

DELEGATURA

UOKiK W KATOWICACH

Katowice, dnia 29.11.2011r.

RKT-410-02/11/AW

DECYZJA Nr RKT – 37/2011

Na podstawie art. 105 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2000r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.) w związku z art. 83 ustawy z dnia 16 lutego 2007r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. Nr 50, poz. 331, ze zm.: Dz.U. z 2007r. Nr 99, poz. 660; Nr 171, poz. 1206; Dz.U. z 2008r. Nr 157, poz. 976, Nr 223, poz. 1458, Nr 227, poz. 1505; Dz.U. z 2009r. Nr 18, poz. 97, Nr 157, poz. 1241; Dz.U. z 2011r. Nr 34, poz. 147) oraz stosownie do art. 33 ust. 6 tej ustawy

– w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów:

umarza się postępowanie antymonopolowe wszczęte z urzędu w związku z podejrzeniem zawarcia przez Oddział Polskiego Towarzystwa Turystyczno-Krajoznawczego „Sudety Zachodnie” w Jeleniej Górze niedozwolonego porozumienia ograniczającego konkurencję na rynku usług przewodników górskich sudeckich polegającego na ustalaniu i publikowaniu cennika zawierającego ceny sugerowane za usługi przewodnickie, co może być porozumieniem, o jakim mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, **jako bezprzedmiotowe.**

Uzasadnienie

W okresie od 19.11.2010r. do 05.05.2011r. w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów przeprowadzone zostało postępowanie wyjaśniające o sygn. akt RKT-400-52/10/AW mające na celu wstępne ustalenie, czy w ramach działalności Koła Przewodników Sudeckich przy Oddziale PTTK „Sudety Zachodnie” w Jeleniej Górze na rynku usług przewodnickich nastąpiło naruszenie przepisów ustawy uzasadniające wszczęcie postępowania antymonopolowego, w tym czy sprawa ma charakter antymonopolowy. Postępowanie zostało wszczęte w związku z ustaleniami dokonanymi podczas przeglądania stron internetowych, kiedy stwierdzono, że na stronie internetowej <http://www.przewodnik-sudecki.pl/> w zakładce „stawki przewodnickie” zamieszczona jest informacja o sugerowanych cenach usług przewodnickich na sezon 2010. Cennik ten zawierał informacje o cenach brutto w wysokim sezonie od kwietnia do sierpnia na określonych trasach, a także wskazywał dodatkowe elementy wpływające na wysokość wynagrodzenia przewodnika.

W toku postępowania wyjaśniającego ustalono, iż ww. cennik został przyjęty w formie uchwały Zarządu Koła Przewodników Sudeckich z dnia 12.10.2009r. w sprawie stawek za usługi przewodnickie. W §1 tej uchwały wprowadzono sugerowane ceny usług przewodnickich na sezon 2010r. Podobną uchwałą Zarząd Koła Przewodników Sudeckich

podjął w dniu 04.03.2009r., a zawierała ona sugerowane ceny usług przewodnickich na sezon 2009r. Ustalono również, że Koło Przewodników Sudeckich, zgodnie z art. 48 Statutu Oddziału PTTK „Sudety Zachodnie”, jest jednostką organizacyjną tego Oddziału.

Wobec powyższego Prezes Urzędu uznał za celowe wszczęcie przeciwko Oddziałowi PTTK „Sudety Zachodnie” w Jeleniej Górze, będącemu związkiem przedsiębiorców, postępowania antymonopolowego w związku z podejrzeniem zawarcia przez ten Oddział niedozwolonego porozumienia ograniczającego konkurencję na rynku usług przewodników górskich sudeckich polegającego na ustalaniu i publikowaniu cennika zawierającego ceny sugerowane za usługi przewodnickie, co może stanowić naruszenie art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Postanowieniem nr 2 z dnia 30.06.2011r. zaliczono w poczet dowodów niniejszego postępowania informacje i dokumenty zebrane w toku postępowania wyjaśniającego o sygn. akt RKT-400-52/10/AW poprzedzającego jego wszczęcie w zakresie wskazanym w tym postanowieniu.

W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania antymonopolowego Oddział oświadczył, iż postawiony mu zarzut naruszenia art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów jest nieuzasadniony. Zdaniem Oddziału uchwały w sprawie stawek za usługi przewodnickie nie można uznać za niedozwolone porozumienie antykonkurencyjne przede wszystkim dlatego, że ani jej celem, ani skutkiem nie jest wyeliminowanie, ograniczenie, czy też naruszenie zasad uczciwej konkurencji. Oddział podkreślił, iż kwestionowana uchwała nie skutkuje choćby pośrednim ustaleniem cen usług przewodnickich. Jak bowiem wprost wynikało z informacji zawartej na stronie <http://www.przewodnik-sudecki.pl/cennik.php>, wskazane w uchwale stawki mają charakter stawek rekomendowanych, natomiast sama cena usługi przewodnickiej ma charakter umowny. Oznacza to, iż w odniesieniu do poszczególnych umów, ceny są negocjowane przez kontrahentów z osobami wykonującymi zawód przewodnika, natomiast sam „cennik” nie ma i nie może mieć charakteru wiążącego, czy ograniczającego swobodę kontraktową. Każdy przewodnik może w pełni swobodnie ustalać ceny za swoje usługi, w zależności od swoich oczekiwań, kwalifikacji, popytu na jego usługi, czy innych czynników.

Ustosunkowując się do zarzutu Oddział przypomniał, że wykonywanie zawodu przewodnika nie jest w żaden sposób powiązane z przynależnością do PTTK, czy Koła Przewodników Sudeckich. Uzyskanie uprawnień wymaga spełnienia przesłanek określonych w przepisie art. 22 ustawy o usługach turystycznych, w szczególności zdania egzaminu przed komisją powoływaną przez marszałka województwa. Utrata bądź zawieszenie uprawnień także może nastąpić wyłącznie w przypadkach określonych w ustawie, a organem uprawnionym do wydania decyzji w tej kwestii także jest marszałek województwa. Tym samym okoliczności takie, jak nie przystąpienie do PTTK, czy danego koła przewodnickiego, bądź nie stosowanie się do jego uchwał, nie ma żadnego wpływu na możliwość wykonywania zawodu. W przypadku nie zastosowania się do przedmiotowej rekomendacji przewodnik nie zostanie zatem dotknięty jakimikolwiek sankcjami z tego tytułu. Jednocześnie stosowanie się do wskazanych stawek nie przynosi przewodnikowi jakichkolwiek profitów.

Oddział dodał, że na terenie samego województwa dolnośląskiego prowadzi działalność ponad 1500 przewodników turystycznych. Ok. (...), tj. (...)% zrzeszonych jest w 21 kołach PTTK, z czego w Kole Przewodników Sudeckich jedynie (...), tj. ok. (...)% z łącznej wyżej wymienionej liczby. Pozostałe (...)% przewodników – nie będąc zrzeszonymi Kole

Przewodników Sudeckich – w żadnej sposób nie może znajdować się w sferze oddziaływania kwestionowanej uchwały. Oddział zwrócił także uwagę na rozbieżność stawek przewodnickich, które za całodzienną usługę kształtują się na poziomie od 250 PLN do 420 PLN. Powyższe zdaniem Oddziału dowodzi braku jakiegokolwiek wpływu uchwały w sprawie stawek przewodnickich na konkurencyjność na runku usług przewodników górskich.

