



**PREZES  
URZĘDU OCHRONY  
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW  
DELEGATURA WE WROCŁAWIU**

50-413 Wrocław, ul. Walońska 3-5  
tel.(071)344 65 87, (071)34 05 920, fax (071)34 05 922  
e-mail: wroclaw@uokik.gov.pl

Wrocław, 13 listopada 2007 r.

RWR 61-20/07/KS/EK

**DECYZJA RWR 40/2007**

Na podstawie art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. *o ochronie konkurencji i konsumentów* (Dz. U. z 2007 r. Nr 50, poz. 331 ze zm.) oraz stosownie do art. 33 ust. 6 tej ustawy i § 7 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2007 r. w sprawie określenia właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Dz. U. z 2007 r., nr 134 poz. 939), po przeprowadzeniu postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, wszczętego z urzędu przeciwko **Gminie Wrocław – Zarząd Dróg i Komunikacji** z siedzibą we Wrocławiu,

- działając w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów,

**uznaje się za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów** działanie Gminy Wrocław – Zarząd Dróg i Komunikacji, polegające na:

- braku na automatach biletowych informacji o tym, iż zakupiony w automacie bilet okresowy rozpoczyna swoją ważność (jest skasowany) w dniu wydania (wydrukowania),  
co stanowi:

- naruszenie obowiązku udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji, o którym mowa w art. 24 ust. 1 i ust 2 pkt 2 ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów*

**i nakazuje się zaniechanie jej stosowania.**

## UZASADNIENIE

W dniach od 15 czerwca 2007 r. do 12 lipca 2007 r. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (zw. dalej także jako Prezes Urzędu), na skutek skargi konsumentkiej, przeprowadził postępowanie wyjaśniające w wyniku którego wstępnie ustalił, iż działalność Gminy Wrocław – Zarząd Dróg i Komunikacji (zw. dalej także ZDiK) może odbywać się z naruszeniem przepisów prawa uzasadniającym wszczęcie postępowania w sprawie zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

(dowód: karta 12 i 37 akt RWR 403-8/07/KS)

W związku z tym - Postanowieniem nr 171/2007 z dnia 26 lipca 2007 r. - Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, wszczął z urzędu postępowanie w sprawie podejrzenia stosowania przez **Gminę Wrocław – Zarząd Dróg i Komunikacji** z siedzibą we Wrocławiu, **praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów**, o której mowa w art. 24 ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 24 ust. 1 wymienionej ustawy - zw. dalej ustawą o ochronie (...), polegającej na

- braku na automatach biletowych informacji o tym, iż zakupiony w automacie bilet okresowy rozpoczyna swoją ważność (jest skasowany) w dniu wydania (wydrukowania),

co może stanowić naruszenie obowiązku udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji.

(dowód: karta 1)

Ponadto – zgodnie z punktem 2. Postanowienia nr 171/2007 – Prezes Urzędu zaliczył w poczet dowodów całość materiału dowodowego uzyskanego w toku wymienionego wyżej postępowania wyjaśniającego (sygn. akt RWR 403-8/07/KS).

(dowód: karta 1)

W trakcie postępowania ZDiK, pismem z dnia 14 sierpnia 2007 r. ustosunkował się do postawionych w postępowaniu zarzutów.

(dowód: karta 4)

### **Prezes Urzędu ustalił następujący stan faktyczny:**

#### **1. Uczestnik postępowania:**

- Gmina Wrocław, jest Przedsiębiorcą w rozumieniu art. 4 pkt 1 ustawy o ochronie (...). Przytoczona ustawa, zgodnie z art. 1 ust. 2 reguluje między innymi zasady i tryb

przeciwdziałania praktykom naruszającym zbiorowe interesy konsumentów, które wywołują lub mogą wywołać skutki na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z orzecznictwem Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów: „stosownie do art. 2 pkt 1 (w obecnej ustawie art. 4 pkt 1) przez przedsiębiorcę mogącego być stroną w postępowaniu antymonopolowym, należy rozumieć także jednostki świadczące usługi o charakterze użyteczności publicznej, które nie są działalnością gospodarczą w rozumieniu ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. - *Prawo działalności gospodarczej (...)*. Oznacza to, iż regulacja ustawy antymonopolowej odnosi się wprost także do działalności gmin” (wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 25 września 2000 r., Sygn. akt XVII Ama 76/99). W szerokim zakresie prowadzonej działalności przez Gminę znajdują się również zadania z zakresu lokalnego transportu zbiorowego, zgodnie z art. 7 ust.1 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (j.t. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz.1591 ze zm.). Zadania z zakresu lokalnego transportu zbiorowego Gmina Wrocław realizuje poprzez jednostkę budżetową Zarząd Dróg i Komunikacji o której mowa w art. 20 ust.1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. *o finansach publicznych* (Dz. U. z 205 r., Nr 249, poz. 2104 ze zm.).

