



**PREZES**  
**URZĘDU OCHRONY**  
**KONKURENCJI I KONSUMENTÓW**  
**CEZARY BANASIŃSKI**

DDK-61-23/05/ŁW

Warszawa, dn. 5 marca 2007 r.

**DECYZJA Nr DDK-9/2007**

I.

Na podstawie art. 105 § 1 ustawy – kodeks postępowania administracyjnego z dnia 14 czerwca 1960 r. (tekst jednolity Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071; Dz. U. z 2001 r., Nr 49, poz. 509; Dz. U. z 2002 r., Nr 113, poz. 984; Nr 153, poz. 1271; Nr 169, poz. 1387; Dz. U. z 2003 r., Nr 130, poz. 1188; Nr 170, poz. 1660; Dz. U. z 2004 r., Nr 162, poz. 1692; Dz. U. z 2005 r., Nr 64, poz. 565; Nr 78, poz. 682; Nr 181, poz. 1524) w związku z art. 80 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jednolity Dz. U. z 2005 r. Nr 244, poz. 2080; Dz. U. z 2006 r. Nr 157, poz. 1119; Nr 170, poz. 1217; Dz. U. z 2006 r. Nr 249, poz. 1834), po przeprowadzeniu postępowania w sprawie ustalenia czy sposób świadczenia przez Telekomunikację Polską S.A. z siedzibą w Warszawie usługi powszechnej (w tym zestawiania połączeń z siecią internet na numerach międzynarodowych) oraz sposób zapewniania dostępu do usług audiotekstowych oferowanych przez zagranicznych dostawców treści może **stanowiąc praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów**, w rozumieniu przepisu art. 23a ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów **polegającą na** naruszeniu:

- przepisu art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. z 2004 r., Nr 171, poz. 1800; Nr 273, poz. 2703; Dz. U. z 2005 r., Nr 163, poz. 1362; Nr 267, poz. 2258; Dz. U. z 2006 r., Nr 12, poz. 66), poprzez niedopełnienie przez Telekomunikację Polską S.A. obowiązku świadczenia usług telekomunikacyjnych na podstawie umowy o świadczenie usług telekomunikacyjnych;
- przepisu art. 56 ust. 3 pkt 2 i pkt 4 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne poprzez brak określenia w umowie o świadczenie usług telekomunikacyjnych rodzaju świadczonych usług oraz danych szczegółowych dotyczących cen świadczonych usług;
- przepisu art. 59 ust. 1 w zw. z art. 60 pkt 2 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne poprzez niedopełnienie przez Telekomunikację Polską S.A. obowiązku określenia zakresu i warunków wykonywania usług telekomunikacyjnych w regulaminie świadczenia usług telekomunikacyjnych;
- przepisu art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne poprzez niedopełnienie obowiązku opracowania przez Telekomunikację Polską S.A. cennika świadczonych usług o podwyższonej opłacie;
- przepisu art. 8 ust. 1 w zw. z art. 8 ust. 3 oraz art. 8 ust. 4 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. z 2002 r., Nr 144, poz. 1204; Dz. U. z 2004 r., Nr 96, poz. 959; Nr 173, poz. 1808) poprzez niedopełnienie przez Telekomunikację Polską S.A. obowiązku opracowania i udostępnienia konsumentom

regulaminu świadczenia usług drogą elektroniczną, określającego w szczególności rodzaje i zakres usług świadczonych drogą elektroniczną oraz warunki świadczenia usług drogą elektroniczną.

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów **umarza postępowanie.**

## II.

Na podstawie art. 105 § 1 ustawy – kodeks postępowania administracyjnego z dnia 14 czerwca 1960 r. (tekst jednolity Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071; Dz. U. z 2001 r., Nr 49, poz. 509; Dz. U. z 2002 r., Nr 113, poz. 984; Nr 153, poz. 1271; Nr 169, poz. 1387; Dz. U. z 2003 r., Nr 130, poz. 1188; Nr 170, poz. 1660; Dz. U. z 2004 r., Nr 162, poz. 1692; Dz. U. z 2005 r., Nr 64, poz. 565; Nr 78, poz. 682; Nr 181, poz. 1524) w związku z art. 80 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jednolity Dz. U. z 2005 r. Nr 244, poz. 2080; Dz. U. z 2006 r. Nr 157, poz. 1119; Nr 170, poz. 1217; Dz. U. z 2006 r. Nr 249, poz. 1834), po przeprowadzeniu postępowania w sprawie ustalenia czy brak informacji ze strony Telekomunikacji Polskiej S.A. o istniejących zagrożeniach związanych z zestawianiem połączeń z siecią internet na numerach międzynarodowych bez wiedzy i zgody konsumentów w wyniku nieprawidłowego funkcjonowania programów typu dialer oferowanych przez zagranicznych dostawców usług audiotekstowych może **stanowiąc praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów**, w rozumieniu przepisu art. 23a ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów **polegającą na** naruszeniu:

- przepisu art. 17 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2004 r., Nr 173, poz. 1807; Nr 281, poz. 2777; Dz. U. z 2005 r., Nr 33, poz. 289; Nr 94, poz. 788; Nr 143, poz. 1199; Nr 175, poz. 1460; Nr 177, poz. 1468; Nr 178, poz. 1480; Nr 179, poz. 1485; Nr 180, poz. 1494; Nr 183, poz. 1538; Dz. U. z 2006 r., Nr 17, poz. 127) poprzez wykonywanie przez Telekomunikację Polską S.A. działalności gospodarczej bez poszanowania dla dobrych obyczajów i słuszych interesów konsumentów;
- przepisu art. 6 pkt 1 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. z 2002 r., Nr 144, poz. 1204; Dz. U. z 2004 r., Nr 96, poz. 959; Nr 173, poz. 1808) poprzez niedopełnienie przez Telekomunikację Polską S.A. obowiązku zapewnienia usługobiorcom usługi dial-up zapewnienia dostępu do aktualnej informacji o szczególnych zagrożeniach związanych z korzystaniem z usługi świadczonej drogą elektroniczną;
- przepisu art. 175 ust. 2 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. z 2004 r., Nr 171, poz. 1800; Nr 273, poz. 2703; Dz. U. z 2005 r., Nr 163, poz. 1362; Nr 267, poz. 2258; Dz. U. z 2006 r., Nr 12, poz. 66) poprzez niedopełnienie przez Telekomunikację Polską S.A. obowiązku informowania użytkowników w przypadku szczególnego ryzyka naruszenia bezpieczeństwa świadczonych usług,

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów **umarza postępowanie.**

## III.

Na podstawie art. 23d w związku z art. 23a ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jednolity Dz. U. z 2005 r., Nr 244, poz. 2080; Dz. U. z 2006 r. Nr 157, poz. 1119; Nr 170, poz. 1217; Dz. U. z 2006 r. Nr 249, poz.

1834), po przeprowadzeniu postępowania w sprawie ustalenia czy sposób świadczenia przez Telekomunikację Polską S.A. z siedzibą w Warszawie usługi powszechnej (w tym zestawiania połączeń z siecią internet na numerach międzynarodowych) oraz zapewniania dostępu do usług o podwyższonej opłacie mogą **stanowiąc praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów**, w rozumieniu przepisu art. 23a ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, **polegającą na** naruszeniu przepisu art. 17 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2004 r., Nr 173, poz. 1807; Nr 281, poz. 2777; Dz. U. z 2005 r., Nr 33, poz. 289; Nr 94, poz. 788; Nr 143, poz. 1199; Nr 175, poz. 1460; Nr 177, poz. 1468; Nr 178, poz. 1480; Nr 179, poz. 1485; Nr 180, poz. 1494; Nr 183, poz. 1538; Dz. U. z 2006 r., Nr 17, poz. 127) poprzez brak zapewnienia przez Telekomunikację Polską S.A. stosownych zabezpieczeń przed zestawianiem połączeń z siecią internet na numerach międzynarodowych bez wiedzy i zgody konsumentów w wyniku nieprawidłowego funkcjonowania programów typu dialer oferowanych przez zagranicznych dostawców usług audiotekstowych, w szczególności przez brak wprowadzenia czasowej blokady wybranych kierunków połączeń międzynarodowych (kierunków połączeń międzynarodowych szczególnie zagrożonych działalnością opisanych powyżej zagranicznych dostawców usług audiotekstowych) w ruchu automatycznym do czasu znalezienia właściwych rozwiązań chroniących konsumentów przed praktykami tego typu, przy pozostawieniu możliwości półautomatycznych połączeń międzynarodowych w tychże kierunkach

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów **uznaje**, że opisana praktyka **nie narusza zbiorowych interesów konsumentów**.