Podsumowując Oddział podniósł, że zarzut postawiony w *Postanowieniu nr 1* należy uznać za bezpodstawny i nieuzasadniony z uwagi na fakt, iż:

- uchwała w sprawie stawek przewodnickich ma charakter rekomendacji i nie jest wiążąca dla przewodników,
- uchwała nie miała na celu, ani nie skutkowała wyeliminowaniem, ograniczeniem lub naruszeniem konkurencji,
- nawet w przypadku uznania, iż uchwała jest w określony sposób wiążąca wobec członków Koła Przewodników Sudeckich, członkowie tego koła stanowią nieznaczoną część osób posiadających uprawnienia do wykonywania zawodu przewodnika na terenie województwa dolnośląskiego,
- realia rynku usług przewodnickich jednoznacznie potwierdzają daleko idące różnicowanie faktycznych stawek usług w stosunku do stawek zawartych w uchwale (karty nr 180-181).

W toku postępowania ustalono następujący stan faktyczny.

Oddział PTTK „Sudety Zachodnie” nie posiada uchwały o jego utworzeniu. Oddział ten jest kontynuatorem pierwszej organizacji turystycznej powstałej na Ziemiach Odzyskach we wrześniu 1945r. – Dolnośląskiego Towarzystwa-Turystyczno Krajoznawczego w ówczesnych Matejkowicach (dziś Przesieka). W 1946r. został przekształcony w dolnośląski Oddział Polskiego Towarzystwa Tatrzańskiego, a po zjednoczeniu PTT i PTK w 1950r. został Oddziałem PTTK (karta nr 4). Zgodnie z art. 3 Statutu Oddziału PTTK „Sudety Zachodnie” Oddział posiada osobowość prawną (karta nr 16). Jest wpisany do Krajowego Rejestru Sądowego - Rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych zawodowych, fundacji i publicznych zakładów opieki zdrowotnej pod numerem 70063 (karty nr 7-12).

Oddział skupia turystów i krajoznawców, stwarza warunki ułatwiające im turystykę oraz działalność krajoznawczą, ochrony przyrody i zabytków. Oddział może prowadzić działalność gospodarczą, z której dochód służy realizacji celów programowych Oddziału (art. 6 Statutu).

W myśl art. 7 Statutu celem Oddziału m.in. jest:

- budzenie i pogłębianie umiłowania regionu, kraju, kształtowanie postawy patriotycznej, upowszechnianie wiedzy o przeszłości, współczesności i perspektywach rozwoju Polski,
- rozwijanie kultury, kultury fizycznej oraz rekreacji przez turystykę i krajoznawstwo,
- krzewienie zamiłowań krajoznawczych i umiejętności turystycznych,
- szerzenie kultury turystycznej, wykorzystywanie poznawczych, wypoczynkowych i zdrowotnych walorów wędrownictwa,
- pomoc w turystyce indywidualnej, organizowanie rajdów, zjazdów, zlotów, rejsów, spływów i innych imprez turystycznych,
- szkolenie kadry dla realizacji celów PTTK,
- występowanie o nadanie uprawnień przewodnickich i pilotów wycieczek, prowadzenie szkoleń tych kadr i umożliwianie tworzenia organizacji samorządowych w ramach PTTK.

Jak stanowi art. 8 Statutu Oddział realizuje swoje cele w szczególności poprzez:

- umożliwienie turystom i krajoznawcom zrzeszenia się w jednostkach organizacyjnych PTTK i korzystanie w pierwszej kolejności z wszelkich form jego działalności,

- rozwijanie turystyki kwalifikowanej we wszystkich jej formach,
- organizowanie i obsługę wycieczek oraz innych imprez turystycznych i krajoznawczych,
- rozwijanie różnorodnych form rekreacji i sportu w powiązaniu z imprezami turystycznymi,
- wytyczne, znakowanie i utrzymanie szlaków turystycznych,
- kształcenie i doskonalenie społecznych oraz zawodowych kadr turystyczno-krajoznawczych, nadawanie odpowiednich uprawnień kwalifikacyjnych,
- organizowanie i prowadzenie działalności przewodnickiej i pilotażu wycieczek, szkolenie i występowanie o nadawanie uprawnień przewodnikom i pilotom wycieczek zagranicznych,
- prowadzenie wypożyczalni sprzętu turystycznego, sportowego oraz punktów naprawy sprzętu,
- produkowanie pamiątek turystycznych, krajoznawczych oraz ekwipunku turystycznego i sportowego,
- prowadzenie działalności gospodarczej w różnych formach organizacyjnych umożliwiających zdobywanie środków na realizację celów i zadań PTTK (karty nr 18-19).

W 2010r. Oddział uzyskał przychody z tytułu czynszów i dzierżaw, usług edukacyjnych (kurs przewodnicki i kurs pilotów), z działalności biura podróży, składek członkowskich, dotacji do imprez programowych, wpisowego na imprezy programowe, działalności handlowej i działalności gospodarczej, a także przychody operacyjne (odpis prawa użytkowania wieczystego gruntu, zaokrąglenia podatku VAT, zwrot VAT, inne) (karta nr 197).

Najwyższą władzą Oddziału jest Zjazd Oddziału PTTK (art. 26 Statutu). Do jego kompetencji należy m.in. uchwalanie Statutu Oddziału i jego zmian, rozpatrywanie i przyjmowanie sprawozdań Zarządu Oddziału, rozpatrywanie wniosków komisji, kół i członków PTTK (art. 27 Statutu). Działalnością Oddziału pomiędzy zjazdami kieruje Zarząd Oddziału. Ponosi on również odpowiedzialność za swoją pracę przez Zjazdem Oddziału i władzami naczelnymi Towarzystwa (art. 31 Statutu). Do zakresu działania Zarządu Oddziału należy w szczególności wykonywanie uchwał Zjazdu Oddziału, Walnego Zjazdu PTTK i władz naczelnych PTTK i organizowanie działalności turystycznej i krajoznawczej dla członków i osób nie zrzeszonych w PTTK. Żaden z organów Oddziału PTTK nie jest uprawniony do ustalania cen za usługi przewodnickie.

Koło Przewodnickie przy Oddziale PTTK „Sudety Zachodnie” w Jeleniej Górze powstało w 1953r., działając obok innych ówczesnych kół oddziałowych. Koło funkcjonuje w sposób nieprzerwany do dziś i jest jednym z najstarszych kół przewodnickich w Polsce. Oddział nie posiada uchwały, ani żadnej innej dokumentacji założycielskiej Koła Przewodnickiego (karta nr 4).

