

**PREZES  
URZĘDU OCHRONY  
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW  
DELEGATURA URZĘDU OCHRONY  
KONKURENCJI i KONSUMENTÓW  
W WARSZAWIE**

RWA-61/01/2003/MS

Warszawa, dn. 6 czerwca 2003 r.

**DECYZJA Nr RWA - 4/2003**

Na podstawie art. 23 c ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. *o ochronie konkurencji i konsumentów* (tekst jedn. Dz. U. z 2003 r. Nr 86, poz. 804) oraz stosownie do art. 28 ust. 6 tej ustawy i § 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2002 r. *w sprawie określenia właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów* (Dz. U. z 2002 r. Nr 18 poz. 172; z 2003 r. Nr 6, poz. 68), po przeprowadzeniu z urzędu postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, uznaje się wprowadzenie przez Przedsiębiorstwo Państwowej Komunikacji Samochodowej w Warszawie płatnej – według specjalnej taryfy telekomunikacyjnej – INFOLINII o rozkładach jazdy Przedsiębiorstwa Państwowej Komunikacji Samochodowej w Warszawie oraz przewoźników, którzy wykonują pasażerskie przewozy autobusowe z obiektów dworcowych eksploatowanych przez ww. Przedsiębiorstwo, przy jednoczesnym braku zapewnienia możliwości uzyskania informacji o ww. rozkładach jazdy pod numerem informacji telefonicznej płatnym jak za zwykle połączenie, **za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów**, o której mowa w art. 23a ust. 2 w związku z art. 23a ust. 1 ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów*, polegającą na naruszaniu obowiązku udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji **i nakazuje się zaniechanie stosowania ww. praktyki.**

**UZASADNIENIE**

Przedsiębiorstwo Państwowej Komunikacji Samochodowej w Warszawie (PPKS; Przedsiębiorstwo), w dniu 20 czerwca 2002 r. uruchomiło płatną infolinię, informującą o rozkładach jazdy komunikacji autobusowej. Fakt ów, wywołał niezadowolenie konsumentów, którzy z powodu zwiększonych niż dotychczas trudności w dodzwonieniu się pod funkcjonujący jako jedyny numer informacyjny (94-33), zmuszeni zostali do korzystania z infolinii dodatkowo płatnej tj. wg stawki 2 zł + VAT.

Działania PPKS stały się powodem wszczęcia postępowania wyjaśniającego w przedmiotowej sprawie.

W toku ww. postępowania, PPKS udzieliło wyjaśnień dotyczących wprowadzenia płatnej infolinii. Przedsiębiorstwo poinformowało, iż realizuje wszystkie nałożone przez przepisy prawa obowiązki w zakresie podawania do publicznej wiadomości rozkładów jazdy. Dodatkowo, jako jedyne Przedsiębiorstwo w kraju udziela także informacji o ogólnokrajowym rozkładzie jazdy. Jako jeden z powodów wprowadzenia płatnej infolinii, PPKS podało wysokie koszty utrzymania dotychczasowej linii informacyjnej.

Biorąc pod uwagę materiały zgromadzone w trakcie postępowania wyjaśniającego, Prezes Urzędu wszczął postępowanie w sprawie uznania, iż wprowadzenie przez Przedsiębiorstwo Państwowej Komunikacji Samochodowej w Warszawie płatnej informacji telefonicznej o rozkładach jazdy przewoźników wykonujących pasażerskie przewozy autobusowe z obiektów dworcowych Przedsiębiorstwa Państwowej Komunikacji Samochodowej w Warszawie, stanowi praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów, o której mowa w art. 23a ust. 2 w zw. z art. 23a ust. 1 ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów*, polegającą na naruszaniu obowiązku udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji.

W odpowiedzi na zawiadomienie Prezesa Urzędu o wszczęciu postępowania administracyjnego, PPKS odrzuciło zarzut stosowania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, podkreślając, iż PPKS ma pełną swobodę co do prowadzenia odpłatnej informacji lub zaniechania jej prowadzenia, a także, iż wprowadzenie płatnej infolinii było jedynym sposobem zapewnienia rzeczywistej możliwości uzyskania telefonicznej informacji o rozkładach jazdy autobusów, bez jednoczesnego naruszania interesów finansowych konsumentów korzystających z usług PPKS. Jednocześnie, Przedsiębiorstwo wniosło o wydanie decyzji stwierdzającej, że wprowadzenie przez Przedsiębiorstwo Państwowej Komunikacji Samochodowej w Warszawie płatnej informacji telefonicznej o rozkładach jazdy przewoźników wykonujących pasażerskie przewozy autobusowe z obiektów dworcowych Przedsiębiorstwa Państwowej Komunikacji Samochodowej w Warszawie, nie narusza zbiorowych interesów konsumentów.

### **W toku postępowania dowodowego Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów ustalił, co następuje.**

Przedsiębiorstwo Państwowej Komunikacji Samochodowej w Warszawie utworzone zostało w dniu 1 lipca 1990 r. na mocy Zarządzenia Nr 132 Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 7 czerwca 1990 r. *w sprawie utworzenia państwowego przedsiębiorstwa pod nazwą Przedsiębiorstwo Państwowej Komunikacji Samochodowej w Warszawie* i działa na podstawie ustawy z dnia 25 września 1981 r. *o przedsiębiorstwach państwowych* (tekst jedn. Dz. U. z 2002 r. Nr 112, poz. 98, z późn. zm.). PPKS jest jednym ze 174 przedsiębiorstw przewozowych powstałych w wyniku podziału przedsiębiorstwa państwowego „Przedsiębiorstwo Państwowa Komunikacja Samochodowa”. PPKS działa na zasadach przedsiębiorstwa użyteczności publicznej (§ 2 statutu PPKS, kwiecień 2002 r.). Przedmiotem działania PPKS jest prowadzenie publicznej komunikacji samochodowej, prowadzenie międzynarodowych przewozów pasażerskich, prowadzenie działalności usługowej w zakresie napraw pojazdów, sprzedaż paliw, materiałów technicznych i części zamiennych, import środków transportowych dla potrzeb własnych, wynajem i wydzierżawianie lokali i powierzchni nieruchomości będących w zasobach przedsiębiorstwa, prowadzenie działalności hotelarskiej, a także prowadzenie innej działalności związanej z rozwojem i funkcjonowaniem działalności w zakresie prowadzenia publicznej komunikacji samochodowej (przedmiot działania PPKS, odpis z Krajowego Rejestru Sądowego).

Rola PPKS sprowadza się nie tylko do jego działalności w zakresie świadczenia usług przewozu osób w publicznej komunikacji samochodowej, ale także do jego aktywności jako

przedsiębiorstwa organizującego świadczenie usług przewozu osób na lokalnym rynku Miasta Stołecznego Warszawy, poprzez fakt, iż zarządza ono dworcami autobusowymi: Warszawa Zachodnia oraz Warszawa Stadion.

Należy także uwzględnić fakt, iż w dobie ograniczeń w zakresie pasażerskich przewozów kolejowych, rośnie znaczenie przewoźników wykonujących przewozy osób pojazdami samochodowymi.