## UZASADNIENIE

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (zwany dalej „Prezesem Urzędu”) przeprowadził postępowanie wyjaśniające (DDK-3-61-28/04/PS), mając na uwadze napływające do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów informacje od abonentów Telekomunikacji Polskiej S.A. (zwanej dalej „Spółką” lub „TP S.A.”) wskazujące na stosowanie praktyki zestawiania („przekierowywania”) połączeń z siecią internet na numerach międzynarodowych bez wiedzy bądź zgody konsumentów. Celem postępowania było wstępne ustalenie czy miało miejsce naruszenie chronionych prawem interesów konsumentów, w szczególności poprzez: mylącą informację handlową, narzucenie niezamówionych świadczeń, ograniczenie bądź pozbawienie konsumenta drogi zgłaszania reklamacji i roszczeń odszkodowawczych.

W toku postępowania wyjaśniającego TP S.A. została zobowiązana do przedstawienia stanowiska odnośnie do kwestii będących przedmiotem postępowania. Pismem z dnia 2 czerwca 2004 r. (karty nr 4 - 7) Spółka przedłożyła wyjaśnienia w przedmiocie sprawy, wskazując na podstawy umowne zestawiania usług o podwyższonej płatności (premium rate) na numerach międzynarodowych oraz opisując stosowane zabezpieczenia przed działalnością dialerów. Wyjaśniając zasady zarządzania dostępem do sieci zagranicznych usługodawców, Spółka wskazała, że ramowe umowy o wymianę międzynarodowych usług

telekomunikacyjnych zawarte pomiędzy TP S.A. i operatorami zagranicznymi nie regulują zasad świadczenia czy rozliczania usług typu premium rate, ponieważ nie dotyczą one usług dla klientów końcowych świadczonych w sieciach operatorów, ale usług międzyoperatorskich. Z wiadomości posiadanych przez TP S.A. wynikało, że operatorzy zagraniczni nie regulują tych kwestii w międzynarodowych umowach bilateralnych. Ponadto, brak jest regulacji w tym zakresie zawartych w zaleceniach Międzynarodowego Związku Telekomunikacyjnego stosowanych we współpracy pomiędzy operatorami z różnych krajów.

Odnosząc się do zasad rozliczeń połączeń typu premium rate uzyskanych poprzez połączenie z numerem zagranicznego usługodawcy, Spółka wyjaśniła, że rozlicza się z operatorami zagranicznymi za terminowane połączenia telefoniczne w sieciach wg uzgodnionych stawek. Stawki różnią się w zależności od rodzaju sieci (stacjonarna lub komórkowa), w której kończony jest połączenie oraz okresu taryfikacyjnego uzgodnionego z operatorem. Nie ma natomiast uzgodnionych odrębnych stawek za połączenia telefoniczne typu premium rate, gdyż stawki te są tożsame ze stawkami jak za połączenia telefoniczne. Z uwagi na brak rozróżnienia w rozliczeniach międzyoperatorskich pomiędzy usługami o podwyższonej płatności, zyski z takich połączeń są takie same jak z telefonicznych połączeń międzynarodowych.

Odnosząc się do możliwości monitoringu połączeń z zagranicznymi usługodawcami, TP S.A. wskazała, że nie monitoruje połączeń z zagranicznymi usługodawcami usług typu premium rate. Podmiotów tych nie da się zidentyfikować po charakterystycznych numerach, tak jak w Polsce, gdyż mogą oni świadczyć swoje usługi pod zwykłym numerem abonenckim. TP S.A. prowadzi monitoring połączeń do usług krajowych świadczonych na numerach 0 300, 0 70x.

W wyniku analizy przedstawionego stanowiska Spółki, Prezes Urzędu postanowił o zamknięciu postępowania wyjaśniającego w sprawie uznając, iż zaistniały przesłanki uzasadniające wszczęcie postępowania administracyjnego w sprawie praktyki naruszającej zbiorowy interes konsumentów, polegającej na świadczeniu przez TP S.A. usługi powszechnej (w tym zestawiania połączeń z siecią internet na numerach międzynarodowych) oraz zapewnianiu dostępu do usług o podwyższonej opłacie bez zapewnienia stosownych zabezpieczeń przed praktykami polegającymi na zestawianiu połączeń z siecią internet na numerach międzynarodowych bez wiedzy bądź zgody konsumentów.

W związku z powyższym, Prezes Urzędu wszczął w dniu 18 kwietnia 2005 r. postępowanie w sprawie sposobu świadczenia przez TP S.A. usługi powszechnej, stanowiącej zestaw usług telekomunikacyjnych, do których zalicza się m.in. połączenia telefoniczne krajowe i międzynarodowe, obejmujące także zapewnienie transmisji danych, w tym połączenia do sieci Internet oraz zapewniania dostępu do usług o podwyższonej opłacie, który stanowić może praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów, w rozumieniu art. 23a ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (*zwanej dalej „uokik”*), polegającą na niedopełnieniu obowiązku udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji, o którym mowa w przepisie art. 23a ust. 2 ustawy, naruszeniu dobrych obyczajów i przepisów prawa, a w szczególności poprzez:

1) nieregulowanie stosunku umownego z konsumentami w zakresie zapewniania przez Spółkę dostępu do usług audiotekstowych oferowanych przez zagranicznych dostawców treści z wykorzystaniem numerów międzynarodowych, w szczególności:

- brak opracowania przez Spółkę i udostępnienia konsumentom regulaminu świadczenia usług audiotekstowych,
- brak opracowania przez Spółkę i udostępnienia konsumentom cennika usług audiotekstowych,
- brak opracowania przez Spółkę i udostępnienia konsumentom regulaminu świadczenia usługi dial-up

co stanowi naruszenie:

- przepisu art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. nr 181, poz. 1800 ze zm.), zwanego dalej „*prawem telekomunikacyjnym*”;
- przepisu art. 56 ust. 3 pkt 2 i pkt 4 prawa telekomunikacyjnego;
- przepisu art. 59 ust. 1 w zw. z art. 60 pkt 2 prawa telekomunikacyjnego;
- przepisu art. 64 ust. 1 prawa telekomunikacyjnego;
- przepisu art. 8 ust. 1 w zw. z art. 8 ust. 3 oraz art. 8 ust. 4 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. Nr 144, poz. 1204 ze zm.);
- przepisu art. 17 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 173, poz. 1807 ze zm.);

2) brak zapewnienia przez Spółkę stosownych zabezpieczeń przed niezamawianym przez konsumentów i dokonywanym bez ich zlecenia zestawianiem połączeń z siecią internet na numerach międzynarodowych w wyniku przestępczych praktyk typu *modem hijacking* (zawładnięcie modemem) – rozumianych w tym wypadku jako oferowanie przez zagranicznych dostawców usług audiotekstowych programów typu dialer, znajdujących się na stronach internetowych z płatną treścią, powodujących logowanie się połączenia dial-up na numerach zagranicznych – a w konsekwencji nawiązywaniem połączeń międzynarodowych, bez wiedzy i zgody konsumentów oraz obciążaniem rachunków telefonicznych konsumentów kwotami z tytułu świadczeń za usługi audiotekstowe w wyniku przestępstwa czy też sztucznego generowania ruchu,

w szczególności:

- brak informacji ze strony Spółki o istniejących zagrożeniach związanych z zestawianiem połączeń z siecią Internet na numerach międzynarodowych,
- brak wprowadzenia czasowej blokady wybranych kierunków połączeń międzynarodowych w ruchu automatycznym,

co stanowi naruszenie:

- przepisu art. 6 pkt 1 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną;
- przepisu art. 175 ust. 2 prawa telekomunikacyjnego;
- przepisu art. 17 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej.