Status Koła Przewodnickiego reguluje Statut Oddziału PTTK „Sudety Zachodnie” w rozdziale VI. Zgodnie z art. 48 jednostkami organizacyjnymi Oddziału PTTK są Koła i Kluby. Koło może być powołane uchwałą zarządu Oddziału, jeżeli pisemną deklarację o chęci jego utworzenia zgłosi co najmniej 10 członków zwyczajnych Oddziału. Zadaniem Koła jest organizacja podstawowej działalności turystycznej i krajoznawczej. Klub może być powołany uchwałą Zarządu Oddziału jeżeli pisemną zgodę na jego powołanie zgłosi co najmniej 10 członków zwyczajnych PTTK. Klub jest jednostką organizacyjną Oddziału PTTK powołaną do organizowania i prowadzenia specjalistycznej działalności w określonej dziedzinie i środowisku. Jak stanowi art. 48 punkt 9 Statutu przewodnicy PTTK zrzeszają się w kołach i klubach PTTK. Klub przewodników PTTK może za zgodą Zarządu Oddziału używać tradycyjnej nazwy „Kolo Przewodników PTTK”. Zgodnie z art. 48 ust. 10 szczegółowe zasady działania kół i klubów określają regulaminy wewnętrzne zatwierdzone

przez Zarząd Oddziału PTTK. Regulaminy działania kół i klubów nie mogą być sprzeczne z zasadami określonymi przez Zarząd Główny PTTK (karta nr 29). W toku postępowania ustalono, że Koło Przewodnickie przy Oddziale PTTK „Sudety Zachodnie” w Jeleniej Górze nie posiada regulaminu wewnętrznego ponieważ inicjatywa sporządzenia takiego regulaminu nigdy nie była zgłoszona. Oddział wskazał, że nie stanowi to przeszkody dla działaczy Koła do realizowania statutowej działalności (karty nr 4, 61).

Koła i kluby, o czym stanowi art. 49 Statutu, utrzymują się ze składek członkowskich, dotacji i darowizn otrzymywanych za pośrednictwem Zarządu Oddziału. Koła i kluby mają prawo ustanowić i pobierać niezależnie od składki członkowskiej dodatkowe składki przeznaczone w całości na działalność koła lub klubu – ustalone przez zebranie członków tych jednostek. Ponadto koła i kluby mogą prowadzić działalność gospodarczą dla pozyskania środków na swoją działalność programową, za zezwoleniem zarządu oddziału, który określi zasady tej działalności. W 2010r. Koło Przewodnickie uzyskało wpływy ze składek członkowskich, baneru reklamowego na stronie internetowej, z wpisowego w ramach wycieczek szkoleniowych (karta nr 198).

Jak to wskazano powyżej Koło Przewodnickie przy Oddziale PTTK „Sudety Zachodnie” nie posiada regulaminu wewnętrznego. Reprezentuje je pięcioosobowy Zarząd Koła w składzie: prezes, wiceprezes, sekretarz, skarbnik i członek zarządu – wybierani na czteroletnią kadencję przez Walne Zebranie Koła (karta nr 4).

W Kole Przewodnickim według stanu na dzień 31.12.2009r. zrzeszonych było (...) przewodników pochodzących przede wszystkim z terenu dawnego województwa jeleniogórskiego, spośród których (...) posiadało uprawnienia przewodnika turystycznego górskiego sudeckiego, tzw. uprawnienia państwowe (karty nr 4, 74, 177). Według stanu na dzień 31.12.2010r. liczba ta wynosi (...) przewodników (karta nr 177). Osoba posiadająca uprawnienia przewodnickie może wykonywać świadczenia przewodnickie w ramach prowadzonej jednoosobowo działalności gospodarczej lub na podstawie umowy zlecenia.

W ewidencji nadanych uprawnień przewodnika turystycznego i pilota wycieczek prowadzonej przez Marszałka Województwa Dolnośląskiego, o której mowa w art. 28 ust. 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997r. o usługach turystycznych (tekst jedn. Dz.U. z 2004r. Nr 223, poz. 2268 z późn. zm.), widnieje 850 osób (stan na 24.03.2011r.) posiadających uprawnienia przewodnika turystycznego górskiego sudeckiego, z czego 686 osób posiada uprawnienia nadane przez wojewodę dolnośląskiego do końca 2005r., a 164 osoby posiadają uprawnienia nadane przez Marszałka Województwa Dolnośląskiego od początku 2006r. (karta nr 174).

Koło Przewodników Sudeckich przy Oddziale PTTK „Sudety Zachodnie” posiada swoją oficjalną stronę internetową - <http://www.przewodnik-sudecki.pl/>. Strona ta zawiera informacje umożliwiające kontakt z poszczególnymi przewodnikami poprzez zakładkę „Kontakt z przewodnikiem”. W zakładce znajdują się dane osobowe przewodników, opis posiadanych przez każdego z nich uprawnień oraz numer telefonu lub adres poczty elektronicznej.

W dniu 04.03.2009r. Zarząd Koła Przewodników Sudeckich przy Oddziale PTTK „Sudety Zachodnie” podjął uchwałę w sprawie stawek za usługi przewodnickie (karta nr 36, 37). Z treści §1 uchwały wynika, iż jest ona wynikiem licznych zapytań ze strony biur podróży i innych kontrahentów. W uchwale w §1 ustalono następujące sugerowane ceny usług przewodnickich na sezon 2009r.

	Trasa	Cena brutto w wysokim sezonie od kwietnia do sierpnia
1.	Wycieczka jednodniowa w kraju – górską lub autokarowa do 9 godzin	360 zł
2.	Każda następna rozpoczęta godzina na wycieczce z poz. 1	40 zł
3.	Wycieczka jednodniowa krajowa lub zagraniczna, na obszarach przygranicznych np. Skalne miasto, Liberec, Łużyce, Wrocław i inne do 11 godzin	400 zł
4.	Każda następna rozpoczęta godzina na wycieczce z poz. 3	45 zł
5.	Wycieczka jednodniowa krajowa lub zagraniczna np. Praga, Drezno, Ziemia Kłodzka i inne do 15 godzin	500 zł
6.	Każda następna rozpoczęta godzina na wycieczce z poz. 5	50zł

- a) W tzw. średnim sezonie, czyli w miesiącach styczniu, lutym, wrześniu, październiku i grudniu – **15% zniżki**.
- b) W tzw. niskim sezonie, czyli w miesiącach marcu i listopadzie – **25 % zniżki**.
- c) Małe grupy do 40 osób – **20% zniżki**.
- d) Grupy obsługiwane w języku obcym - +20% dodatku.

Ceny brutto zawierają prowizję biura podróży, 22% podatek VAT oraz podatek dochodowy i składki ZUS.

§2 uchwały zawiera następującą treść: „Biorąc pod uwagę posiadaną klasę uprawnień przewodnickich, dodatkowe kwalifikacje zawodowe oraz indywidualną politykę cenową każdy przewodnik ma prawo do stosowania własnych cen – innych niż zawarte w §1.

W §3 znalazło się zobowiązanie, że sugerowane ceny zawarte w § 1 będą opublikowane na stronie internetowej koła www.przewodnik-sudecki.pl.

