. Strony niniejszego postępowania podnosiły, że przystępowały do konsorcjum w celu gromadzenia doświadczenia niezbędnego dla przyszłej samodzielnej realizacji tego rodzaju zamówień. Podmiot aspirujący do prowadzenia działalności w tym obszarze miałby możliwość i motywację do poszukiwania, pozyskiwania i testowania zawczasu potrzebnych dostawców rozwiązań niezbędnych do realizacji zamówień, w tym specjalistycznego druku. Nie musiało się to odbywać dopiero w trakcie realizacji pozyskanego zamówienia. Wymagania dotyczące druku zostały precyzyjnie określone przez GUGiK a firmy zainteresowane wykonywaniem map mogły kierować zapytania o możliwość jego realizacji do potencjalnych wykonawców z branży poligraficznej. Upewnienie się o odpowiedniej jakości druku danego wykonawcy, w tym ich ewentualne rzeczzone eksperymentowanie z drukiem, wcale nie musiało się odbywać pod presją czasu, związaną z biegnącymi terminami realizacji zamówienia.
- (336) Znamienne pod tym względem są wyjaśnienia **Gepol**, wykonawcy który wyspecjalizował się w wykonawstwie map tematycznych oraz deklarował zbudowanie i posiadanie kompletnej linii technologicznej do ich realizacji, również w wersji analogowej (tj. papierowej), w świetle których obchodził się on bez posiadania własnej drukarni offsetowej, polegając w tym zakresie na zewnętrznych wykonawcach. Również powołane wcześniej [w akapicie (313)] przykłady przedsiębiorstw przystępujących we wcześniejszym okresie do przetargów **samodzielnie**, wskazują, że uczestnicy rynku posiadali inne możliwości zapewnienia sobie wydruku offsetowego map tematycznych, niż tylko wejście w konsorcjum z **Geokart**. Wskazują na to również przykłady mniejszych konsorcjów przystępujących do przetargu bez udziału **Geokart** (vide np: konsorcja składające oferty nr 2 i 3 w przetargu omówionym w sekcji 1.4.1.2, konsorcja składające oferty nr 1 i 2 w przetargu omówionym w sekcji 1.4.5.1, czy konsorcjum składające ofertę nr 1 w przetargu omówionym w sekcji 1.4.5.2, w którym rywalizowało o zamówienie m.in. właśnie z **Geokart**, wchodzącą w skład innego konsorcjum, które złożyło ofertę nr 3).
- (337) Reasumując, podnoszone przez strony kwestie związane z wydrukiem map nie uzasadniają ani nie legalizują zawiązania porozumienia 11 podmiotów zorganizowanego wokół przedsiębiorstwa posiadającego drukarnię offsetową.
- (338) Podobnie, kwestia dysponowania osobami posiadającymi uprawnienia w zakresie redakcja map, wykształcenie wyższe w zakresie geografii, czy doświadczenie przy realizacji podobnych zamówień, podnoszona przez strony postępowania, w świetle dokonanych ustaleń również nie racjonalizuje zakwestionowanych zachowań. W pierwszej kolejności należy wskazać, jak to zestawiono w sekcji 1.5.1, że formułowane przez zamawiających w tym zakresie wymogi były co do zasady ograniczone do 1-2 osób spełniających te warunki. Nie jest to dużo, zważywszy, że w kraju było ponad 270 osób

posiadających uprawnienia w zakresie redakcji map. Dysponowanie takimi osobami, lub wypracowanie sobie co najmniej możliwości dysponowania (w tym polegając na osobach trzecich) w razie potrzeby przez przedsiębiorstwa kartograficzne, aspirujące również do przyszłego, nawet samodzielnego, realizowania zamówień polegających na wykonywaniu map (czemu miało służyć deklarowane przez strony gromadzenie doświadczenia i referencji w tym zakresie), wydaje się czymś elementarnym (podobnie jak np. dysponowanie przez przedsiębiorstwo budowlane osobami z uprawnieniami do pełnienia samodzielnych funkcji w budownictwie), a już z pewnością możliwym do osiągnięcia we współpracy z mniejszą liczbą podmiotów.

- (339) W odniesieniu do wniosku dowodowego sformułowanego przez **OPGK Rzeszów** [vide: akapit (213)] organ dokonał wnioskowanego porównania treści umowy zawartej przez uczestnika konsorcjum [vide: akapit (96) i (97)] z podwykonawcą spoza konsorcjum i ustalił, że zakres określonych w umowie obowiązków związanych z realizacją zamówienia, przeniesionych na podwykonawcę, był taki sam, jak obowiązków przydzielonych uczestnikowi konsorcjum. Nie potwierdza to przypuszczenia strony, że ok. 3-krotnie niższe wynagrodzenie podwykonawcy spoza konsorcjum wynikało z nałożenia na niego mniejszych obowiązków związanych z realizacją zamówienia, niż spoczywały za podzlecającym prace uczestnikowi konsorcjum.
- (340) Drugi wniosek dowodowy **OPGK Rzeszów** o powołanie biegłego z zakresu geodezji i kartografii „*celem ustalenia wartości rynkowej cen opracowania map tematycznych objętych postępowaniami przetargowymi*” w celu zweryfikowania czy ceny oferowane przez konsorcja w tych przetargach były cenami zawyżonymi lub nierynkowymi [vide: akapit (214)] nie został uwzględniony. W pierwszej kolejności wątpliwym jest, czy ustalanie wartości rynkowej usług wchodzi w zakres wiedzy z zakresu geodezji i kartografii będącej przedmiotem kompetencji biegłego z tego zakresu. Po drugie, historyczne ceny tych usług wynikały z umów zawieranych na rynku, którego funkcjonowanie zostało zaburzone praktyką będącą przedmiotem niniejszego postępowania, w związku z czym informacje o cenach transakcji zawieranych na tym rynku w okresie trwania praktyki, jako ewentualny materiał porównawczy do potencjalnej wyceny rynkowej wartości usług, nie są wiarygodne. Ponadto, dla stwierdzenia stosowania praktyki niedozwolonej ze względu na jej antykonkurencyjny cel nie jest niezbędne ustalenie że wywarła ona skutki w postaci wzrostu cen lub ich „zawyżenia”. W przypadku, gdy analiza wskazuje, że dane porozumienie ze względu na swój cel (przedmiot) miało zapobiegać, ograniczać lub zakłócać konkurencję, nie jest konieczne badanie skutków porozumienia [vide: akapity (342)-(343)].
- (341) Kolejny wniosek dowodowy, złożony przez **OPGK Rzeszów** w odpowiedzi na SUZ [vide: akapit (223)] nie został uwzględniony. Wniosek ten nie precyzował tezy dowodowej, która miałaby zostać udowodniona w oparciu o wnioskowaną opinię biegłego, ani nie wyjaśniał jej znaczenia w sprawie, jak też nie precyzował z obszaru jakiej dziedziny miałby to być biegły.