W toku postępowania Telekomunikacja Polska S.A., w piśmie z dnia 16 maja 2005 r. (karty nr 22 - 225), przedstawiła stanowisko w sprawie.

Odnosząc się do zarzutów nieuregulowania stosunku umownego z konsumentami w zakresie zapewniania przez Spółkę dostępu do usług audiotekstowych oferowanych przez zagranicznych dostawców treści z wykorzystaniem numeracji międzynarodowej, Spółka wskazała, że nie oferuje swoim abonentom lub użytkownikom końcowym usługi dostępu do usług o podwyższonej opłacie świadczonych na numeracji międzynarodowej. TP S.A. oferuje swoim klientom usługę powszechną, której elementem jest oferta zestawiania połączeń do sieci internet na krajowe numery dostępowe przydzielone TP S.A. przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (zwanego dalej „*Prezesem UKE*”). W ramach świadczenia

usługi powszechnej Spółka zestawia również połączenia z siecią internet na numeracji międzynarodowej zgodnie ze zleceniem zgłaszanym przez abonenta. Spółka zawiera z klientami umowę o świadczenie telekomunikacyjnych usług powszechnych, w ramach której zapewnia abonentowi również możliwość przedmiotowych połączeń. Integralnym załącznikiem do umowy jest regulamin świadczenia telekomunikacyjnych usług powszechnych przez TP S.A. oraz cennik usług telekomunikacyjnych TP S.A., w którym zdefiniowane są stawki za zestawienie poszczególnych rodzajów połączeń, w tym połączeń do sieci internet na wskazane przez TP S.A. aktywne krajowe numery dostępowe. Wymieniony regulamin reguluje zasady korzystania przez abonenta z usługi powszechnej, w tym połączeń do sieci internet na krajowych numerach dostępowych udostępnianych przez TP S.A. Usługi o podwyższonej opłacie świadczone przez Spółkę na krajowych numerach są określone w cenniku usług telekomunikacyjnych TP S.A. wraz ze wskazaniem stawki za połączenie z takimi numerami krajowymi.

Ponadto, Spółka oświadczyła, że nie jest zobowiązana zgodnie z obowiązującym prawem oraz nie dysponuje środkami umożliwiającymi przygotowanie i przedstawienie swoim abonentom regulaminu świadczenia usług o podwyższonej opłacie oferowanych przez zagranicznych dostawców. Usługi te są świadczone przez zagranicznych dostawców, z którymi Spółki nie wiążą żadne stosunki umowne. Usługi te oferowane są na bazie numeracji prawie każdego kraju, który posiada sieć telekomunikacyjną połączoną chociażby jednym punktem styku z inną krajową siecią. Dodatkowo cechuje te usługi duża przenoszalność w ramach numeracji. Poza krajami europejskimi oraz strefy atlantyckiej usługi o podwyższonej opłacie nie są oferowane na określonej numeracji, stąd numerami dostępowymi są również kolejne numery stacji abonenckich co skutecznie uniemożliwia odróżnienie połączenia międzynarodowego typu rozmowa od połączenia do innego typu odpłatnych lub bezpłatnych usług.

Mając powyższe na uwadze, Spółka stwierdziła iż nie narusza przepisów art. 56 ust. 1, art. 56 ust. 3 pkt 2 i 4, art. 59 ust. 1 w zw. z art. 60 pkt 2, art. 64 ust. 1 prawa telekomunikacyjnego, art. 8 ust. 1 w zw. z ust. 3 i 4 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną, art. 17 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej.

Odnosząc się do zarzutów braku zapewnienia przez Spółkę stosownych zabezpieczeń przed niezamawianym przez konsumentów i dokonywanym bez ich zlecenia zestawianiem połączeń dial-up na numery międzynarodowe, TP S.A. oświadczyła, iż rozważyła przyjęcie procedury zamykania dostępu abonentów do określonych numerów międzynarodowych, na których według reklamacji abonentów miałyby kierować niektóre z dysfunkcyjnych dialerów inicjujących dostęp do odpłatnych treści w sieci internet. Takie rozwiązanie napotyka jednak, zdaniem TP S.A., na ograniczenia wynikające z przepisów prawa telekomunikacyjnego, jak również prawa ochrony konkurencji i konsumentów.

W opinii TP S.A., przepisy prawa telekomunikacyjnego dotyczące możliwości blokowania określonych rodzajów połączeń wyrażają uprawnienie abonenta i odpowiadający mu obowiązek Spółki zapewnienia realizacji tego uprawnienia. Nie mogą być więc interpretowane jako podstawa do działania Spółki mającego na celu – bez intencji abonenta – blokowanie przez TP S.A. połączeń wychodzących tego abonenta do określonych kategorii numeracji lub usług. Zasada ta dotyczy również połączeń dial-up realizowanych za pomocą modemu. Ponadto, prawo telekomunikacyjne przewiduje uprawnienie przedsiębiorcy telekomunikacyjnego świadczącego usługę powszechną do ograniczenia, zmiany lub

przerwania świadczenia usługi powszechnej – uzależnione jest to jednak od spełnienia wymagań określonych w art. 101 prawa telekomunikacyjnego. W takim przypadku przedsiębiorca telekomunikacyjny świadczący usługę powszechną zobowiązany jest do poinformowania Prezesa UKE o przyczynach, czasie trwania lub przewidywanym terminie, w którym świadczenie usługi powszechnej będzie przerwane, ograniczone lub zostaną zmienione warunki świadczenia tej usługi (art. 101 ust. 1 prawa telekomunikacyjnego). W związku z powyższym, Spółka stwierdziła, że – o ile nie zachodzą okoliczności określone w art. 101 prawa telekomunikacyjnego – w świetle postanowień prawa telekomunikacyjnego TP S.A. nie jest uprawniona do samodzielnego blokowania swoim abonentom możliwości realizowania połączeń międzynarodowych, w tym połączeń dial-up realizowanych za pomocą modemu.

Odnosząc się do kwestii prawa ochrony konkurencji i konsumentów Spółka oświadczyła, że nie prowadziła prac nad wdrożeniem blokad lub systemowego wyłączenia automatycznego zestawiania połączeń do takiej numeracji na np. półautomatyczny, to jest za pośrednictwem telefonistki. Takie ograniczenia zastosowane przez TP S.A. w 1995 r. zostało uznane przez Prezesa Urzędu za praktykę ograniczającą konkurencję (decyzja DDI 7/2000).

Ponieważ TP S.A. nie oferuje swoim abonentom lub użytkownikom końcowym usługi dostępu do usług o podwyższonej opłacie świadczonych na numeracji międzynarodowej, z tego względu – w opinii Spółki – nie narusza przepisu art. 17 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej oraz przepisu art. 8 ust. 1 w zw. z art. 8 ust. 3 oraz art. 8 ust. 4 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną, w odniesieniu do usług świadczonych przez zagraniczne podmioty, z którymi nie łączą Spółki żadne stosunki umowne.

W piśmie z dnia 18 października 2005 r. (karty nr 230 – 250) Spółka przedstawiła – na żądanie Prezesa Urzędu – dodatkowe wyjaśnienia w sprawie, dotyczące informacji o kierunkach połączeń międzynarodowych najczęściej reklamowanych przez abonentów TP S.A. w okresie trzech miesięcy (lipiec – wrzesień 2005 r.).

Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 10 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 ze zm.) strona postępowania została poinformowana o możliwości wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji co do zgromadzonych w sprawie materiałów dowodowych. W piśmie z dnia 25 lipca 2006 r. Prezes Urzędu zawiadomił Spółkę o zakończeniu postępowania dowodowego w przedmiotowej sprawie. Jednocześnie został wyznaczony 7 dniowy termin na zapoznanie się strony z aktami niniejszej sprawy. Spółka skorzystała z przysługującego jej prawa. W dniu 1 sierpnia 2006 r. z aktami sprawy zapoznał się pełnomocnik Telekomunikacji Polskiej S.A.

***Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów ustalił, co następuje:***

*Podstawy umowne świadczenia przez TP S.A. usługi powszechnej i zestawiania usług na numerach międzynarodowych*

Spółka zawiera z klientami umowy o świadczenie telekomunikacyjnych usług powszechnych, których integralną częścią jest regulamin świadczenia telekomunikacyjnych usług powszechnych przez TP S.A. oraz cennik świadczenia telekomunikacyjnych usług powszechnych przez TP S.A.

Do zestawu usług telekomunikacyjnych, stanowiącego usługę powszechną, zalicza się, zgodnie z art. 81 ust. 1 prawa telekomunikacyjnego:

- 1) przyłączenie pojedynczego zakończenia sieci w głównej lokalizacji abonenta z wyłączeniem sieci cyfrowej z integracją usług (ISDN),
- 2) utrzymanie łącza abonenckiego z zakończeniem sieci, w gotowości do świadczenia usług telekomunikacyjnych,
- 3) połączenia telefoniczne krajowe i międzynarodowe, w tym do sieci ruchomych, obejmujące także zapewnienie transmisji dla faksu oraz transmisji danych, w tym połączenia do sieci internet,
- 4) udzielanie informacji o numerach telefonicznych oraz udostępnianie spisów abonentów,
- 5) świadczenie udogodnień dla osób niepełnosprawnych,
- 6) świadczenie usług telefonicznych za pomocą aparatów publicznych.

Usługa powszechna powinna być dostępna dla wszystkich użytkowników końcowych z zachowaniem wymaganej jakości i po przystępnej cenie.

Mając na uwadze powyższe, jednym z elementów usługi powszechnej jest zestawianie przez TP S.A. połączeń do sieci internet na krajowe numery dostępne przydzielone TP S.A. przez Prezesa UKE oraz – w dalszej kolejności – na inne numery, w tym także międzynarodowe, wskazane przez abonenta (zgodnie z umową zawartą w drodze czynności dorozumianych, przez wybranie przez abonenta numeru dostępowego, na podstawie przepisu art. 56 ust. 5 prawa telekomunikacyjnego).

Zasady świadczenia usługi powszechnej określone zostały postanowieniami umowy o świadczenie telekomunikacyjnych usług powszechnych (karty 150 – 167), regulaminu świadczenia telekomunikacyjnych usług powszechnych przez TP S.A. (karty 168 – 179) oraz cennika usług telekomunikacyjnych TP S.A. (karty 45 – 149).

Zgodnie z § 4 regulaminu świadczenia telekomunikacyjnych usług powszechnych, TP S.A. świadczy, między innymi, następujące usługi powszechne: usługi telefoniczne (połączenia lokalne i strefowe, międzystrefowe, międzynarodowe), usługi transmisji danych w paśmie fonicznym za pomocą modemów. Przedmiotowe postanowienie koresponduje z przepisem art. 81 prawa telekomunikacyjnego, określającego katalog usług wchodzących w skład usługi powszechnej. Stawki połączeń do sieci internet na krajowe numery dostępne użytkowane przez Spółkę oraz na numerację międzynarodową wykorzystywaną przez zagranicznych dostawców treści zostały określone w cenniku usług telekomunikacyjnych TP S.A.

Połączenia do sieci internet są zatem jednym z kilku rodzajów połączeń telefonicznych, które TP S.A. ma obowiązek zestawiać swoim abonentom w ramach obowiązku świadczenia usługi połączeń telefonicznych krajowych i międzynarodowych.

Cennik usług telekomunikacyjnych TP S.A. określa stawki za zestawienie poszczególnych rodzajów połączeń, w tym połączeń do sieci internet na wskazane przez TP S.A. aktywne krajowe numery dostępowe oraz połączeń z numerami międzynarodowymi. Ponadto, cennik określa stawki za połączenia z usługami o podwyższonej opłacie świadczonymi przez TP S.A. na numerach krajowych.

Jeśli w sieci telefonicznej generowane jest połączenie z abonenckiego urządzenia końcowego o charakterze międzynarodowym, to klient jest obciążany ceną detaliczną za połączenie międzynarodowe.



### Zestawianie połączeń do sieci Internet na numerach międzynarodowych

Abonent Spółki korzystający z oferowanego przez TP S.A. dostępu do sieci internet za pośrednictwem krajowego numeru dostępowego przydzielonego Spółce przez Prezesa UKE, przy pomocy modemu żąda zestawienia połączenia z siecią internet. Z chwilą zestawienia połączenia jest pobierana od niego opłata za wykonane połączenie telefoniczne. W przypadku korzystania przez abonenta z usług o podwyższonej opłacie oferowanej przez zagranicznych dostawców w internecie, abonent zrywa połączenie zestawione z krajowym numerem dostępowym do sieci internet i żąda zestawienia połączenia na określony numer międzynarodowy. Żądanie takie jest zgłaszane przez modem abonenta, który chce skorzystać z usługi zagranicznego dostawcy, gdzie usługa o podwyższonej opłacie powinna być świadczona na numeracji krajowej danego dostawcy zgodnej z wewnętrznymi regulacjami danego kraju. Podobnie, abonent TP S.A. może skorzystać z oferty głosowej usługi o podwyższonej opłacie zagranicznego dostawcy poprzez bezpośredni wybór z telefonu zagranicznego numeru dostępu do takiej usługi. Centrala TP S.A. w obu przypadkach rejestruje połączenie międzynarodowe o stawce opłaty określonej w cenniku usług telekomunikacyjnych TP S.A.

Spółka rozlicza się z operatorami zagranicznymi za terminowane połączenia telefoniczne w sieciach według uzgodnionych stawek. Stawki różnią się w zależności od rodzaju sieci (stacjonarna lub komórkowa), w której kończy się połączenie oraz okresu taryfikacyjnego uzgodnionego z operatorem. Nie ma natomiast uzgodnionych odrębnych stawek za połączenia telefoniczne za usługi o podwyższonej opłacie, gdyż stawki te są tożsame ze stawkami jak za połączenia telefoniczne.

### Funkcjonowanie programów typu dialer

Dialer jest to program użytkowy w postaci pliku, zapisywanego na dysku twardym użytkownika, na jego życzenie. Zadaniem dialera jest wybieranie numeru dostępowego do treści udostępnianych przez usługodawców audiotekstowych w internecie.

Poprawnie funkcjonujący dialer nie powinien zmieniać żadnych ustawień w konfiguracji systemu i programach komputera. Powinien również posiadać graficzne widoczne okno programu oraz przycisk na pasku zadań widoczny w czasie, gdy jest on uruchomiony.

### Reklamacje abonentów dotyczące połączeń telefonicznych z numerami międzynarodowymi

Pod względem technicznym nie ma możliwości identyfikacji w sieci rodzaju połączenia np. czy trwające połączenie jest połączeniem głosowym, czy transmisją danych. Połączenia do internetu poprzez zagranicznych dostawców usług są „widziane” przez TP S.A. jako zwykłe połączenia głosowe. Informacja o tym, że połączenie jest komutowanym dostępem do internetu nie jest możliwa do uzyskania, ani z pomiarów centralowych ani z pomiarów sygnalizacji. Nie jest więc możliwe techniczne wyróżnianie połączeń z użyciem dialerów międzynarodowych.

Ilość reklamacji abonenckich w 2004 r. dotycząca wszystkich połączeń międzynarodowych kształtował się następująco: I – [...], II – [...], III – [...], IV – [...], V – [...], VI – [...], VII – [...], VIII – [...], IX – [...], X – [...], XI – [...], XII – [...].

Z uwagi na powtarzające się reklamacje abonentów dotyczące określonych kierunków, co do których istniało podejrzenie, iż nie są to połączenia głosowe, a raczej połączenia

realizowane przez internet, pod koniec 2004 r. Telekomunikacja Polska S.A. zaczęła dodatkowo prowadzić zestawienia takich reklamacji. Poniższe liczby wskazują na reklamacje kwalifikowane przez doradców Błękitnej Linii jako dotyczące wadliwe funkcjonujących dialerów międzynarodowych: XI.2004 – [...], XII.2004 – [...], I.2005 – [...], II.2005 – [...], III.2005 – [...].