Na mocy ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. *Prawo przewozowe* (Dz. U. z 2000 r., Nr 50, poz. 601 z późn. zm.), „przewoźnik jest obowiązany podać do publicznej wiadomości – w sposób zwyczajowo przyjęty – zakres działania, a w szczególności adresy punktów odprawy i sposób zawierania umowy przewozu” (art. 2 ust. 1 ww. ustawy), zaś art. 2 ust. 2 stanowi, iż „przewoźnik osób w regularnej komunikacji publicznej jest obowiązany w szczególności podać do wiadomości publicznej rozkład jazdy środków transportowych.” Zatem, stosownie do powołanej normy prawnej, na PPKS ciąży obowiązek podawania do publicznej wiadomości rozkładu jazdy środków transportowych w sposób zwyczajowy.

Do dnia 20 czerwca 2002 r., kiedy to – na mocy zawartej ze spółką Media Net Interactive Sp. z o.o. w Warszawie (MNI) umowy Przedsiębiorstwo zaczęło informować o rozkładach jazdy autobusów przy pomocy płatnej infolinii (umowa z dnia 30 kwietnia 2002 r.) – PPKS realizowało ustawowy obowiązek podawania do publicznej wiadomości rozkładu jazdy w formie ogłoszeń wywieszonych w punktach odprawy osób i rzeczy oraz w punktach sprzedaży biletów, a także poprzez udzielanie informacji telefonicznej pod numerem 94-33 (opłata za połączenie wg cennika połączeń lokalnych), informację ustną, jak również informacje umieszczone na stronach internetowych ([www.pkspolonus.pl](http://www.pkspolonus.pl); [www.pks.warszawa.pl](http://www.pks.warszawa.pl)), przy czym ostatni ze wskazanych sposobów jest formą stosunkowo nową i należy przypuszczać, iż nie jest wykorzystywany przez liczną grupę osób korzystających z usług PPKS.

Możliwość uzyskania informacji o rozkładach jazdy autobusów za pośrednictwem informacji telefonicznej, za którą konsument ponosi opłatę jak za zwykłe połączenie, jest praktyką faktyczną, utrzymującą się w środowisku przewoźników wywodzących się z byłego PPKS. W świadomości konsumentów, istnieje głęboko zakorzenione przeświadczenie, iż taka telefoniczna informacja nie wymaga ponoszenia przez nich kosztów większych niż zwyczajowo przyjęte. Dowodem na taki stan rzeczy są powszechnie dostępne numery informacji telefonicznej przedsiębiorstw wywodzących się z byłego PPKS. Przykładowo, wiadomości o numerach informacji takich przewoźników dostępne są w Biurze Numerów TP S.A., w podręcznych informatorach, np. Panoramach Firm, czy Polskich Książkach Telefonicznych, a także na informacyjnych portalach internetowych (por. przykładowe wydruki stron internetowych przedsiębiorstw przewozowych z numerami telefonów, pod którymi udzielana jest informacja o rozkładach jazdy).

Należność za połączenie z tymi numerami jest taka sama jak za połączenie lokalne. Zdaniem PPKS natomiast, nie może być mowy o istnieniu zwyczaju telefonicznego informowania o rozkładach jazdy pod numerem płatnym jak za zwykłe połączenie, ze względu na fakt, iż ów zwyczaj nie dotyczy większej liczby podmiotów, aby można było uznać go za obowiązujący. W trakcie postępowania, PPKS poinformowało, iż jedynie część przedsiębiorstw PPKS posiada informację telefoniczną o rozkładzie jazdy. Według PPKS informacji takiej nie mają np. przedsiębiorstwa PKS w Leżajsku, Raciborzu i Pabianicach, czy Garwolinie (pisma PPKS z dnia 29 października 2003 r. i z dnia 27 marca 2003 r.).

Prezes Urzędu ustalił telefonicznie, iż informację telefoniczną o rozkładzie jazdy PKS w Leżajsku można uzyskać dzwoniąc pod numer (+17) 242-02-95, w Raciborzu (+32) 415-30-81, w Pabianicach (+42) 215-55-17, a w Garwolinie (+25) 682-20-55.

Od dnia 20 czerwca 2002 r., na mocy umowy z MNI, Przedsiębiorstwo rozpoczęło udzielanie informacji o rozkładzie jazdy autobusów pod numerami telefonów 0-701-674-483 (zmieniony na numer 0-701-474-483, później na numer 0-701-374-444) dla telefonów stacjonarnych. Informacji udzielano również pod numerami 0-700-683-083 (dla telefonów sieci Era i Plus) i 0-720-883-083 (dla telefonów sieci Idea). Opłata za połączenie pod wskazanymi numerami płatnej infolinii wynosiła 2 zł + VAT za minutę połączenia (stan na dzień 3 marca 2003 r.).

W toku postępowania Przedsiębiorstwo podkreśliło, iż zarówno pod numerem 94-33, jak i numerami płatnej infolinii, konsumenci uzyskiwali informacje o kursach z dworców PPKS w Warszawie, jak również informacje o kursowaniu autobusów na terenie całego kraju, a także mogli dokonać rezerwacji biletów autobusowych na przewozy realizowane z dworców PPKS w Warszawie (pismo PPKS z dnia 17 września 2002 r., s. 1). Według PPKS udział informacji krajowej wynosi około 60 % ogółu udzielanych informacji (pismo PPKS z dnia 29 października 2002 r., s. 2). W toku przedmiotowego postępowania, Prezes Urzędu ustalił, iż twierdzenie Przedsiębiorstwa, że udziela ono ogólnokrajowej informacji o rozkładach jazdy jest nieprawdziwe, bowiem pod numerami płatnej infolinii udzielana jest wyłącznie informacja o rozkładzie jazdy autobusów kursujących z autobusowych dworców: Warszawa Zachodnia i Warszawa Stadion (notatka służbowa z dnia 31 marca 2003 r.).

Biorąc pod uwagę techniczną stronę obsługi informacji telefonicznej, Przedsiębiorstwo już od kilku lat zdawało sobie sprawę z konieczności zautomatyzowania udzielania informacji. W toku postępowania argumentowało, iż duża liczba połączeń przychodzących pod numer 94-33, sprawiła, iż PPKS podjęło kroki zmierzające do zwiększenia wydolności informacji. Czynności te miały polegać na dokonaniu zakupu centrali telefonicznej, do której przyłączonoby urządzenie typu IVR, pozwalające na udzielenie żądanej informacji dzięki nagrany wcześniej komunikatom (dzwoniący wybierałby informację odpowiednimi klawiszami telefonu). Zbyt duża ilość komunikatów, które musiałyby zostać nagrane, spowodowałaby jednak trudności w sprawnym funkcjonowaniu systemu. W związku z tym podjęto działania zmierzające do stworzenia metody informowania opartej o system informatyczny. Prace w tym zakresie (trwające w latach 1999 – 2002) nie zakończyły się powodzeniem, ponownie ze względu na zbyt dużą ilość danych, która musiałaby zostać wprowadzona do systemu. Analizowano również możliwość uruchomienia dodatkowej, cyfrowej centrali telefonicznej wraz ze specjalnym, 30-to kanałowym łączem ISDN 30B+D. Umożliwiałaby ona odbieranie jednocześnie 30-tu telefonów. Zbyt duże koszty zakupu kolejnej centrali telefonicznej i konieczność zatrudnienia kilkudziesięciu nowych konsultantów stały się powodem rezygnacji PPKS z tej koncepcji (szacowany przez PPKS koszt wprowadzenia tego rozwiązania to 80.000 zł miesięcznie).