- (342) Organ nie podziela poglądu wyrażonego przez **OPGK Rzeszów**, że uznanie stwierdzonej praktyki za ograniczającą konkurencję wymaga w niniejszej sprawie oceny wywołanych przez nią skutków. W utrwalonym orzecznictwie, zarówno krajowym, na gruncie art. 6 ustawy okik, jak i unijnym, na gruncie art. 101 TFUE, przyjmuje się bowiem, że zakaz porozumień których celem jest ograniczenie konkurencji odnosi się do porozumień charakteryzujących się na tyle dużym stopniem szkodliwości dla konkurencji, że nie ma potrzeby badania ich skutków.
- (343) W przypadku, gdy analiza wskazuje, że celem (przedmiotem) określonego porozumienia było zapobieżenie, ograniczenie lub zakłócenie konkurencji, nie jest konieczne badanie skutków porozumienia.¹⁶ Ustalając, że konkretne porozumienie miało na celu ograniczenie konkurencji należy wziąć pod uwagę jego prawny oraz gospodarczy kontekst.¹⁷ Uwzględnienia prawnego i gospodarczego kontekstu porozumienia nie należy mylić z analizą wywieranych przez praktykę skutków lub prowadzeniem analizy właściwej dla stwierdzenia, że skutkiem porozumienia jest ograniczenie konkurencji.¹⁸ Jednocześnie, mimo że zamiar (cel subiektywny) stron nie stanowi koniecznej (samoistnej) przesłanki ustalenia antykonkurencyjnego charakteru porozumienia, nic nie stoi na przeszkodzie, aby element ten został uwzględniony przy stwierdzaniu takiego ograniczenia.¹⁹ Porozumienie, którego celem jest ograniczenie konkurencji, nie przestaje być nielegalne z tego względu, że w konkretnym przypadku nie pociągnęło za sobą szkód.²⁰
- (344) Nie zasługuje również na uwzględnienie argumentacja, przedstawiona w szczególności w wyjaśnieniach składanych przez **Gepol**, wiążąca zachowanie uczestników porozumienia z sytuacją w branży – to jest malejącą liczbą zamówień na mapy tematyczne ze strony Służby Geodezyjnej i Kartograficznej, a w szczególności ze strony GUGiK, jako instytucji posiadającej definitywny wpływ na kształtowanie strony popytowej na rynku tych zamówień. Uwarunkowanie to nie usprawiedliwia ani nie legalizuje zastąpienia mechanizmu konkurencji działaniami uzgodnionymi pomiędzy samodzielnymi uczestnikami rynku. W tym przypadku liczący się uczestnicy rynku, żeby zapobiec erozji cen w przetargach (określanych przez **Gepol** nawet jako dumpingowe) w wyniku konkurencyjnej walki o kurczący się portfel zamówień, wprowadzili rozwiązanie, które miało umożliwić uczestnikom porozumienia przejmowanie zamówień z rąk zamawiających na podyktowanych przez siebie – w miarę

¹⁶ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 11 września 2014 r. w sprawie C-67/13 P, *Groupement des cartes bancaires*, EU:C:2014:2204, akapit 49; wyrok Trybunału z 29 czerwca 2023 r. w sprawie C-211/22 *Super Bock Bebidas SA* akapit 31.

¹⁷ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 4 czerwca 2009 r. w sprawie C-8/08, *T-Mobile Netherlands*, EU:C:2009:343, akapit 31; wyrok Trybunału z 29 czerwca 2023 r. w sprawie C-211/22 *Super Bock Bebidas SA* akapit 28.

¹⁸ Por. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 11 września 2014 r. w sprawie C-67/13 P, *Groupement des cartes bancaires*, EU:C:2014:2204, akapit 81-83.

¹⁹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 4 czerwca 2009 r. w sprawie C-8/08, *T-Mobile Netherlands*, EU:C:2009:343, akapit 27.

²⁰ Por. opinię Rzecznik Generalnej J. Kokott z 19 lutego 2009 r. do sprawy C-8/08, *T-Mobile Netherlands*, akapit 45-47.

możliwości, to jest w granicach budżetu zamawiających oraz ich ustępliwości, jeśli idzie o skłonność do zwiększenia kwot przeznaczanych na sfinansowanie zamówienia – warunkach, a następnie koncyliacyjny podział tych zamówień we własnym kręgu. Rozpatrując kwestię podobnej, „przeciwkryzysowej”, motywacji w odniesieniu do przypadku naruszenia traktatowego przepisu ustanawiającego zakaz porozumień ograniczających konkurencję, Trybunał wypowiedział się m.in.: *„Zakładając nawet w tym względzie, że zostanie wykazane, iż strony porozumienia działały bez jakiegokolwiek subiektywnego zamiaru ograniczenia konkurencji, ale w celu zaradzenia skutkom kryzysu w branży, takie rozważania nie mają znaczenia przy stosowaniu rzeczzonego przepisu. Można bowiem uznać, że porozumienie ma na celu ograniczenie konkurencji, nawet gdy nie jest to jego jedyny cel, ale gdy ma także inne dozwolone cele (...).”*²¹ Trybunał wskazał również w tym wyroku, że przepis ten (któremu w prawie krajowym odpowiada art. 6 ust. 1 ustawy okik) *„ma w istocie na celu zakazanie wszelkiej formy koordynacji, która pozwala świadomie na zastąpienie konkurencji wraz z jej zagrożeniami praktyczną współpracą przedsiębiorstw. W sytuacji konkurencji przedsiębiorstwa (które zawarły porozumienia) nie miałyby — w razie braku tych porozumień — innych środków służących zwiększeniu ich rentowności, jak tylko zwiększenie rywalizacji handlowej między nimi lub przeprowadzenie koncentracji.”*²²

- (345) Ocena dokonana przez Prezesa Urzędu wskazuje, że zawieranie umów konsorcjum przez wykonawców, którzy mogliby samodzielnie, lub w mniejszych konsorcjach złożyć oferty / zrealizować zadanie, ograniczało rywalizację pomiędzy tymi przedsiębiorcami, którzy zamiast przedstawiać konkurencyjne oferty w przetargach, eliminują konkurencję między sobą, ustalając wspólną ofertę. Objęcie udziałem w „stałym” konsorcjum podmiotów potencjalnie zainteresowanych ubieganiem się o zamówienia na kartograficzne opracowania tematyczne pozwalało uczestnikom porozumienia zmniejszyć niepewność związaną z ubieganiem się o zamówienie oraz ograniczyć wynikającą z niej presję konkurencyjną w przetargach organizowanych na te zamówienia.
- (346) Strony porozumienia przed 2012 rokiem uczestniczyły w przetargach na wykonanie map tematycznych zawiązując konsorcja składające się z dwóch lub trzech podmiotów, lub nawet samodzielnie, rywalizując ze sobą o zamówienia [vide: akapit (313)]. Porozumienie, które objęło praktycznie wszystkie podmioty ubiegające się o zamówienia na tego rodzaju usługi zapewniało natomiast, że w okresie jego trwania nie będą one ze sobą konkurować.
- (347) Mając na względzie wszystkie wyżej przedstawione okoliczności Prezes Urzędu uznał, że uzgodnione zachowania stron w latach 2012-2016 miały na celu ograniczenie konkurencji na rynku właściwym.

²¹ wyrok Trybunału z dnia 20 listopada 2008 r. w sprawie dotyczącej porozumienia zawartego przez producentów wołowiny w Irlandii, sygn. C 209/07, organ antymonopolowy przeciwko Beef Industry Development Society Ltd, Barry i Brothers (Carrigmore) Meats Ltd., pkt 21.

²² tamże, pkt 34-35.

3.7 Jednolite i ciągle naruszenie, okres naruszenia

- (348) Naruszenie art. 6 uokik może mieć postać jednorazowego zachowania lub całej serii działań. Jeżeli poszczególne zachowania – z uwagi na identyczny cel polegający na zakłóceniu konkurencji – wpisują się w „całościowy plan” uprawnione jest przyjęcie, że stanowią one jednolite, ciągle naruszenie, a odpowiedzialność za te działania może zostać przypisana na podstawie udziału w naruszeniu postrzeganym jako całość
- (349) Taki pogląd wspiera przyjęta i stosowana w prawie antymonopolowym Unii Europejskiej koncepcja jednolitego i ciągłego naruszenia. Naruszenia art. 101 TFUE wynikają z koordynacji między dwoma lub więcej przedsiębiorstwami, które są współsprawcami naruszenia, ale których uczestnictwo w naruszeniu może przyjmować różne formy, w szczególności w związku z charakterem rynku, którego dotyczy to naruszenie, pozycją przedsiębiorstw na rynku, zamierzonych celów naruszenia oraz zastosowanych lub przewidzianych środków jego realizacji.²³
- (350) W konsekwencji naruszenie takie może wynikać nie tylko z pojedynczego działania, ale również z serii działań lub działania o charakterze ciągłym, nawet jeżeli jeden lub kilka aspektów tego rodzaju działań mogłyby same w sobie i w oderwaniu od innych działań, stanowić naruszenie tego przepisu.²⁴ Innymi słowy możliwe jest uznanie, że kilka działań lub działanie ciągle stanowi samo w sobie (w całości) naruszenie reguł konkurencji, nawet jeżeli jego poszczególne elementy mogłyby stanowić odrębne naruszenia i stać się przedmiotem odrębnych postępowań. Nie jest przy tym konieczne, aby każde działanie składające się na jednolite i ciągle naruszenie stanowiło samodzielne naruszenie.²⁵
- (351) Jeżeli przedsiębiorstwo uczestniczyło w jednolitym i ciągłym naruszeniu poprzez własne zachowanie, które stanowiło porozumienie i które przyczyniało się do realizacji naruszenia jako całości, to możliwe jest przypisanie mu odpowiedzialności za całość naruszenia w odniesieniu do okresu, w którym uczestniczyło w tym naruszeniu. Powyższe ma miejsce, gdy przedsiębiorstwo zamierzało własnym zachowaniem przyczynić się do realizacji celów naruszenia, a zarazem znało działania planowane lub wdrażane przez innych uczestników naruszenia lub mogło je przewidzieć. W każdym razie jednak przedsiębiorstwo ponosi odpowiedzialność za tę część naruszenia, w której uczestniczyło.
- (352) Powyższe odnosi się również do zmywy przetargowej, która może mieć charakter jednorazowy i dotyczyć tylko jednego przetargu lub ciągle i polegać na uzgadnianiu przez przedsiębiorców zachowań w szeregu następujących po sobie przetargach w celu realizacji wspólnego planu.

