



PREZES
URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
DELEGATURA URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
w Warszawie
RWA-61-01/03/MS

Warszawa, dn. 16 kwietnia 2004 r.

DECYZJA Nr RWA - 9/2004

- I. Na podstawie art. 23d ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn. Dz. U. z 2003 r. Nr 86, poz. 804 ze zm.) 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 ze zm.), po przeprowadzeniu z urzędu postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów,
- w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów,
- stwierdza się**, że stosowanie przez Przedsiębiorstwo Państwowej Komunikacji Samochodowej w Warszawie praktyki polegającej na wprowadzeniu przez Przedsiębiorstwo Państwowej Komunikacji Samochodowej w Warszawie informacji telefonicznej płatnej według specjalnej taryfy telekomunikacyjnej, w zakresie informowania o rozkładach jazdy przewoźników wykonujących pasażerskie przewozy autobusowe z obiektów dworcowych Przedsiębiorstwa Państwowej Komunikacji Samochodowej w Warszawie, **nie narusza zbiorowych interesów konsumentów**;
- II. Na podstawie art. 23d ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn. Dz. U. z 2003 r. Nr 86, poz. 804 ze zm.) 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 ze zm.), po przeprowadzeniu z urzędu postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów,
- w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów,
- stwierdza się**, że stosowanie przez Przedsiębiorstwo Państwowej Komunikacji Samochodowej w Warszawie, praktyki polegającej na ograniczaniu konsumentom dostępu do informacji o rozkładach jazdy ww. Przedsiębiorstwa, w związku z likwidacją telefonicznej informacji o przedmiotowych rozkładach jazdy, płatnej jak za zwykłe połączenie, **nie narusza zbiorowych interesów konsumentów**;
- III. Na podstawie art. 23d ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn. Dz. U. z 2003 r. Nr 86, poz. 804 ze zm.) 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 ze zm.), po przeprowadzeniu z urzędu postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów,

- w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów,

stwierdza się, że stosowanie przez Przedsiębiorstwo Państwowej Komunikacji Samochodowej w Warszawie praktyki polegającej na ograniczaniu konsumentom dostępu do informacji o rozkładach jazdy przewoźników, innych niż Przedsiębiorstwo Państwowej Komunikacji Samochodowej w Warszawie, wykonujących pasażerskie przewozy autobusowe z obiektów dworcowych eksploatowanych przez ww. Przedsiębiorstwo, w związku z likwidacją telefonicznej informacji o przedmiotowych rozkładach jazdy, płatnej jak za zwykle połączenie, **nie narusza zbiorowych interesów konsumentów.**

UZASADNIENIE

Przedsiębiorstwo Państwowej Komunikacji Samochodowej w Warszawie (dalej także: 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.

Mając na uwadze, iż przedstawione w ramach postępowania dokumenty i informacje stanowiły materiał dowodowy wystarczający do oceny sprawy, Prezes Urzędu zawiadomił PPKS o zakończeniu postępowania dowodowego. 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 zebraniem w aktach sprawy materiałem dowodowym. Po zapoznaniu się z zebraniem materiałem dowodowym, PPKS nie złożyło dodatkowych wniosków dowodowych i podtrzymało dotychczasowe stanowisko (pismo z dnia 26 marca 2003 r.).

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – Delegatura w Warszawie, decyzją Nr RWA-4/2003 z dnia 6 czerwca 2003 r., uznał 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 zwykłe 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 nakazał zaniechanie stosowania ww. praktyki.

Od powyższej decyzji Przedsiębiorstwo Państwowej Komunikacji Samochodowej w Warszawie odwołało się do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, wnosząc o jej zmianę i orzeczenie, że wprowadzenie przez PPKS płatnej według specjalnej jednostki taryfikacyjnej informacji telefonicznej o rozkładach jazdy przewoźników korzystających z obiektów dworcowych PPKS nie narusza zbiorowych interesów konsumentów.

PPKS zarzuciło przedmiotowej decyzji:

- a) naruszenie art. 23a ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów poprzez przyjęcie, że obowiązek udzielania konsumentom informacji może wynikać z zasad współżycia społecznego przy braku ustanawiających go przepisów szczególnych;
- b) naruszenie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe (tekst jedn. Dz. U. z 2000 r., Nr 50, poz. 601 ze zm.) przez przyjęcie, że wymieniony tam obowiązek dotyczy również informowania o rozkładach jazdy stosowanych przez innych przewoźników, albo też, że obowiązek ten może obciążać inne podmioty niż przewoźników, a w szczególności podmioty zarządzające dworcami autobusowymi;
- c) naruszenie art. 2 ust. 2 Prawa przewozowego przez przyjęcie, że do określonego tam obowiązku znajdują zastosowanie reguły określone w art. 2 ust. 1 tego aktu.

Po rozpatrzeniu wniesionego przez PPKS odwołania, Prezes Urzędu uznał, iż w niniejszej sprawie istnieją podstawy do jego uwzględnienia i uchylenia decyzji Nr RWA-4/2003 z dnia 6 czerwca 2003 r. Za uzasadniony należało bowiem uznać podniesiony przez PPKS zarzut naruszenia art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe, przez przyjęcie, iż wymieniony tam obowiązek dotyczy również informowania o rozkładach jazdy stosowanych przez innych przewoźników, albo też, że obowiązek ten może obciążać inne podmioty niż przewoźników, a w szczególności podmioty zarządzające dworcami autobusowymi.

Uwzględniając jeden z zarzutów podniesionych przez PPKS w odwołaniu uznano także, iż niezbędne jest uzupełnienie materiału dowodowego, które pozwoli na precyzyjne ustalenie relacji PPKS z przewoźnikami korzystającymi z infrastruktury dworców eksploatowanych przez PPKS, dotyczących zakresu obowiązku PPKS do udzielania informacji o rozkładach jazdy tych przewoźników. Stwierdzono, iż analiza dodatkowo zebranego materiału dowodowego w sprawie oraz ponowne dokonanie interpretacji przepisów prawa pozwoli na prawidłową subsumpcję ustalonego stanu faktycznego.