W toku postępowania PPKS wyjaśniło, iż z powodu strat Przedsiębiorstwa w latach 2000 i 2001, a także prognozowanej sytuacji ekonomicznej w roku 2002, został wdrożony program naprawczy, którego podstawowym założeniem było zwiększenie przychodów Przedsiębiorstwa przy jednoczesnym znacznym zmniejszeniu kosztów jego działania. PPKS poinformowało, iż całkowity koszt funkcjonowania informacji telefonicznej w dotychczasowej formule zamykał się kwotą ok. 20.000 zł miesięcznie (koszty kadrowe oraz koszty zakupu aktualnych rozkładów jazdy, które kompiluje i sprzedaje Polska Izba Gospodarcza Transportu Samochodowego i Spedycji w Warszawie). Jako że unowocześnienie niewydolnego systemu informowania wiązałoby się z koniecznością poniesienia większych kosztów niż dotychczas, w obliczu trudności finansowych Przedsiębiorstwa, PPKS rozważało zlikwidowanie informacji ogólnokrajowej, bądź też znalezienie sposobu na wygenerowanie środków pozwalających na pokrycie, choć w części działania informacji. PPKS uznało jednak, że działanie przynajmniej jednej informacji

ogólnokrajowej jest niezbędne ze względu na potrzeby podróźnych. Aby zrealizować powyższą koncepcję i pozyskać środki, które mogłyby pokryć koszty funkcjonowania dotychczasowej informacji, PPKS uruchomiło informację SMS dla posiadaczy telefonów komórkowych, działającą pod numerem 7117, a także wprowadziło pod numerem 0-701 „dodatkową (poza numerem 94-33) informację telefoniczną ogólnokrajową” (pismo PPKS z dnia 17 września 2002 r., s. 5). Zgodnie z umową zawartą z operatorem infolinii, PPKS otrzymuje 25-27 % netto należności za każde połączenie pod numer 0-701. Przedsiębiorstwo oszacowało miesięczny przychód z tego tytułu na kwotę około 6.000 zł. Według twierdzeń PPKS, wysokość opłat za połączenie pod numerem 0-701 wynika z umowy zawartej pomiędzy MNI a Telekomunikacją Polską S.A. (TP S.A.) i jest skalkulowana na podstawie cennika TP S.A., zatem PPKS nie ma możliwości ingerencji w wysokość naliczanych opłat.

W toku postępowania PPKS podniosło, iż płatna infolinia funkcjonuje równolegle z numerem 94-33. Prezes Urzędu ustalił, że połączenie z numerem 94-33, było utrudnione, gdyż pod tym numerem obok telefonistek, działały również automatyczne sekretarki, które włączały się, gdy w wyniku przeciążenia linii informator nie mógł odebrać telefonu. Sekretarki włączały się po 10 sekundach oczekiwania przez osobę dzwoniącą. W nagrany komunikacie konsument powiadomiony był o możliwości uzyskania informacji poprzez ponowne połączenie lub skorzystanie z numeru 0-701.

Według stanu na dzień 17 września 2002 r. (pismo PPKS z dnia 17 września 2002 r., s. 4), PPKS zatrudniało 12 informatorów, pracujących na trzy zmiany (po 4 informatorów na zmianę). Konsultanci obsługiwali połączenia przychodzące pod numer 94-33. Z umowy zawartej w dniu 30 kwietnia 2002 r. pomiędzy PPKS a MNI wynika, iż MNI zobowiązała się do utrzymania 55 konsultantów udzielających informacji (§ 2 ust. 1 powołanej umowy), natomiast „PPKS wyznaczy 3 swoich pracowników, którzy będą pracowali w centrum informacyjnym PPKS jako konsultanci infolinii. Konsultanci wyznaczeni przez PPKS udzielają informacji na numerach infolinii po załatwieniu równoczesnych połączeń przychodzących na numer 94-33” (§ 3 ust. 1). Zgodnie z ustępem 2 w § 3 „Koszt pracy konsultantów wskazanych w ust. 1 ponosi PPKS.” Tym samym, system informowania o rozkładach jazdy funkcjonował w ten sposób, iż spośród 4 informaterek na zmianie, jedna odbierała wyłącznie połączenia przychodzące pod numer 94-33, natomiast pozostałe 3 odbierały zarówno połączenia przychodzące pod numer 94-33, jak i pod numer 0-701. Połączenia pod numer 0-701, które, wg PPKS, nie zostały niezwłocznie odebrane przez informatorów PPKS, automatycznie przekierowywano do „call-center” Spółki Media Net Interactive. Faktyczne „przeciążenie” numeru 94-33, po wprowadzeniu płatnej infolinii, spowodowane było przede wszystkim organizacją systemu informowania, gdyż w istocie tylko jeden informator na zmianie obsługiwał numer 94-33.

W toku postępowania, PPKS poinformowało Prezesa Urzędu o prowadzeniu „prac koncepcyjnych” zmierzających do „wydzielenia informacji” o kursach odbywających się z dworców PPKS w Warszawie oraz informacji o kursowaniu autobusów na terenie całego kraju. PPKS oceniało wówczas, że wdrożenie rozwiązań informatycznych umożliwiających takie wydzielenie będzie zrealizowane do końca roku (pismo PPKS z dnia 29 października 2002 r., s. 2).

Wbrew wcześniejszym zapowiedziom, PPKS oznajmiło, iż zorganizowanie pracy informacji w sposób umożliwiający rozdzielenie informacji o połączeniach realizowanych z dworców PPKS w Warszawie, oraz informacji o wszystkich innych połączeniach, okazało się niemożliwe, m.in. z uwagi na brak możliwości finansowych i technologicznych po stronie PPKS. Jednocześnie, Przedsiębiorstwo poinformowało, iż rozważane są różne rozwiązania: od utrzymania istniejącego stanu rzeczy, po likwidację którejś z linii informacyjnych.

Zdaniem Przedsiębiorstwa najefektywniejszym i „najsprawiedliwszym” rozwiązaniem będzie wprowadzenie bezpośredniej odpłatności za usługę udzielania informacji, stosownie do jej zakresu, nie zaś obciążanie kosztami funkcjonowania informacji wszystkich podróży poprzez podwyższanie ceny biletów za przejazd (pismo PPKS z dnia 20 lutego 2003 r., s. 1).