W dniu 12.10.2009r. Zarząd Koła Przewodników Sudeckich podjął kolejną uchwałę w sprawie stawek za usługi przewodnickie, tym razem wprowadzając sugerowane ceny usług przewodnickich na sezon 2010r. w następującej wysokości.

	Trasa	Cena brutto w wysokim sezonie od kwietnia do sierpnia
1.	Wycieczka jednodniowa w kraju – górską lub autokarowa do 9 godzin	370 zł
2.	Każda następna rozpoczęta godzina na wycieczce z poz. 1	45 zł
3.	Wycieczka jednodniowa krajowa lub zagraniczna, na obszarach przygranicznych np. Skalne miasto, Liberec, Łużyce, Wrocław i inne do 11 godzin	420 zł
4.	Każda następna rozpoczęta godzina na wycieczce z poz. 3	50 zł
5.	Wycieczka jednodniowa krajowa lub zagraniczna np. Praga, Drezno, Ziemia Kłodzka i inne do 15 godzin	530 zł
6.	Każda następna rozpoczęta godzina na wycieczce z poz. 5	55 zł

Pozostałe postanowienia uchwały z dnia 12.10.2009r. odpowiadają treści przytoczonych powyżej postanowień zawartych w uchwale z dnia 04.03.2009r.

Treść obu uchwał została zamieszczona na stronie www.przewodnik-sudecki.pl w zakładce „stawki przewodnickie” (karty nr 2, 62).

Uchwały Zarządu Koła Przewodników Sudeckich przy Oddziale PTTK „Sudety Zachodnie” w sprawie stawek za usługi przewodnickie były adresowane do członków Koła. Niemniej informacje o treści uchwał i ustalonych w nich stawkach były rozsyłane pocztą elektroniczną do biur podróży na terenie Karpacza, Szklarskiej Poręby i Jeleniej Góry. Część tych biur, jak wskazał Oddział, jest prowadzona przez osoby posiadające uprawnienia przewodnickie – członków Koła (karta nr 62).

Sugerowane ceny usług przewodnickich zostały uchwalone przez Zarząd Koła Przewodnickiego na podstawie rozeznania we własnym środowisku, a także w środowisku przewodnickim w Sudetach. W toku postępowania Oddział podkreślał, że są to stawki sugerowane, a każdy przewodnik może tę stawkę podnieść lub obniżyć – w zależności od swojego dorobku, doświadczenia, rodzajów uprawnień, samooceny, zasobności klienta itp. (karta nr 5). Stawki za usługi przewodnickie jednodniowe (do 9 godzin) kształtowały się na poziomie od 250 do 420 PLN.

Decyzję o podwyższeniu stawek za usługi przewodnickie w 2010r. Zarząd Koła podjął na podstawie obserwacji wahań cen towarów i usług konsumpcyjnych w Polsce. Przy podnoszeniu stawek przewodnickich uwzględniony został roczny wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych, który zgodnie z danymi GUS w 2009r. wyniósł 3,5%. Oddział PTTK zaznaczył, że stawka dzienna w oparciu o ww. wskaźnik powinna być podniesiona do wysokości 372,50 zł, a została zaokrąglona do pełnych dziesiątek złotych w dół (karta nr 177). W 2011r. nie ustalono nowych cen usług przewodnickich (karta nr 177).

W dniu 19.06.2011r. zmieniona została treść zakładki „stawki przewodnickie” na stronie <http://www.przewodnik-sudecki.pl/> w ten sposób, że usunięto z niej cennik zawierający sugerowane ceny usług przewodnickich na sezon 2010 i zamieszczono informację, że w usługach przewodnickich obowiązują ceny umowne (karta nr 196).

W oparciu o ustalony stan faktyczny Prezes Urzędu zważył co następuje.

Dla uznania, że niniejsza sprawa ma charakter antymonopolowy, niezbędne jest w pierwszej kolejności ustalenie, czy w jej okolicznościach doszło do naruszenia interesu publicznoprawnego. Zgodnie bowiem z art. 1 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, ustawa ta określa warunki rozwoju i ochrony konkurencji oraz zasady podejmowanej w interesie publicznym ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów. Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów należy więc do sfery prawa publicznego, a instrumenty w niej przewidziane mogą być stosowane jedynie wówczas, gdy na skutek działań przedsiębiorców naruszony jest interes publicznoprawny.

Pojęcie interesu publicznego w postępowaniu antymonopolowym nie jest pojęciem jednolitym i stałym. Zgodnie z orzecznictwem Sądu Antymonopolowego (obecnie Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów) naruszenie interesu publicznego ma miejsce przede wszystkim wówczas, gdy skutkami działań sprzecznych z przepisami prawa konkurencji dotknięty jest szerszy krąg uczestników rynku, względnie, gdy działania te wywołują na rynku niekorzystne zjawiska¹. Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów w odniesieniu

¹ Wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 24 stycznia 1991 r. sygn. akt XV Amr 8/90.

do konkurencji chroni zatem interes publiczny polegający na zapewnieniu właściwych warunków funkcjonowania rynku gospodarczego².

Czynnikiem niezbędnym dla prawidłowego funkcjonowania rynku gospodarczego jest możliwość powstania i rozwoju konkurencji. Dobrem chronionym na podstawie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów jest więc konkurencja rozumiana jako zjawisko o charakterze instytucjonalnym. Za zagrożenie lub naruszenie mechanizmu konkurencji w takim ujęciu należy uznać działania, które dotyczą sfery szerszego kręgu uczestników rynku, a więc dotyczą konkurencji rozumianej nie jako sytuację pojedynczego przedsiębiorcy, lecz zaburzeń na rynku rozumianych jako negatywne zjawiska charakteryzujące jego funkcjonowanie³. Tylko w warunkach konkurencji przedsiębiorcy i konsumenci mają gwarancję realizacji konstytucyjnej wolności gospodarczej i ochrony swoich praw. Jej istotą jest współzawodnictwo niezależnych podmiotów w celu uzyskania przewagi pozwalającej na osiągnięcie maksymalnych korzyści ekonomicznych ze sprzedaży towarów i usług oraz maksymalne zaspokojenie potrzeb konsumentów na możliwie najkorzystniejszych warunkach. Działanie w warunkach konkurencji wymaga samodzielności w podejmowaniu decyzji. Dlatego wszelkie formy grupowych działań przedsiębiorców, w tym takie jak porozumienia polegające na ustalaniu cen sugerowanych zawierane między konkurentami, a więc wszelkie formy działań, które są w stanie ograniczyć wolność działalności gospodarczej uczestników rynku i sztucznie zmienić stosunki rynkowe prowadzą do zakazanego zniekształcenia konkurencji, a przez to godzą w interes publiczny.

W niniejszym postępowaniu rozpatrywano zarzut zawarcia porozumienia ograniczającego konkurencję polegającego na ustalaniu sugerowanych cen na usługi przewodniczek przewodników górskich sudeckich. Cennik został opracowany przez organ stowarzyszenia zrzeszającego osoby prowadzące działalność przewodnicką, co oznacza, że został ustalony między osobami prowadzącymi wobec siebie co do zasady konkurencyjną działalność gospodarczą.