²³ Wyrok Trybunału z 8 lipca 1999 r. w sprawie C-49/92 P, *Anic Participazioni*, EU:C:1999:356, pkt 79.

²⁴ Wyroki Trybunału: z 8 lipca 1999 r. w sprawie C-49/92 P, *Anic Participazioni*, EU:C:1999:356, pkt 81; z 24 czerwca 2015 r. w sprawach połączonych C-293/13 P oraz C-294/13 P, *Fresh Del Monte*, EU:C:2015:416, pkt 156.

²⁵ Wyrok Trybunału z 1 lipca 2010 r. w sprawie C-407/08 P, *Knauf Gips*, EU:C:2010:389, pkt 48.

- (353) W niniejszej sprawie Prezes Urzędu uznał, że ustalenia, dokonane pomiędzy uczestnikami porozumienia stanowiły jednolite i ciągle naruszenie, którego istotą było ograniczenie konkurencji pomiędzy przedsiębiorstwami geodezyjno-kartograficznymi w postępowaniach o udzielenie zamówienia na wykonanie map tematycznych. Naruszenie to trwało nieprzerwanie od kwietnia 2012 do grudnia 2016 roku.
- (354) Prezes Urzędu przyjął za początek naruszenia przetarg, organizowany przez Województwo Warmińsko-Mazurskie, omówiony w sekcji 1.4.1.3, do którego wszystkie strony niniejszego postępowania przystąpiły w formie konsorcjum w składzie 11 przedsiębiorstw. Umowa konsorcjum została przez nie zawarta w kwietniu 2012 roku. Przebieg tego przetargu kontrastuje z przebiegiem przetargu organizowanego rok wcześniej przez **tego samego zamawiającego**, w maju 2011 roku, **na taką samą liczbę arkuszy** (tj. 10), omówionego w sekcji 1.4.1.2. We wcześniejszym z tych dwóch przetargów złożone zostały 3 oferty przez 8 przedsiębiorstw będących stronami niniejszego postępowania - w tym jedna pojedynczego wykonawcy, jedna konsorcjum w składzie 3 wykonawców i jedna konsorcjum w składzie czterech wykonawców. W przetargu tym oferta najtańsza była o 43,1 % tańsza od oferty najdroższej i opiewała na cenę odpowiadającą 47,2 % budżetu zamawiającego. W późniejszym z tych przetargów wszyscy uczestnicy poprzedniego przetargu połączyli się w jedno konsorcjum, do którego dołączyły jeszcze dodatkowo 3 kolejne przedsiębiorstwa. W drugim przetargu wpłynęła jedna oferta, a jej cena ustalona została na poziomie stanowiącym 97,5 % budżetu zamawiającego. W ocenie Prezesa Urzędu wskazuje to, że pomiędzy jednym, a drugim przetargiem zostało zawarte porozumienie, którego celem było wyeliminowanie konkurencji w drugim z tych przetargów, co zostało zrealizowane.
- (355) Za koniec naruszenia Prezes Urzędu przyjął ostatni z przetargów, do którego w sposób uzgodniony przystąpiły wszystkie strony niniejszego postępowania, z wyjątkiem **Polkart**, w miejsce którego udział wzięła **MGGP**, tj. przetarg zorganizowany w 2016 roku przez GUGiK (a następnie unieważniony), omówiony w sekcji 1.4.6.3, w którym termin złożenia ofert upływał w grudniu 2016 roku. **Polkart** w 2014 roku popadła w kłopoty finansowe [vide: akapit (92)], a po raz ostatni jako członek konsorcjum wraz z pozostałymi stronami wzięła udział w przetargu omówionym w sekcji 1.4.1.7, w którym termin składania ofert upływał w kwietniu 2015 roku. Z tego względu w niniejszym postępowaniu Prezes Urzędu przyjął że udział tego przedsiębiorcy w porozumieniu zakończył się z tym przetargiem.
- (356) W niniejszym postępowaniu pominięty został udział **MGGP**, która wchodziła w konsorcjum wraz z pozostałymi stronami postępowania tylko w końcowej fazie porozumienia, to jest w przetargach organizowanych przez GUGiK w latach 2015-2016.
- (357) Organ nie podziela również stanowiska przedstawionego przez jedną ze stron [vide: akapit (266)] że praktyka ustała w 2015 roku, ponieważ działania związane ze złożeniem ofert w przetargu organizowanym przez GUGiK w roku 2016 również uznaje za skoordynowane pomiędzy uczestnikami porozumienia, na co wskazuje nie tylko objęcie przedmiotu zamówienia ofertami niekolidującymi ze

sobą co do zakresu, ale i zbliżony poziom zaoferowanych w nim cen, ustalonych na poziomie odpowiadającym ok. 2,5-krotności budżetu zamawiającego.

- (358) W kolejnych latach przetargi na zamówienie wykonania map tematycznych nie były ogłaszane i brak jest okoliczności wskazujących na podejmowanie tego rodzaju kwestionowanych zachowań.
- (359) W związku z powyższym Prezes Urzędu uznał, że analizowane w niniejszej sprawie porozumienie miało charakter jednolity i ciągły, oraz że trwało od kwietnia 2012 roku do grudnia 2016 roku, przy udziale **Polkart** do kwietnia 2015 roku.

3.8 Niepodleganie wyłączeniom spod zakazu porozumień ograniczających konkurencję

- (360) Porozumienia, które hipotetycznie ograniczają konkurencję nie stanowią naruszenia prawa, o ile spełniają warunki określone w ustawie. Do tych warunków należą:
- reguła *de minimis* określona w art. 7 ustawy okik;
 - warunki określone w tzw. wyłączeniach grupowych, wydanych w oparciu o art. 8 ust. 3 ustawy okik;
 - warunki wskazane w art. 8 ust. 1 ustawy okik.

3.8.1 Brak spełnienia warunków, o których mowa w art. 7 ustawy okik

- (361) Ustawodawca określił regułę *de minimis* w art. 7 ustawy okik przyjmując, że zakazu wynikającego z art. 6 ustawy okik nie stosuje się do porozumień zawieranych między przedsiębiorcami, którzy nie są konkurentami, jeżeli udział żadnego z nich w rynku właściwym nie przekracza 10%. Jednocześnie zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy okik reguła ta nie znajduje zastosowania do porozumień cenowych, podziałowych oraz dotyczących przetargów.
- (362) Mając na względzie, że reguła *de minimis* nie znajduje zastosowania do zmwów przetargowych, a naruszenie będące przedmiotem niniejszej decyzji ma w ocenie Prezesa Urzędu taki charakter, Prezes Urzędu stwierdza, że naruszenie nie podlega wyłączeniu bez względu na udział przedsiębiorców w rynku właściwym.