W okresie lipiec – wrzesień 2005 r., statystyka najczęściej reklamowanych przez abonentów TP S.A. kierunków połączeń międzynarodowych prezentowała się w następujący sposób:

kierunek	liczba reklamacji
Wallis	[...]
Wyspy Świętego Tomasza	[...]
<i>Austria</i>	[...]
Niue	[...]
Nauru	[...]
Republika Środkowej Afryki	[...]
<i>Holandia</i>	[...]
Tuvalu	[...]
Tokelau	[...]
<i>Niemcy</i>	[...]
Diego Garcia	[...]
Somalia	[...]
Nowa Zelandia	[...]
Kiribati	[...]
<i>Łotwa</i>	[...]
<i>Wielka Brytania</i>	[...]
<i>Szwajcaria</i>	[...]
<i>Lichtenstein</i>	[...]

\* kursywą zaznaczono kraje europejskie

Z informacji przedstawionych przez Spółkę wynikało, że ilość reklamacji abonenckich dotycząca wszystkich połączeń międzynarodowych kształtowała się w roku 2004 na średnim poziomie ~ [...] reklamacji miesięcznie, przy minimalnej liczbie [...] reklamacji w miesiącu [...], maksymalnej – [...] reklamacji w miesiącu [...]. Pewna część powyższych reklamacji dotyczyć mogła nieprawidłowego funkcjonowania programów typu dialer oferowanych przez zagranicznych dostawców usług, a w konsekwencji zestawiania połączeń na numeracji międzynarodowej bez wiedzy i zgody konsumentów. Zestawienie reklamacji dotyczących funkcjonowania dialerów międzynarodowych zaczęło być prowadzone przez Spółkę dopiero od [...] r. (kwalifikacja dokonywana przez doradców błękitnej linii). Liczba tych reklamacji w okresie od listopada 2004 r. do marca 2005 r. kształtowała się na średnim poziomie ~[...] reklamacji miesięcznie, wykazując tendencję [...].

#### Monitoring dialerów międzynarodowych

TP S.A nie monitoruje połączeń o podwyższonej opłacie z zagranicznymi usługodawcami ani nie prowadzi monitoringu dialerów międzynarodowych, ponieważ Spółka

jedynie przenosi ruch pochodzący spoza granic Polski i za ten ruch rozlicza się z telekomunikacyjnym operatorem z zagranicy.

Dialery zagraniczne są stosowane przez podmioty, z którymi TP S.A. nie ma podpisanych jakichkolwiek umów, ani też nie łączy ją z nimi żadne stosunki handlowe.

TP S.A. często nie posiada łączy bezpośrednich z krajami do których generowany jest ruch w wyniku działania dialerów, a ruch wysyłany jest tranzytem nietradycyjnym poprzez sieć operatora oferującego w danym momencie najbardziej konkurencyjną stawkę. W związku z tym, operator tranzytujący nie ponosi odpowiedzialności za skutki działań podmiotów prowadzących nielegalną działalność z wykorzystaniem dialerów. Na tych samych zasadach, TP S.A., świadcząc innym operatorom usługę tranzytu ruchu nie ponosi odpowiedzialności za nielegalne działania podmiotów trzecich w krajach trzecich, na które nie ma żadnego wpływu. Ponadto, TP S.A. nie ma możliwości technicznych wykrywania zjawiska on-line.

Dodatkową komplikację stanowi fakt, że zagranicznych usług o podwyższonej płatności nie wyróżnia żaden charakterystyczny prefiks. Mogą być one umieszczone pod dowolnymi numerami abonenckimi za granicą Polski. Monitoring dialerów wiązałby się z koniecznością monitorowania całej zawartości treści w internecie.

#### Działania TP S.A. w związku z dysfunkcjonalnością dialerów międzynarodowych

W I kwartale 2003 r. został wysłany list Dyrektora Pionu Multimediów do użytkowników pakietów internetowych TP S.A. na ich skrzynki e-mailowe z informacją ostrzegającą przed funkcjonowaniem dialerów (karta nr 36).

TP S.A. proponuje jako zabezpieczenie przed dialerami program Konektor, sprawdzający obecność dialerów przy korzystaniu z komputera i sieci internet. Działa on na zasadzie „białej listy”, tzn. pyta o zgodę na połączenie z każdym numerem, który nie znajduje się na jego liście. Abonent jeśli nie chce połączyć się z „obcym” numerem, nie akceptuje takiego połączenia, czym zabezpiecza się przed dopisaniem go do listy dopuszczonych połączeń.

W ramach działań edukacyjnych i zwiększających świadomość użytkowników internetu, program Konektor był dystrybuowany na płytach CD dodawanych do magazynów komputerowych. Ponadto, w punktach sprzedaży TP S.A. dostępna była płyta CD „Elementarz internauty” zawierająca podstawowe informacje o internecie i użyteczne programy, w tym Konektor. Program Konektor jest dostępny nieodpłatnie od sierpnia 2003 r. na stronie TP S.A. i na bieżąco doskonalony. Każdy użytkownik Internetu może ten program pobrać bezpośrednio ze strony TP S.A.

Dla zabezpieczenia klientów przed wzrostem opłat wynikających z niepożądanych połączeń, Spółka uruchomiła od lutego 2004 r. „akcję wczesnego ostrzegania” obejmującą monitoring wzrostu połączeń generowanych ze stacji abonenckich oraz informowanie klientów o tych faktach. Monitoring Spółki obejmuje połączenia 0700, 0300, komórkowe i międzynarodowe. W przypadku identyfikacji wzrostu połączeń, których powodem może być również dialer, klient jest informowany o potencjalnym wzroście wartości przyszłej faktury i proponowane jest założenie blokady, która zabezpieczy go w przyszłości przed taką sytuacją. W przypadku trzykrotnej próby kontaktu z klientem zakończonej niepowodzeniem blokada połączeń budzących wątpliwości jest zakładana przez TP S.A.

W październiku 2004 r. i w marcu 2005 r. do wszystkich klientów TP S.A. zostały wysłane ulotki informujące o programach zabezpieczających korzystanie z internetu i o blokadach: „*Uwaga! Telekomunikacja Polska przypomina o możliwości zabezpieczenia się przed niepożądanymi kosztami połączeń z Internetem. Skontaktuj się z błękitną linią TP S.A. 9393 i zamów blokadę połączeń na numery 0-70x oraz międzynarodowe. Zapraszamy na stronę [www.tp.pl](http://www.tp.pl), gdzie znajdziesz informację o programach antydialerowych.*” (karty nr 185 i 186).

Od marca 2005 r. TP S.A. oferuje abonentom odpłatną usługę „e-bezpieczeństwo”, która zapewnia ochronę komputerów przed wirusami, hakerami, programami szpiegującymi i spamem. Pakiety w usłudze są na bieżąco aktualizowane i nie wymagają corocznego wykupywania licencji. Z usługi można korzystać bezpośrednio po jej aktywacji. Istnieje także możliwość darmowego przetestowania usługi.

W odpowiedziach na składane przez abonentów reklamacje, Spółka zamieszcza informacje o zagrożeniu dialerami i możliwości skorzystania z programu Konektor. TP S.A. informuje również o możliwości zamawiania blokady na wybrane połączenia.

Na swoich stronach internetowych Spółka zamieściła zakładkę „bezpieczni w sieci”, w której omawiana jest problematyka dialerów oraz przedstawione są wskazówki dla użytkowników internetu, w tym sposoby zabezpieczeń (kart nr 180 – 184).

Spółka informuje również o niebezpieczeństwie związanym z dialerami podczas spotkań z mediami oraz rzecznikami konsumentów.

Spółka oferuje również usługę limitowania połączeń, w której klient określa maksymalną ilość jednostek, na którą mogą być realizowane, w danym okresie rozliczeniowym, połączenia wychodzące.

### ***Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów zważył, co następuje:***

#### **Ad I.**

Zasady świadczenia usług telekomunikacyjnych, w tym usługi powszechnej, użytkownikom końcowym regulują przepisy prawa telekomunikacyjnego.

