



PREZES
URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
DELEGATURA UOKiK W POZNANIU

ul. Zielona 8, 61-851 Poznań
Tel. (0-61) 852-15-17, 852-77-50, Fax (0-61) 851-86-44
E-mail: poznan@uokik.gov.pl

Poznań, dnia 19.08.2005 r.

RPZ – 402/29/04/JW

DECYZJA Nr RPZ 24/2005

Na podstawie art. 100b ust.1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn.: Dz. U. z 2003 r., Nr 86 poz. 804, r., z późn. zm.) oraz stosownie do art. 28 ust 6 tej ustawy i par. 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2002r r. w sprawie określenia właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Dz. U. nr 18, poz. 172 z późn. zm.),

w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów,

odmawia się wszczęcia postępowania na wniosek Ogólnopolskiego Akademickiego Związku Zawodowego w Warszawie w sprawie stosowania przez Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów polegających na dyskryminowaniu studentów studiów zaocznych lub eksternistycznych przez tę uczelnię co wyraża się w nie zawieraniu z nimi umów cywilnoprawnych o świadczenie usług edukacyjnych, nie udzielaniu rzetelnej informacji poprzez nie doręczanie ogólnych warunków umów lub regulaminu studiów oraz braku możliwości dochodzenia praw przed sądem z uwagi na wyłączenie zawierania umów.

Uzasadnienie

Do Delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Poznaniu wpłynął wniosek Ogólnopolskiego Akademickiego Związku Zawodowego z siedzibą w Warszawie (dalej zwanego Związkiem lub wnioskodawcą), który występując jako organizacja konsumencka wnosił o wszczęcie postępowania przeciwko Uniwersytetowi im. Adama Mickiewicza w Poznaniu (zwanego dalej Uniwersytetem) pod zarzutem stosowania praktyk godzących w zbiorowe interesy konsumentów - studentów korzystających z płatnych usług edukacyjnych na studiach zaocznych lub eksternistycznych na wymienionej uczelni.

W uzasadnieniu wniosku Związek podniósł, że konsumenci usług edukacyjnych - studenci płatnych studiów zaocznych lub eksternistycznych są dyskryminowani bowiem w przeciwieństwie do uczestników studiów podyplomowych oraz kursów i studiów specjalnych, Uniwersytet nie zawiera z nimi umów o świadczenie usług edukacyjnych, nie doręcza im również ogólnych warunków umowy, wzoru umowy lub regulaminu. Zdaniem Związku, umowy

takiej, nie stanowi regulamin studiów, gdyż określa on prawa i obowiązki studenta związane z tokiem studiów, a nie zobowiązania majątkowe konsumenta wobec przedsiębiorcy.

Wyłączenie formy zobowiązań umownych przy świadczeniu tego rodzaju płatnych usług edukacyjnych wskazuje, iż Uniwersytet w ogóle takich warunków, wzoru umowy ani regulaminu nie określił. Uniwersytet pomimo tego żąda od tych konsumentów świadczeń (opłat) za usługi edukacyjne, ustalonych dowolnie i arbitralnie bez umownej podstawy zobowiązania, przyjmując, że żądania jego są wiążące dla konsumenta. Brak zawarcia umowy oraz brak ogólnych warunków umów, wzoru umowy lub regulaminu pozbawia konsumenta – studenta płatnych studiów zaocznych lub eksternistycznych możliwości dochodzenia praw przed sądem „*brak jest bowiem wzorca kontroli (art.385(1) K.c) i niemożliwe jest określenie granic wiążących stronę przy braku określenia treści umowy. Nie ma formalnie określonych ogólnych warunków umowy, nie ma wzoru umowy, ani nie dochodzi do zawarcia umowy-nie ma więc możliwości wystąpienia do sądu o uznanie ich zastosowania za bezskuteczne (art.385(2)Kc)*”.

