



**PREZES
URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
DELEGATURA UOKIK W GDAŃSKU**

RGD.61-5/06/07/MLM

Gdańsk, stycznia 2007r.

DECYZJA nr RGD. 1/2007

- I.** Na podstawie art. 23 f ust. 1 w związku z art. 23 a ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jednolity: Dz.U. z 2005r., Nr 244, poz. 2080 ze zmianami) oraz stosownie do treści art. 28 ust. 6 tej ustawy i § 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2002r. w sprawie określenia właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Dz.U. Nr 18, poz. 172 ze zmianami) - w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – po wszczęciu z urzędu, przeciwko przedsiębiorcy: Wiesław O, świadczącemu usługi regularnych przewozów w krajowym transporcie drogowym osób, postępowania w sprawie praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, polegającej na tym, że w okresie ferii zimowych młodzież szkolna mogła korzystać z usług przewozowych, na podstawie biletu miesięcznego, „*tylko w przypadku*” udokumentowania, że w tym okresie odbywa praktyki uczniowskie lub bierze udział w zajęciach związanych z kształceniem, i po przyjęciu zobowiązania przedsiębiorcy, do:
- umieszczenia w regulaminie świadczenia usług przewozowych zapisu o treści: ... nakłada się na przedsiębiorcę obowiązek wykonania podjętego zobowiązania.
- II.** Na podstawie art. 23 f ust. 2 Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów określa termin wykonania zobowiązania, wskazanego w pkt I sentencji, na dzień
- III.** Na podstawie art. 23 f ust. 3 Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów zobowiązuje przedsiębiorcę do złożenia sprawozdania o stopniu realizacji zobowiązania, w terminie do dnia

UZASADNIENIE

W dniu 10 kwietnia 2006r. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (zwany dalej Prezesem Urzędu lub organem antymonopolowym) wszczął postępowanie wyjaśniające (sygn. RGD. 402-20/06/MLM) w sprawie wstępnego ustalenia, czy działania przedsiębiorców, funkcjonujących na lokalnych rynkach regularnych przewozów osób komunikacją autobusową, polegające na pobieraniu jednakowej opłaty za bilety miesięczne, niezależnie od tego, czy w danym miesiącu są okresy wolne od nauki (ferie zimowe), czy też takich okresów nie ma, nie naruszają przepisów ustawy o ochronie [...]. Badaniem objęto 21 przedsiębiorców z obszaru województwa pomorskiego.

W wyniku przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego ustalono, że większość badanych (20 przedsiębiorców) nie ogranicza młodzieży szkolnej korzystania z usług przewozowych, w okresie ferii zimowych. W wielu przypadkach konsumenci mogą także uzyskać zwrot części opłaty, w sytuacji rezygnacji z wykonania usługi przewozowej. W trakcie prowadzonego postępowania organ antymonopolowy wystąpił m.in. do przedsiębiorcy: Wiesław O

Na wezwania organu antymonopolowego przedsiębiorca pismem, otrzymanym przez Prezesa Urzędu w dniu 26 czerwca 2006r., wyjaśnił, że młodzież szkolna, w okresie ferii zimowych, może korzystać z przejazdów, na podstawie posiadanych biletów miesięcznych, tylko w przypadku, kiedy złoży dodatkową deklarację, „*że w wymienionym okresie odbywa praktyki uczniowskie lub bierze udział w zajęciach związanych z doształcaniem*”.

Z uwagi na to, iż konsumenci, młodzież szkolna, mimo wykupienia biletu na cały miesiąc, w okresie ferii zimowych, może korzystać z usług przewozowych warunkowo, organ antymonopolowy postanowił wszcząć, z dniem 6 lipca 2006r., postępowanie wyjaśniające (sygn. RGD. 402-27/06/MLM) w sprawie ustalenia, czy takie działania przedsiębiorcy, nie stanowią praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów. Postępowanie wyjaśniające zostało zakończone z dniem 15 września 2006r. W ocenie organu antymonopolowego jego wyniki dały podstawy do postawienia przedsiębiorcy zarzutu i wszczęcia postępowania w sprawie stosowania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, która przejawia się w postaci ograniczania konsumentom możliwości korzystania, w okresie ferii zimowych, z usług przewozowych na podstawie wykupionych wcześniej biletów miesięcznych, co mogło stanowić naruszenie art. 23 a ust. 1 i 2 ustawy o ochronie [...].