3.8.2 Brak spełnienia warunków, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy okik

- (363) Zakazy przewidziane w art. 6 ust. 1 ustawy okik mogą zostać uznane za niemające zastosowania na podstawie art. 8 ust. 1 tej ustawy w przypadku, gdy porozumienie jednocześnie spełnia cztery przesłanki – dwie przesłanki pozytywne i dwie negatywne:
- 1) przyczynia się do polepszenia produkcji, dystrybucji towarów lub do postępu technicznego lub gospodarczego,
 - 2) zapewnia nabywcy lub użytkownikowi odpowiednią część wynikających z porozumienia korzyści,
 - 3) nie nakłada na zainteresowanych przedsiębiorców ograniczeń, które nie są niezbędne do osiągnięcia założonych celów,

4) nie stwarza przedsiębiorcom możliwości wyeliminowania konkurencji na rynku właściwym w zakresie znacznej części określonych towarów.

- (364) Ciężar udowodnienia tych okoliczności spoczywa na przedsiębiorcy. Przedsiębiorca musi dostarczyć dające się zweryfikować uzasadnione dowody, a nie ogólnikowe argumenty, mające świadczyć o spełnieniu przesłanek warunkujących wyłączenie danego porozumienia. Twierdzenia przedstawiane przez stronę postępowania muszą być oparte na faktach, gdyż uprawdopodobnienie występowania okoliczności wskazanych w art. 8 ust. 1 ustawy okik, bądź złożenie stosownych zapewnień, nie jest wystarczające do zastosowania tego przepisu. W niniejszej sprawie dopiero w odpowiedzi na SUZ niektóre strony powołały się również na zaistnienie przesłanek wyłączających porozumienie będące przedmiotem niniejszego postępowania spod zakazu porozumień ograniczających konkurencję na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy okik. Argumenty stron na tą okoliczność powielają brzmienie przepisu w sposób nawiązujący do okoliczności sprawy i nie zostały poparte dowodami.
- (365) Porozumienia o których mowa w niniejszej sprawie stwarzały uczestnikom możliwość ograniczenia konkurencji na rynku właściwym, a okoliczność, że w przetargach na wykonanie kartograficznych opracowań tematycznych, organizowanych w latach 2012-2016 wpływała tylko jedna oferta (na całość lub daną część zamówienia) składana przez podmioty uczestniczące w porozumieniu wskazuje, że konkurencja na tym rynku w zakresie tego towaru została faktycznie ograniczona. Odbywało się to ze szkodą dla zamawiających, którzy nie mogli odnieść korzyści z rywalizacji cenowej pomiędzy wykonawcami, co prowadziło do udzielania tych zamówień po wyższych cenach.
- (366) W ocenie Prezesa Urzędu brak jest okoliczności wskazujących na zastosowanie tego wyłączenia w niniejszej sprawie.

3.8.3 Brak spełnienia warunków, o których mowa w art. 8 ust. 3 ustawy okik

- (367) Stosownie do art. 8 ust. 3 ustawy okik Rada Ministrów może, w drodze rozporządzenia, wyłączyć określone rodzaje porozumień – spełniające przesłanki, o których mowa w art. 8 ust. 1 tej ustawy – spod zakazu, o którym mowa w art. 6 ust. 1 tej ustawy, biorąc pod uwagę korzyści, jakie mogą przynieść określone rodzaje porozumień.
- (368) Żadne z obowiązujących rozporządzeń przewidujących wyłączenie grupowe spod zakazu porozumień ograniczających konkurencję nie wyłącza spod zakazu, o którym mowa w art. 6 ustawy okik, porozumienia polegającego na ustaleniu wspólnego uzgadniania warunków udziału w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego na usługę opracowania arkuszy map tematycznych.
- (369) Wobec powyższego brak jest podstaw do uznania, stwierdzenia, że kwestionowane w przedmiotowej sprawie porozumienie korzysta z któregoś z wyłączeń spod zakazu porozumień ograniczających konkurencję.

3.9 Naruszenie art. 6 ustawy okik

- (370) Zgodnie z art. 10 ustawy okik Prezes Urzędu wydaje decyzję o uznaniu praktyki za ograniczającą konkurencję, jeżeli stwierdzi naruszenie zakazu określonego w art. 6 ustawy okik.
- (371) Mając na uwadze ustalony stan faktyczny sprawy oraz jego ocenę prawną Prezes Urzędu stwierdził zawarcie przez **Geokart, OPGK Koszalin, OPGK Olsztyn, OPGK Kraków, OPEGIEKA, OPGK Rzeszów, Polkart, Gepol, Geomat, Pryzmat i InterTIM** porozumienia ograniczającego konkurencję, o jakim mowa w art. 6 ust. 1 pkt 7 uokik, w zakresie wskazanym w sentencji niniejszej decyzji.
- (372) Wobec powyższego Prezes Urzędu orzekł, jak w pkt. I. sentencji niniejszej decyzji.

4. KARA PIENIĘŻNA

- (373) Zgodnie z art. 106 ust. 1 pkt 1 ustawy okik 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, dopuścił się naruszenia zakazu określonego w art. 6 ustawy okik, w zakresie niewyłączonym na podstawie art. 7 i art. 8 tej ustawy.
- (374) Art. 106 ust. 5 ustawy okik stanowi natomiast, że w przypadku, gdy przedsiębiorca w roku obrotowym poprzedzającym rok nałożenia kary nie osiągnął obrotu lub osiągnął obrót w wysokości nieprzekraczającej równowartości 100 000 euro, Prezes Urzędu nakładając karę pieniężną na podstawie art. 106 ust. 1 ustawy okik uwzględni średni obrót osiągnięty przez przedsiębiorcę w trzech kolejnych latach obrotowych poprzedzających rok nałożenia kary. Z kolei art. 106 ust. 6 ustawy okik przewiduje, że w przypadku, gdy przedsiębiorca nie osiągnął obrotu w okresie trzyletnim, o którym mowa w art. 106 ust. 5 ustawy okik, lub gdy obrót przedsiębiorcy obliczony na podstawie tego przepisu nie przekracza równowartości 100 000 euro, Prezes Urzędu może nałożyć na przedsiębiorcę, w drodze decyzji, karę pieniężną w wysokości nieprzekraczającej równowartości 10 000 euro. Stosownie do art. 5 ustawy okik przeliczenie wartości złotego na euro jest dokonywane według kursu średniego walut obcych ogłoszonego przez Narodowy Bank Polski w ostatnim dniu roku kalendarzowego poprzedzającego rok nałożenia kary. W dniu 31 grudnia 2023 r. obowiązywał średni kurs euro w wysokości 4,3480 zł ogłoszony przez Narodowy Bank Polski w dniu 29 grudnia 2023 r. tabelą nr 251/A/NBP/2023. Oznacza to, że maksymalna wysokość kary nakładanej w niniejszej sprawie na podstawie tego przepisu wynosi 43 480,00 zł.
- (375) Prezes Urzędu ustalił obroty osiągnięte przez strony w roku obrotowym poprzedzający rok nałożenia kary na podstawie informacji przekazanych przez strony oraz sprawozdań złożonych w repozytorium

dokumentów finansowych Krajowego Rejestru Sądowego.²⁶ **Polkart** natomiast w latach 2021-2023 nie osiągnęła obrotu,²⁷ w związku z czym ustalenie dopuszczalnej wysokości kary nakładanej na tego przedsiębiorcę nastąpi na podstawie przepisów, o których mowa w akapicie (374).

- (376) Zgodnie z art. 111 ust. 1 pkt 1 ustawy okik Prezes Urzędu ustalając wysokość nakładanych kar pieniężnych uwzględnia w szczególności okoliczności naruszenia przepisów tej ustawy oraz uprzednie naruszenie przepisów ustawy, a także okres, stopień oraz skutki rynkowe naruszenia przepisów ustawy, przy czym stopień naruszenia Prezes Urzędu ocenia biorąc pod uwagę okoliczności dotyczące natury naruszenia, działalności przedsiębiorcy, która stanowiła przedmiot naruszenia oraz specyfikę rynku, na którym doszło do naruszenia.
- (377) Prezes Urzędu, przy wymierzaniu kar pieniężnych, bierze pod uwagę występujące w sprawie okoliczności obciążające i łagodzące, o których mowa w art. 111 ust. 3-4 ustawy okik.
- (378) Wymierzając kary Prezes Urzędu posługuje się zasadami określonymi w wydanych przez siebie 31 marca 2021 r., zgodnie z art. 31a ustawy okik, „Wyjaśnieniach dotyczących ustalania wysokości kar pieniężnych dla przedsiębiorców w sprawach związanych z naruszeniem zakazu praktyk ograniczających konkurencję (2021)” (dalej: „**Wyjaśnienia**”)²⁸. Zgodnie z zasadą indywidualizacji kary jest ona określana indywidualnie w każdej sprawie przy uwzględnieniu wszystkich jej istotnych okoliczności oraz celów polityki karania Prezesa UOKiK.