W rezultacie grupa tych konsumentów (studentów) pozbawiona jest możliwości żądania „*sądowej ochrony przed wyzyskiem poprzez zgłoszenie żądania zmniejszenia świadczenia albo unieważnienia umowy (art.388 par.1 Kc) skoro wymagane jest w tym przepisie zawarcie umowy, a uczelnia do zawarcia umowy nie dopuszcza. Zaniechania uczelni polegające na niedopuszczeniu do zawarcia umowy, brak określenia warunków umowy, wzorca umowy oraz regulaminu, stanowią działania, które mają wykluczyć kontrolę sądową działalności uczelni w zakresie świadczenia o płatnych usług kształcenia na studiach zaocznych lub eksternistycznych, tj. pozbawienia prawa do sądu i sądowej ochrony konsumenta*”

Praktyka dyskryminacji studentów studiów zaocznych i eksternistycznych zakwalifikowana została przez Związek jako naruszenie art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji w związku z art. 353 § 1 i 353(1) k.c. w związku z art. 23a ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, praktyka polegająca na braku doręczenia wzorców umownych jako naruszenie art. 385 k.c. w związku z art. 23a ust. 1 ww. ustawy, zaś brak możliwości dochodzenia praw przed sądem jako naruszenie art. 45 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 385(2) § 1, 387 § 2, 388 § 1 i 394 § 1 k.c. w związku z art. 23a ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Ponieważ art. 100a ust.1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów enumeratywnie określa podmioty uprawnione do występowania z wnioskiem o wszczęcie postępowania w sprawach praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, Prezes Urzędu dokonał analizy załączonego do wniosku statutu Związku pod kątem jego uprawnień do występowania z wnioskiem jako organizacja konsumencka. Zbadano, czy w świetle definicji organizacji konsumenckiej, zawartej w art. 4 pkt.12 ww. ustawy o ochronie konkurencji (...) stanowiącej, iż organizacją konsumencką są m.in. organizacje społeczne, do których zadań statutowych należy ochrona interesów konsumentów, o ile ich zadanie nie polega na prowadzeniu działalności gospodarczej, Związek jest organizacją konsumencką. Z treści statutu nie wynikało by celem Związku była ochrona konsumentów, zawierał on bowiem określenia ogólne, takie jak: ochrona interesów majątkowych i niemajątkowych, ochrona konstytucyjnych praw. W świetle powołanej wyżej definicji organizacji konsumenckiej oraz treści statutu wnioskodawcy uznano, iż Związek nie spełnia przesłanek skutkujących przyznaniem mu praw żądani wszczęcia postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Wobec powyższego wniosek Związku został załatwiony zgodnie z art.100 b par.2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, tj. wydaniem dnia 29 września 2004 r. postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania, jako że wystąpiła z nim osoba nieuprawniona.

Na skutek zażalenia Związku, Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w dni 28 czerwca 2005 r. uchylił postanowienie Prezesa Urzędu z dnia 29 września 2004 r. Sąd uznał, że określone w statucie ogólnie cele zawierają pojęcie ochrony interesów konsumentów. Ochrona

ta w ocenie Sądu, ma wprowadzić charakter grupowy jednak definicja pojęcia „organizacja konsumencka” zawarta w art. 4 pkt.12 ustawy o ochronie konkurencji (...), nie zawiera ograniczeń w tym zakresie. Ponadto Związek w dniu 16.11.2004 r. zarejestrował zmianę jego Statutu precyzując cele ochrony praw, dodając wyraz „i konsumenckich”.

W związku z powyższym Prezes Urzędu, postanowił przeprowadzić, w oparciu posiadane materiały oraz o ogólnie dostępne na Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza lub na stronach internetowych uczelni dokumenty (Regulamin studiów, Statut Uniwersytetu), merytoryczną ocenę podniesionych zarzutów wniosku pod kątem zasadności wszczęcia postępowania w sprawie naruszenia zbiorowych interesów konsumentów.

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, zważył co następuje:

Zgodnie z treścią art. 23a ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów istotą praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów jest bezprawne działanie przedsiębiorcy godzące w zbiorowe interesy konsumentów. Stwierdzenie istnienia praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów wymaga bezprawności działania i naruszenia zbiorowego interesu. Bezprawność działania polega zarówno na naruszeniu obowiązujących przepisów, jak i zasad współżycia społecznego oraz dobrych obyczajów. Zbiorowe interesy konsumentów to prawa nieograniczonej liczby konsumentów, nie stanowią przy tym sumy indywidualnych interesów dających się określić, nawet licznej grupy konsumentów. W ustępie drugim tego artykułu ogólna definicja praktyki została uzupełniona o przykładowe wskazanie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Do praktyk zaliczono w szczególności naruszenie obowiązku udzielania konsumentom rzetelnej prawdziwej i pełnej informacji, wprowadzającą w błąd reklamę oraz stosowanie postanowień umownych wpisanych do rejestru niedozwolonych postanowień umownych.