U podstaw zakazu zawierania porozumień ograniczających konkurencję leży postulat samodzielności rynkowej, z której wynika zakaz nawiązywania wszelkich kontaktów, których celem lub skutkiem jest ograniczenie konkurencji na rynku właściwym. Ustalanie cen sugerowanych jest postacią porozumienia cenowego, którego skutkiem jest ograniczenie konkurencji cenowej między podmiotami działającymi na tym samym szczeblu obrotu. Stosowanie się przedsiębiorców do cennika sugerowanego powoduje bowiem ograniczenie konkurencji cenowej między konkurentami, którzy z reguły nie pobierają za swoje usługi cen odbiegających od poziomu cen wyznaczonych w cenniku sugerowanym. Horyzontalne porozumienia cenowe zaliczają się do ciężkich naruszeń konkurencji. Działania te naruszają zatem interes publiczny.

Wobec powyższego okoliczności przedmiotowej sprawy wskazywały na możliwość spełnienia przesłanki naruszenia interesu publicznoprawnego, co uzasadniało ocenę zachowania Oddziału Polskiego Towarzystwa Turystyczno-Krajoznawczego „Sudety Zachodnie” w Jeleniej Górze w świetle przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów zakazane są porozumienia, których celem lub skutkiem jest wyeliminowanie, ograniczenie lub naruszenie

² Wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 23 października 2002 r. sygn. akt XVII Ama 133/01.

³ Wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 28 listopada 2003 r. sygn. akt XVII Ama 105/02.

w inny sposób konkurencji na rynku właściwym, polegające w szczególności na ustalaniu, bezpośrednio lub pośrednio, cen i innych warunków zakupu lub sprzedaży towarów.

Ww. ustawa w art. 4 pkt 5 definiuje porozumienia jako:

- a) umowy zawierane między przedsiębiorcami, między związkami przedsiębiorców oraz między przedsiębiorcami i ich związkami albo niektóre postanowienia tych umów,
- b) uzgodnienia dokonane w jakiegokolwiek formie przez dwóch lub więcej przedsiębiorców lub ich związki,
- c) uchwały lub inne akty związków przedsiębiorców lub ich organów statutowych;

Porozumieniami są więc m.in. uchwały lub inne akty związków przedsiębiorców lub ich organów. Ten rodzaj porozumienia może być stosowany wyłącznie przez związki przedsiębiorców, które nie koordynują własnych działań, lecz działania zrzeszonych w nich przedsiębiorców.

Art. 4 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów zawiera definicję przedsiębiorcy oraz związku przedsiębiorców. Ilekroć w ustawie jest mowa o przedsiębiorcy, to w myśl art. 4 pkt 1 rozumie się przez to przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, a także:

- a) osobę fizyczną, osobę prawną, a także jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną, organizującą lub świadczącą usługi o charakterze użyteczności publicznej, które nie są działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej,
- b) osobę fizyczną wykonującą zawód we własnym imieniu i na własny rachunek lub prowadzącą działalność w ramach wykonywania takiego zawodu,
- c) osobę fizyczną, która posiada kontrolę nad co najmniej jednym przedsiębiorcą, choćby nie prowadziła działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, jeżeli podejmuje dalsze działania podlegające kontroli koncentracji,
- d) związek przedsiębiorców - na potrzeby przepisów dotyczących praktyk ograniczających konkurencję oraz praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

Jak stanowi art. 4 pkt 2 ww. ustawy przez związek przedsiębiorców rozumie się izby, zrzeszenia i inne organizacje zrzeszające przedsiębiorców, o których mowa w pkt 1, jak również związki tych organizacji.

Związek przedsiębiorców - w tym izby, zrzeszenia i inne organizacje zrzeszające przedsiębiorców, jak również związki tych organizacji - może być zatem stroną postępowania prowadzonego przez Prezesa Urzędu. W dotychczasowym orzecznictwie antymonopolowym jako związki przedsiębiorców potraktowano m.in. organizacje samorządu gospodarczego, organizacje samorządu zawodowego zrzeszające osoby reprezentujące określoną grupę zawodową, jak również inne zrzeszenia, które nie mają cech samorządu, przy czym związkami przedsiębiorców mogą być również zrzeszenia grupujące, obok przedsiębiorców, także osoby niemające takiego statusu.

W myśl art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004r. (tekst jedn. Dz.U. z 2010r. Nr 220, poz. 1447 z późn. zm.) o swobodzie działalności gospodarczej przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną - wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą. Działalność gospodarcza to zgodnie z art. 2 ww. ustawy zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a

także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły. Od strony funkcjonalnej przedsiębiorcę, o którym mowa w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej cechuje zatem prowadzenie działalności gospodarczej. Wśród rodzajów działalności gospodarczej wyróżnia się zaś działalność wytwórczą, budowlaną, handlową, usługową i poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż.

Działalność przewodników górskich wykonywana w celach zarobkowych, w sposób ciągły i zorganizowany, stanowi niewątpliwie działalność gospodarczą, a wykonujące ją osoby są przedsiębiorcami w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Tym samym przewodnicy zrzeszeni w Kole Przewodnickim przy Oddziale PTTK „Sudety Zachodnie” są przedsiębiorcami, a Oddział PTTK „Sudety Zachodnie”, stanowi związek przedsiębiorców, a tym samym przedsiębiorcę, w rozumieniu art. 4 pkt 1d ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Porozumienia ograniczające konkurencję ujawniają się na rynku właściwym. Stąd też dla poprawnej oceny zachowania Oddziału PTTK „Sudety Zachodnie” w kontekście przesłanek wynikających z art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów konieczne jest zdefiniowanie rynku właściwego w niniejszej sprawie.

Zgodnie art. 4 pkt 9 ww. ustawy rynek właściwy to rynek towarów, które ze względu na ich przeznaczenie, cenę oraz właściwości, w tym jakość, są uznawane przez ich nabywców za substytuty oraz są oferowane na obszarze, na którym, ze względu na ich rodzaj i właściwości, istnienie barier dostępu do rynku, preferencje konsumentów, znaczące różnice cen i koszty transportu, panują zbliżone warunki konkurencji.

Rynek właściwy produktowo obejmuje wszystkie towary, które służą zaspokajaniu tych samych potrzeb nabywców, mają zbliżone właściwości, podobne ceny i reprezentują podobny poziom jakości. Pojęcie towarów obejmuje natomiast rzeczy, również energię, papiery wartościowe i inne prawa majątkowe, usługi, a także roboty budowlane (art. 4 pkt 7 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów).

W myśli art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997r. o usługach turystycznych (tekst jedn. Dz.U. z 2004r. Nr 223, poz. 2268, ze zm.) usługi przewodnickie należy zaliczyć do usług turystycznych. Zgodnie z art. 3 pkt 7a tej ustawy przewodnikiem turystycznym jest osoba zawodowo oprowadzająca turystów lub odwiedzających po wybranych obszarach, miejscowościach i obiektach oraz, udzielająca o nich fachowej informacji oraz sprawująca nad turystami lub odwiedzającymi opiekę w zakresie wynikającym z umowy. Przewodnikiem turystycznym może być osoba, która posiada uprawnienia określone ustawą, o czym stanowi art. 20 ust. 1 ww. ustawy.