Postępowanie w sprawie stosowania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów zostało wszczęte z dniem 19 września 2006r. Dodatkowo postanowieniem nr 282 z dnia 20 września 2006r. zaliczono w poczet dowodów tego postępowania akta sprawy sygn. RGD. 402-20/06/MLM, w zakresie dowodów uzyskanych od przedsiębiorcy Wiesława O oraz akta sprawy sygn. RGD. 402-27/06/MLM.

Ustosunkowując się do postawionego zarzutu, przedsiębiorca pismami z dnia 26 października i z dnia 23 listopada 2006r. potwierdził, że w okresie ferii zimowych żądał od młodzieży „*ustnego zapewnienia*”, że w tym okresie młodzież odbywa praktyki uczniowskie lub bierze udział w zajęciach dodatkowych.

W dniu 14 grudnia 2006r. przedsiębiorca podjął zobowiązanie do zmiany regulaminu świadczenia usług przewozowych, poprzez umieszczenie w nim zapisu o następującej treści: ...

Organ antymonopolowy ustalił, co następuje:

1. Wiesław O prowadzi działalność gospodarczą w oparciu o wpis do ewidencji działalności gospodarczej, prowadzonej przez Urząd Gminy i Miasta w P.
2. Przedsiębiorca posiada zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów w krajowym transporcie drogowym osób, na liniach regularnych: ... oraz licencję na wykonywanie krajowego transportu drogowego osób, w zakresie przewozu osób autobusem.
3. Na podstawie udzielnych zezwoleń i licencji przedsiębiorca świadczy usługi przewozowe na następujących trasach:
....
4. W dniu 24 stycznia 2006r. przedsiębiorca zawarł z Samorządem Województwa Pomorskiego umowę nr..., przedmiot której określał zasady finansowania utraconych wpływów wynikających ze stosowania przez przewoźnika (tu: Wiesław O) ulg w pa-

sażerskich przewozach autobusowych osób uprawnionych. Zgodnie z § tej umowy: przewoźnik oświadczył, że honoruje ulgi określone w ustawach: z dnia 20 czerwca 1992r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz.U. z 2002r. Nr 175, poz. 1440 zm.), z dnia 29 maja 1974r. o zaopatrzeniu inwalidów wojskowych i wojennych oraz ich rodzin (Dz.U. z 2002r. Nr 9, poz. 87 zm.) oraz z dnia 24 stycznia 1991r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz.U. z 2002r. Nr 42, poz. 371 zm.), zaś Zarząd Województwa Pomorskiego będzie przekazywał przewoźnikowi dopłaty z tytułu honorowanych i przyznanych ulg przewozowych (§ umowy).

5. Po zawarciu umowy młodzież szkolna może korzystać z usług przewozowych przedsiębiorcy na podstawie biletu ulgowego, wydawanego do posiadanej legitymacji szkolnej. Dane nt. wartości i ilości wydanych biletów miesięcznych szkolnych oraz uzyskanych dopłat z tytułu honorowanych ulg, w okresie od stycznia do czerwca 2006r., zostały zamieszczone w tabeli nr 1.

Tabela nr 1.

Miesiąc	Ilość sprzedanych biletów miesięcznych szkolnych	Wartość sprzedanych biletów miesięcznych szkolnych w zł	Wartości uzyskanych dopłat w zł	Udział wartości sprzedanych biletów miesięcznych szkolnych w wartości uzyskanych dopłat w %
styczeń				
luty				
marzec				
kwiecień				
maj				
czerwiec				
Razem				

Z danych zwartych w tabeli nr 1 wynika, że blisko ...% dopłat uzyskanych w okresie: styczeń - czerwiec 2006r. stanowią dopłaty do biletów miesięcznych sprzedanych młodzieży szkolnej. Pozostałe ...% stanowią dopłaty do ulg przyznanych z innych tytułów np. do legitymacji studenckiej.