Intencją wnioskodawcy jest, jak się zdaje, poddanie kwestii związanych z ponoszeniem kosztów kształcenia na tzw. płatnych studiach na uczelni publicznej takiej samej kontroli jak w odniesieniu do uczelni niepublicznych, tj. na zasadach ogólnie pojętego prawa konsumenckiego. Tymczasem, o ile w przypadku uczelni niepublicznych, czy to z uwagi na powszechną praktykę zawierania umów cywilnoprawnych ze studentami, czy to odmienne zasady ustalania opłat (o czym mowa będzie niżej), materialnoprawne podstawy takiej kontroli nie budzą dzisiaj żadnych wątpliwości, o tyle w przypadku uczelni publicznych kontrola taka nie zawsze wchodzi w rachubę. Przede wszystkim uczelnia publiczna nie ma obowiązku zawierania ze studentami umowy w zakresie płatnych studiów zaocznych lub eksternistycznych. Żadne przepisy powszechnie obowiązującego prawa, a w szczególności przepisy ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 65 poz.385, z 1990r., ze zmianami), nie stawiają publicznym szkołom wyższym takiego wymogu. Już z tej przyczyny nie można mówić o bezprawności działań Uniwersytetu stanowiących, jak wspomniano wyżej, niezbędną przesłankę praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

Podkreślić również trzeba, iż relacje pomiędzy publiczną szkołą wyższą a studentami w wielu obszarach nie są oparte na zasadzie równorzędności stron, właściwej dla stosunków cywilnoprawnych. Sam akt przyjęcia na studia akademickie jest w orzecznictwie jednolicie uznawany za indywidualny akt administracyjny (orzeczenie SN z 26 września 2002 r. III CKN 466/2000, wyrok NSA z 5 maja 1989 r. I SA 251/89 OSP 1991/4 poz. 96 i z dnia 16 grudnia 1999 r. I SA 1374/99). Na jego podstawie student podejmuje naukę poddając się obowiązującym przepisom, w tym również obowiązującym „wewnątrz” uczelni. Warto w tym miejscu przytoczyć pogląd wyrażony w uchwale Składu Siedmiu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13.10.2003 r. (OPS 5/2003, ONSA 2004/1 poz. 9, „Wokanda” 2004/2 s.33) bo dotyka ona bezpośrednio kwestii opłat za studia zaoczne na uczelni publicznej, objętej -

zdaniem Sądu - władztwem tzw. zakładu administracyjnego, czyli upoważnieniem do jednostronnego kształtowania stosunków prawnych z jego użytkownikami. W ocenie Sądu trafnie przyjęto w orzecznictwie (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26.09.2002 r., II CKN 466/2000), że jeżeli podstawę przyjęcia na studia płatne stanowiła decyzja administracyjna, to jej merytorycznej poprawności nie można w ogóle poddawać kontroli w procesie cywilnym. Dalej Sąd wywodzi, iż ubiegając się o przyjęcie na studia zaoczne strona jest świadoma, że są to studia płatne, powinna zatem również wiedzieć, że wykonanie tej decyzji z jej strony będzie polegało między innymi również na uiszczaniu stosownych opłat na zasadach określonych w przepisach powszechnie obowiązujących (ustawa o szkolnictwie wyższym, rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27.08.1991 r. w sprawie zasad gospodarki finansowej uczelni (Dz. U. Nr 84 z 1991 r., poz. 380 z późn. zm), jak i wydanych na ich podstawie przepisów wewnątrzzakładowych, o ile są zgodne z przepisami powszechnie obowiązującymi, na których podstawie zostały wydane. Z chwilą przyjęcia danej osoby w poczet użytkowników zakładu staje się ona podmiotem praw i obowiązków, które przysługują bądź obciążają użytkowników danego zakładu. Te prawa i obowiązki wynikają zarówno z przepisów powszechnie obowiązujących, jak i ze statutów oraz regulaminów zakładowych. Użytkownika, który dobrowolnie przystąpił do zakładu administracyjnego (np. studenta) wiążą przepisy zawarte w aktach normatywnych wewnątrzzakładowych, ponieważ jego wniosek o przyjęcie jest równocześnie wyrażeniem zgody na poddanie się reżimowi prawnemu, obowiązującemu w danym zakładzie. Konsekwentnie zatem należy – zdaniem Sądu – przyjąć, że również kontrola tych aktów nie może przebiegać na drodze postępowania cywilnego.