Jak stanowi art. 21 ust. 1 ww. ustawy przewodnicy turystyczni otrzymują uprawnienia następujących rodzajów:

1. przewodników górskich dla określonych obszarów górskich;
2. przewodników miejskich dla poszczególnych miast;
3. przewodników terenowych dla poszczególnych województw, regionów oraz tras turystycznych;
4. międzynarodowych przewodników wysokogórskich, których uprawnienia nie są ograniczone terytorialnie.

Ponadto uprawnienia przewodników górskich dzielą się na trzy klasy w zależności od stopnia trudności tras i wycieczek (art. 21 ust. 2 ww. ustawy).

Zgodnie z §13 ust. 3 rozporządzeniem Ministra Sportu i Turystyki z dnia 4 marca 2011r. w sprawie przewodników turystycznych i pilotów wycieczek (Dz.U. Nr 60, poz. 302) uprawnienia przewodnika górskiego sudeckiego nadaje się na obszar Sudetów obejmujący: Karkonosze, Góry i Pogórze Izerskie, Obniżenie Żytawsko-Zgorzeleckie, Góry i Pogórze Kaczawskie, Rudawy Janowickie oraz Kotlinę Jeleniogórską, Bramę Lubawską, Góry Kamienne, Góry i Pogórze Wałbrzyskie, Góry Sowie, Góry Bardzkie, Góry Stołowe, Obniżenie Nowej Rudy, Obniżenie Ścinawki, Pogórze Orlickie, Góry Bystrzyckie, Góry Orlickie, Masyw Śnieżnika, Góry Złote, Góry Opawskie i Kotlinę Kłodzką, wraz z położonymi na północ od nich Wzgórzami Strzegomskimi, Obniżeniem Podsudeckim, Równiną Świdnicką, Wzgórzami Niemczańsko-Strzelińskimi, Masywem Ślęży, Przedgórzem Paczkowskim i Obniżeniem Otmuchowskim. Obszar uprawnień obejmuje teren położony na południe i południowy zachód od drogi Jędrzychowice-Bolesławiec (droga nr 94)-Złotoryja-Jawor (droga nr 363)-Strzegom (droga nr 374)-Świdnica (droga nr 382)-Tworzyjanów (droga nr 35)-Sobótka-Jordanów Śl. (drogi lokalne)-Łagiewniki (droga nr 8)-Strzelin (droga nr 39)-Sarby-Szklary-Karłowice Wielkie-Otmuchów (drogi lokalne)-Nysa (droga nr 46)-Prudnik-Trzebina (droga nr 41). Na odcinku Trzebina-Jędrzychowice granicę obszaru uprawnień stanowi granica państwa. Obszar uprawnień obejmuje następujące miejscowości położone na granicy obszaru: Bolesławiec, Złotoryję, Jawor, Strzegom, Świdnicę, Sobótkę, Łagiewniki, Strzelin, Otmuchów, Nysę, Prudnik.

Ww. rozporządzenie było poprzedzone rozporządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 17 stycznia 2006r. w sprawie przewodników turystycznych i pilotów wycieczek (Dz.U. Nr 15, poz. 104), które utraciło moc z dniem 18 grudnia 2010r. na podstawie art. 5 ustawy z dnia 29 kwietnia 2010r. o zmianie ustawy o usługach turystycznych oraz o zmianie ustawy - Kodeks wykroczeń (Dz.U. Nr 106, poz. 672). Zgodnie z §8 ust. 4 rozporządzenia z 2006r. uprawnienia przewodnika górskiego sudeckiego nadawano na podobny obszar Sudetów do wskazanego powyżej⁴.

Od strony produktowej rynkiem właściwym w sprawie jest rynek usług polegających na zawodowym oprowadzaniu turystów po obszarze Sudetów, czyli rynek usług przewodników górskich sudeckich. Obszar Sudetów wyznacza również wymiar geograficzny rynku świadczenia tych usług.

Świadczenie usług przewodnika górskiego sudeckiego, jest prawnie zastrzeżone dla osób posiadających uprawnienia przewodnika sudeckiego, usługa ta nie ma zatem substytutu. Świadczenie usług przewodnickich bez wymaganych uprawnień zagrożone jest sankcją w

⁴ §8 ust. 4 rozporządzenia z 2006r. stanowił: „Uprawnienia przewodnika górskiego sudeckiego nadaje się na obszar Sudetów obejmujący Karkonosze i Pogórze Karkonoskie, Góry i Pogórze Izerskie, Góry i Pogórze Kaczawskie, Rudawy Janowickie oraz Kotlinę Jeleniogórską, Kotlinę Kamiennogórską, Góry Kamienne, Góry i Pogórze Wałbrzyskie, Góry Sowie, Góry Bardzkie, Góry Stołowe, Góry Bystrzyckie, Góry Orlickie, Masyw Śnieżnika, Góry Bialskie, Góry Złote, Góry Opawskie i Kotlinę Kłodzką, wraz z położoną od nich na północ częścią Przedgórza Sudeckiego oraz Masywem Ślęży. Obszar uprawnień obejmuje teren położony na południe i południowy zachód od drogi Jędrzychowice - Bolesławiec (droga nr 4) - Złotoryja - Jawor (droga nr 363) - Strzegom (droga nr 374) - Świdnica (droga nr 382) - Tworzyjanów (droga nr 35) - Sobótka - Jordanów Śl. (drogi lokalne) - Łagiewniki (droga nr 8) - Strzelin (droga nr 39) - Sarby - Szklary - Karłowice Wielkie - Otmuchów (drogi lokalne) - Nysa (droga nr 46) - Prudnik - Trzebina (droga nr 41). Na odcinku Trzebina - Jędrzychowice granicę obszaru uprawnień stanowi granica państwa. Obszar uprawnień obejmuje następujące miejscowości położone na granicy obszaru: Bolesławiec, Złotoryja, Jawor, Strzegom, Świdnica, Sobótka, Łagiewniki, Strzelin, Otmuchów, Nysa, Prudnik.”

postaci kary ograniczenia wolności albo grzywny przewidzianą w art. 601 § 4 pkt 1 ustawy z dnia 20 maja 1971r. Kodeks wykroczeń (tekst jedn. Dz.U. z 2010r. Nr 46, poz. 275 ze zm.).

Nadmienić przy tym należy, iż struktura rynku właściwego nie będzie miała dla oceny niniejszej sprawy zasadniczego znaczenia. Zgodnie z polskimi i wspólnotowymi przepisami dotyczącymi porozumień ograniczających konkurencję, porozumienia w zakresie ustalania cen, co do zasady, nie korzystają z żadnych wyłączeń spod zakazu. Są one niedozwolone niezależnie od wielkości udziału w rynku przedsiębiorców uczestniczących w porozumieniu. Udział w rynku właściwym przedsiębiorców objętych porozumieniem i ich siła rynkowa w okolicznościach sprawy nie ma zatem znaczenia dla kwalifikacji porozumienia jako praktyki ograniczającej konkurencję.