Zgodnie z przepisem art. 56 ust. 1 prawa telekomunikacyjnego, świadczenie usług telekomunikacyjnych odbywa się na podstawie umowy o świadczenie usług telekomunikacyjnych. Artykuł 56 ust. 3 prawa telekomunikacyjnego wskazuje na obligatoryjne elementy takiej umowy, w szczególności: nazwę, adres i siedzibę dostawcy usług; świadczone usługi, dane o ich jakości, w tym o czasie oczekiwania na przyłączenie do sieci lub terminie rozpoczęcia świadczenia usług telekomunikacyjnych; zakres obsługi serwisowej; dane szczegółowe dotyczące cen, w tym pakietów cenowych oraz sposoby uzyskania informacji o aktualnym cenniku; czas trwania umowy oraz warunki przedłużenia i rozwiązania umowy; wysokość kar umownych w przypadku niewykonania lub nienależytego wykonania usługi telekomunikacyjnej; tryb postępowania reklamacyjnego; informację o możliwości rozwiązania sporu w drodze mediacji lub poddania go pod rozstrzygnięcie sądu polubownego. Umowy o świadczenie publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych zawierane są w formie pisemnej, z wyjątkiem umów zawieranych poprzez dokonanie czynności faktycznych obejmujących w szczególności wybranie numeru dostępu do sieci dostawcy usług (art. 56 ust. 2 i 5 prawa telekomunikacyjnego).

Prawo telekomunikacyjne zobowiązuje ponadto dostawców publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych do określenia zakresu i warunków wykonywania usług telekomunikacyjnych w regulaminie świadczenia usług telekomunikacyjnych. Regulamin świadczenia usług dostawcy publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych powinien, zgodnie z przepisem art. 60 prawa telekomunikacyjnego, określać w szczególności: nazwę, adres i siedzibę dostawcy usług; zakres świadczonych publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych ze wskazaniem elementów składających się na opłatę abonamentową; zasady wypłaty kar umownych; zakres obsługi serwisowej; standardowe warunki umowy, w tym wskazanie minimalnego czasu trwania umowy, jeżeli taki został określony; tryb postępowania reklamacyjnego.

Dodatkowe obowiązki prawo telekomunikacyjne nakłada na dostawców usług o podwyższonej opłacie, którzy obowiązani są podawać wraz z numerem usługi o podwyższonej opłacie podawanym do publicznej wiadomości cenę za jednostkę rozliczeniową połączenia ze wskazaniem ceny netto i brutto (art. 64 ust. 1 prawa telekomunikacyjnego).

W postępowaniu w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów Prezes Urzędu zakwestionował nieuregulowanie przez Spółkę stosunku umownego z konsumentami w zakresie zapewniania przez Spółkę dostępu do usług audiotekstowych oferowanych przez zagranicznych dostawców treści na numerach międzynarodowych.

Na podstawie dokonanych ustaleń faktycznych, Prezes Urzędu uznał, że w niniejszej sytuacji zachodzą przesłanki uzasadniające stwierdzenie bezprzedmiotowości postępowania administracyjnego we wskazanym zakresie, a w związku z tym konieczność wydania decyzji o umorzeniu postępowania zgodnie z art. 105 § 1 kpa, w związku z art. 80 uokik. Okoliczność wskazującą na bezprzedmiotowość, jakim dotknięte jest postępowanie w tym zakresie, stanowi fakt, iż Spółka nie świadczy swoim abonentom lub użytkownikom końcowym usługi dostępu do usług o podwyższonej opłacie świadczonych na numeracji międzynarodowej, za pośrednictwem internetu.

Zgodnie z art. 105 § 1 kpa, gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe organ administracji wydaje decyzję o umorzeniu postępowania. Umorzenie postępowania na tej podstawie jest obligatoryjne, co oznacza, iż ustalenie przesłanki bezprzedmiotowości postępowania stwarza obowiązek zakończenia postępowania w danej instancji przez jego umorzenie, ponieważ brak jest podstaw do rozstrzygnięcia sprawy co do jej istoty. Dalsze prowadzenie postępowania w takim przypadku stanowiłoby o jego wadliwości, mającej istotny wpływ na wynik sprawy. Podkreślić przy tym należy, iż przesłanka umorzenia postępowania może istnieć jeszcze przed wszczęciem postępowania, co zostanie ujawnione w toczącym się postępowaniu, a może ona powstać także w czasie trwania postępowania, a więc w sprawie już zawisłej przed organami administracyjnymi. Przesłanką umorzenia postępowania jest brak któregośkolwiek z elementów w odniesieniu co do strony podmiotowej jak i przedmiotowej postępowania. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 kwietnia 2003 r. (sygn. akt III SA 2225/01) bezprzedmiotowość postępowania administracyjnego oznacza, że brak jest któregoś z elementów materialnego stosunku prawnego, a w związku z tym nie można wydać decyzji załatwiającej sprawę przez rozstrzygnięcie jej co do istoty. Jest to orzeczenie formalne, kończące postępowanie bez jego merytorycznego rozstrzygnięcia.

Klasyczna postać bezprzedmiotowości postępowania ujawnia się wtedy, gdy przedmiot rozstrzygnięcia w sprawie nie istnieje. Niniejsze postępowanie wykazało, iż Spółka nie świadczy swoim abonentom lub użytkownikom końcowym usługi dostępu do usług o podwyższonej opłacie świadczonych na numeracji międzynarodowej. Usługi te są świadczone przez zagranicznych dostawców, z którymi TP S.A. nie wiążą żadne stosunki umowne.

W tym miejscu należy wskazać, iż prawo telekomunikacyjne wyraźnie rozdziela grupy usług:

- 1) świadczenie usług telekomunikacyjnych (wykonywanie usług za pomocą własnej sieci, z wykorzystaniem sieci innego operatora lub sprzedaż we własnym imieniu i na własny rachunek usługi telekomunikacyjnej wykonywanej przez innego dostawcę usług)
- 2) dostarczanie sieci telekomunikacyjnej (przygotowanie sieci telekomunikacyjnej w sposób umożliwiający świadczenie w niej usług, jej eksploatację lub umożliwianie dostępu telekomunikacyjnego)
- 3) dostarczanie udogodnień towarzyszących.

Rozróżnienie to dotyczy zarówno sfery definicji (art. 2 prawa telekomunikacyjnego) jak również praw i obowiązków.

Stosownie do treści art. 26 i n. prawa telekomunikacyjnego, operator publicznej sieci telekomunikacyjnej, którym w przedmiotowej sprawie jest Spółka, obowiązany jest udzielić dostępu telekomunikacyjnego innym przedsiębiorcom telekomunikacyjnym. Obowiązek ten dotyczy wszystkich przedsiębiorców telekomunikacyjnych zdefiniowanych w art. 2 pkt 27 prawa telekomunikacyjnego, a więc także dostawców wszelkiego rodzaju usług związanych z usługą telekomunikacyjną (m.in. usług audiotekstowych).

W świetle uregulowań prawa telekomunikacyjnego, należy uznać, że relacja istniejąca pomiędzy abonentem a Spółką obejmuje ze swojej istoty, nie tylko usługi polegające na realizacji połączeń wewnątrz sieciowych, ale także czynności umożliwiające pozyskanie usługi telekomunikacyjnej od innych przedsiębiorców telekomunikacyjnych realizowanych w ramach dostępu do tej sieci (np. połączeń realizowanych w sieciach innych operatorów, wszelkich udogodnień towarzyszących zarówno w sieci własnej jak i innych operatorów itd.). Wynika to z otwartego charakteru sieci publicznych i swobodnego dostępu do niej przez innych przedsiębiorców.

Podkreślić należy, że w przypadku, gdy usługę o podwyższonej opłacie świadczy inny podmiot niż operator sieci publicznej (TP S.A.), to następuje to w ramach stosunku prawnego pomiędzy abonentem a dostawcą usługi. Operator jest w takim przypadku pośrednikiem, wykonującym czynności zlecone przez abonenta. Czynności te obejmują zarówno działania o charakterze technicznym, związanym z realizacją niezbędnego połączenia jak i inne, których wykonanie jest warunkiem pozyskania usługi (np. dokonanie rozliczeń itp.).