Dlatego też, na mocy decyzji Nr RWA-13/2003 z dnia 17 października 2003 r. uchylono decyzję Nr RWA-4/2003 w całości oraz postanowiono kontynuować postępowanie administracyjne w sprawie uznania, iż wprowadzenie przez Przedsiębiorstwo Państwowej Komunikacji Samochodowej w Warszawie płatnej informacji telefonicznej w zakresie informowania o rozkładach jazdy przewoźników wykonujących pasażerskie przewozy autobusowe z obiektów dworcowych Przedsiębiorstwa Państwowej Komunikacji Samochodowej w Warszawie, stanowi praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów polegającą na naruszaniu obowiązku udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji, o której mowa w art. 23a ust. 2 w zw. z ust. 1 powołanego artykułu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Po uprawomocnieniu się ww. decyzji, postanowieniem z dnia 28 listopada 2003 r. rozszerzono prowadzone postępowanie o następujące zarzuty:

- punkt II
postanowienia
z dnia 6 lutego
2003 r.
- podejrzenia stosowania przez Przedsiębiorstwo Państwowej Komunikacji Samochodowej w Warszawie, praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, polegającej na naruszaniu obowiązku udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji, poprzez ograniczenie konsumentom dostępu do informacji o rozkładach jazdy PPKS w Warszawie w związku z likwidacją telefonicznej informacji o przedmiotowych rozkładach jazdy, płatnej jak za zwykłe połączenie, co może stanowić naruszenie art. 23a ust. 2 w zw. z art. 23a ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów;
- punkt III
postanowienia
z dnia 6 lutego
2003 r.
- podejrzenia stosowania przez Przedsiębiorstwo Państwowej Komunikacji Samochodowej w Warszawie, praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, polegającej na naruszaniu obowiązku udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji, poprzez ograniczenie konsumentom dostępu do informacji o rozkładach jazdy przewoźników, innych niż PPKS w Warszawie, wykonujących pasażerskie przewozy autobusowe z obiektów dworcowych eksploatowanych przez ww. Przedsiębiorstwo, w związku z likwidacją telefonicznej informacji o przedmiotowych rozkładach jazdy, płatnej jak za zwykłe połączenie, co może stanowić naruszenie art. 23a ust. 2 w zw. z art. 23a ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

W odpowiedzi na zawiadomienie Prezesa Urzędu o rozszerzeniu zarzutów postępowania, pismem z dnia 18 grudnia 2003 r. PPKS wniosło o wydanie decyzji, że:

- a) wprowadzenie przez PPKS w Warszawie płatnej informacji telefonicznej o rozkładach jazdy przewoźników wykonujących przewozy pasażerskie z dworców PPKS w Warszawie,
- b) likwidacja przez PPKS w Warszawie informacji telefonicznej, płatnej jak za zwykłe połączenie o własnych rozkładach,
- c) likwidacja przez PPKS w Warszawie informacji telefonicznej, płatnej jak za zwykłe połączenie, o rozkładach jazdy innych przewoźników wykonujących przewozy

z obiektów dworcowych eksploatowanych przez PPKS w Warszawie, nie stanowią praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

PPKS podtrzymało swoje stanowisko wyrażone w odwołaniu od decyzji Nr RWA-4/2003 z dnia 6 czerwca 2003 r., a także ustosunkowało się do zarzutów postanowienia Prezesa Urzędu z dnia 28 listopada 2003 r. W zakresie punktu I postanowienia z dnia 6 lutego 2003 r., PPKS podkreśliło, iż brak przepisów zakazujących przedsiębiorcom udzielania informacji o usługach swoich i innych podmiotów w formie płatnej infolinii. W odniesieniu do punktu II, PPKS wskazało, iż zmiana brzmienia art. 2 ustawy Prawo przewozowe z dniem 1 stycznia 2004 r. będzie skutkować brakiem obowiązku przewoźników do udzielania konsumentom informacji o rozkładach jazdy w sposób zwyczajowy. W stosunku zaś do zarzutu III, PPKS wyjaśniło, iż jedynie ok. 17% umów zawartych przez PPKS z przewoźnikami korzystającymi z dworców eksploatowanych przez Przedsiębiorstwo przewiduje zobowiązanie PPKS do telefonicznego informowania o rozkładach jazdy kontrahentów.

W związku z tym, iż PPKS zawierało z przewoźnikami umowy, z których wynikało, iż Przedsiębiorstwo zobowiązuje się do udzielania w punktach informacji telefonicznej i ustnej, informacji o rozkładzie jazdy danego przewoźnika, Prezes Urzędu, pismami z dnia 23 stycznia 2004 r. zwrócił się do trzech wybranych przewoźników o udzielenie wyjaśnień w jaki sposób, w ocenie danego przewoźnika, PPKS winien realizować owo zobowiązanie, w szczególności, czy udzielanie przez PPKS informacji o rozkładach jazdy przy pomocy infolinii płatnej według specjalnej taryfy telekomunikacyjnej uznają oni za prawidłowy sposób realizacji przedmiotowych zobowiązań.

Trzej przewoźnicy (Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej Sp. z o.o. w Łodzi, Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej Sp. z o.o. w Przemyślu oraz Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej „Connex Sanok” Sp. z o.o. w Sanoku), odpowiednio w dniu 3, 4 i 5 lutego 2004 r. przekazali stosowne informacje.

Prezes Urzędu poinformował o przedłużeniu, z powodu konieczności dokonania analizy i końcowej oceny materiałów dowodowych zgromadzonych w toku przedmiotowego postępowania, terminu jego zakończenia do dnia 31 marca 2004 r. (pismo UOKiK z dnia 2 marca 2004 r.).

Mając na uwadze, iż przedstawione w ramach niniejszego postępowania dokumenty i informacje stanowią materiał dowodowy wystarczający do oceny sprawy, Prezes Urzędu zawiadomił PPKS o zakończeniu postępowania dowodowego (pismo UOKiK z dnia 18 marca 2004 r.).

W dniu 24 marca 2004 r. w siedzibie Delegatury UOKiK w Warszawie stawił się radca prawny - Pan Marcin Krajewski, pełnomocnik PPKS w Warszawie w celu zapoznania się z materiałem dowodowym zebrany w aktach postępowania.

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 ze 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.

Na mocy ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2003 r.) *„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 cytowanej ustawy stanowi, iż *„przewoźnik osób w regularnej komunikacji publicznej jest obowiązany w szczególności podać do wiadomości publicznej rozkład jazdy środków transportowych.”*

Z dniem 1 stycznia 2004 r. przepis art. 2 ustawy Prawo przewozowe został zmieniony przez art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 149, poz. 1452) i otrzymał następujące brzmienie:

- „1. Przewoźnik jest obowiązany podać do publicznej wiadomości zakres swojego działania, a w szczególności adresy punktów odprawy i sposób zawierania umowy przewozu.*
- 2. Przewoźnik wykonujący regularne przewozy osób jest obowiązany w szczególności podać do publicznej wiadomości rozkład jazdy środków transportowych przez zamieszczenie informacji na wszystkich dworcach i przystankach wymienionych w rozkładzie jazdy.*
- 3. Przewoźnicy wykonujący regularne przewozy osób są obowiązani do okresowej aktualizacji i publikowania informacji o wykonywanej komunikacji.”*

Do dnia 20 czerwca 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; www.pks.warszawa.pl). Na mocy umowy zawartej ze spółką Media Net Interactive Sp. z o.o. w Warszawie (dalej także: MNI), począwszy od dnia 20 czerwca 2002 r. Przedsiębiorstwo zaczęło informować o rozkładach jazdy autobusów przy pomocy płatnej infolinii (umowa z dnia 30 kwietnia 2002 r.).