W dniu 3 marca 2003 r. w „Życiu Warszawy” ukazał się komunikat o następującej treści: *„Informacja o kursowaniu autobusów z Dworców PKS Warszawa Zachodnia i Warszawa Stadion działająca dotychczas pod nr. tel. 94 33 zostaje zlikwidowana z dniem 5 marca 2003 r. Informacji w ww. zakresie udzielać będziemy pod nr. tel. 0 701 474 483. Pod ww. nr tel. można również dokonywać rezerwacji biletów (koszt połączenia 2 zł/1 min + 22 % VAT).”*

Dopiero w dniu 4 marca 2003 r. (data wpływu do Urzędu pisma PPKS z dnia 27 lutego 2003 r.), PPKS poinformowało formalnie UOKiK o likwidacji z dniem 5 marca 2003 r. informacji działającej pod numerem 94-33. Aktualnie pod numerem 94-33, konsumenci za pośrednictwem nagranych komunikatów otrzymują informację o możliwości uzyskania informacji wyłącznie pod numerem płatnej infolinii. Zgodnie z wyjaśnieniami Przedsiębiorstwa, decyzja taka została podjęta faktem, iż osoby telefonujące pod numer 94-33 uskarżały się, że nie mogą uzyskać oczekiwanej informacji o rozkładzie jazdy, wysłuchując za to informacji o numerze płatnej infolinii, za co były obciążane kosztem impulsu telefonicznego. Dalej PPKS wyjaśnia, iż od 5 marca 2003 r. informacje o rozkładzie jazdy będą udzielane wyłącznie pod nr 0-701. O powyższym fakcie poinformowano w prasie, na stronie internetowej PPKS, a także w Biurze Numerów TP S.A.

W toku postępowania, Przedsiębiorstwo przedstawiło także kopię przykładowej umowy z przewoźnikiem korzystającym z obiektów dworcowych PPKS, w świetle której PPKS, w zakresie obowiązków informacyjnych dotyczących podawania do publicznej wiadomości rozkładów jazdy, zobowiązany jest jedynie do umieszczenia odpowiedniej informacji na dworcu autobusowym (umowa z dnia 20 grudnia 2002 r. pomiędzy PPKS a Przedsiębiorstwem Komunikacji Samochodowej w Starachowicach S.A.).

Prezes Urzędu zawiadomił PPKS o zakończeniu postępowania dowodowego w przedmiotowej sprawie. Jednocześnie, został wyznaczony termin na zapoznanie się strony z aktami niniejszej sprawy. W dniu 20 marca 2003 r. w siedzibie Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – Delegaturze w Warszawie stawił się pełnomocnik PPKS i zapoznał się z zebrany w aktach sprawy materiałem dowodowym. Po zapoznaniu się z zebrany materiałem dowodowym, PPKS nie złożyło dodatkowych wniosków dowodowych i podtrzymało dotychczasowe stanowisko (pismo z dnia 26 marca 2003 r.). W związku z koniecznością dokonania końcowej analizy materiału zebranego w przedmiotowej sprawie, w dniu 19 maja 2003 r. Prezes Urzędu zawiadomił PPKS o przedłużeniu terminu zakończenia postępowania do dnia 6 czerwca 2003 r.

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

Zgodnie z art. 23a ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów: *„Przez praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów rozumie się godzące w nie bezprawne działanie przedsiębiorcy. Nie jest zbiorowym interesem konsumentów suma indywidualnych interesów konsumentów.”* Zgodnie zaś z art. 23a ust. 2 powołanej ustawy *„Za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów uważa się w szczególności (...) naruszanie obowiązku udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji (...).”*

Zbiorowe interesy konsumentów podlegają zatem ochronie przed godzącymi w nie naruszeniami polegającymi na sprzecznych z prawem (zakazanych przez przepisy innych ustaw) oraz zasadami współżycia społecznego i dobrymi obyczajami, działaniach przedsiębiorców. Tworząc katalog działań, które będą uznawane za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów ustawodawca posłużył się zwrotem „w szczególności”. Oznacza to, że wskazany katalog ma charakter przykładowy. Zamiarem ustawodawcy było uznanie za praktykę działań, które naruszają przepisy innych ustaw. W przepisie art. 23a ustawy nie ma odwołania do konkretnych ustaw, z tego względu, iż byłoby to sprzeczne z zasadami poprawnej legislacji, ale także niepotrzebnie ograniczało Prezesa Urzędu w jego decyzjach w sprawie niedozwolonych praktyk naruszających interesy konsumentów.

Zgodnie z uzasadnieniem projektu rządowego ustawy z dnia 5 lipca 2002 r., nowelizującej ustawę *o ochronie konkurencji i konsumentów* „*Same przepisy art. 23a – 23d nie regulują konstrukcji bezprawności działań przedsiębiorcy. Działania te mogą okazać się bezprawne w razie ustalenia, że doszło do naruszenia przepisów innych ustaw, ale także zasad współżycia społecznego i dobrych obyczajów*” (druk sejmowy nr 366, s. 20). Przepisy regulujące postępowanie w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów w przeważającej mierze mają charakter procesowy. Normy materialnoprawne istotne z punktu widzenia wydania decyzji znajdują się w innych ustawach, poza ustawą *o ochronie konkurencji i konsumentów*. Prezes Urzędu, wydając decyzje, o jakiej mowa w art. 23c ustawy, musi zatem zastosować inne ustawy i na podstawie ich przepisów ocenić, czy działanie przedsiębiorcy było bezprawne.

Przesłankami zastosowania art. 23a ust. 2 w zw. z art. 23a ust. 1 powołanej ustawy w przedmiotowej sprawie jest wykazanie: bezprawności działań przedsiębiorcy, polegających na naruszaniu obowiązku udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji, godzenia tych działań w interes konsumenta, a także naruszania zbiorowego interesu konsumentów.

Mając na względzie stanowisko ustawodawcy odnośnie interpretacji pojęcia bezprawności w kontekście praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, w opinii Prezesa Urzędu, bezprawność działań PPKS, polegających na naruszaniu obowiązku udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji, należy wywieść z obowiązujących przepisów prawa, jak i zasad współżycia społecznego.