Zarząd Dróg i Komunikacji, w myśl § 1 ust.1 statutu ZDiK, nadanego uchwałą nr LIII/3201/06 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 26 czerwca 2006 r. jest jednostką organizacyjną Gminy Wrocław, o której mowa w art. 20 ust.1 ustawy *o finansach publicznych*. Zgodnie z § 3 statutu ZDiK jest jednostką organizacyjną Gminy przy pomocy której wypełniane są zadania własne i zlecone związane z drogami i komunikacją.

(dowód: karta 18-20 akt sprawy RWR 403-8/07/KS)

**2.** Począwszy od maja 2004 r. na terenie Gminy Wrocław wprowadzono w środkach komunikacji zbiorowej bilety okresowe. Klienci ZDiK mają możliwość dokonania zakupu biletów jednorazowych jak i okresowych za pomocą ulicznych automatów biletowych. W takim przypadku na biletach okresowych nadrukowana zostaje data ważności biletu zgodna z dniem dokonania wydruku. Przykładowo bilet jednodniowy zakupiony w ulicznym automacie biletowym jest ważny w dniu dokonania wydruku do godziny 24. Tym samym taki bilet jest już skasowany poprzez samo dokonanie wydruku.

(dowód: karta 15-17, 35 akt sprawy RWR 403-8/07/KS)

**3.** W piśmie z dnia 28 czerwca 2007 r. ZDiK wskazał, iż na automatach biletowych nie są podawane informacje dotyczące terminów ważności biletów okresowych, a w szczególności informacje dotyczące momentu początkowego i końcowego ważności biletów. Zdaniem

ZDiK zamieszczenie tego typu informacji na automatach biletowych jest niemożliwe z uwagi na wielkość tych urządzeń, a przede wszystkim zakres pozostałych informacji, jakie muszą się tam znaleźć aby umożliwić pasażerowi zakup biletu (rodzaj biletu, cenę, sposób obsługi), stąd też na automatach biletowych zamieszona jest jedynie informacja, że dany bilet jest biletem jednodniowym, pięciodniowym, dziesięciodniowym. Ponadto obowiązek zamieszczania informacji na temat początkowego i końcowego momentu ważności biletu nie dotyczy automatów lecz musi być wykonany poprzez zamieszczenie stosownej informacji na bilecie oraz we właściwej uchwale Rady Miejskiej Wrocławia.

(dowód: karta 15-17 akt sprawy RWR 403-8/07/KS)

4. Pismem z dnia 28 czerwca 2007 r. ZDiK przesłał graficzne odwzorowanie wszystkich informacji, które zostały umieszczone na ulicznych automatach biletowych. Są to: wskazanie nazwy biletu (bilet jednorazowy, 1-dniowy, 5-dniowy, 10-dniowy) i 30-dniowy), wskazanie na jakie linie bilet obowiązuje (linie normalne, podmiejskie, pośpieszne) oraz wskazanie cen poszczególnych biletów.

(dowód: karta 21a akt sprawy RWR 403-8/07/KS)

5. Ponadto, pismem z dnia 14 sierpnia 2007 r. Gmina Wrocław, w odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu niniejszego postępowania, poinformowała, iż ZDiK wyraża gotowość zadośćuczynienia oczekiwaniom Urzędu, który ocenia działania Miasta Wrocław jako naruszające obowiązek udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji i dokona zmiany w treści informacji umieszczonej na automatach biletowych poprzez dodanie na ulicznych automatach biletowych informacji o treści: „Zakupione w automacie bilety okresowe rozpoczynają swoją ważność (są skasowane) w dniu wydania (wydrukowania). Prezes Urzędu w piśmie z dnia 24 sierpnia 2007 r. pozytywnie ocenił powyższe zobowiązanie Gminy Wrocław. Wezwał ją pismem z dnia 24 sierpnia 2007 r. do zajęcia stanowiska w przedstawionej sprawie i przedstawienia dowodów na dokonanie zmian. Jednakże do dnia zakończenia niniejszego postępowania Gmina Wrocław nie poinformowała Prezesa Urzędu o spełnieniu zobowiązania zawartego w piśmie z dnia 14 sierpnia 2007 r.