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, jak również na stronie PPKS (por. przykładowe wydruki stron internetowych przedsiębiorstw przewozowych z numerami telefonów, pod którymi udzielana jest informacja o rozkładach jazdy; strona www.pks.polonus.pl → kontakt → dane innych przewoźników).

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 zwykle 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 ustalona została w wysokości 2 zł + VAT za minutę połączenia.

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 przyłączono by 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.

Umożliwiłaby 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 podróżnych. 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”. 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 (pismo PPKS z dnia 17 września 2002 r.).

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 powiadamiano konsumenta 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 spółka 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 zmianę, 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).

Pomimo wyżej wskazanych zapowiedzi, w kolejnym piśmie skierowanym do Prezesa Urzędu 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 przez 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 wpłynięcia 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. Bezpośrednio po zaprzestaniu udzielania informacji pod numerem 94-33, konsumenci, dzwoniąc pod ów numer, za pośrednictwem nagranych komunikatów uzyskiwali wiadomość o możliwości otrzymania informacji o rozkładach jazdy wyłącznie pod numerem infolinii płatnej według specjalnej taryfy telekomunikacyjnej. Aktualnie (stan na dzień 30 marca 2004 r.), przedmiotowy numer został ostatecznie zlikwidowany. Zgodnie z wyjaśnieniami Przedsiębiorstwa, decyzja taka została podyktowana 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. Według stanu na chwilę obecną (30 marca 2004 r.), informacja telefoniczna PPKS czynna jest w godzinach od 6.00 do 21.00, zaś opłata za minutę połączenia z infolinią wynosi 2,06 zł (łącznie z podatkiem VAT).

W toku postępowania wyjaśniającego (RWA-53/15/2002/MS), Prezes Urzędu wezwał Przedsiębiorstwo do przedstawienia zasad korzystania przez innych niż PPKS przewoźników z obiektów dworcowych, których właścicielem lub zarządzającym jest PPKS. W odpowiedzi, PPKS wyjaśniło, iż zasady korzystania z dworców przez przewoźników określone są w drodze umów cywilnoprawnych. Z informacji przekazanych przez PPKS wynikało, iż umowy takie określają również zasady informowania o rozkładach jazdy przewoźników (pismo PPKS z dnia 17 września 2002 r., s. 2). W załączeniu do pisma z dnia 29 października

2002 r., PPKS przekazało Prezesowi Urzędu kopię umowy zawartej z przewoźnikiem korzystającym z obiektów dworcowych PPKS. Przedsiębiorstwo przedłożyło ową umowę jako umowę przykładową, obrazującą standardowy sposób regulacji praw i obowiązków stron podobnych umów. Tak ustalony stan rzeczy sugerował, iż zgodnie z zawartymi z przewoźnikami korzystającymi z dworców PPKS w Warszawie umowami, PPKS zobowiązało się do telefonicznego informowania o ich rozkładach jazdy.

W załączeniu do pisma z dnia 27 lutego 2003 r. Przedsiębiorstwo przedstawiło 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, zobowiązane jest jedynie do umieszczenia odpowiedniej informacji na dworcu autobusowym, jednocześnie wyjaśniając, iż w świetle treści większości umów zawartych przez PPKS z przewoźnikami korzystającymi z obiektów dworcowych zarządzanych przez Przedsiębiorstwo, PPKS nie jest zobowiązane do udzielania telefonicznej informacji o rozkładach jazdy tych przewoźników.

W wykonaniu wezwania z dnia 28 listopada 2003 r., PPKS przedstawiło wykaz przewoźników korzystających z dworca PKS Warszawa Stadion oraz Warszawa Zachodnia (załącznik nr 1 oraz 3 pisma PPKS z dnia 18 grudnia 2003 r.) oraz umowy zawarte z tymi przewoźnikami (załączniki 2 oraz 4 do ww. pisma). Z przedmiotowego materiału dowodowego wynika, iż z dworca Warszawa Stadion korzysta 58 przewoźników, zaś z dworca Warszawa Zachodnia 95.

Aktualnie obowiązujące umowy zawierane z przewoźnikami korzystającymi z dworców zarządzanych przez PPKS, uwzględniając kryterium zakresu zobowiązania PPKS do udzielania informacji o rozkładach jazdy danego przewoźnika, można podzielić w następujący sposób:

Zasady udzielania informacji o rozkładach jazdy przewoźników wykonujących przewozy z obiektów dworcowych zarządzanych przez PPKS w Warszawie.	Zobowiązanie do umieszczenia informacji o kursach przewoźnika na tablicach dworcowych i przystankowych oraz do udzielania informacji o kursach przewoźnika.	Zobowiązanie do umieszczenia informacji o kursach na rozkładach jazdy oraz zorganizowania informacji telefonicznej i ustnej w punktach informacyjnych PPKS.	Zobowiązanie do umieszczenia informacji o kursach na rozkładach jazdy oraz udzielania w punktach informacji telefonicznej i ustnej, informacji o rozkładzie jazdy przewoźnika na zasadach obowiązujących w PPKS Warszawa.	Zobowiązanie do umieszczenia informacji o rozkładzie jazdy przewoźnika na dworcu autobusowym.	Brak zapisów umownych regulujących sposób informowania o rozkładzie jazdy przewoźnika.
Liczba umów	14	20	8	7	96

Ponieważ z analizy części umów przekazanych przez PPKS umów wynikało, iż Przedsiębiorstwo zobowiązało się do udzielania w punktach informacji telefonicznej i ustnej, informacji o rozkładzie jazdy danego przewoźnika, Prezes Urzędu zwrócił się do

trzech wybranych przewoźników o udzielenie wyjaśnień w jaki sposób, w ocenie danego przewoźnika, PPKS winien realizować owo zobowiązanie, w szczególności, czy udzielanie przez PPKS informacji o rozkładach jazdy przy pomocy infolinii płatnej według specjalnej taryfy telekomunikacyjnej uznają oni za prawidłowy sposób realizacji przedmiotowych zobowiązań.

Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej Sp. z o.o. w Łodzi wyjaśniło, iż podpisując umowę z PPKS dotyczącą zasad sprzedaży biletów oraz zasad korzystania z Dworca Autobusowego PKS Warszawa Zachodnia, pod pojęciem „informacji telefonicznej” rozumiało udzielanie informacji w sposób zwyczajowo przyjęty, nie zaś udzielanie jej przy pomocy infolinii płatnej według specjalnej taryfy telekomunikacyjnej (pismo PKS Łódź z dnia 3 lutego 2004 r.). Jednocześnie spółka PKS Łódź powiadomiła, iż udziela informacji telefonicznej o swoich rozkładach jazdy pod numerem 631-97-06.

Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej Sp. z o.o. w Przemyśle poinformowało, iż umowa zawarta z PPKS nie zawierała określenia w jaki sposób będzie udzielana informacja telefoniczna, niemniej jednak uważa, iż PPKS prawidłowo wywiązuje się z zawartej umowy (pismo PKS Przemyśl z dnia 4 lutego 2004 r.). Spółka PKS Przemyśl w powołanym piśmie, zakomunikowała także, iż *„obsługa dworca pracuje w systemie całodobowym i udziela informacji ustnie i telefonicznie. Nr informacji telefonicznej podany jest do wiadomości publicznej. Nie prowadzimy informacji telefonicznej poprzez infolinię.”*

Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej „Connex Sanok” Sp. z o.o. w Sanoku wyjaśniło, iż ze względu na brak skarg i sygnałów od pasażerów nie sprawdzało sposobu wykonania umowy zawartej z PPKS w zakresie zorganizowania informacji telefonicznej o rozkładach jazdy „Connex Sanok”, jednocześnie podkreślając, iż nie jest upoważnione do *„wydawania opinii o uznaniu lub nie za prawidłowy sposób realizacji umowy przy pomocy płatnej infolinii”* (pismo PKS „Connex Sanok” z dnia 5 lutego 2004 r.). „Connex Sanok” powiadomiło także, iż udziela telefonicznej informacji dla podróżnych o rozkładzie jazdy autobusów w punktach informacyjnych na dworcach administrowanych przez „Connex Sanok” tj. na dworcach w Sanoku, Lesku oraz Ustrzykach Dolnych. Przedmiotowa informacja dotyczy rozkładów jazdy na terenie całego kraju.

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 zbiorowe 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 decyzję, o jakiej mowa w art. 23c lub 23d ustawy, musi zatem zastosować inne ustawy i na podstawie ich przepisów ocenić, czy działanie przedsiębiorcy było bezprawne.

Odnosnie punktu I sentencji decyzji.

Przesłankami zastosowania art. 23a ust. 2 w zw. z art. 23a ust. 1 powołanej ustawy jest wykazanie:

1. bezprawności działań przedsiębiorcy, polegających na naruszaniu obowiązku udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji,
2. godzenia tych działań w interes konsumentów,
3. a także naruszania zbiorowego interesu konsumentów.

Mając na względzie powołane wyżej stanowisko ustawodawcy odnośnie interpretacji pojęcia bezprawności w kontekście praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, w opinii Prezesa Urzędu, jako „sprzeczne z prawem” należy kwalifikować zachowania sprzeczne z nakazem zawartym w ustawie, rozporządzeniu wydanym na podstawie i dla wykonania ustawy, umową międzynarodową mającą bezpośrednie zastosowanie w stosunkach wewnętrznych. Sprzeczne z prawem są czyny: zabronione i zagrożone sankcją karną, czyny zabronione pod sankcjami dyscyplinarnymi, czyny zakazane przepisami administracyjnymi lub przepisami prawa gospodarczego publicznego, czyny zabronione przepisami o charakterze cywilnym, sprzeczne z nakazami zawartymi w prawie cywilnym lub prawie administracyjnym. Bezprawność, w rozumieniu przepisów z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów, jest taką cechą działania, która polega jednak nie tylko na jego sprzeczności z normami prawa, ale także zasadami współżycia społecznego, bądź dobrych obyczajów bez względu na winę, a nawet świadomość sprawcy. Dla ustalenia bezprawności działania wystarczy zatem ustalenie, że określone zachowanie koliduje z przepisami prawa, zasadami współżycia społecznego czy dobrymi obyczajami.

Sformułowanie zarzutu wskazuje, iż w toku prowadzonego postępowania ocenie podlegała praktyka PPKS polegająca na wprowadzeniu płatnej – według specjalnej taryfy telekomunikacyjnej – infolinii informującej o rozkładach jazdy przewoźników wykonujących przewozy z obiektów dworcowych PPKS w Warszawie. Zatem, struktura praktyki wymagała wykazania, iż wprowadzenie ww. płatnej infolinii stanowiło bezprawne działanie przedsiębiorcy.

Obowiązujące przepisy prawa przewozowego nakładają na przewoźników wykonujących regularne przewozy autobusowe szereg obowiązków. Jak już wskazano w części ustalającej, do takich obowiązków należy m.in. nakaz podawania do publicznej wiadomości rozkładu jazdy w określony sposób.

Podkreślenia wymaga fakt, iż aktualne przepisy ustawy Prawo przewozowe istotnie zmieniły obligatoryjne formy realizacji wyżej wymienionego obowiązku. Podczas gdy na mocy stanu prawnego sprzed 1 stycznia 2004 r. przewoźnik zobligowany był podać do publicznej wiadomości rozkład jazdy w sposób zwyczajowy, aktualne przepisy prawa

ograniczają obowiązkowe formy podawania rozkładów jazdy do publicznej wiadomości do zamieszczania informacji na wszystkich dworcach i przystankach wymienionych w rozkładzie jazdy. Dodatkowo, należy wskazać, iż konsekwencją dokonanych zmian w ustawie Prawo przewozowe, było także wprowadzenie nowego rozporządzenia – w sprawie treści, sposobu i terminów ogłaszania rozkładów jazdy oraz warunków ponoszenia kosztów z tym związanych (rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 24 grudnia 2003 r.; Dz. U. Nr 232, poz. 2332). Na mocy § 2 ust. 1 zd. 2 przedmiotowego rozporządzenia „*Rozkład jazdy może być ponadto podany do publicznej wiadomości w inny sposób zwyczajowo przyjęty, w szczególności w formie książek, broszur, ulotek, na nośnikach elektronicznych lub w formie informacji telefonicznej.*” Zasadnicza różnica brzmienia aktualnego rozporządzenia w stosunku do rozporządzenia obowiązującego uprzednio (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. Nr 82, poz. 933) polega na tym, iż wcześniejszy akt wykonawczy nie wymieniał możliwych form podawania rozkładów jazdy do publicznej wiadomości.