Ustawa *Prawo przewozowe*, w art. 2 ust. 1 stanowi, iż „*przewoźnik jest obowiązany podać do publicznej wiadomości – w sposób zwyczajowo przyjęty – zakres działania, a w szczególności adresy punktów odprawy i sposób zawierania umowy przewozu*”, zaś ust. 2 – „*przewoźnik osób w regularnej komunikacji publicznej jest obowiązany w szczególności podać do wiadomości publicznej rozkład jazdy środków transportowych.*” Ponieważ rozkład jazdy środków transportowych jest immanentną częścią zakresu działania przewoźnika, stosownie do powołanego przepisu, na PPKS ciąży obowiązek podawania do publicznej wiadomości rozkładu jazdy środków transportowych w sposób zwyczajowy. Zdaniem Prezesa Urzędu, bezsprzeczny jest fakt, iż przedsiębiorstwa przewozowe powstałe w wyniku rozwiązania dawnego PPKS mają długą tradycję świadczenia usług przewozu w publicznej komunikacji pasażerskiej, czego rezultatem są utrwalone zachowania podróżnych. W świadomości konsumentów korzystających z usług takich przedsiębiorstw przewozowych, istnieje możliwość skorzystania z telefonicznej informacji o rozkładach jazdy. Nawet w niewielkich miejscowościach istnieje możliwość uzyskania telefonicznej informacji. Także konsumenci korzystający z usług PPKS w Warszawie, mają w świadomości fakt, iż Przedsiębiorstwo od początku swej działalności w obecnym kształcie, ale także i w okresie poprzedzającym podział byłego PPKS, udzielało informacji telefonicznej o rozkładach jazdy,

zarówno swoim, jak i rozkładach jazdy przewoźników korzystających z obiektów dworcowych zarządzanych przez PPKS w Warszawie, za które to połączenie konsument ponosił opłatę jak za zwykłe połączenie. Jest to, zdaniem Prezesa Urzędu, ukształtowany zwyczaj, który w doktrynie definiuje się jako stałe powtarzanie określonego postępowania, przyzwyczajenie, tendencję do dalszego zachowania się w sposób taki jak dotychczas (S.Grzybowski, „*Dzieje Prawa*”, Ossolineum 1981 r., s. 34 i n.). O zwyczaju mówi się w literaturze jako o praktyce faktycznej mniej lub bardziej stosowanej. Utrzymuje się to zwłaszcza w odniesieniu do wytwarzających się w pewnych środowiskach, m.in. zawodowych, sposobach zachowań (W.Czachórski, „*Zobowiązania*”, Wydawnictwa Prawnicze PWN Warszawa, 2001 r., s. 23). Według Zbigniewa Radwańskiego zwyczaj „*jest to powszechnie stosowana w danym czasie, w danym środowisku i w danych stosunkach społecznych praktyka pewnego zachowania*” (Z.Radwański, „*Zobowiązania – część ogólna*”, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa, 1997 r., s. 6).

Udzielanie informacji telefonicznej o rozkładach jazdy, płatnej jak za zwykłe połączenie, jest ustaloną praktyką postępowania, swego rodzaju obyczajowością lokalną, powszechnie znanym i aprobowanym sposobem postępowania, co najmniej w skali lokalnej. Funkcjonowanie informacji telefonicznej stanowi zwyczajowo przyjęty sposób podawania do publicznej wiadomości rozkładu jazdy przez przewoźników wywodzących się z byłego PPKS i tym samym wydaje się uzasadnione twierdzenie o istnieniu takiego zwyczaju w skali kraju. Oczywiście zwyczaje uzyskują doniosłość prawną przez to, że przepisy prawne odsyłają do nich, wskazując w ten sposób organom rozstrzygającym bardziej szczegółowe dyrektywy od wyznaczonych w treści tych przepisów. Zatem, twierdzenie Prezesa Urzędu o konkretnych formach realizacji ciężących na PPKS obowiązków (udzielanie informacji telefonicznej o rozkładach jazdy pod numerem infolinii płatnej jak za połączenie lokalne), znajduje uzasadnienie w normach *Prawa przewozowego*, które odwołuje się do zwyczajów.

Ponieważ Przedsiębiorstwo działa zarówno na rynku świadczenia usług przewozu, jak i na rynku organizowania usług przewozu na lokalnym rynku Miasta Stołecznego Warszawy, poprzez fakt, iż zarządza ono dworcami autobusowymi: Warszawa Zachodnia oraz Warszawa Stadion, ma tożsame obowiązki w zakresie informowania o rozkładach jazdy na obu tych rynkach. W opinii Prezesa Urzędu, PPKS na mocy obowiązujących przepisów, jest zobligowany do udzielania informacji o swoim własnym rozkładzie jazdy, ale także o rozkładach jazdy przewoźników korzystających z dworców zarządzanych przez PPKS, bez względu na to, czy na mocy umów cywilnoprawnych zawieranych z owymi przewoźnikami PPKS zobowiązał się do udzielania w punktach informacji telefonicznej, informacji o rozkładzie jazdy przewoźnika. Zwyczajowy sposób, w jaki Przedsiębiorstwo udziela informacji o rozkładach jazdy, odnosi się bowiem do jego działalności na obu wyżej określonych rynkach.

Należy również wskazać, iż immanentną cechą świadczenia usługi przewozu, jest obowiązek informowania o niej. Zwyczaj w postaci telefonicznego informowania o rozkładach jazdy ma swoje praktyczne uzasadnienie wynikające z charakteru usługi świadczonej przez PPKS. Usługa przewozu łączy się bowiem z przewożeniem osób z jednego miejsca na drugie. Zatem, ponieważ odległość stanowi istotny element cechujący przewóz, również i sposób informowania o usługach przewozu winien wykorzystywać ogólnodostępne środki porozumiewania się na odległość.

Nie sposób zgodzić się z opinią PPKS, iż ustawa *Prawo przewozowe*, „*nie przewiduje(...) wymogów dalej idących niż uregulowane to zostało w powołanym rozporządzeniu* (rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 5 września 2000 r. w sprawie treści, sposobu i terminów ogłaszania rozkładów jazdy, trybu ich uzgadniania i koordynacji oraz warunków ponoszenia kosztów z tym związanych (Dz. U.



z 2000 r., Nr 82, poz. 933)” (pismo PPKS z dnia 27 lutego 2003 r.). W opinii Prezesa Urzędu, zgodnie z obowiązującą w Rzeczypospolitej Polskiej hierarchią aktów normatywnych (art. 87 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483) rozporządzenia są aktami niższego rzędu w stosunku do ustaw. Są to jedynie akty wykonawcze i ich wykładnia musi zostać dokonana w oparciu o znaczenie przepisów ustawy, co zaś wiąże się z tym, iż jej wynik nie może pozostawać w sprzeczności z wykładnią przepisów ustawy. Ww. rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w § 2 ust. 1 stanowi, iż „rozkłady jazdy podaje się do publicznej wiadomości w formie ogłoszeń wywieszonych w punktach odprawy osób i rzeczy oraz w punktach sprzedaży biletów; mogą one być ponadto podawane do publicznej wiadomości w inny sposób zwyczajowo przyjęty.” Celem rozporządzeń, jako aktów wykonawczych do ustaw, jest rozwinięcie przepisów zawartych w ustawach. Choć powołany wyżej przepis rozporządzenia, w przypadku dokonania jego wykładni gramatycznej, konstytuuje obligatoryjne i fakultatywne formy podawania rozkładu jazdy do publicznej wiadomości, należy mieć na uwadze przede wszystkim znaczenie art. 2 *Prawa przewozowego*. Wykładnia systemowa cytowanego przepisu rozporządzenia, w zestawieniu z brzmieniem § 2 ust. 1. uchylonego rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 15 grudnia 1998 r. w sprawie treści, sposobu i terminów ogłaszania rozkładów jazdy, trybu ich uzgadniania i koordynacji oraz warunków ponoszenia kosztów z tym związanych: „Rozkłady jazdy podaje się do wiadomości publicznej w sposób zwyczajowo przyjęty, przede wszystkim w formie ogłoszeń wywieszonych w punktach odprawy osób i rzeczy oraz w punktach sprzedaży biletów”, pozwala sądzić, iż celem ustawodawcy przy kształtowaniu przepisów nowego rozporządzenia było położenie nacisku na wskazanie form, w których rozkład jazdy może być podany do publicznej wiadomości. Poza tym dyspozytywność przepisu rozporządzenia nie ma znaczenia wobec faktu, iż w przedmiotowym przypadku samo PPKS udzielając informacji telefonicznej o rozkładach jazdy pod numerem 94-33 przyczyniło się do ukształtowania zwyczaju i w związku z tym „wskazówki” rozporządzenia określające możliwe formy podawania do publicznej wiadomości rozkładów jazdy, nie mają zastosowania, ze względu na to, iż podstawowym aktem prawnym regulującym obowiązki PPKS w zakresie informowania o rozkładach jazdy, jest *Prawo przewozowe*.