(dowód: karta 4-5, 6)

**Mając na uwadze zebrany materiał dowodowy, Prezes Urzędu zważył, co następuje:**

Podstawą do rozstrzygnięcia sprawy w oparciu o przepisy ustawy o ochronie (...) jest uprzednie zbadanie przez Prezesa Urzędu, czy w danej sprawie zagrożony został interes publicznoprawny. Stwierdzenie, że to nastąpiło pozwala na realizację celu tej ustawy, wskazanego w art. 1 ust. 1, którym jest określenie warunków rozwoju i ochrony konkurencji oraz zasad podejmowanej w interesie publicznoprawnym ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów. Zdaniem Prezesa Urzędu rozpatrywana sprawa ma charakter publicznoprawny, albowiem wiąże się z ochroną interesu wszystkich konsumentów, którzy korzystają lub będą korzystać w przyszłości z usług komunikacji zbiorowej we Wrocławiu. Interes publicznoprawny przejawia się także w postaci zbiorowego interesu konsumentów. Innymi słowy - naruszenie zbiorowego interesu konsumentów - jest jednocześnie naruszeniem interesu publicznoprawnego. Zatem uzasadnione było w niniejszej sprawie podjęcie przez Prezesa Urzędu działań przewidzianych w ustawie o ochronie (...).

Art. 24 ust. 1 ustawy o ochronie (...) stanowi, iż *„Zakazane jest stosowanie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.”*, natomiast art. 24 ust. 2 pkt 2 określa, iż *„Przez praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów rozumie się godzące w nie bezprawne działanie przedsiębiorcy, w szczególności: (...) 2) naruszenie obowiązku udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji (...).”*

Do stwierdzenia praktyki o której mowa w art. 24 ustawy o ochronie (...) konieczne jest wykazanie, iż przedsiębiorca naruszył obowiązek udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji, albowiem takie działanie stanowi praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów.

Przedmiotem niniejszego postępowania jest zatem wykazanie, iż zakwestionowane przez Prezesa Urzędu działania ZDiK, polegające na braku na automatach biletowych informacji o tym, iż zakupiony w automacie bilet okresowy rozpoczyna swoją ważność (jest skasowany) w dniu wydania (wydrukowania) - stanowią bezprawne działanie przedsiębiorcy godzące w zbiorowe interesy konsumentów, zakwalifikowane przez ustawodawcę jako - naruszenie obowiązku udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji, o którym mowa w art. 24 ust 2 pkt 2 ustawy o ochronie (...).

Prezes Urzędu uznał, iż na ZDiK jako na profesjonalistę – podobnie jak na innych przedsiębiorcach - ciąży szczególne obowiązki informacyjne w przypadku, gdy kontrahentami są konsumenci. Obowiązki te dotyczą w szczególności, jak wskazuje bezpośrednio art. 24 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie (...), takiego przekazywania informacji, aby miały one charakter

rzetelny, prawdziwy i pełny. Pozbawienie konsumentów właściwej informacji dotyczącej zakresu usługi mieszczącego się w danej cenie biletu uniemożliwia podejmowanie świadomych i w pełni suwerennych decyzji w sprawie świadczonych usług komunikacji zbiorowej.

W Rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 10 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad uwidaczniania cen i usług oraz sposobu oznaczania ceną towarów przeznaczonych do sprzedaży (Dz. U. z 2002 r. Nr 99, poz. 894, ze zm.) określono w § 10, iż ceny za usługi podaje się wraz z dokładnym określeniem rodzaju i zakresu usługi. W ocenie Prezesa Urzędu w przypadku usługi przewozu osób na zakres usługi składa się m. in. informacja o tym, w jakim okresie czasu zakupiony bilet uprawnia do przejazdu. Nie ulega wątpliwości, iż konsument chcący skorzystać ze świadczenia przewoźnika jest istotnie zainteresowany - jednakże jeszcze przed dokonaniem - zakupu biletu, jaką ważność posiada bilet uprawniający do przejazdu, nie tylko w zakresie terytorialnym, ale i także czasowym oraz rodzajowym. Bilety uprawniające do przejazdu środkami komunikacji ZDiK są biletami jednorazowymi bądź okresowymi. Jako bilety okresowe sprzedawane są bilety jedno- bądź kilkudniowe. Bilety te można nabyć tradycyjną metodą poprzez dokonanie zakupu w punktach handlowych rozlokowanych na terenie miasta Wrocław (kioski prasowe i inne punkty sprzedaży).