Chociaż ocena czy zarzucana PPKS praktyka wypełnia przesłankę bezprawności, konieczną do uznania działań za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów, musi zostać dokonana w oparciu o przepisy prawa obowiązujące w momencie rozpoczęcia stosowania przedmiotowej praktyki, niemniej jednak, można wskazać, iż zarówno nieobowiązujące już przepisy prawa przewozowego, jak i przepisy aktualne, nie konstytuują zakazów, które uniemożliwiałyby przewoźnikom udzielanie informacji o rozkładach jazdy w sposób odmienny od wskazanego w ustawie Prawo przewozowe, bądź w aktach wykonawczych.

Uwzględniając powyższe, w opinii Prezesa Urzędu, należy zgodzić się poglądem PPKS, zgodnie z którym „*żaden przepis ustawy ani aktu niższego rzędu nie zakazuje podmiotom gospodarczym udzielania informacji o usługach swoich i innych podmiotów, nawet jeżeli za taką informację miałyby być pobierana opłata*” (pismo PPKS z dnia 18 grudnia 2003 r., s. 2).

Zakaz wprowadzenia informacji o rozkładach jazdy przy pomocy infolinii płatnej według specjalnej taryfy telekomunikacyjnej stanowiłby ograniczenie wolności działalności gospodarczej, które stosownie do art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r.; Dz. U. Nr 78, poz. 483) jest „*dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.*” Zatem, skoro przepisy prawa obowiązujące zarówno w momencie rozpoczęcia stosowania przez PPKS praktyki polegającej na udzielaniu informacji o rozkładach jazdy przewoźników wykonujących przewozy autobusowe z dworców zarządzanych przez PPKS przy pomocy płatnej infolinii, jak i przepisy aktualne, nie przewidują jakichkolwiek ograniczeń w zakresie dopuszczalnych form udzielania przedmiotowej informacji, praktyka ta nie może zostać uznana za bezprawną.

W niniejszym przypadku nie jest także możliwe uznanie, iż wprowadzenie przez PPKS płatnej infolinii stanowi naruszenie zasad współżycia społecznego czy dobrych obyczajów, gdyż pozostawałoby to w sprzeczności z powołanymi zapisami Konstytucji, albowiem niedopuszczalne jest poszukiwanie ograniczeń swobody działalności gospodarczej w źródłach pozaustawowych.

Reasumując, w sprawie opisanej w punkcie I sentencji, po przeanalizowaniu zgromadzonego materiału dowodowego, Prezes Urzędu uznał za zasadne stwierdzić, iż Przedsiębiorstwo nie narusza zbiorowych interesów konsumentów. W przedmiotowej sprawie nie zaistniała bowiem przesłanka bezprawności działania PPKS konieczna do uznania zachowania przedsiębiorcy za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów.

Ponieważ Prezes Urzędu nie uznał przedmiotowego działania PPKS za bezprawne, ocenę czy spełnione zostały pozostałe przesłanki uznania praktyki za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów, należy uznać za bezprzedmiotową.

Stąd należało orzec jak w punkcie I sentencji decyzji.

Odnosnie punktu II sentencji decyzji.

W dniu 5 marca 2003 r. PPKS zlikwidował informację o rozkładach jazdy przewoźników korzystających z dworców PKS Warszawa Zachodnia i Warszawa Stadion dostępną pod numerem 94-33, płatną jak za zwykle połączenie lokalne. W związku z tym konsumenci chcąc uzyskać informację o rozkładzie jazdy Przedsiębiorstwa, zmuszeni zostali do skorzystania z infolinii płatnej według specjalnej taryfy telekomunikacyjnej.

Uwzględniając powyższe, w toku przedmiotowego postępowania Prezes Urzędu miał dokonać oceny, czy PPKS likwidując informację telefoniczną płatną jak za zwykle połączenie lokalne, naruszył obowiązek udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji, co stanowi jedną z przykładowych praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów określonych w art. 23a ust. 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Jak już wskazywano powyżej w uzasadnieniu do punktu I sentencji przedmiotowej decyzji, koniecznymi przesłankami uznania danej praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów są: bezprawność działań przedsiębiorcy, godzenie tych działań w interes konsumentów, a także naruszanie zbiorowego interesu konsumentów.

Obowiązek PPKS polegający na udzielaniu konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji, o którym mowa powyżej, zdaniem Prezesa Urzędu, wynikał z ustawy Prawo przewozowe, w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2003 r., który w art. 2 ust. 1 stanowił, 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 w ust. 2 – *„przewoźnik osób w regularnej komunikacji publicznej jest obowiązany w szczególności podać do wiadomości publicznej rozkład jazdy środków transportowych.”*

Umowa przewozu jest umową o charakterze masowym. Skutkuje to nałożeniem na przewoźnika ustawowego obowiązku podawania do publicznej wiadomości zakresu swojego działania. Potrzeba informowania w tym przedmiocie wynika bowiem w sposób oczywisty z funkcji jaką spełnia transport publiczny. Przepis art. 2 ust. 1 powołanej ustawy dotyczył ogłaszania konkretnych informacji na temat faktycznego zakresu działania danego przewoźnika, czego specjalnym wyrazem są rozkłady jazdy. Przepisy ww. art. 2 nie precyzując formy podania do wiadomości publicznej zakresu działania przewoźnika, odwoływały się w tym względzie do zwyczajowej praktyki.

Jak już wskazano, rozkład jazdy stanowi immanentną część zakresu działania danego przewoźnika (por. A.Kolarski, „Prawo przewozowe”, C.F.Müller, Warszawa 2002, s. 19). A zatem, stosownie do powołanych przepisów, przewoźnik był zobowiązany podawać do wiadomości publicznej rozkłady jazdy w sposób zwyczajowo przyjęty. Mając powyższe na względzie, nie sposób zgodzić się z interpretacją wskazanych wyżej przepisów, przedstawioną przez PPKS w piśmie z dnia 18 czerwca 2003 r. (odwołanie od decyzji Nr RWA-4/2003). W niniejszym piśmie PPKS stwierdziło, iż *„zamiarem ustawodawcy było oddzielenie obowiązku podania do publicznej wiadomości informacji o zakresie działania przewoźnika oraz obowiązku poinformowania o rozkładzie jazdy środków transportowych”*. Przedsiębiorstwo zdaje się nie dostrzegać faktu, iż rozkład jazdy jest częścią zakresu działania przewoźnika, co potwierdza cytowane już stanowisko doktryny, zaś wyodrębnienie ustępu 2 art. 2 ustawy Prawo przewozowe w nieobowiązującym już brzmieniu, prawdopodobnie zostało podyktowane chęcią podkreślenia wagi obowiązku podawania do wiadomości

publicznej rozkładów jazdy. Ponieważ ustawodawca zdecydował się na przedmiotowe wyodrębnienie, stosownie do reguł techniki legislacyjnej ustęp drugi analizowanego artykułu nie może zostać odczytany w oderwaniu od ustępu 1.