Jak wynika z par. 9 ust. 1 i 2 wspomnianego rozporządzenia z 27.08.1991 r., podstawę ustalenia odpłatności stanowi planowany koszt zajęć dydaktycznych, a rodzaje zajęć, za które pobierane są opłaty oraz ich wysokość ustala rektor. Podkreślić należy przy tym, że ww. przepisy zostały wydane na podstawie delegacji zawartej w art. 30 ustawy o szkolnictwie wyższym, uprawniającej Radę Ministrów do określenia zasad i trybu uzyskiwania opłat za zajęcia dydaktyczne wyłącznie przez uczelnie państwowe. Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 8 listopada 2000r. (SK 18/99 OTK 2000/7 poz. 258) wykazał, że kompetencja rektora do ustalania wysokości opłat mogą być rozumiane tylko jako prawo organów autonomicznej uczelni do określenia opłat w ramach obowiązującego porządku prawnego. Wysokość tych opłat nie może więc być ustalana dowolnie w oderwaniu od kryteriów określonych w ustawie o szkolnictwie wyższym. Kształtowanie wysokości konkretnych opłat ma charakter wykonawczy, podlega nadto kontroli sądowej (w przypadku uczelni państwowej przez NSA), co do zgodności ustalonej wysokości z obowiązującym prawem. Terminy wnoszenia tych opłat określone zostały w par. 10 rozporządzenia. Przepisy rozporządzenia stanowią także, iż w uzasadnionych przypadkach rektor uczelni, na wniosek studenta zaopiniowany przez uczelniany organ samorządu studenckiego, może zwolnić studenta z obowiązku uiszczania opłaty w całości lub w części (par.11).

Opłaty za zajęcia dydaktyczne w systemie wieczorowym, zaocznym i eksternistycznym na Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza, zgodnie z ustawą o szkolnictwie wyższym oraz rozporządzeniem z 27.08.1991 r., ustalane są na podstawie planowanego kosztu zajęć dydaktycznych (§ 178 ust. 2 statutu obowiązującego od 27 września 1991 r. ze zm.). Wysokość tych opłat ustala rektor najpóźniej na miesiąc przed rozpoczęciem semestru, na którym opłata ma obowiązywać (rozdział VIII par. 67 ust.2 regulaminu studiów). Płatności za poszczególne kierunki studiów regulowane są na podstawie wewnętrznych przepisów uczelni (Decyzje z posiedzeń Rady Wydziału). W „decyzjach z posiedzeń” z wyprzedzeniem określone są wysokości opłat za semestry danego roku akademickiego. Przepisy wewnętrzne uczelni regulują również możliwości i zasady składania i rozpatrywania wniosków studentów dotyczących rozłożenia opłat za studia w kilku ratach, oraz możliwości zwolnienia z uiszczenia opłat w części lub całości na indywidualny umotywowany wniosek. Student po rozpatrzeniu wniosku

otrzymuje decyzję, którą może zaskarżyć do sądu administracyjnego na podstawie art. 161 ustawy o szkolnictwie wyższym.