4.1 Umyślność

- (379) Treść art. 106 ustawy okik uzależnia dopuszczalność nałożenia kary pieniężnej za stosowanie praktyk ograniczających konkurencję od spełnienia przesłanki choćby nieumyślnego naruszenia przepisów ustawy. Kara pieniężna może zostać nałożona, gdy przedsiębiorca „choćby nieumyślnie” dopuścił się określonego czynu.
- (380) W niniejszej sprawie porozumienie przedsiębiorców zmierzało do wyeliminowania konkurencji pomiędzy jego uczestnikami. Działania te – w ocenie Prezesa Urzędu – nie wykazują cech działań przypadkowych. Przeciwnie, miały one charakter zamierzony, ukierunkowany na osiągnięcie określonego rezultatu. Zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego, element subiektywny w postaci umyślności lub nieumyślności naruszenia przepisów ustawy okik wyraża się w tym, że przedsiębiorca

²⁶ Prezes Urzędu ustalił w tym zakresie obrót na podstawie: sprawozdań finansowych - Geokart [k. nr 11793-11806], OPGK Olsztyn [k. nr 11807-11814], OPGK Kraków [k. nr 11815-11826], OPEGIEKA [k. nr 11827-11841], OPGK Rzeszów [k. nr 11842-11854], Gepol [k. nr 11855-11863], Geomat [k. nr 11864-11872], Pryzmat k. nr 11873-11878] OPGK Koszalin [k. nr 11997] oraz pisma InterTim z dn. 7 marca 2024 r. wraz z załącznikiem [k. nr 11488-11489].

²⁷ Pismo Polkart z dn. 13 sierpnia 2024 r. [k. nr 12004].

²⁸ Wyjaśnienia te mają zastosowanie w odniesieniu do postępowań antymonopolowych wszczętych do 1 stycznia 2024 r., w odniesieniu do postępowań wszczętych po tej dacie mają zastosowanie nowe wytyczne, z marca 2024 r.

działa mając świadomość, że swoim zachowaniem narusza zakaz praktyk ograniczających konkurencję, lub jako profesjonalny uczestnik obrotu mógł (powinien był) taką świadomość mieć.²⁹ Istotne znaczenie ma także stanowisko Sądu Okręgowego w Warszawie, który przyjął, że nie jest możliwe, aby przedsiębiorca o znacznej renomie i długim okresie funkcjonowania na rynku nie zdawał sobie sprawy ze swoich czynności³⁰.

- (381) Podobne stanowisko prezentowane jest również w orzecznictwie unijnym. W jednym z wyroków Trybunał wskazał m.in. że „aby naruszenie było traktowane jako popełnione umyślnie nie jest konieczne, aby przedsiębiorstwo było świadome naruszenia konkurencji zapisanego w Traktacie; wystarcza natomiast, że nie mogło nie być świadome, że sporne zachowanie miało na celu ograniczenie konkurencji”³¹.
- (382) W niniejszej sprawie Prezes Urzędu uznaje, że działania każdej strony postępowania miały charakter umyślny, a co za tym idzie spełniona została przesłanka „choćby nieumyślnego” naruszenia reguł konkurencji.

4.2 Stopień naruszenia

- (383) Ustalając wymiar kar pieniężnych Prezes Urzędu wziął w pierwszej kolejności pod uwagę stopień naruszenia. Dokonując oceny stopnia naruszenia Prezes Urzędu wziął pod uwagę dwie grupy okoliczności: (i) naturę naruszenia; oraz (ii) czynniki związane ze specyfiką rynku oraz działalnością przedsiębiorców.
- (384) Zmierzając do zachowania większej jednolitości polityki karania, Prezes Urzędu przy ocenianiu natury naruszenia wyróżnia naruszenia:
- a) bardzo poważne, przez które Prezes Urzędu rozumie naruszenia art. 6 ustawy okik lub art. 101 TFUE polegające w szczególności na dokonywaniu ustaleń między konkurentami, a także naruszenia art. 9 ustawy okik oraz art. 102 TFUE mające na celu lub prowadzące do eliminacji konkurencji na rynku. Ponadto w przypadku naruszeń art. 6 ustawy okik oraz art. 101 TFUE za naruszenia tego rodzaju Prezes Urzędu uznaje wszelkie inne ustalenia, które jakkolwiek nie stanowią wprost ustaleń między konkurentami, to mimo wszystko dotyczą w praktyce relacji między konkurentami. Przez powyższe należy rozumieć w szczególności udzielanie pomocy w czynieniu ustaleń między konkurentami (w braku relacji konkurencyjnej między podmiotem udzielającym pomocy a pozostałymi uczestnikami ustaleń), a także koordynowanie działań konkurentów;

²⁹ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 kwietnia 2011 r., sygn. akt: III SK 45/10

³⁰ Wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 11 kwietnia 2011 r., sygn. akt: XVII AmA 62/08

³¹ wyrok ETS z dnia 11 lipca 1989 r. w sprawie 246/86 S.C. Belasco i inni p. Komisji, paragraf 41

- b) poważne, przez które Prezes Urzędu rozumie naruszenia art. 6 ustawy okik lub art. 101 TFUE w relacjach dotyczących różnych szczebli obrotu (np. producent-hurtownik, hurtownik-detalista) i polegających na dokonywaniu ustaleń co do cen (np. ustalenia co do minimalnych cen odsprzedaży) lub ograniczania możliwości sprzedaży pasywnej, niemniej z wyłączeniem sytuacji, o których mowa powyżej w odniesieniu do naruszeń bardzo poważnych, a ponadto również naruszenia art. 9 ustawy okik oraz art. 102 TFUE mające na celu lub prowadzące do istotnego ograniczenia konkurencji na rynku lub dotkliwej eksploatacji kontrahentów lub konsumentów;
- c) pozostałe, przez które Prezes Urzędu rozumie naruszenia art. 6 ustawy okik lub art. 101 TFUE, a także art. 9 ustawy okik lub art. 102 TFUE inne niż bardzo poważne i poważne.

(385) Prezes Urzędu uznał, że naruszenie stwierdzone niniejszą decyzją miało charakter bardzo poważny. Naruszenie to polegało na wyeliminowaniu konkurencji pomiędzy potencjalnymi konkurentami działającymi na tym samym szczeblu obrotu. Mając to na względzie Prezes Urzędu określił wyjściową kwotę kar w odniesieniu do stron postępowania na poziomie [xxxx] % obrotu zrealizowanego przez nie w ostatnim roku naruszenia³².