Jedną z form podawania rozkładu jazdy do publicznej wiadomości jest telefoniczne informowanie, płatne jak za zwykle połączenie. Zdaniem Prezesa Urzędu, możliwość skorzystania z tego rodzaju informacji telefonicznej jest zwyczajową formą podawania zakresu działania do publicznej wiadomości. Udzielanie informacji telefonicznej o rozkładach jazdy (płatnej jak za zwykle połączenie), jest ustaloną praktyką postępowania, powszechnie znanym i aprobowanym sposobem postępowania, nie tylko w skali lokalnej. 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, za które to połączenie konsument ponosił opłatę jak za zwykle 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, 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, s. 23). Według prof. 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, s. 6).

Udzielanie informacji telefonicznej o rozkładach jazdy, płatnej jak za zwykle 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.

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.

Zdaniem Prezesa Urzędu, 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; przyp. UOKiK]*” (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) 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 ustawa Prawo przewozowe.

Wydaje się także, iż prawidłowość toku rozumowania Prezesa Urzędu potwierdza brzmienie cytowanego już rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie treści, sposobu i terminów ogłaszania rozkładów jazdy oraz warunków ponoszenia kosztów z tym związanych, obowiązującego od dnia 1 stycznia 2004 r., bowiem stosownie do § 2 ust. 1 zd. 2 ww. rozporządzenia „*Rozkład jazdy może być ponadto podany do publicznej wiadomości w inny sposób zwyczajowo przyjęty, w szczególności w formie książek, broszur, ulotek, na nośnikach elektronicznych lub w formie informacji telefonicznej.*” A zatem, ustawodawca dopuszcza formę informacji telefonicznej jako zwyczajowy sposób udzielania informacji o rozkładach jazdy.

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, w świetle przepisów obowiązujących do dnia 31 grudnia 2003 r., ten sposób realizacji ustawowego obowiązku należało uznać za niewystarczający. Wydaje się, iż Przedsiębiorstwo, w pełni realizowało swój ustawowy obowiązek do dnia 4 marca 2003 r. (w dniu 5 marca 2003 r. wprowadzono jako wyłączną linię informacyjną, infolinię płatną jak za połączenie wg specjalnej taryfy telekomunikacyjnej).

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, w okresie od dnia 5 marca 2003 r. do dnia 31 grudnia 2003 r., nie realizowało w sposób prawidłowy obowiązku podawania do publicznej wiadomości rozkładów jazdy w sposób zwyczajowy.

Likwidacja dotychczasowego numeru telefonu informacyjnego 94-33, pod którym konsument mógł uzyskać informację o rozkładzie jazdy PPKS, przy jednoczesnym pozostawieniu wyłącznie płatnego numeru infolinii niewątpliwie wiąże się ściśle z ingerencją w ekonomiczne interesy konsumentów, bowiem ponoszą oni wyższe niż dotychczas koszty uzyskania informacji telefonicznej o rozkładzie jazdy PPKS. Takie działania PPKS stanowią istotne utrudnienie dla konsumentów, gdyż sposoby uzyskania informacji o rozkładach jazdy są ograniczone (ogłoszenia wywieszane 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, (wciąż 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. Konsumenci ponoszą obecnie opłatę w wysokości 2,06 zł (1,67 zł + VAT) za minutę połączenia. Należy mieć na uwadze, iż w pewnym okresie, bezpośrednio po likwidacji numeru 94-33, konsument wybierając ów numer wysłuchiwał nagranych komunikatu o wyłącznym obowiązywaniu numeru płatnej infolinii, a zatem wybierając numer 94-33 konsument był obciążony kosztem impulsu za zwykłe połączenie, co w konsekwencji powiększało rzeczywisty koszt uzyskania informacji w sytuacji gdy konsument po wysłuchaniu nagrania na automatycznej sekretarce zdecydował się na zatelefonowanie pod numer płatnej infolinii. Podobnie, koszt informacji wzrastał w przypadku gdy konsument nie znając numeru płatnej infolinii (co jest uzasadnione zastosowaniem trudnego do zapamiętania numeru, a także jego częstymi zmianami), zmuszony zostawał do uzyskania informacji

o prawidłowym numerze w Biurze Numerów TP S.A. 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 spośród konsumentów, którzy mimo wykonania telefonu w celu uzyskania informacji o rozkładach jazdy, w ogóle nie skorzystają z usługi przewozu, a zatem uzasadnia to twierdzenie, iż PPKS stosuje praktykę obciążania konsumentów kosztami funkcjonowania Przedsiębiorstwa jeszcze w fazie przedkontraktowej.

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, nie sposób 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, s. 215 i n.).

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 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 działania 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 są udzielane wyłącznie pod nr 0-701. W opinii Prezesa Urzędu, były to celowe działania PPKS, które w konsekwencji postawiły konsumentów przed faktem dokonanym, bez możliwości dokonania jakiegokolwiek wyboru.

Jak już powyżej wskazano, w przedmiotowej sprawie, Prezes Urzędu oparł podejrzenie bezprawności działania PPKS polegającego na likwidacji telefonicznej informacji o rozkładach jazdy Przedsiębiorstwa, płatnej jak za zwykłe połączenie, na naruszeniu przepisów art. 2 ust. 1 i 2 ustawy Prawo przewozowe w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 lipca 1985 r. (data wejścia w życie ustawy z dnia 15 listopada Prawo przewozowe; Dz. U. Nr 53, poz. 272) do dnia 31 grudnia 2003 r.

Jednakże, w toku prowadzonego przez Prezesa Urzędu postępowania, zmianie uległy przepisy prawa materialnego, które stanowiły podstawę postawienia PPKS przedmiotowego zarzutu. A mianowicie, od dnia 1 stycznia 2004 r. art. 2 ustawy Prawo przewozowe otrzymał następujące brzmienie:

„1. Przewoźnik jest obowiązany podać do publicznej wiadomości zakres swojego działania, a w szczególności adresy punktów odprawy i sposób zawierania umowy przewozu.