6. Zgodnie ze stanowiskiem Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego, zawartym w piśmie z dnia 28 września 2006r., *„Posiadacze biletów miesięcznych (szkolnych) mogą jeździć wszystkimi kursami. Cechą biletu miesięcznego (szkolnego) jest to, że korzystający z nich mogą jeździć każdym kursem w relacji na jaką wystawiony jest bilet. Może to dotyczyć nawet przejazdów w sobotę, niedzielę, czy inny dzień świąteczny, kiedy to faktycznie zajęć szkolnych nie ma”*.
7. W rozkładach jazdy przewoźnika nie przewidziano odrębnych kursów „w dni szkolne”. Ponadto w okresie przerw w zajęciach szkolnych przedsiębiorca nie zmniejszył liczby wykonywanych przewozów. Również cena biletu miesięcznego, w okresie ferii jest identyczna, jak w pozostałe miesiące roku, bez możliwości uzyskania zwrotu pieniędzy za dni wolne od szkoły lub przewozy niezrealizowane.
8. Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1992r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz.U. z 2002r, Nr 175, poz. 1440 ze zmianami) dzieci i młodzież ucząca się uprawniona jest do 49% ulgi przy przejazdach środkami transportu zbiorowego autobusowego w komunikacji zwykłej i przyspieszonej, na podstawie biletów imiennych szkolnych.

Organ antymonopolowy zważył, co następuje:

Zgodnie z treścią art. 23a ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji [...], *„Przez praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów rozumie się godzące w nie bezprawne działanie przedsiębiorcy. Nie jest zbiorowym interesem konsumentów suma indywidualnych interesów konsumentów”*.

Dla orzeczenia, że konkretne zachowanie rynkowe przedsiębiorcy stanowi przejaw stosowania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów konieczne jest wykazanie i udowodnienie, że podejmowane przez tego przedsiębiorcę działanie:

- ✓ ujawnia się w obrocie konsumenckim, a więc w relacjach pomiędzy podmiotem posiadającym przymiot przedsiębiorcy a konsumentami,
- ✓ nie odnosi się do indywidualnych przypadków, ale charakteryzuje stan relacji zawieranych z pewną zbiorowością konsumentów,
- ✓ jest bezprawne,
- ✓ godzi w interesy konsumentów.

Wiesław O, prowadzący działalność gospodarczą, na postawie wpisu do ewidencji działalności gospodarczej, prowadzonej przez Urząd Gminy i Miasta w P jest przedsiębiorcą w rozumieniu art. 4 ust.1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Dodatkowo przedsiębiorca ten posiada również zezwolenia na wykonywanie regularnych przewozów w krajowym transporcie drogowym osób, na liniach regularnych: ... oraz licencję na wykonywanie krajowego transportu drogowego osób, w zakresie przewozu osób autobusem.

Stosownie do przepisu art. 4 pkt 11 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów *„ilekroć w ustawie jest mowa o konsumencie, należy przez to rozumieć konsumenta w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 23 kwietnia 1964r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, z późn. zm.)”*. Zgodnie z przepisem art. 22¹ K.c. *„za konsumenta uważa się osobę fizyczną dokonującą czynności prawnej nie związanej bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową”*. Nie ulega więc wątpliwości, że indywidualni kontrahenci przedsiębiorcy, korzystający z oferowanych usług przewozowych, są konsumentami.

W przedmiotowej sprawie przedsiębiorcy postawiono zarzut podejmowania działań naruszających znamiona praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów określonych w art. 23 a ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów a polegających na tym, że w okresie ferii zimowych młodzież szkolna mogła korzystać z usług przewozowych, na podstawie biletu miesięcznego, *„tylko w przypadku”* udokumentowania, że w tym okresie odbywa praktyki uczniowskie lub bierze udział w zajęciach związanych z doksztalcaniem, przy jednoczesnym zatrzymaniu pełnej opłaty, uiszczonej przez konsumentów przed spełnieniem świadczenia.

Nie ulega wątpliwości, że zakwestionowane przez organ antymonopolowy działania przedsiębiorcy obowiązywały w obrocie konsumenckim, na etapie wykonania zawartych z konsumentami umów o świadczenie usług przewozowych.