(386) W wyniku powyższego Prezes Urzędu ustalił następujące kwoty wyjściowe kar, które służyły jako punkt odniesienia przy ocenianiu adekwatnego wymiaru kar pieniężnych dla uczestników naruszenia:

Podmiot	kwota wyjściowa
Geokart	[XXXXXXXXXXXXX]
OPGK Koszalin	[XXXXXXXXXXXXX]
OPGK Olsztyn	[XXXXXXXXXXXXX]
OPGK Kraków	[XXXXXXXXXXXXX]
OPEGIEKA	[XXXXXXXXXXXXX]
OPGK Rzeszów	[XXXXXXXXXXXXX]
Polkart	[XXXXXXXXXXXXX]
Gepol	[XXXXXXXXXXXXX]
Geomat	[XXXXXXXXXXXXX]
Pryzmat	[XXXXXXXXXXXXX]
InterTIM	[XXXXXXXXXXXXX]

(387) Zgodnie z Wyjaśnieniami Prezes Urzędu wziął również pod uwagę niewielki udział przychodów osiągniętych z towarów, których dotyczyło naruszenie, w przychodach ogółem stron. Z tego tytułu

³² Prezes Urzędu ustalił w tym zakresie obrót na podstawie rachunków zysków i strat przedłożonych przez strony przy pismach: Geokart z dn. 22 stycznia 2024 r. [k. nr 11456], OPGK Koszalin z dn. 22 stycznia 2024 r. [k. nr 11747], OPGK Olsztyn z dn. 15 stycznia 2024 [k. nr 11450], OPGK Kraków z dn. 23 stycznia 2024 r. [k. nr 11429], OPEGIEKA z dn. 12 stycznia 2024 r. [k. nr 11468], OPGK Rzeszów z dn. 18 stycznia 2024 r. [k. nr 11444], Gepol z dn. 16 stycznia 2024 r. [k. nr 11462], Geomat z dn. 17 stycznia 2024 r. [k. nr 11438], Pryzmat z dn. 19 stycznia 2024 r. [k. nr 11842], natomiast dla InterTIM oraz Polkart roczny obrót określono na podstawie informacji o przychodach tych przedsiębiorców uzyskanych od administracji skarbowej.

kwoty wyjściowe zostały obniżone o od 40 % do 80 %. Prezes Urzędu uznał za niezasadne obniżenie kwoty wyjściowej z tego tytułu wobec **Gepol**, w przypadku której udział tych przychodów w jej przychodach ogółem był znacznie wyższy (około sześciokrotnie, w stosunku do średniej) niż w przypadku pozostałych uczestników naruszenia.

- (388) W konsekwencji, biorąc pod uwagę okoliczności opisane wyżej, Prezes Urzędu zastosował modyfikacje kwoty wyjściowej, wynoszące w odniesieniu do poszczególnych uczestników naruszenia:

podmiot	modyfikacja kwoty wyjściowej	kwota bazowa (tj. po modyfikacji)
Geokart	[xxxxxxxxxxxx]	[xxxxxxxxxxxx]
OPGK Koszalin	[xxxxxxxxxxxx]	[xxxxxxxxxxxx]
OPGK Olsztyn	[xxxxxxxxxxxx]	[xxxxxxxxxxxx]
OPGK Kraków	[xxxxxxxxxxxx]	[xxxxxxxxxxxx]
OPEGIEKA	[xxxxxxxxxxxx]	[xxxxxxxxxxxx]
OPGK Rzeszów	[xxxxxxxxxxxx]	[xxxxxxxxxxxx]
Polkart	[xxxxxxxxxxxx]	[xxxxxxxxxxxx]
Gepol	[xxxxxxxxxxxx]	[xxxxxxxxxxxx]
Geomat	[xxxxxxxxxxxx]	[xxxxxxxxxxxx]
Pryzmat	[xxxxxxxxxxxx]	[xxxxxxxxxxxx]
InterTIM	[xxxxxxxxxxxx]	[xxxxxxxxxxxx]

4.3 Okres naruszenia

- (389) Dokonując oceny wpływu okresu naruszenia na wymiar kary, Prezes Urzędu przyjmuje, że kwota bazowa służąca określeniu wysokości faktycznie nakładanej kary może ulec zwiększeniu ze względu na długotrwałość naruszenia. Z uwagi na to, że Prezes Urzędu ustala kwotę bazową w odniesieniu do okresu, który odpowiada jednemu rokowi, uwzględniając przesłankę okresu naruszenia Prezes Urzędu przyjmuje, że w odniesieniu do naruszeń trwających dłużej niż rok kwota bazowa zostaje zwielokrotniona o liczbę (pełnych) lat uczestnictwa przedsiębiorcy w naruszeniu. Jednocześnie, jeżeli w ostatnim rozpoczętym roku naruszenia czas trwania w naruszeniu będzie wynosił więcej niż 6 miesięcy, to zastosowane przez Prezesa Urzędu zwielokrotnienie dotyczące tego roku wyniesie dodatkowe 0,5.
- (390) Rozważając przesłankę okresu naruszenia Prezes Urzędu wziął pod uwagę że porozumienie miało charakter długotrwały, gdyż miało miejsce w latach 2012-2016, to jest trwało dłużej niż 1 rok. Za okres trwania naruszenia przyjęty zostanie okres od kwietnia 2012 roku, w którym przedsiębiorcy przystąpili do pierwszego przetargu w formie konsorcjum w składzie 11 uczestników, do grudnia 2016, w którym uczestnicy przystąpili do ostatniego z omawianych przetargów, organizowanego przez GUGiK, natomiast w odniesieniu do **Polkart** – do kwietnia 2015, w którym miał miejsce ostatni przetarg z

udziałem tego przedsiębiorcy jako uczestnika konsorcjum. Odpowiednio do długości okresu naruszenia kwota bazowa została przemnożona przy użyciu mnożnika 3,0 dla **Polkart** oraz 4,5 dla pozostałych stron:

podmiot	modyfikacja kwoty bazowej	kwota bazowa po modyfikacji
Geokart	x 4,5	[XXXXXXXXXXXXX]
OPGK Koszalin	x 4,5	[XXXXXXXXXXXXX]
OPGK Olsztyn	x 4,5	[XXXXXXXXXXXXX]
OPGK Kraków	x 4,5	[XXXXXXXXXXXXX]
OPEGIEKA	x 4,5	[XXXXXXXXXXXXX]
OPGK Rzeszów	x 4,5	[XXXXXXXXXXXXX]
Polkart	x 3,0	[XXXXXXXXXXXXX]
Gepol	x 4,5	[XXXXXXXXXXXXX]
Geomat	x 4,5	[XXXXXXXXXXXXX]
Pryzmat	x 4,5	[XXXXXXXXXXXXX]
InterTIM	x 4,5	[XXXXXXXXXXXXX]

4.4 Okoliczności łagodzące oraz obciążające

- (391) Przy ustalaniu wymiaru kar następnie rozważane zostały ewentualnie występujące w sprawie okoliczności łagodzące lub obciążające (art. 111 ust. 2 ustawy okik).
- (392) Prezes Urzędu nie dostrzegł w niniejszej sprawie okoliczności łagodzących zasługujących na uwzględnienie przy wymiarze kary. Naruszenie zostało natomiast ocenione jako umyślne, i z tytułu tej okoliczności obciążającej kwoty bazowe kar zostały podwyższone w odniesieniu do każdej ze stron o 20 %.
- (393) W związku z powyższym na tym etapie ustalania kar pieniężnych kwota bazowa została zmieniona w następujący sposób:

podmiot	modyfikacja kwoty bazowej	kwota bazowa po modyfikacji
Geokart	+ 20 %	[XXXXXXXXXXXXX]
OPGK Koszalin	+ 20 %	[XXXXXXXXXXXXX]
OPGK Olsztyn	+ 20 %	[XXXXXXXXXXXXX]
OPGK Kraków	+ 20 %	[XXXXXXXXXXXXX]
OPEGIEKA	+ 20 %	[XXXXXXXXXXXXX]
OPGK Rzeszów	+ 20 %	[XXXXXXXXXXXXX]
Polkart	+ 20 %	[XXXXXXXXXXXXX]
Gepol	+ 20 %	[XXXXXXXXXXXXX]
Geomat	+ 20 %	[XXXXXXXXXXXXX]
Pryzmat	+ 20 %	[XXXXXXXXXXXXX]

4.5 Maksymalny wymiar kary

- (394) Ustalona zgodnie z powyższym wysokość kary nie może przekroczyć 10 % obrotu przedsiębiorcy ustalonego stosownie do art. 106 ustawy okik. Jeżeli wysokość kary ustalona przy zastosowaniu zasad określonych w Wyjaśnieniach wynosi więcej niż maksymalny wymiar kary, karę nakłada się w maksymalnej wysokości.
- (395) Wysokość kary skalkulowana powyżej dla **Polkart** przekracza maksymalny wymiar kary, o którym mowa w akapicie (374). W związku z tym Prezes Urzędu obniżył wymiar kary nałożonej na tego przedsiębiorcę do kwoty 43 480,00 zł, to jest do kary maksymalnej określonej w przepisie art. 106 ust. 6 ustawy okik.
- (396) Wysokość kar skalkulowanych dla pozostałych stron nie przekracza wysokości 10 % obrotu zrealizowanego przez nich w roku poprzedzającym ich nałożenie, mieści się zatem również w ich maksymalnym wymiarze przewidzianym ustawą.