Podsumowując należy wskazać, iż rynkiem właściwym w niniejszej sprawie jest rynek usług przewodników górskich sudeckich obejmujący obszar Sudetów.

W niniejszej sprawie kwestią która winna zostać poddana ocenie jest, czy Oddział PTTK „Sudety Zachodnie” – w wyniku ustalenia przez Koło Przewodnickie sugerowanych stawek opłat za usługi przewodnickie na sezon 2009r. i 2010r. – dopuścił się zawarcia na rynku właściwym porozumienia ograniczającego konkurencję określonego w art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Jak wskazano we wcześniejszej części niniejszego uzasadnienia jedną z form takich porozumień są – w myśl art. 4 pkt 5 lit. c ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów – uchwały i inne akty związków przedsiębiorców lub ich organów statutowych skierowane bezpośrednio lub pośrednio do ich członków w celu wywołania określonego działania bądź zaniechania. Jako uchwały związku przedsiębiorców (lub jego organu statutowego) traktować należy wszelkie decyzje skierowane do członków związku, które mają dla nich charakter wiążący lub co najmniej *quasi*-wiązący (wiązący prawnie lub choćby tylko faktycznie)⁵. Należy podkreślić, iż do traktowania określonych aktów związków przedsiębiorców jako porozumienia nie jest konieczne nadanie im wiążącego charakteru; wystarczające jest że zamiarem (celem) związku przedsiębiorców było wywołanie – w drodze aktu wewnętrznego – określonych zachowań przedsiębiorców. Kryteria porozumienia, o jakim mowa w art. 4 pkt 5 lit. c ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów spełniają zatem wszelkie – również niewiążące – rekomendacje (zalecenia) odnośnie poziomu cen kierowane przez związki przedsiębiorców do ich członków. W wyroku z dnia 8 listopada 1983r. w sprawach połączonych 96-102, 104, 105, 108 i 110/82 *NV IAZ International Belgium* i in. Przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich (Zb. Orz. ETS 1983, 3369) Europejski Trybunał Sprawiedliwości wyraził stanowisko, iż *zakaz porozumień ograniczających konkurencję dotyczy również związków przedsiębiorców, w zakresie, w jakim ich własne czynności lub czynności zrzeczonych przedsiębiorców przyczyniają się do wywołania skutków, które ten artykuł⁶ stara się wyeliminować. Zalecenie związku przedsiębiorców, nawet jeśli nie ma mocy obowiązującej, nie może być nie objęte tym artykułem, jeżeli stosowanie się do zalecenia przedsiębiorstw, do których jest adresowane może mieć istotny wpływ na konkurencję na danym rynku.* W wyroku z dnia 27 stycznia 1987r. w sprawie 45/85 *Verband der Sachversicherer e.V.* przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich (Zb. Orz. ETS 1987, 405) ETS wskazał natomiast, iż zalecenie dane przez związek przedsiębiorców, które – bez

⁵ K. Kohutek, M. Sieradzka, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2008, s. 176.

⁶ art. 85 ust 1 Traktatu o Utworzeniu Wspólnoty Europejskiej (aktualnie art. 81 ust. 1 TWE) wprowadzający zakaz porozumień ograniczających konkurencję.

względu na swój status prawny – dokładnie wyraża politykę koordynowania zachowania członków tego związku, stanowi decyzję związku przedsiębiorstw.

Do kategorii porozumień ograniczających konkurencję należą zatem wszelkie decyzje związków przedsiębiorców skierowane bezpośrednio lub pośrednio do ich członków w celu wywołania określonego działania bądź zaniechania. Są to w szczególności statuty, uchwały i inne akty wewnętrzne, a także wytyczne bądź zalecenia o charakterze nieformalnym⁷. Nie ma wobec tego znaczenia forma „aktu” związku przedsiębiorców skierowanego do jego członków. Obok uchwał mogą to być np. rekomendacje, okólniki, czy dyrektywy. Zakresem pojęciowym porozumienia mogą być objęte również niewiążące zalecenia określonego postępowania⁸.

Art. 4 pkt 5 lit. c ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów nie determinuje również konieczności, aby uchwała lub inny akt zostały podjęte przez organy statutowe związku. W przepisie tym mowa jest o uchwałach lub innych aktach związku przedsiębiorców lub jego organów statutowych, co oznacza, że ustawodawca bardzo szeroko określił zarówno od strony podmiotowej, jak i przedmiotowej tę formę porozumienia. Bez znaczenia dla ewentualnego zastosowania zakazu porozumień ograniczających konkurencję jest, czy będzie to uchwała, czy inny akt (zalecenie, rekomendacja) oraz kto *de facto* ją wydaje – przepis stanowi, że związek przedsiębiorców lub organy statutowe związku. Wynika z tego, iż bez znaczenia z punktu widzenia prawa konkurencji jest np., że uchwała została podjęta niezgodnie ze statutem związku (przez organ nieuprawniony). Jeżeli tylko obowiązuje faktycznie (jest w stanie wywołać lub wywołuje określone skutki), może godzić w zakaz określony w art. 6 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów⁹.

Decyzja w sprawie stawek opłat za usługi przewodnickie na sezon 2009r. i 2010r. została podjęta w formie uchwały zarządu jednostki organizacyjnej Oddziału PTTK „Sudety Zachodnie”, jaką jest Koło Przewodnickie przy tym Oddziale. Zarząd Oddziału nie skorzystał z uprawnień nadzorczych przewidzianych w art. 53 Statutu dających mu prawo do uchylania lub zawieszania uchwał zarządów kół lub klubów, co oznacza, iż milcząco zatwierdził treść przedmiotowych uchwał i zaakceptował fakt podania ich do publicznej wiadomości.

W świetle dokonanych ustaleń w okolicznościach sprawy mamy zatem do czynienia z porozumieniem, w rozumieniu art. 4 pkt 5 lit. c ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Dla stwierdzenia, iż w przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia zakazu określonego w art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów konieczne jest w dalszej kolejności wykazanie, iż celem zawartego porozumienia lub jego skutkiem jest wyeliminowanie, ograniczenie lub naruszenie w inny sposób konkurencji na rynku. Trzeba zatem rozważyć, czy rozpowszechnienie informacji o sugerowanych cenach usług przewodnickich na sezon 2009 i 2010 mogło doprowadzić do ograniczenia konkurencji cenowej na rynku właściwym.

Dla prawnego udowodnienia porozumienia wystarczające jest wykazanie, że jego cel jest antykonkurencyjny, nie jest natomiast konieczne wykazywanie jego antykonkurencyjnych

⁷ Zakaz porozumień ograniczających konkurencję I, wpraw. T. Skoczny, W. Szpringer, Dom Wydawniczy ELIPSA, Urząd Antymonopolowy, Warszawa 1996, s. 27.

⁸ K. Kohutek, M. Sieradzka, *Ustawa o ochronie konkurencji ...* - op.cit., s. 177.