Źródłem tego rodzaju praktyk nie jest przy tym jedynie siła ekonomiczna i władza rynkowa profesjonalisty, ale jego przewaga nad nieprofesjonalnymi uczestnikami obrotu, przejawiająca się nie tyle w indywidualnych transakcjach, co w relacjach z nieskonkretyzowaną - co do ilości - grupą odbiorców. Jeśli relacje te charakteryzują się pewną wspólną cechą, to występowanie takiego właśnie wyróżnika w stosunkach danego rodzaju, nawiązywanych pomiędzy przedsiębiorcą a konsumentami wskazuje, że – w danej, konkretnej

sprawie – mamy do czynienia nie z sumą indywidualnych interesów, ale ze zbiorowym interesem konsumentów. Może on zostać naruszony również i w tych sytuacjach, gdy kwestionowanymi działaniami przedsiębiorcy dotknięci są nie tylko aktualni, ale również potencjalni jego klienci.

Z kolei bezprawność jest taką cechą działania, która polega na jego sprzeczności z normami prawa lub zasadami współżycia społecznego, czy dobrymi obyczajami, bez względu na winę, a nawet świadomość sprawcy (*por. Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz pod redakcją Janusza Szwaji, Urząd Antymonopolowy, Warszawa 1994, s.38-39*).

Wiesław O, posiadający status przedsiębiorcy, świadczy usługi przewozowe na rzecz swoich klientów. Podstawą wykonania usługi jest wcześniejsze wykupienie przez konsumenta biletu tj. uiszczenie opłaty za przewóz. Z chwilą zakupu biletu między stronami (sprzedawca – nabywca) dochodzi do zawarcia wzajemnej umowy sprzedaży, która jest umową dwustronnie zobowiązującą. Sprzedając bilet miesięczny przedsiębiorca zobowiązuje się do wykonania usług przewozowych, na rzecz drugiej strony umowy, w każdy dzień danego miesiąca, za co wcześniej (z góry) otrzymuje pełną zapłatę.

Ponieważ przewoźnik nie wykonuje specjalnych kursów związanych z dowozem młodzieży do szkoły tzw. „kursów szkolnych” uznać należy, że wykupując bilet miesięczny, tak młodzież szkolna, jak i pozostali kontrahenci (w tym także nie objęci żadną ulgą), uzyskują prawo do przejazdu dowolnym kursem, wykonywanym w danym miesiącu. Żądanie spełnienia przez pasażerów innych, dodatkowych warunków, nie związanych z usługą przewozową, jest działaniem wykraczającym poza wzajemne zobowiązanie wynikające z umowy o przewóz. Tymczasem przedsiębiorca, w dniach wolnych od nauki (np. ferie zimowe), uzależnia wykonanie zwartej umowy, od spełnienia dodatkowego warunku tj. wykazania, iż w tym okresie młodzież „*odbywa np. praktyki uczniowskie lub bierze udział w zajęciach związanych z doształcaniem*”.

Zgodnie z powołanym wcześniej stanowiskiem Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego, bilet miesięczny ulgowy (szkolny) uprawnia młodzież do korzystania z usług przewozowych we wszystkie dni danego miesiąca, bez względu na to, czy są to dni powszednie, czy dni świąteczne lub wolne od nauki. Ilość takich (wolnych) dni nie ma wpływu na wielkość przyznanej dopłaty. Skoro więc przedsiębiorca otrzymuje pełną opłatę za usługi przewozowe, wykonywane w danym miesiącu, brak jest podstaw dla wprowadzenia jakichkolwiek ograniczeń, czy wręcz odmowy wykonania tych usług, przy jednoczesnym zatrzymaniu całości opłaty. Jeżeli więc konsument posiada ważny bilet miesięczny to bez różnicy, jaki jest rodzaj biletu (pełnopłatny, czy ulgowy) ma pełne prawo do korzystania z zakupionych usług przewozowych w tym miesiącu, bez jakichkolwiek ograniczeń, ze strony przewoźnika.

Z punktu widzenia przewoźnika bez różnicy jest, czy posiadacz (właściciel) biletu faktycznie korzysta z zakupionych usług przewozowych, czy też nie. Niedopuszczalna jest jednak sytuacja, gdy usługodawca, po otrzymaniu pełnej zapłaty, w jakikolwiek sposób utrudnia, czy stawia dodatkowe warunki wykonania podjętego zobowiązania.

Fakt, na który powołał się przedsiębiorca w piśmie z dnia 2 czerwca 2006r., że młodzież szkolna, pomimo wykupienia biletu na cały miesiąc, w okresie ferii faktycznie nie korzystała z przewozów, może świadczyć o tym, że wszyscy ci, którzy w tym czasie nie mieli praktyk lub innych zajęć w szkole, czyli nie mogli spełnić postawionego warunku, rezygnowali z przewozów.