4.6 Adekwatność kary

- (397) Prezes Urzędu może odstąpić od nałożenia kary na przedsiębiorcę lub nałożyć na niego karę w szczególnie niskiej wysokości, jeżeli wystąpią okoliczności, które w ocenie Prezesa Urzędu zapewnią, że brak kary lub kara w niższej wysokości spełni swoje cele. Analogiczną ocenę Prezes Urzędu przeprowadzi również w odniesieniu do możliwej sytuacji, w której wysokość kary, jaka wynikałaby z zastosowania Wyjaśnień, pozostawałaby w ocenie Prezesa Urzędu zbyt niska dla spełnienia jej celów. Sytuacja taka może w szczególności mieć miejsce, gdy ustalona kara pozostaje w rażącej dysproporcji do całkowitego obrotu przedsiębiorcy lub skali jego działalności. W takich przypadkach Prezes Urzędu nałoży karę w wyższym wymiarze, w granicach ustawowego zagrożenia aby zapewnić jej proporcjonalność i skuteczność w warunkach rozpatrywanej sprawy (tzw. adekwatność kary).
- (398) W niniejszej sprawie Prezes Urzędu wziął pod uwagę okoliczność, że w ostatnim roku uczestnictwa w naruszeniu **OPGK Kraków** dokonała sprzedaży nieruchomości, a przychód z tej transakcji stanowił ok. [xxxx] % obrotu zrealizowanego przez stronę w 2016 roku, stanowiącego kwotę wyjściową przyjętą do ustalenia wysokości kary. W ugruntowanej praktyce oraz orzecznictwie antymonopolowym przyjmuje się, że podstawę wymiaru kary stanowi co do zasady cały przychód przedsiębiorcy, odzwierciedlający jego potencjał gospodarczy, a kara miarkowana w relacji do niego zapewnia odpowiednią dotkliwość dla podmiotu na który jest nakładana. W tym przypadku jednak, biorąc pod uwagę odmienny od przedmiotu działalności przedsiębiorcy i incydentalny charakter tego przychodu, przy jego jednoczesnym wysokim udziale w łącznym obrocie przedsiębiorcy, wpływającym na

wysokość miarkowanej na jego podstawie kary, Prezes Urzędu zdecydował o obniżeniu kary nakładanej na **OPGK Kraków** do kwoty 89 428,72 zł.

- (399) Po dokonaniu powyższej korekty, Prezes Urzędu uznał, że wysokość kar ustalonych w odniesieniu do stron niniejszego postępowania, jest adekwatna do stwierdzonego naruszenia.

4.7 Wymiar kary

- (400) Prezes Urzędu uznał, że karami, które będą odznaczały się dolegliwością dla uczestników naruszenia i będą stanowiły adekwatną reakcję państwa na naruszenie prawa konkurencji, będą kary wymierzone finalnie w następującej wysokości:

podmiot	kara pieniężna
Geokart	328 357,26 zł
OPGK Koszalin	101 089,84 zł
OPGK Olsztyn	105 191,30 zł
OPGK Kraków	89 428,72 zł
OPEGIEKA	319 824,67 zł
OPGK Rzeszów	337 244,58 zł
Polkart	43 480,00 zł
Gepol	65 047,10 zł
Geomat	96 993,89 zł
Pryzmat	183 633,00 zł
InterTIM	106 746,12 zł

- (401) Wobec powyższego Prezes Urzędu orzekł, jak w pkt II. sentencji niniejszej decyzji.
- (402) Zgodnie z art. 112 ust. 3 ustawy okik **karę pieniężną** należy uiścić **w terminie 14 dni od dnia uprawomocnienia się niniejszej decyzji**. Karę należy uiścić na konto Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów:

NBP O/O Warszawa 51 1010 1010 0078 7822 3100 0000

Przy dokonywaniu wpłaty należy dopisać numer decyzji Prezesa Urzędu stanowiącej podstawę jej dokonania.

5. KOSZTY POSTĘPOWANIA

- (403) Zgodnie z art. 77 ust. 1 ustawy okik, jeżeli w wyniku postępowania Prezes Urzędu stwierdził naruszenie przepisów ustawy, przedsiębiorca, który dopuścił się tego naruszenia oraz osoba zarządzająca, o której mowa w art. 6a ustawy okik są obowiązani ponieść koszty postępowania. Natomiast zgodnie z art. 80 tej ustawy, Prezes Urzędu rozstrzyga o kosztach w drodze postanowienia, które może być zamieszczone w decyzji kończącej postępowanie.

- (404) Z przepisów ustawy okik nie wynika wprost, co składa się na koszty postępowania, o których mowa w art. 77 ustawy okik. Jednocześnie jednak art. 83 ustawy okik zawiera generalne odesłanie w sprawach nieuregulowanych do przepisów k.p.a. W konsekwencji należy przyjąć, że zakres tych kosztów wyznacza art. 263 § 1 k.p.a. i uznać za nie: (i) koszty podróży i inne należności świadków i biegłych oraz stron; (ii) koszty doręczania stronom pism urzędowych; (iii) inne koszty bezpośrednio związane z rozstrzygnięciem sprawy. Stosownie do art. 264 § 1 k.p.a. jednocześnie z wydaniem decyzji organ administracji publicznej ustali w drodze postanowienia wysokość kosztów postępowania, osoby zobowiązane do ich poniesienia oraz termin i sposób ich uiszczenia.
- (405) W pkt II. niniejszej decyzji stwierdzono naruszenie przepisów ustawy okik przez wskazanych tam przedsiębiorców. Na koszty postępowania składały się wydatki związane z doręczaniem stronom, w odniesieniu do których stwierdzono naruszenie, pism urzędowych, w związku z czym postanowiono o obciążeniu stron postępowania tymi kosztami.
- (406) Wobec powyższego Prezes Urzędu orzekł, jak w pkt III sentencji niniejszej decyzji.
- (407) Koszty postępowania należy uiścić w terminie **14 dni od daty uprawomocnienia się niniejszej decyzji** na konto Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów:

NBP O/O Warszawa 51 1010 1010 0078 7822 3100 0000

Przy dokonywaniu wpłaty należy wskazać numer decyzji Prezesa Urzędu stanowiącej podstawę jej dokonania.

6. INNE POUCZENIA

- (408) Zgodnie z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w związku z art. 479²⁸ § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 1550, z późn. zm. – dalej „**k.p.c.**”) od decyzji przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, wnoszone za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Delegatury UOKiK w Krakowie, Plac Szczepański 5, 31-011 Kraków, w terminie miesiąca od dnia doręczenia niniejszej decyzji.
- (409) W przypadku kwestionowania wyłącznie postanowienia o kosztach postępowania, na podstawie art. 264 § 2 k.p.a. w związku z art. 83 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, jak również stosownie do art. 81 ust. 5 tej ustawy w związku z art. 479³² § 1 oraz 2 k.p.c., stronie przysługuje zażalenie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, wnoszone za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Delegatury UOKiK w Krakowie Plac Szczepański 5, 31-011 Kraków, w terminie tygodnia od dnia doręczenia niniejszej decyzji.
- (410) Zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt. 9 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 959 i 1237), odwołanie od decyzji Prezesa

Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów podlega opłacie stałej w kwocie 1000 zł, a zażalenie na postanowienie Prezesa Urzędu w kwocie 500 zł.