Spółka świadczy swoim klientom usługę powszechną, której elementem jest oferta zestawiania połączeń do sieci internet na krajowe numery dostępne przydzielone TP S.A. przez Prezesa UKE oraz na numery międzynarodowe zagranicznych dostawców zgodnie z umową zawartą w drodze czynności dorozumianych, przez wybranie przez abonenta numeru dostępowego, na podstawie przepisu art. 56 ust. 5 prawa telekomunikacyjnego.

Zasady świadczenia usługi powszechnej określone zostały postanowieniami umowy o świadczenie telekomunikacyjnych usług powszechnych, regulaminu świadczenia

telekomunikacyjnych usług powszechnych przez TP S.A. oraz cennika usług telekomunikacyjnych TP S.A.

Zgodnie z § 4 regulaminu świadczenia telekomunikacyjnych usług powszechnych, TP S.A. świadczy, między innymi, następujące usługi powszechne: usługi telefoniczne (połączenia lokalne i strefowe, międzystrefowe, międzynarodowe), usługi transmisji danych w paśmie fonicznym za pomocą modemów. Przedmiotowe postanowienie koresponduje z przepisem art. 81 prawa telekomunikacyjnego, określającego katalog usług wchodzących w skład usługi powszechnej. Stawki połączeń do sieci internet na krajowe numery dostępne użytkownikom przez Spółkę oraz na numerację międzynarodową wykorzystywaną przez zagranicznych dostawców treści zostały określone w cenniku usług telekomunikacyjnych TP S.A.

Połączenia do sieci internet są zatem jednym z kilku rodzajów połączeń telefonicznych, które TP S.A. ma obowiązek zestawiać swoim abonentom w ramach obowiązku świadczenia usługi połączeń telefonicznych krajowych i międzynarodowych.

W sytuacji, gdy w toku postępowania prowadzonego przed Prezesem Urzędu nie ustalono, iż określone działanie ma miejsce, organ administracji nie może wydać decyzji przewidzianej w art. 23c – f uokik. Ustalony stan faktyczny stanowił przeciwwskazanie prawne do prowadzenia postępowania, a w konsekwencji, uniemożliwił wydanie decyzji rozstrzygającej co do istoty.

Ad II.

W postępowaniu w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów Prezes Urzędu zakwestionował niedopełnienie przez Spółkę obowiązku udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji poprzez brak informacji ze strony Telekomunikacji Polskiej S.A. o istniejących zagrożeniach związanych z zestawianiem połączeń do sieci Internet na numeracji międzynarodowej bez wiedzy i zgody konsumentów w wyniku nieprawidłowego funkcjonowania programów typu dialer oferowanych przez zagranicznych dostawców treści.

Na podstawie dokonanych ustaleń faktycznych, Prezes Urzędu uznał, że w niniejszej sytuacji zachodzą przesłanki uzasadniające stwierdzenie bezprzedmiotowości postępowania administracyjnego we wskazanym zakresie, a w związku z tym konieczność wydania decyzji o umorzeniu postępowania zgodnie z art. 105 § 1 kpa, w związku z art. 80 uokik. Okoliczność wskazującą na bezprzedmiotowość, jakim dotknięte jest postępowanie w tym zakresie, stanowi fakt, iż Spółka dopełniała względem swoich abonentów obowiązków informacyjnych dotyczących funkcjonowania dialerów zestawiających połączenia do sieci internet na numeracji międzynarodowej, jak również podjęła inne działania mające na celu zapewnienie konsumentom bezpiecznego korzystania z usług internetowych. Wskazane działania zostały podjęte i przeprowadzone przez Spółkę przed datą wszczęcia przedmiotowego postępowania, tj. przed datą 18 kwietnia 2005 r.

Klasyczna postać bezprzedmiotowości postępowania ujawnia się wtedy, gdy przedmiot rozstrzygnięcia w sprawie nie istnieje. Niniejsze postępowanie wykazało, iż Spółka dopełniła obowiązków informacyjnych w zakresie ostrzeżenia swoich abonentów przed nieprawidłowym funkcjonowaniem dialerów.

W I kwartale 2003 r. został wysłany list Dyrektora Pionu Multimediów do użytkowników pakietów internetowych TP S.A. na ich skrzynki e-mailowe z informacją

ostrzegającą przed funkcjonowaniem dialerów. W październiku 2004 r. i w marcu 2005 r. do wszystkich klientów TP S.A. zostały wysłane ulotki informujące o programach zabezpieczających korzystanie z internetu i o blokadach.

Na stronach internetowych Spółki (do których odsyłały wskazane powyżej ostrzeżenia skierowane do użytkowników internetu), TP S.A. zamieściła zakładkę „bezpieczni w sieci” w której omawiana jest problematyka dialerów oraz przedstawione są wskazówki dla użytkowników Internetu, w tym sposoby ochrony/zabezpieczeń.

Ponadto, Spółka oferuje bezpłatnie program Konektor TP zabezpieczający przed działalnością dialerów oraz prowadzi akcję wczesnego ostrzegania obejmującą monitoring wzrostu połączeń generowanych ze stacji abonenckich (połączenia 0700, 0300, komórkowe i międzynarodowe). W przypadku identyfikacji wzrostu połączeń, których powodem może być również dialer, klient jest informowany o potencjalnym wzroście wartości przyszłej faktury i proponowane jest założenie blokady, która zabezpieczy go w przyszłości przed taką sytuacją.

W ocenie Prezesa Urzędu podjęte przez Spółkę działania dawały szansę dotarcia do informacji o zagrożeniach powodowanych przez dysfunkcjonalne dialery (zarówno krajowe, jak i międzynarodowe) wszystkim abonentom TP S.A. – użytkownikom internetu, którzy wykazali choć podstawowe zainteresowanie problematyką bezpiecznego korzystania z zasobów internetowych. Należy również podkreślić łatwość dostępu do przedmiotowych informacji (strony internetowe), wielość kanałów informacyjnych zaangażowanych w przekazywanie konsumentom omawianych ostrzeżeń (strony internetowe, akcje telefoniczne, pisemne odpowiedzi na reklamacje) oraz opracowanie przez Spółkę specjalnego programu Konektor, służącego ochronie konsumentów przez zagrożeniami spowodowanymi wadliwie funkcjonującymi dialerami przy brak ponoszenia przez nich jakichkolwiek kosztów finansowych.

W sytuacji, gdy w toku postępowania prowadzonego przed Prezesem Urzędu nie ustalono, iż określone działanie ma miejsce, organ administracji nie może wydać decyzji przewidzianej w art. 23c – f uokik. Ustalony stan faktyczny stanowił przeciwwskazanie prawne do prowadzenia postępowania, a w konsekwencji, uniemożliwił wydanie decyzji rozstrzygającej co do istoty.

Ad III.

W postępowaniu w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów Prezes Urzędu zakwestionował brak zapewnienia przez Spółkę stosownych zabezpieczeń (wprowadzenia czasowej blokady wybranych kierunków połączeń międzynarodowych w ruchu automatycznym przy pozostawieniu możliwości półautomatycznych połączeń międzynarodowych w tychże kierunkach) przed zestawianiem połączeń na numerach międzynarodowych bez wiedzy i zgody konsumentów w wyniku nieprawidłowego funkcjonowania programów typu dialer oferowanych przez zagranicznych dostawców usług audiotekstowych.

Zgodnie z art. 23a ust. 1 uokik, przez praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów rozumie się godzące w nie bezprawne działanie przedsiębiorcy. Naruszenie zbiorowych interesów konsumentów wymaga zatem spełnienia dwóch przesłanek:

- a. bezprawności działania



b. naruszenia zbiorowego interesu konsumentów.