Ponadto sam fakt, nawet dobrowolnej rezygnacji z wykonania usługi pozostaje bez wpływu na sytuację przedsiębiorcy, który sprzedając bilet a tym samym otrzymując całą opłatę „z góry” zobowiązał się do świadczenia usług, w każdy dzień danego miesiąca.

W tym stanie rzeczy uznać należy, że wszystkie, wymienione wyżej, ustawowe przesłanki art. 23 a ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów [...] zostały uprawdopodobnione. Opisane działania przedsiębiorcy sprzeczne są z art. 353 k.c., zgodnie z którym wierzyciel (tu: konsument) może żądać spełnienia świadczenia, czyli wykonania zawartej umowy przewozowej, a dłużnik (tu: przedsiębiorca) powinien to świadczenie spełnić, jak również godzą one w dobre obyczaje kupieckie, a to z uwagi na fakt, iż przedsiębiorca utrudnia realizację usług wcześniej zakupionych naruszając w ten sposób zasadę uczciwości kupieckiej, co może zostać uznane za czyn nieuczciwej konkurencji zdefiniowany w art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2003r. Nr 153, poz. 1503 ze zmianami). Należy przy tym wskazać, że zgodnie z art. 243 kpc, zachowanie szczegółowych przepisów o postępowaniu dowodowym nie jest konieczne, ilekroć ustawa przewiduje uprawdopodobnienie zamiast dowodu.

Jednocześnie, z uwagi na fakt, iż oferta handlowa skarżonego przedsiębiorcy kierowana jest do bliżej nieokreślonej liczby usługobiorców, najczęściej konsumentów indywidualnych, zachowanie przedsiębiorcy dotyczy nie indywidualnych ale zbiorowych interesów konsumentów.

Zgodnie z art. 23f ustawy o ochronie konkurencji [...] jeżeli w toku postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów zostanie uprawdopodobnione – na podstawie okoliczności sprawy, informacji zawartych we wniosku lub będących podstawą wszczęcia postępowania z urzędu – że przedsiębiorca stosuje praktykę, o której mowa w art. 23 a, a przedsiębiorca, któremu jest zarzucane naruszenie tego przepisu, zobowiąże się do podjęcia lub zaniechania określonych działań zmierzających do zapobieżenia tym naruszeniom, Prezes Urzędu może, w drodze decyzji, nałożyć obowiązek wykonania tych zobowiązań.

W decyzji, o której mowa wyżej Prezes Urzędu nakłada na przedsiębiorcę lub związek przedsiębiorców, obowiązek składania w wyznaczonym terminie informacji o stopniu realizacji zobowiązań, może też określić termin wykonania tych zobowiązań (art. 23f ust. 2 i 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów).

Jak wykazano wcześniej, okoliczności sprawy uprawdopodobniły, że przedsiębiorca stosuje praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów, określoną w art. 23 a ust. 1 ustawy antymonopolowej. Jednocześnie przedsiębiorca zobowiązał się do podjęcia działań zmierzających do zapobieżenia tym naruszeniom.

W ocenie Prezesa Urzędu podjęte zobowiązanie do:

- zamieszczenia w regulaminie świadczenia usług zapisu o treści ...

w sposób wystarczający zabezpiecza i chroni interesy konsumentów. Po wejściu w życie postanowienia młodzież szkolna będzie mogła, bez jakichkolwiek ograniczeń, korzystać z usług przewozowych, na podstawie wykupionego wcześniej biletu miesięcznego, zaś przedsiębiorca w ten sposób uwolniony zostanie od zarzutu stosowania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, w przedmiotowym zakresie.

Biorąc pod uwagę wymienione okoliczności orzeczono jak w pkt I sentencji.

Ponadto Prezes Urzędu, w oparciu o zapis art. 23f ust. 2 i ust. 3 ustawy o ochronie konkurencji [...], określił termin wykonania podjętego zobowiązania na dzieńoraz wyznaczył termin na przekazanie informacji o stopniu realizacji zobowiązania na dzień

Mając na uwadze powyższe orzeczono jak w pkt II i pkt III 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 XVII Wydział Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w terminie dwutygodniowym od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Gdańsku.

Roman Jarząbek
Dyrektora Delegatury UOKiK
w Gdańsku