2. Przewoźnik wykonujący regularne przewozy osób jest obowiązany w szczególności podać do publicznej wiadomości rozkład jazdy środków transportowych przez zamieszczenie informacji na wszystkich dworcach i przystankach wymienionych w rozkładzie jazdy.

3. Przewoźnicy wykonujący regularne przewozy osób są obowiązani do okresowej aktualizacji i publikowania informacji o wykonywanej komunikacji.”

(powołany artykuł został zmieniony przez art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw).

Tym samym, ustawodawca wyeliminował z ust. 1 cytowanego przepisu sformułowanie o „zwyczajowo przyjętym” sposobie informowania. Na mocy aktualnie obowiązujących przepisów prawa jednoznacznie wskazano obligatoryjne formy podawania do wiadomości publicznej rozkładów jazdy, ograniczając obowiązek przewoźnika do zamieszczenia informacji na wszystkich dworcach i przystankach wymienionych w rozkładzie jazdy. Oczywiście, nie ma przeszkód aby przewoźnik informował o swoim rozkładzie jazdy w inny sposób, jednakże ustawodawca pozostawia przewoźnikowi swobodę podejmowania działań w tym zakresie.

Zatem, stosownie do brzmienia znowelizowanych przepisów ustawy Prawo przewozowe, nie istnieje ustawowy obowiązek zwyczajowego podawania rozkładów jazdy do publicznej wiadomości.

W związku z powyższym, ponieważ w opinii Prezesa Urzędu działania PPKS należało zakwalifikować jako bezprawne z powodu naruszenia obowiązku określonego w ustawie Prawo przewozowe w nieobowiązującym już kształcie, decyzją ustawodawcy, zmieniającą owe przepisy, przedmiotowa praktyka przestała posiadać przymiot bezprawności.

Zatem, skoro aktualnie obowiązujące przepisy prawa nie nakładają na PPKS obowiązku udzielania informacji o rozkładach jazdy w sposób zwyczajowy, praktyka polegająca na ograniczaniu konsumentom dostępu do informacji o rozkładach jazdy ww. Przedsiębiorstwa, w związku z likwidacją telefonicznej informacji o przedmiotowych rozkładach jazdy, płatnej jak za zwykłe połączenie, nie może zostać uznana za bezprawną.

Konkludując, w sprawie opisanej w punkcie II sentencji decyzji, po przeanalizowaniu zgromadzonego materiału dowodowego, Prezes Urzędu uznał za zasadne stwierdzić, iż Przedsiębiorstwo nie narusza zbiorowych interesów konsumentów. W przedmiotowej sprawie nie istnieje bowiem przesłanka bezprawności działania PPKS konieczna do uznania zachowania przedsiębiorcy za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów. Ponieważ Prezes Urzędu nie uznał przedmiotowego działania PPKS za bezprawne, ocenę czy spełnione zostały pozostałe przesłanki uznania praktyki za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów, należy uznać za bezprzedmiotową.

Stąd należało orzec jak w punkcie II sentencji decyzji.

Odnosnie punktu III sentencji decyzji.

Likwidacja telefonicznej informacji, udzielanej pod numerem telefonu płatnym jak za zwykle połączenie, spowodowała także ograniczenie dostępu konsumentów do informacji o rozkładach jazdy innych niż PPKS przewoźników korzystających z obiektów dworcowych eksploatowanych przez PPKS.

PPKS, jako zarządca dworców autobusowych, w drodze umów cywilnoprawnych zawieranych z przewoźnikami korzystającymi z eksploatowanych przez PPKS dworców, określa m.in. zasady informowania o ich rozkładach jazdy. W części zawartych z przewoźnikami umów PPKS zobowiązał się do udzielania informacji o ich rozkładach jazdy w punktach telefonicznej i ustnej informacji o rozkładach jazdy.

Zastąpienie informacji telefonicznej płatnej jak za zwykle połączenie, infolinią płatną według specjalnej taryfy telekomunikacyjnej spowodowało istotne utrudnienie w uzyskaniu informacji, ze względu na wyższy niż dotychczas koszt uzyskania owej informacji.

W toku przedmiotowego postępowania, Prezes Urzędu badał czy zasadny jest zarzut prowadzący do uznania, iż likwidując informację telefoniczną o rozkładach jazdy przewoźników innych niż PPKS, Przedsiębiorstwo naruszyło obowiązek udzielania rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji, o którym mowa w art. 23a ust. 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

W celu ustalenia zasad korzystania przez przewoźników z obiektów dworcowych zarządzanych przez PPKS, Prezes Urzędu zbadał umowy zawarte przez PPKS w tym przedmiocie. Analiza przedstawionych przez Przedsiębiorstwo umów wykazała, iż na 145 aktualnie obowiązujących umów, jedynie 20 umów (czyli około 14% ogółu umów) zawiera zobowiązanie do umieszczenia informacji o kursach na rozkładach jazdy oraz zorganizowania informacji telefonicznej i ustnej w punktach informacyjnych PPKS. W 96 umowach (około 66%) brak zapisów umownych regulujących sposób informowania o rozkładzie jazdy przewoźnika. Pozostałe umowy zobowiązują do umieszczenia informacji o kursach przewoźnika na tablicach dworcowych i przystankowych oraz do udzielania informacji o kursach przewoźnika (14 umów – ok. 10%), zobowiązują do umieszczenia informacji o kursach na rozkładach jazdy oraz udzielania w punktach informacji telefonicznej i ustnej, informacji o rozkładzie jazdy przewoźnika na zasadach obowiązujących w PPKS Warszawa (8 umów – ok. 5,5%), a także zobowiązują do umieszczenia informacji o rozkładzie jazdy przewoźnika wyłącznie na dworcu autobusowym (7 umów – ok. 5%).