Zgodnie z art. 23d uokik, jeżeli nie zachodzą okoliczności określone w art. 23a uokik, Prezes Urzędu wydaje decyzję, w której stwierdza, że dana praktyka nie narusza zbiorowych interesów konsumentów. Do wydania przez Prezesa Urzędu decyzji na podstawie przepisu art. 23d uokik konieczne jest zatem stwierdzenie, iż dana praktyka przedsiębiorcy nie spełnia przesłanki bezprawności działania i/lub przesłanki naruszenia zbiorowych interesów konsumentów (którego nie stanowi suma indywidualnych interesów konsumentów).

a)

Bezprawność jest cechą działania, która polega na jego sprzeczności z normami prawa.

W ocenie Prezesa Urzędu, zaniechaniu dokonania przez Spółkę opisanych powyżej blokad, nie można przypisać cechy bezprawności, zarówno z punktu widzenia ogólnych przepisów o wykonywaniu działalności gospodarczej z poszanowaniem dla dobrych obyczajów i słuszych interesów konsumentów, jak również przepisów prawa telekomunikacyjnego.

Przepisy prawa telekomunikacyjnego dotyczące możliwości blokowania określonych rodzajów połączeń wyrażają uprawnienie abonenta i odpowiadający mu obowiązek przedsiębiorcy telekomunikacyjnego zapewnienia realizacji tego uprawnienia. Nie mogą zatem stanowić podstawy do blokowania przez Spółkę określonych rodzajów połączeń wychodzących bez żądania zgłoszonego przez abonenta. Zasada ta dotyczy również połączeń dial-up realizowanych za pomocą modemu wąskopasmowego.

Jednocześnie, prawo telekomunikacyjne przewiduje uprawnienie przedsiębiorcy telekomunikacyjnego świadczącego usługę powszechną do ograniczenia, zmiany lub przerwania świadczenia usługi powszechnej w precyzyjnie określonych sytuacjach wymienionych w art. 101 prawa telekomunikacyjnego, tzn. gdy zachodzą uzasadnione okoliczności uniemożliwiające spełnienie wymagań dotyczących:

- 1) zachowania ciągłości świadczenia usług telekomunikacyjnych w przypadku awarii sieci telekomunikacyjnej lub w sytuacjach szczególnego zagrożenia,
- 2) zachowania ochrony integralności sieci,
- 3) interoperacyjności usług,
- 4) zachowania tajemnicy telekomunikacyjnej lub ochrony danych w sieci, spełniania wymagań dotyczących kompatybilności elektromagnetycznej.

W takim przypadku przedsiębiorca telekomunikacyjny świadczący usługę powszechną zobowiązany jest do poinformowania Prezesa UKE o przyczynach, czasie trwania lub przewidywanym terminie, w którym świadczenie usługi powszechnej będzie przerwane, ograniczone lub zostaną zmienione warunki świadczenia tej usługi.

W związku z powyższym, należy stwierdzić, że – o ile nie zachodzą okoliczności określone w art. 101 prawa telekomunikacyjnego – w świetle postanowień prawa telekomunikacyjnego Spółka nie jest uprawniona do samodzielnego blokowania swoim abonentom możliwości realizowania międzynarodowych połączeń dial-up realizowanych za pomocą modemu.

Mając na uwadze zasady ograniczania świadczenia usługi powszechnej, określone w prawie telekomunikacyjnym, jak również techniczne warunki świadczenia usług audiotekstowych na numeracji międzynarodowej (zagraniczne usługi o podwyższonej

płatności nie są wyróżniane żadnym charakterystycznym prefiksem i mogą być one umieszczone pod dowolnymi numerami abonenckimi za granicą Polski; usługi te oferowane są na bazie numeracji prawie każdego kraju, nie tylko krajów „egzotycznych”; usługi te cechuje duża przenoszalność w ramach numeracji), za nieuzasadniony należy uznać postawiony Spółce zarzut wykonywania działalności gospodarczej bez poszanowania dla dobrych obyczajów i słuszych interesów konsumentów, o których mowa w art. 17 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, poprzez zaniechanie wprowadzenia przez Spółkę czasowej blokady wybranych kierunków połączeń międzynarodowych w ruchu automatycznym przy pozostawieniu możliwości półautomatycznych połączeń międzynarodowych w tychże kierunkach w celu ochrony przed zestawianiem połączeń na numerach międzynarodowych bez wiedzy i zgody konsumentów w wyniku nieprawidłowego funkcjonowania programów typu dialer oferowanych przez zagranicznych dostawców usług audiotekstowych.

Wykonując umowę o świadczenie telekomunikacyjnych usług powszechnych, a zarazem zapewniając możliwość dostępu abonenta do usług świadczonych przez inne podmioty (np. zagranicznych dostawców usług audiotekstowych w internecie) na zasadach operatora sieci telekomunikacyjnej (przygotowanie sieci telekomunikacyjnej w sposób umożliwiający świadczenie w niej usług, jej eksploatację lub umożliwianie dostępu telekomunikacyjnego innym przedsiębiorcom telekomunikacyjnym), Spółka powinna w szczególności działać w interesie abonenta z należytą starannością, uwzględniając zawodowy charakter tej działalności (art. 355 § 2 k.c.). Koreśponduje z tym obowiązek działania z poszanowaniem dla słuszych interesów konsumentów (art. 17 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej). Oznacza to z jednej strony, że Spółka powinna dołożyć takiej należytej staranności przy realizowaniu połączeń, rozliczaniu usług, a w szczególności – w stanowiącej przedmiot postępowania sprawie – podjąć wszelkie dopuszczalne przepisami prawa środki mające na celu ochronę abonentów przed potencjalnymi zagrożeniami związanymi z korzystaniem z określonych rodzajów usług. Zgodnie z ustaleniami dokonanyymi w przedmiotowej sprawie, działania takie zostały przez Spółkę podjęte.

Ocena zachowania strony umowy powinna podlegać kryteriom wynikającym z treści zobowiązania, jego celu społeczno – gospodarczego, zasad współżycia społecznego oraz ustalonych zwyczajów. Odwołanie się do treści art. 354 k.c. następuje wówczas gdy z treści zobowiązania nie wynika w sposób jednoznaczny, jaki ma być sposób jego wykonania lub gdy np. oczekiwania stron są w danych okolicznościach różne i nie zostały uzgodnione w momencie powstania zobowiązania. Przy czym kryteria odwołujące się do celu społeczno – gospodarczego, zasad współżycia społecznego oraz ustalonych zwyczajów nie mają charakteru nadrzędnego w stosunku do powinności wynikających bezpośrednio z treści samego zobowiązania i nie mogą prowadzić do wniosków z nią sprzecznych.<sup>1</sup>

Z uwagi na fakt uregulowania w umowie pomiędzy TP S.A. a abonentem kwestii ograniczania połączeń wychodzących na żądanie abonenta (uprawnienia abonenta w tym zakresie zostały określone w przepisie art. 93 prawa telekomunikacyjnego), jak również kwestii uprawnień przedsiębiorcy do jednostronnego ograniczenia lub przerwania świadczenia usługi powszechnej w sytuacjach określonych w przepisie art. 101 prawa

---

<sup>1</sup> Kodeks cywilny. Komentarz. Redaktor prof. dr hab. Krzysztof Pietrzykowi. Tom I, str. 674; Wydawnictwo C.H. Beck; Warszawa 2002

telekomunikacyjnego, zachowanie TP S.A. winno być oceniane w kontekście treści zobowiązania bez potrzeby odwoływania się do innych kryteriów wskazanych w art. 354 k.c.

Z uwagi na brak spełnienia przesłanki bezprawności, nie jest zasadne wykazywanie przesłanki naruszenia zbiorowych interesów konsumentów.

**Mając na uwadze powyższe, orzeka się jak w sentencji.**

Stosownie do treści art. 78 ust. 1 ustawy w związku z art. 479<sup>28</sup> § 2 k.p.c. – od niniejszej decyzji stronie przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, za pośrednictwem Prezesa Urzędu, w terminie dwóch tygodni od dnia jej doręczenia.

z up. Prezesa  
Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów  
Zastępca Dyrektora  
Departamentu Polityki Konsumentckiej  
Monika Stec

Otrzymuje:

- 1) Pani Zofia Włodarczyk  
Pełnomocnik  
Telekomunikacja Polska S.A.  
ul. Twarda 18  
00-105 Warszawa
- 2) a/a