Ponadto bilety jednorazowe oraz okresowe można nabyć w rozlokowanych w wybranych punktach miasta ulicznych automatach biletowych, w których sprzedaż dochodzi do skutku poprzez wrzucenie do automatu określonej ilości monet odpowiadającej wartości żądanego biletu oraz wydrukowanie biletu. Na ulicznych automatach biletowych podawane są jedynie informacje dotyczące rodzaju oferowanych biletów, ich cen oraz sposób obsługi automatu. Brak jest natomiast informacji dotyczącej ważności biletów okresowych. O ile w przypadku biletów jednorazowych jest to informacja oczywista i niewymagająca doprecyzowania, to w przypadku biletów okresowych stosowane są przez przewoźników zbiorowych różne systemy odmierzania ważności biletu. I tak, praktykowany jest m. in. system, w którym konsument dokonuje zakupu biletu w automacie ulicznym, jednak moment rozpoczęcia biegu ważności biletu następuje w dowolnie wybranej chwili przez konsumenta w środku transportu zbiorowego poprzez fizyczne skasowanie biletu. Innym systemem stosowanym przez Gminę Wrocław w środkach komunikacji miejskiej ZDiK jest system, w którym bilet kasowany jest w momencie wydrukowania i wydania konsumentowi biletu przez uliczny automat biletowy. W takim przypadku bieg ważności biletu rozpoczyna się z

chwila jego wydania przez automat. Okolicznosc ta ma decydujace znaczenie w przypadku zakupu w ulicznych automatach biletowych biletow okresowych, albowiem w pierwszym przypadku moment waznosci biletu jest dowolny i samodzielnie okreslony przez konsumenta, co pozwala na zakup biletu w automacie w dowolnym momencie i wykorzystanie go w odpowiedniej chwili, rowniez w nieoznaczonej przyszlosci, natomiast w drugim przypadku moment waznosci biletu jest wyznaczony przez moment dokonania zakupu w automacie biletowym. Nie jest intencja Prezesa Urzedu ani przedmiotem rozstrzygnięcia w niniejszej decyzji określenie, który z opisanych systemow jest systemem bardziej przyjaznym konsumentom. Należy jednak podkreślić w tym miejscu, iż z punktu widzenia pasażera ma istotne znaczenie, który system jest u danego przewoźnika decydującym, albowiem prawa konsumenta określa moment początkowy ważności biletu. Stąd Prezes Urzędu uznał, iż wyrażona przez przewoźnika w dowolny, ale jasny i przejrzysty sposób informacja o tym, który z systemow jest obowiązujący, a zatem informacja o momencie początkowym ważności biletu (jego skasowaniu) jest tą wiedzą, o której konsument w czasie dokonywania zakupu powinien zostać należycie i czytelnie powiadomiony. Oczywistym jest, iż chwila wydruku biletu, na którym stosowna informacja widnieje, jest chwila zbyt późną, albowiem jest to moment, w którym umowa sprzedaży biletu oraz umowa przejazdu zostały już zawarte, tym samym jest zbyt późnym momentem na pozyskanie wiedzy przez konsumenta, zwłaszcza, iż uiszczył on już stosowną opłatę za bilet i przejazd. Wobec tego, wiadomość ta powinna zostać mu przekazana przed zakupem biletu – przed wrzuceniem monet do ulicznego automatu biletowego. Należy wskazać, iż ZDiK niesłusznie podniósł, iż wystarczającym jest zamieszczenie informacji o ich ważności na biletach, albowiem przedsiębiorca jest zobowiązany informować konsumenta o jego prawach na każdym etapie zawierania umowy, zwłaszcza gdy dotyczy to istotnych cech zawieranej umowy, a termin obowiązywania biletów należy do cech istotnych.