- (411) Zgodnie z art. 103 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, sąd może przyznać zwolnienie od kosztów sądowych osobie prawnej lub jednostce organizacyjnej niebędącej osobą prawną, której ustawa przyznaje zdolność prawną, jeżeli wykazała, że nie ma dostatecznych środków na ich uiszczenie. Spółka handlowa powinna dodatkowo wykazać także, że jej wspólnicy albo akcjonariusze nie mają dostatecznych środków na zwiększenie majątku spółki lub udzielenie spółce pożyczki. Zgodnie z art. 102 ust. 1 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych zwolnienia od kosztów sądowych może się domagać osoba fizyczna, jeżeli złoży oświadczenie, z którego wynika, że nie jest w stanie ich ponieść bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny lub ich poniesienie narazi ją na taki uszczerbek.
- (412) Zgodnie z art. 105 ust. 1 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, wniosek o przyznanie zwolnienia od kosztów sądowych należy zgłosić na piśmie lub ustnie do protokołu w sądzie, w którym sprawa ma być wytoczona lub już się toczy.
- (413) Zgodnie z art. 117 § 1 k.p.c. strona zwolniona przez sąd od kosztów sądowych w całości lub części, może domagać się ustanowienia adwokata lub radcy prawnego. Zgodnie z art. 117 § 2 k.p.c. osoba fizyczna, niezwolniona przez sąd od kosztów sądowych, może się domagać ustanowienia adwokata lub radcy prawnego, jeżeli złoży oświadczenie, z którego wynika, że nie jest w stanie ponieść kosztów wynagrodzenia adwokata lub radcy prawnego bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny. Zgodnie z art. 117 § 3 k.p.c. osoba prawna lub inna jednostka organizacyjna, której ustawa przyznaje zdolność sądową, niezwolniona przez sąd od kosztów sądowych, może się domagać ustanowienia adwokata lub radcy prawnego, jeżeli wykaże, że nie ma dostatecznych środków na poniesienie kosztów wynagrodzenia adwokata lub radcy prawnego.
- (414) Zgodnie z art. 117 § 4 k.p.c. wniosek o ustanowienie adwokata lub radcy prawnego strona zgłasza wraz z wnioskiem o zwolnienie od kosztów sądowych lub osobno, na piśmie lub ustnie do protokołu, w sądzie, w którym sprawa ma być wytoczona lub już się toczy. Osoba fizyczna, która nie ma miejsca zamieszkania w siedzibie tego sądu, może złożyć wniosek o ustanowienie adwokata lub radcy prawnego w sądzie rejonowym właściwym ze względu na miejsce swego zamieszkania, który niezwłocznie przesyła ten wniosek sądowi właściwemu.

*z upoważnienia Prezesa
Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
Waldemar Jurasz
Dyrektor Delegatury w Krakowie*

SPIS TREŚCI

1.	USTALENIA FAKTYCZNE	4
1.1	Przedmiot postępowania	4
1.2	Strony postępowania	5
1.3	Zamówienia publiczne na usługi geodezyjno-kartograficzne.....	7
1.4	Przetargi na wykonanie map tematycznych w latach 2010-2016.....	8
1.4.1	Przetargi organizowane przez Województwo Warmińsko-Mazurskie	9
1.4.1.1	Przetarg nieograniczony, postępowanie zn. ZP.333/PN/23/2010.....	9
1.4.1.2	Przetarg nieograniczony, postępowanie zn. ZP.272.1.16.2011	10
1.4.1.3	Przetarg nieograniczony, postępowanie zn. ZP.272.1.17.2012	10
1.4.1.4	Przetarg nieograniczony, postępowanie zn. ZP.272.1.21.2013	13
1.4.1.5	Przetarg nieograniczony, postępowanie zn. ZP.272.1.57.2014	17
1.4.1.6	Przetarg nieograniczony, postępowanie zn. ZP.272.1.85.2014	18
1.4.1.7	Przetarg nieograniczony, postępowanie zn. ZP.272.1.29.2015	20
1.4.2	Przetargi organizowane przez Województwo Mazowieckie.....	23
1.4.2.1	Przetarg nieograniczony, postępowanie zn. GW-4.ZP.U.272.30.2012.AD.....	24
1.4.2.2	Przetarg nieograniczony, postępowanie zn. GW-4.ZP.U.272.37.2012.AD.....	24
1.4.2.3	Przetarg nieograniczony, postępowanie zn. GW-4.ZP.U.272.48.2013.MK.....	27
1.4.2.4	Przetarg nieograniczony, postępowanie zn. GW-4.ZP.U.272.57.2013.MK.....	27
1.4.2.5	Przetarg nieograniczony, postępowanie zn. GW-4.ZP.U.272.67.2013.MK.....	28
1.4.3	Przetargi organizowane przez Województwo Kujawsko-Pomorskie	29
1.4.3.1	Przetarg nieograniczony, postępowanie zn. WZP.272.12.2014.....	29
1.4.4	Przetargi organizowane przez Województwo Pomorskie.....	33
1.4.4.1	Przetarg nieograniczony, postępowanie zn. DAZ-ZP.272.55.11.....	33
1.4.5	Przetargi organizowane przez Województwo Świętokrzyskie	34
1.4.5.1	Przetarg nieograniczony, postępowanie zn. DOA.III.3323-40/10.....	34
1.4.5.2	Przetarg nieograniczony, postępowanie zn. DOA.III.3323-51/10.....	35
1.4.6	Przetargi organizowane przez GUGiK.....	36
1.4.6.1	Przetarg nieograniczony, postępowanie zn. BO-ZP.2610.5.2015.GI.enviDMS.....	36
1.4.6.2	Przetarg nieograniczony, postępowanie zn. BO-ZP.2610.30.2015.GI.enviDMS.....	38
1.4.6.3	Przetarg nieograniczony, postępowanie zn. BO-ZP.2610.37.2016.GI.enviDMS.....	41
1.5	Warunki przetargów na wykonanie map tematycznych	43
1.5.1	Wymagania dotyczące doświadczenia i kwalifikacji osób uczestniczących w realizacji zamówienia.....	45
1.5.2	Kwestia możliwości zapewnienia wydruku map.....	50

2.	STANOWISKO STRON POSTĘPOWANIA.....	52
2.1	Stanowisko Geokart	52
2.2	Stanowisko OPGK Koszalin.....	57
2.3	Stanowisko OPGK Olsztyn.....	59
2.4	Stanowisko OPGK Kraków	60
2.5	Stanowisko OPEGIEKA	63
2.6	Stanowisko OPGK Rzeszów	65
2.7	Stanowisko Polkart.....	69
2.8	Stanowisko Gepol	69
2.9	Stanowisko Geomat	74
2.10	Stanowisko Pryzmat.....	78
2.11	Stanowisko InterTIM.....	81
3.	OCENA PRAWNA USTALONYCH FAKTÓW	83
3.1	Interes publiczny	83
3.2	Status przedsiębiorcy	85
3.3	Rynek właściwy.....	85
3.4	Zakaz porozumień ograniczających konkurencję.....	88
3.5	Konsorcjum przetargowe jako porozumienie ograniczające konkurencję.....	88
3.6	Antykonkurencyjny charakter porozumienia	92
3.6.1	Zawiazywanie konsorcjów z udziałem zbyt dużej liczby uczestników	93
3.6.2	Skoordynowanie zachowań konsorcjów w mniejszych składach.....	96
3.6.3	Inne kwestie związane z udziałem stron w przetargach	99
3.7	Jednolite i ciągle naruszenie, okres naruszenia	106
3.8	Niepodleganie wyłączeniom spod zakazu porozumień ograniczających konkurencję	108
3.8.1	Brak spełnienia warunków, o których mowa w art. 7 ustawy okik	108
3.8.2	Brak spełnienia warunków, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy okik	108
3.8.3	Brak spełnienia warunków, o których mowa w art. 8 ust. 3 ustawy okik	109
3.9	Naruszenie art. 6 ustawy okik	110
4.	KARA PIENIĘŻNA	110
4.1	Umyślność.....	111
4.2	Stopień naruszenia	112
4.3	Okres naruszenia	114
4.4	Okoliczności łagodzące oraz obciążające	115
4.5	Maksymalny wymiar kary	116
4.6	Adekwatność kary	116
4.7	Wymiar kary.....	117

5.	KOSZTY POSTĘPOWANIA.....	117
6.	INNE POUCZENIA	118