W swoich wyjaśnieniach, PPKS przedstawiając okoliczności wprowadzenia płatnej infolinii podniosło, że wykonuje obowiązki wynikające z art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. *Prawo przewozowe*, tzn. podaje do publicznej wiadomości rozkład jazdy środków transportowych w formie wywieszenia rozkładu jazdy przewoźnika w miejscu przyjazdów i odjazdów. W opinii Prezesa Urzędu, w wyniku ukształtowanego zwyczaju udzielania telefonicznej informacji o rozkładach jazdy, ten sposób realizacji ustawowego obowiązku należy uznać za niewystarczający.

Na marginesie, należy wskazać, iż wywody PPKS dotyczące braku ustawowego obowiązku udzielania informacji ogólnokrajowej, w opinii Prezesa Urzędu, są bezzasadne, ze względu na fakt, iż, wbrew swoim twierdzeniom, Przedsiębiorstwo takiej informacji w ogóle nie udziela.

W swoich wyjaśnieniach PPKS stara się wyraźnie nie dostrzegać podstawowej kwestii, iż dobra wiara i zwyczaje uczciwego obrotu nakazują przekazanie informacji co do oferowanego dobra. W związku z tym, w trosce o realizację prawa konsumenta do informacji należy obciążyć jego kontrahenta pozytywnym obowiązkiem jej udzielenia. Literalne odczytywanie przepisów prawa przez PPKS prowadzące do ograniczenia swoich obowiązków względem konsumentów, w opinii Prezesa Urzędu stanowi nadużycie prawa naruszające zasady współżycia społecznego. Zdaniem Prezesa Urzędu, zasady współżycia społecznego stanowią, obok obowiązujących przepisów prawa, równorzędną podstawę uznania działań

PPKS za bezprawne.

Zasady współzycia społecznego są normami o uzasadnieniu aksjologicznym, które należą do obowiązującego prawa. W doktrynie istnieje spór co do charakteru tych zasad, uważa się bowiem, iż są to bądź tylko normy moralne, zawierające reguły postępowania w stosunkach między ludźmi (por. A.Szpunar, „*Stosowanie art. 5 kodeksu cywilnego w sprawach o prawa stanu*”, PiP 1981, Nr 6, s. 57), bądź również normy obyczajowe (por. T.Dybowski, „*Zasady współzycia społecznego i społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa a prawo własności*”, NP 1967, Nr 6, s. 723). Zdaniem Prezesa Urzędu, w przedmiotowej sprawie szczególnie istotne znaczenie mają te zasady współzycia społecznego, które nawiązują do koncepcji tzw. słuszności kontraktowej, uczciwości kupieckiej, równej pozycji stron umowy, przestrzegania zasad lojalnego, opartego na zaufaniu, postępowania wobec kontrahenta również w fazie kształtowania treści umowy (por. np. uchwała SN z dnia 6 marca 1992 r., III CZP 141/91; uchwała SN z dnia 29 lipca 1993 r., III CZP 58/93). W tym miejscu należy także podkreślić, iż kryteria słuszności kontraktowej doznają szczególnego zaostrożenia w przypadku obrotu konsumenckiego, bowiem uwzględniają postulat ochrony słabszej strony umowy.

PPKS podnosi, iż wprowadzenie systemu usprawniającego uzyskanie informacji pod numerem 94-33 wymagałoby zatrudnienia kilkudziesięciu nowych pracowników, co w sposób oczywisty, zdaniem Przedsiębiorstwa, musiałyby znaleźć odbicie w wysokości pobieranych opłat za przejazd (pismo PPKS z dnia 27 lutego 2003 r., s. 6). W opinii Prezesa Urzędu, argumentacja PPKS prowadzi do wniosku, iż konsekwencją likwidacji numeru 94-33 winno być obniżenie opłat za świadczone usługi przewozu, co oczywiście nie miało miejsca. Wbrew twierdzeniom PPKS, działania Przedsiębiorstwa doprowadziły do wzrostu pobieranej opłaty za przejazd, bowiem wprowadzenie płatnej infolinii spowodowało rzeczywiste zwiększenie obciążenia finansowego konsumenta, który ponosi nie tylko opłatę za przejazd, czyli usługę przewozu *sensu stricto*, ale także opłatę za usługę akcesoryjną w postaci informacji o rozkładach jazdy. Należy także podkreślić, iż skutki finansowe wprowadzenia płatnej infolinii są szczególnie dotkliwe dla tych z pośród konsumentów, którzy mimo wykonania telefonu w celu uzyskania informacji o rozkładach jazdy, w ogóle nie skorzystają z usługi przewozu. W opinii Prezesa Urzędu, obciążanie konsumentów kosztami funkcjonowania Przedsiębiorstwa w fazie przedkontraktowej, stanowi naruszenie zasad współzycia społecznego, które „*powinny być traktowane jako immanentny czynnik wszelkiego zachowania się*” (por. uzasadn. uchwały SN z 7 czerwca 1971 r., III CZP 87/70).

Abstrahując od powyższego, zdaniem Prezesa Urzędu, na PPKS ciąży obowiązek szczególny, wynikający z charakteru Przedsiębiorstwa jako świadczącego usługi użyteczności publicznej (§ 2 statutu PPKS, kwiecień 2002 r.; art. 6 w zw. z art. 5 ust. 2 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych). Chociaż brak legalnej definicji pojęcia użyteczności publicznej, to w doktrynie przyjmuje się, iż należy określać ją przez pryzmat dóbr i usług zbiorowych (por. E.Modzelewska-Wąchal, „*Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*”, Twigger, Warszawa 2002 r., s. 32). Dobra zbiorowe, to „*dobra, które są niepodzielne, a zarazem wykluczalne, co oznacza, że jednostka może z nich korzystać nie ograniczając w korzystaniu jednostek, a równocześnie nie może być pozbawiona możliwości korzystania z nich*” (E. Modzelewska-Wąchal, op. cit, s. 32). Ze względu na rolę społeczną jaką dobra takie i usługi odgrywają, podmiot, który je świadczy lub organizuje, zobligowany jest do stworzenia specyficznych warunków funkcjonowania ich dostarczenia. Zdaniem Prezesa Urzędu, pod pojęciem warunków funkcjonowania dostarczenia ww. usług, należy rozumieć także formy informowania o rozkładach jazdy. Powinny być to formy dostępne dla szerokiego kręgu społeczeństwa. Do takich zaś, z pewnością nie należy konieczność skorzystania z płatnej infolinii. Zatem, nie budzi wątpliwości fakt, że na PPKS w Warszawie ciąży prawny obowiązek udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji

telefonicznej w zakresie informowania o rozkładach jazdy przewoźników wykonujących pasażerskie przewozy autobusowe z obiektów dworcowych PPKS w Warszawie.