Ponadto, Prezes Urzędu wskazuje, iż opisane powyżej praktyki ZDiK naruszają ekonomiczne interesy konsumentów. Konsument, który nie dysponuje pełnią wiedzy na temat określonej usługi – przejazdu środkami komunikacji zbiorowej – nie jest w stanie podjąć racjonalnej decyzji. Należy przyjąć, iż każdy pasażer komunikacji zbiorowej dąży do optymalizacji kosztów podróży. Tym samym zawsze wybiera taką opcję uiszczania opłat za przejazd, która spowoduje najniższe z możliwych wydatki. Na proces decyzji składa się tu między innymi, a nawet przede wszystkim, wybór poszczególnych rodzajów biletów, którymi konsument posłuży się w celu odbycia przejazdu. W obecnym stanie faktycznym, gdy brak

jest na automatach biletowych informacji dotyczących ważności biletów, może dojść do sytuacji, w której konsument podejmie decyzję, na skutek braku pełnej informacji, która będzie dla niego niekorzystna finansowo. Przykładowo bilet 1-dniowy zakupiony o dowolnej porze dnia jest ważny do końca tego dnia (zakupu). Konsument, który nie posiada tej informacji może nieświadomie dokonać zakupu w porze wieczornej w przekonaniu, że bilet będzie mógł wykorzystać w dowolnym określonym przez siebie dniu (będzie mógł skasować samodzielnie bilet określając dzień jego ważności), nie wie bowiem, iż bilet wraz z wydaniem/ dokonaniem zakupu zostaje przez automat biletowy skasowany. Tym samym nie wykorzysta biletu tak jak zamierzał (w pełni, poprzez dokonanie określonej liczny przejazdów w danym dniu), bądź nie wykorzysta go wcale, jeżeli jego zamiarem było wykorzystanie biletu choćby w dniu następnym. Wobec tego, w takiej sytuacji, poniesie stratę finansową, której nie poniósłby gdyby dysponował pełnią wiedzy na temat zakresu ważności biletu zakupionego w automacie biletowym. Jest to więc działanie, które niewątpliwie uderza w interesy ekonomiczne konsumentów.

**Podsumowując uznać należy, iż opisane działanie ZDiK** polegające na braku na automatach biletowych informacji o tym, iż zakupiony w automacie bilet okresowy rozpoczyna swoją ważność (jest skasowany) w dniu wydania (wydrukowania) stanowi bezprawne działanie, godzące w interesy konsumentów i tym samym wywołujące po ich stronie niekorzystne skutki, tj. naruszenie obowiązku udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji, o którym mowa w art. 24 ust 2 pkt 2 ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów*

Mówiąc o naruszeniu zbiorowych interesów konsumentów należy ponadto udowodnić, iż opisane wyżej bezprawne działania godzą w zbiorowy interes konsumentów.

Przepisy ustawy *o ochronie (...)* nie definiują pojęcia zbiorowego interesu konsumentów. Z całą pewnością mamy do czynienia z takim interesem, gdy działania przedsiębiorcy dotyczą zbiorowości i mogą dotknąć każdego potencjalnego klienta tego przedsiębiorcy, czyli gdy są powszechne. W niniejszej sprawie mamy do czynienia z godzeniem w prawa nieograniczonej grupy konsumentów, którzy mogli korzystać z usług ZDiK. Oferta przedsiębiorcy skierowana jest do nieograniczonego kręgu konsumentów, którego nie da się zidentyfikować, co sprawia, iż w niniejszej sprawie mamy do czynienia z godzeniem w interesy konsumentów jako zbiorowości. Obowiązek pełnej, rzetelnej informacji wprowadzono do porządku prawnego po to, by chronić dobro zasługujące na ochronę. Każde działanie bezprawne w ramach danego stosunku prawnego godzi w interesy



drugiej strony kontraktu. Nieuczynienie zatem w okolicznościach faktycznych niniejszej sprawy zadość obowiązkowi udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji godzi w zbiorowe interesy konsumentów.

**W związku z powyższym należało zachowanie Gminy Wrocław – Zarządu Dróg i Komunikacji uznać za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów, wskazaną w art. 24 ust. 1 i 2 pkt 2 ustawy o ochronie (...) i nakazać zaniechanie jej stosowania.**

**Mając powyższe na uwadze, należało orzec jak w sentencji.**

Stosownie do treści art. 81 ust 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, w związku z art. 479<sup>28</sup> k.p.c., od niniejszej decyzji przysługuje stronie odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w terminie dwutygodniowym od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów - Delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów we Wrocławiu.

**Otrzymuje:**

Pan Rafał Dutkiewicz  
Prezydent Miasta Wrocławia  
Pl. Nowy Targ 1/8  
50-141 Wrocław