Podsumowując zatem, skoro relacje pomiędzy uczelnią publiczną a studentami oparte są podstawie stosunku administracyjnoprawnego, a uczelnia nie ma obowiązku zawarcia umowy, brak tych umów nie może być podstawą do zarzutu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Dodać ponadto należy, że na Uniwersytecie od dnia 1 października 1996 r. obowiązuje regulamin studiów mający zastosowanie do wszystkich typów i kierunków studiów prowadzonych na tej uczelni, poza studiami doktoranckimi i podyplomowymi, dla których ustanowiono przepisy odrębne. Obowiązujący regulamin był i jest dokumentem ogólnodostępnym w dziekanatach wydziałów, gablotach-tablicach ogłoszeń przy dziekanatach oraz na stronach internetowych uczelni. Nie jest zatem również zasadny zarzut Związku, że skoro Uniwersytet nie zawiera umów ze studentami (konsumentami) studiów płatnych, to nie opracował też regulaminu wyznaczającego prawa i obowiązki studentów, czego skutkiem jest brak informacji o prawach konsumentów ponoszących określone opłaty za studia w tym zaoczne lub eksternistyczne.

Zgodnie z art. 100b ust 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, Prezes Urzędu może w drodze decyzji, odmówić wszczęcia postępowania jeżeli m.in. z posiadanych przez niego informacji wynika w sposób oczywisty, że zbiorowe interesy konsumentów nie uległy naruszeniu. Analiza posiadanych materiałów oraz informacji pozwala na przyjęcie oceny, że publiczna uczelnia nie ma obowiązku zawierania umów ze studentami przyjmowanymi na studia bowiem nie ma wątpliwości, że odbywa się to na mocy decyzji administracyjnej. Studenci (konsumenty) korzystający z płatnych studiów zaocznych lub eksternistycznych na Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza, jak i osoby zamierzające podjąć studia w tym trybie, mają swobodny dostęp do informacji o warunkach studiów i odpłatności za nie. Zarzuty wnioskodawcy w powyższym zakresie, jak również dotyczące odpłatności, iż uczelnia „wielotysięczne ceny czesnego ustala dowolnie i arbitralnie” i, że nie opracowała regulaminu studiów nie mają więc uzasadnienia.

Na marginesie należy również wskazać, iż stosunek administracyjnoprawny, jaki zawiązuje się pomiędzy uczelnią a studentem, nasuwa wątpliwości czy studentów uczelni państwowej, którzy uiszczają opłaty za studia zaoczne lub eksternistyczne można uznać za konsumentów w rozumieniu art. 22(1) k.c. w związku z art. 4 pkt 11 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Co do zasady, uczelnia państwowa może być uznana za przedsiębiorcę na podstawie art. 4 pkt 1 lit. a ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, jako osoba prawna świadcząca usługi o charakterze użyteczności publicznej, choć zdaniem Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów tak nie jest (por. wyrok SOKiK oddalający powództwo Związku wobec Politechniki Wrocławskiej, o którym mowa w „Rzeczpospolitej” z dnia 21. 05. 2005 r., w artykule pt. „Uczelnia państwowa nie jest przedsiębiorcą”), niemniej jednak, skoro studenci studiów zaocznych lub eksternistycznych nie zawierają umowy o świadczenie usług edukacyjnych, to nie można ich uznać za „konsumentów”. W świetle bowiem art. 22(1) k.c. za konsumenta uważa się osobę fizyczną dokonującą czynności prawnej niezwiązanej bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową. To z kolei oznacza, iż w przypadku naruszenia interesów studentów w zakresie władztwa administracyjnego, nie można mówić o naruszeniu zbiorowego interesu konsumentów.

Z braku przesłanek pozwalających na uznanie, iż wskazane przez wnioskodawcę działania Uniwersytetu są działaniami bezprawnymi i naruszają zbiorowe interesy konsumentów oraz dlatego, że studentów studiów zaocznych lub eksternistycznych podejmujących naukę na uczelni państwowej nie można uznać za konsumentów, orzeczono, jak w sentencji.

Stosownie do art. 78 ust.1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w związku z art. 479(28) § 2 k.p.c., od niniejszej decyzji przysługuje stronie odwołanie do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w terminie dwóch tygodni od daty jej doręczenia, za pośrednictwem Prezesa Urzędu - Delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Poznaniu.

Z upoważnienia
Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
Dyrektor Delegatury w Poznaniu
Edward Stawicki

Otrzymuje:

Ogólnopolski Akademicki Związek Zawodowy
Zarząd Krajowy,
Ul. Tamka 34A/3
00-355 Warszawa

a/a