Zlikwidowanie formy udzielania informacji o rozkładach jazdy docierającej do szerokiego kręgu społeczeństwa (w postaci telefonicznej informacji płatnej jak za zwykłe połączenie), stanowi podstawę do uznania, iż PPKS nie w pełni spełnia przesłankę podawania do publicznej wiadomości rozkładów jazdy, która to wynika z przepisów prawa i zasad współżycia społecznego. Konkludując, bezprawność działań PPKS należy wywieść nie tylko z naruszenia art. 2 ust. 2 w zw. z art. 2 ust. 1 *Prawa przewozowego*, który przewidując obowiązek podawania rozkładu jazdy do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowy, nadał zwyczajowi doniosłość prawną i wskazał szczegółową dyrektywę do wyznaczenia treści przepisów, ale także zasad współżycia społecznego.

Na marginesie, należy również zwrócić uwagę na sposób i termin poinformowania opinii publicznej o wprowadzonych w wyniku zawarcia umowy z dnia 30 kwietnia 2002 r. z MNI zmianach w informowaniu o rozkładach jazdy. PPKS ograniczyło się jedynie do umieszczenia informacji o infolinii w komunikacie nagrany na automatycznej sekretarce (włączającej się w przypadku wybrania numeru 94-33 i nie uzyskania połączenia z informatorem), oraz do przekazania numeru infolinii do Biura Numerów TP S.A. W obliczu wprowadzenia tak istotnej zmiany w sposobie informowania konsumentów o rozkładach jazdy, taki tryb postępowania, zdaniem Prezesa Urzędu, był niewystarczający, bowiem mógł wprowadzić konsumentów w błąd, co do faktycznych kosztów uzyskania informacji telefonicznej o rozkładach jazdy. Konsument, dzwoniąc pod numer 94-33, spodziewał się bowiem, iż uzyska połączenie za opłatą stosowaną w przypadku zwykłego połączenia, jednak nagrany na automatycznej sekretarce komunikat stawiał go przed koniecznością wyboru, czy skorzystać z numeru informacji płatnej, czy ponownie wybrać numer 94-33 (co oczywiście wiązało się z opłatą za kolejny impuls, znowu bez gwarancji dodzwonienia się do informatora).

Wprowadzenie płatnego numeru infolinii niewątpliwie godzi w ekonomiczne interesy konsumentów, bowiem ponoszą oni wyższe niż dotychczas koszty uzyskania informacji telefonicznej o rozkładach jazdy przewoźników wykonujących przewozy z obiektów dworcowych PPKS w Warszawie. Takie działania PPKS stanowią istotne utrudnienie dla konsumentów, gdyż sposoby uzyskania informacji o rozkładach jazdy są ograniczone (ogłoszenia wywieszone w punktach odprawy osób i rzeczy oraz informacje w punktach sprzedaży biletów, rozkład jazdy na stronie internetowej PPKS w Warszawie) i nie stanowią substytutu dla informacji telefonicznej. Trudno wymagać od konsumenta, iż w celu uzyskania informacji o rozkładach jazdy uda się do punktu sprzedaży biletów. Mając na względzie fakt, iż zainteresowani uzyskaniem informacji o rozkładach jazdy to przede wszystkim mieszkańcy Warszawy, fakt dużych odległości, które muszą oni pokonać aby dotrzeć na dworzec autobusowy, sprawia, że jedynym ogólnodostępnym środkiem porozumiewania się na odległość, (stosunkowo nieduża grupa osób ma bezpośredni dostęp do internetu) umożliwiającym uzyskanie niezbędnych informacji jest telefon. Należy zwrócić szczególną uwagę na fakt, iż klientami PPKS w Warszawie są także konsumenci, którzy planują podróż nie bezpośrednio z Warszawy, ale jedynie z uwzględnieniem Warszawy, jako miejsca przesiadki (np. trasa Lublin – Szczecin, z przesiadką w Warszawie). W tej sytuacji, możliwość uzyskania telefonicznej informacji o rozkładach jazdy, jest warunkiem koniecznym do skorzystania z usługi przewozu oferowanej przez PPKS. Te okoliczności powodują, że PPKS w zasadzie może w dowolny sposób kształtować swoją politykę w zakresie telefonicznego informowania o rozkładach jazdy, ponieważ nie wpłynie to znacząco na zmniejszenie popytu (osoba zainteresowana uzyskaniem informacji zadzwoni

niezależnie od tego jak będzie kształtować się odpłatność za połączenie).

W związku ze zlikwidowaniem z dniem 5 marca 2003 r. informacji udzielanej pod numerem 94-33, jedynymi numerami, pod którymi konsument może uzyskać żadaną informację są numery płatnej infolinii. Jest to zmiana o kluczowym charakterze, która zmusza konsumenta do poniesienia dodatkowej opłaty, jeszcze przed zawarciem umowy przewozu, w postaci wykupienia biletu. Konsument ponosi obecnie opłatę w wysokości 2,06 zł (1,67 zł + VAT) za minutę połączenia. Należy mieć na uwadze, iż rzeczywisty koszt uzyskania informacji, będzie większy w przypadku, gdy konsument wybierze numer 94-33 i wysłuchując nagranych komunikatów o wyłącznym obowiązywaniu numeru płatnej infolinii, obciążony zostanie kosztem impulsu za zwykłe połączenie, albo nie znając numeru płatnej infolinii (co jest uzasadnione zastosowaniem trudnego do zapamiętania numeru, a także jego częstymi zmianami), zmuszony zostanie do uzyskania informacji o prawidłowym numerze w Biurze Numerów TP S.A.

Należy także mieć na uwadze, iż całkowita likwidacja numeru 94-33, godzi w realność dostępności informacji o rozkładach jazdy autobusów. U podstaw takiego twierdzenia leży powszechnie znany fakt, iż w licznych przedsiębiorstwach i urzędach nie jest możliwe uzyskanie połączenia z numerem 0-70..., gdyż dostęp do takich linii informacyjnych jest blokowany, ze względu na wysokie koszty połączeń z owymi numerami. W opinii Prezesa Urzędu, niesposób zgodzić się z wyjaśnieniami PPKS, iż „*trudno przyjąć, że uruchomienie dodatkowej możliwości uzyskania informacji godzi w interes konsumenta*” (pismo PPKS z dnia 27 lutego 2003 r.), gdyż uruchomienie jako jedynej płatnej infolinii wyłącza możliwość dokonania przez konsumenta wyboru sposobu uzyskania informacji.