A zatem, z powyższych ustaleń wynikało, iż w 20 umowach PPKS zobowiązało się do umieszczenia informacji o kursach na rozkładach jazdy oraz zorganizowania informacji telefonicznej i ustnej w punktach informacyjnych PPKS. W związku z tym, jak to już wskazano w części ustalającej niniejszej decyzji, Prezes Urzędu zwrócił się do trzech wybranych przewoźników o udzielenie wyjaśnień w jaki sposób, w ocenie danego przewoźnika, PPKS winien realizować owo zobowiązanie, w szczególności, czy udzielanie przez PPKS informacji o rozkładach jazdy przy pomocy infolinii płatnej według specjalnej taryfy telekomunikacyjnej uznają oni za prawidłowy sposób realizacji przedmiotowych zobowiązań. Jedynie Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej Sp. z o.o. w Łodzi stwierdziło, iż podpisując umowę z PPKS dotyczącą zasad sprzedaży biletów oraz zasad korzystania z Dworca Autobusowego PKS Warszawa Zachodnia, pod pojęciem „informacji telefonicznej” rozumiało udzielanie informacji w sposób zwyczajowo przyjęty, nie zaś udzielanie jej przy pomocy infolinii płatnej według specjalnej taryfy telekomunikacyjnej. Pozostali dwaj przewoźnicy, do których skierowano przedmiotowe zapytanie, uznali, iż PPKS prawidłowo wywiązuje się z zawartej umowy (Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej Sp. z o.o. w Przemyślu), zaś Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej „Connex Sanok”

Sp. z o.o. w Sanoku uznało, iż nie jest upoważnione do wydawania opinii o uznaniu lub nie za prawidłowy sposób realizacji umowy przy pomocy płatnej infolinii.

Zakwalifikowanie ustalonego stanu faktycznego jako praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów wymaga wykazania, iż działanie przedsiębiorcy, polegające na naruszaniu obowiązku udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji, jest bezprawne.

Dokonana przez Prezesa Urzędu analiza przepisów prawa przewozowego, zarówno w brzmieniu obowiązującym przed, jak i po 1 stycznia 2004 r., pozwala na stwierdzenie, iż art. 2 ustawy Prawo przewozowe nie obliguje przewoźnika do podawania do publicznej wiadomości rozkładów jazdy innych przewoźników, nawet wówczas kiedy pełni on funkcję zarządcy obiektu dworcowego i w związku z tym spełnia określone funkcje organizacyjne. Należy w tym miejscu zgodzić się z poglądem wyrażonym przez Przedsiębiorstwo w piśmie z dnia 18 czerwca 2003 r. (odwołanie od decyzji Nr RWA-4/2003), zgodnie z którym *„przedmiotem regulacji ustawy [ustawy Prawo przewozowe; przyp. UOKiK] jest więc działalność polegająca na wykonywaniu umów przewozu, a nie zarządzaniu dworcami autobusowymi. Znajduje to w pełni potwierdzenie w brzmieniu art. 2 ust. 2 Prawa przewozowego, który zgodnie ze swoim wyraźnym brzmieniem skierowany jest do przewoźników, a nie do innych podmiotów, a w szczególności do podmiotów zarządzających dworcami autobusowymi.”*

Zatem, w opinii Prezesa Urzędu, skoro art. 2 ust. 2 ustawy Prawo przewozowe nie nakłada na PPKS obowiązku udzielania informacji o rozkładach jazdy innych przewoźników, tym bardziej nie można z obowiązujących przepisów prawa wywodzić obowiązku PPKS do udzielania informacji o rozkładach jazdy przewoźników innych niż PPKS korzystających z dworców zarządzanych przez PPKS w określonej formie, tj. w postaci telefonicznej informacji o rozkładach jazdy płatnej jak za zwykłe połączenie.

Jakkolwiek można mieć zastrzeżenia co do faktu, czy PPKS prawidłowo wykonuje swoje obowiązki wynikające z 20 umów zawartych z przewoźnikami korzystającymi z dworców PPKS, w których Przedsiębiorstwo zobowiązało się do umieszczenia informacji o kursach danego przewoźnika na rozkładach jazdy oraz zorganizowania informacji telefonicznej i ustnej w punktach informacyjnych PPKS, trudno jednak w przypadku naruszenia zapisów umowy mówić o bezprawności w rozumieniu art. 23a ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Wydaje się natomiast, iż okoliczność, którą podniesiono wyżej, a mianowicie fakt nieprawidłowego wykonywania umów zawartych przez PPKS z niektórymi przewoźnikami, może rodzić istotne konsekwencje prawne, albowiem przewoźnikom, którzy uważają, iż Przedsiębiorstwo nieprawidłowo wykonuje zawarte z nimi umowy przysługuje roszczenie z art. 471 Kodeksu cywilnego (ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r.; Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.) o naprawienie szkody wynikłej na skutek nienależytego wykonania umowy. Roszczenie to ma charakter cywilnoprawny, w związku z czym drogą właściwą do jego dochodzenia będzie droga postępowania przed sądem cywilnym. Prezes Urzędu, w ramach swych uprawnień nie może bowiem orzekać o prawach podmiotowych, przysługujących poszczególnym podmiotom, uczestniczącym w obrocie gospodarczym.

Zatem, skoro przepisy prawa obowiązujące przed 1 stycznia 2004 r., jak i przepisy aktualne nie nakładają na PPKS obowiązku udzielania informacji o rozkładach jazdy innych przewoźników, praktyka polegająca na ograniczaniu konsumentom dostępu do informacji o rozkładach jazdy przewoźników, innych niż Przedsiębiorstwo Państwowej Komunikacji Samochodowej w Warszawie w Warszawie, wykonujących pasażerskie przewozy autobusowe z obiektów dworcowych eksploatowanych przez ww. Przedsiębiorstwo,

w związku z likwidacją telefonicznej informacji o przedmiotowych rozkładach jazdy, płatnej jak za zwykłe połączenie, nie może zostać uznana za bezprawną.

Konkludując, w sprawie opisanej w punkcie III sentencji decyzji, po przeanalizowaniu zgromadzonego materiału dowodowego, Prezes Urzędu uznał za zasadne stwierdzić, iż Przedsiębiorstwo nie narusza zbiorowych interesów konsumentów. W przedmiotowej sprawie nie zaistniała bowiem przesłanka bezprawności działania PPKS konieczna do uznania zachowania przedsiębiorcy za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów. Ponieważ Prezes Urzędu nie uznał przedmiotowego działania PPKS za bezprawne, ocenę czy spełnione zostały pozostałe przesłanki uznania praktyki za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów, należy uznać za bezprzedmiotową.

Stąd należało orzec jak w punkcie III sentencji decyzji.

Wobec powyższego orzeka się, jak w sentencji.

Stosownie do treści art. 78 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w związku z art. 479²⁸ § 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.

Otrzymuje:

Pan

Marcin Krajewski

Pełnomocnik

Przedsiębiorstwa Państwowej

Komunikacji Samochodowej w Warszawie

Maciesowicz i Krajewski

Spółka Adwokacko-Radcowska

Al. Solidarności 117

00-140 Warszawa