Europejski Trybunał Sprawiedliwości w sprawie Spółki INNO (wyrok z dnia 7 marca 1990 r., C-362/88, Zb. Orz. I-667) stwierdził, że prawo konsumenta do informacji jest jednym z jego zasadniczych praw, bowiem brak pełnej wiedzy uniemożliwia konsumentowi swobodę oceny i wyboru, ograniczając wolność jego decyzji rynkowych. „*Obowiązek informowania partnera o istotnych (z jego punktu widzenia) okolicznościach dotyczących kontraktu, jego przedmiotu i treści, przedmiotu świadczenia, a także powinności czynienia tego w sposób prawdziwy, rzeczowy i kompletny – jest cechą generalną prawa umów i wypływa z obowiązku lojalnego kontraktowania, dotyczącego zarówno stadium przedkontraktowego, jak i wszelkich dalszych faz już istniejącego stosunku prawnego*” (E.Łętowska „*Prawo umów konsumenckich*”, Wydawnictwo C.H. BECK 2002 r., s. 215 i n.). Bezsprzecznie, w przypadku udzielania telefonicznej informacji o rozkładach jazdy, mamy do czynienia ze stadium przedkontraktowym. Obowiązek informowania o rozkładach jazdy jest to powinność ciężąca na PPKS ubocznie, związana akcesoryjnie z jego zasadniczym świadczeniem. W przypadku przedmiotu ubocznego świadczenia, jest ono zazwyczaj mniej wyczerpująco uregulowane normatywnie, ponieważ punkt ciężkości ustawodawca wiąże z zasadniczym obowiązkiem strony w ramach zobowiązania. Informacja, wiedza na pewien temat, świadomość istnienia związków, uwarunkowań i konsekwencji w zakresie transakcji coraz częściej bywa przedmiotem samodzielnego obrotu gospodarczego i sama jest towarem. Jednakże w przedmiotowym przypadku informowanie o rozkładach jazdy jest jedynie świadczeniem komplementarnym do świadczenia głównego jaki stanowi usługa przewozu i nie ma uzasadnienia pobieranie opłaty za informowanie o rozkładach jazdy, gdyż takie informowanie o rozkładach jazdy jest jedynie fazą przygotowawczą, poprzedzającą zawarcie umowy przewozu. Skoro źródłem umowy przewozu jest wykupienie biletu, niezrozumiałe jest działanie PPKS polegające na przerzuceniu kosztów funkcjonowania Przedsiębiorstwa na konsumenta w fazie poprzedzającej moment zawarcia umowy. W interesie przewoźnika powinno leżeć udzielanie nieodpłatnej informacji, zachęcającej konsumenta do zawarcia z nim umowy, a nie obciążanie go kosztami umowy *in spe*.

Zdaniem Prezesa Urzędu, wbrew twierdzeniom PPKS, iż „*przed uruchomieniem płatnej*

*infolinii możliwość uzyskania odpowiedniej informacji pod numerem 94-33 ze względu na przeciążenie linii była w praktyce iluzoryczna*” (pismo PPKS z dnia 27 lutego 2003 r.), dodzwonienie się pod numer 94-33 było utrudnione, ale możliwe. Problemy z uzyskaniem połączenia pod numerem 94-33, nasiliły się po dacie zawarcia umowy z operatorem infolinii, a wynikały w głównej mierze z konstrukcji umowy z MNI, która powodowała, iż rzeczywista ilość konsultantów udzielających informacji pod numerem 94-33, była znacznie mniejsza niż dotychczas (spośród 4 informatorów na zmianie, jedna odbierała wyłącznie połączenia przychodzące pod numer 94-33, natomiast pozostałe 3 odbierały zarówno połączenia przychodzące pod numer 94-33, jak i pod numer 0-701). Zatem to działania PPKS spowodowały aktualne trudności w uzyskaniu informacji przez konsumentów pod numerem 94-33, bowiem faktycznie tylko jeden informator na zmianie obsługiwał numer 94-33. W opinii Prezesa Urzędu, takie działanie Przedsiębiorstwa doprowadziło do sytuacji, w której, jak to podkreśla PPKS, „osoby telefonujące pod numer 94-33 uskarżały się, że nie mogą uzyskać oczekiwanej informacji o rozkładzie jazdy, wysłuchując za to informacji o numerze płatnej infolinii, za co były obciążane kosztem impulsu telefonicznego” (pismo PPKS z dnia 27 lutego 2003 r.). Według twierdzeń PPKS, owe głosy konsumentów stały się przyczyną decyzji PPKS, iż od 5 marca 2003 r. informacje o rozkładzie jazdy będą udzielane wyłącznie pod nr 0-701. W opinii Prezesa Urzędu, były to celowe działania PPKS, które w konsekwencji postawiły konsumentów przed faktem dokonany, bez możliwości dokonania jakiegokolwiek wyboru.

Zdaniem Prezesa Urzędu, zakwestionowane w przedmiotowej decyzji, działania PPKS godzą w zbiorowy interes konsumentów. Do stwierdzenia stosowania przedmiotowej praktyki, niezbędne jest wykazanie, iż bezprawne działania przedsiębiorcy godzące w interes konsumentów, dotyczą tzw. zbiorowego interesu konsumentów. Zgodnie z art. 23a ust. 1 zd. 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów zbiorowym interesem konsumentów nie jest suma indywidualnych interesów konsumentów. Powołany przepis odpowiada definicji zawartej w prawie wspólnotowym: „Zbiorowe interesy oznaczają interesy, które nie stanowią skumulowanych interesów poszczególnych osób poszkodowanych z racji naruszenia” (punkt 2 preambuły Dyrektywy 98/27/WE Parlamentu Europejskiego oraz Rady Unii Europejskiej z dnia 19 maja 1998 r. w sprawie nakazów wydawanych w celu ochrony interesów konsumentów). Działania PPKS dotyczą konsumentów naruszając ich prawa na szeroką skalę. W niniejszej sprawie mamy do czynienia z naruszaniem interesów nieograniczonej liczby konsumentów, których nie da się zindywidualizować.

Stąd, za udowodnione należy uznać stosowanie przez PPKS praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, określonej w art. 23a ust. 2 w związku z art. 23a ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. W związku z powyższym, należy stwierdzić, że w niniejszej sprawie został naruszony zbiorowy interes konsumentów i tym samym zasadne było podjęcie działań przewidzianych w ustawie dla zapewnienia ochrony konsumentów.

### **Wobec powyższego orzeka się, jak w sentencji.**

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

Z up. Prezesa  
Urzędu Ochrony Konkurencji  
i Konsumentów

Otrzymuje:

**Pan**

**Marcin Krajewski**

*Pełnomocnik*

*Przedsiębiorstwa Państwowej*

*Komunikacji Samochodowej w Warszawie*

Maciesowicz i Krajewski

Spółka Adwokacko-Radcowska

Al. Solidarności 117

00-140 Warszawa