⁹ Por. *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz* pod red. Cezarego Banasińskiego i Eugeniusza Piontka, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2009, s. 100.

skutków. Bez znaczenia pozostaje wobec tego, czy w praktyce nastąpiła realizacja porozumienia. Cel i skutek porozumienia mają charakter alternatywny; dla zastosowania zakazu porozumień ograniczających konkurencję wystarczy spełnienie jednej z omawianych przesłanek.

Powyższe stanowisko znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie. Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. W wyroku z dnia 7 lipca 2004r. sygn. akt XVII Ama 65/03 SOKiK stwierdził, iż *nie jest konieczne udowodnienie „faktycznego stosowania” przez przedsiębiorcę praktyki monopolistycznej (...). Z treści art. 1 ust. 2 ustawy wynika bowiem, że jej reżimowi podlegają nie tylko praktyki monopolistyczne ograniczające konkurencję, które wywołały bądź aktualnie wywołują skutki na terenie Polski, ale również praktyki, które choćby tylko hipotetycznie, mogą wywoływać takie skutki.* Ponadto w wyroku z dnia 15 lipca 1998r. sygn. akt XVII Ama 32/98 ww. Sąd stwierdził, że *„(...) dla uznania konkretnego działania albo zaniechania za przejaw praktyki monopolistycznej nie jest wcale konieczne, aby owo zachowanie wywoływało skutki na rynku. Dla bytu praktyki monopolistycznej wystarczająca jest już bowiem sama możliwość wystąpienia na rynku negatywnych skutków będących przejawem ograniczenia konkurencji”.*

Należy również podkreślić, iż przy interpretacji celu porozumienia należy mieć na uwadze czysto obiektywne kryteria, oderwane od subiektywnych zamiarów stron czy motywów działania¹⁰. Cel porozumienia powinien jednoznacznie wynikać z jego treści i bez znaczenia pozostaje kwestia świadomości istnienia tego celu po stronie podmiotu stosującego daną praktykę.

Ceny są elementem umowy na ogół najsilniej oddziałującym na relacje konkurencyjne między przedsiębiorcami, a zarazem wpływającym na wybór ofert przez odbiorców. Konkurencja cenowa między przedsiębiorcami pozwala na utrzymywanie cen na poziomie możliwym do zaakceptowania przez konkurentów i ich kontrahentów, a zarazem wymusza na tych pierwszych wzrost efektywności i redukcję kosztów¹¹. Niedozwolone porozumienia ograniczające konkurencję powodują, że warunki sprzedaży towarów, w tym ceny, są mniej korzystne niż wynikałoby to z wolnorynkowej gry popytu i podaży, ze szkodą dla nabywców, a w ostateczności dla konsumentów.

Treścią porozumienia, zawartego w formie Uchwał Zarządu Koła Przewodników Sudeckich przy Oddziale PTTK „Sudety Zachodnie” w sprawie stawek za usługi przewodniczkowe, było opracowanie, ustalenie oraz opublikowanie sugerowanego cennika za usługi przewodniczkowe. Cennik zaproponowany przez Koło Przewodniczkowe szczegółowo określał poszczególne rodzaje usług przewodniczkowych, oraz sugerowane ceny brutto za te usługi, a także dodatkowe elementy wpływające na wysokość wynagrodzenia przewodnika. Niemniej cennik ten został ustalony i upubliczniony w związku z licznymi zapytaniem ze strony biur podróży i innych kontrahentów kierowanych do Oddziału. Przedmiotowe uchwały zawierały informacje o cenach za usługi przewodniczkowe, lecz jednocześnie wyraźnie w nich zaznaczono, że każdy przewodnik ma prawo do stosowania własnych cen – odbiegających od cen wskazanych w uchwałach. Każdy przewodnik w zależności od posiadanej klasy uprawnień przewodniczkowych, czy dodatkowych kwalifikacji zawodowych, zgodnie z uchwałami, mógł realizować własną politykę cenową. Co więcej uchwały nie przewidywały żadnych sankcji dla przewodników za

¹⁰ P. Bielińska-Grothuss, *Porozumienia ograniczające konkurencję w prawie polskim i wspólnotowym*, Glosa 2004/3/4.

¹¹ E. Modzelewska – Wąchał, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Wydawnictwo TWIGGER, Warszawa 2002, s. 71.

nieprzestrzeganie ich postanowień, w szczególności za niestosowanie wskazanych w nich cen za usługi przewodnickie. Uwzględnić również trzeba fakt, że przynależność przewodników do Oddziału PTTK „Sudety Zachodnie” jest całkowicie dobrowolna i mogą oni świadczyć swoje usługi niezależnie od tego czy są członkami PTTK, czy Koła Przewodników Sudeckich. W sprawie nie mamy zatem do czynienia z rekomendacją cen stowarzyszenia, do którego przynależność przedsiębiorców działających na rynku właściwym, jest obligatoryjna. Wobec powyższego należy przyjąć, że przedmiotowe uchwały miały znaczenie informacyjne dla kontrahentów i klientów Oddziału PTTK „Sudety Zachodnie” i zrzeszonych w nim przewodników. Przedmiotowe uchwały pozwalały konsumentom na łatwiejsze zorientowanie się w sytuacji rynkowej.

W okolicznościach faktycznych sprawy brak jest podstaw do stwierdzenia, że działania Oddziału stanowiły dla indywidualnych przedsiębiorców wyraźny sygnał do podjęcia działań zmierzających do dostosowania się do zaleceń, w szczególności do podwyższenia stosowanych przez nich cen, jeżeli były niższe. Uchwały zawierały jasne wskazanie, że informacja o cenach jest następstwem licznych zapytań ze strony biur podróży i innych kontrahentów i to oni, a nie przewodnicy, są adresatem tej informacji. Przewodnicy w żaden sposób nie byli związani treścią uchwał i mieli ustalać ceny za oferowane usługi z uwzględnieniem posiadanej klasy uprawnień przewodnickich, dodatkowych kwalifikacji i indywidualnej polityki cenowej. Informacje Oddziału PTTK „Sudety Zachodnie” o wysokości cen za usługi przewodnickie, w ocenie Prezesa Urzędu, nie miały zatem na celu weliminowania, ograniczenia lub naruszenia w inny sposób konkurencji na rynku właściwym.

Z zebranego materiału dowodowego nie wynika, aby działania Oddziału PTTK „Sudety Zachodnie” prowadziły do ujednoczenia lub podwyższenia cen na rynku usług przewodników górskich sudeckich albo do ich ustalenia na poziomie będącym wynikiem informacji o cenach wystosowywanych przez Oddział. Zatem przedmiotowe uchwały Oddziału PTTK „Sudety Zachodnie” i zawarta w nich informacja o cenach nie zakłóciły funkcjonowania mechanizmów rynkowych. W konsekwencji należy przyjąć, że opracowanie i opublikowanie cennika usług przewodnickich w formie ww. uchwał nie wywołało na rynku także antykonkurencyjnego skutku.

Fakt funkcjonowania cennika jedynie jako informacji w połączeniu z okolicznością, iż został on uchwalony w wyniku licznych zapytań ze strony biur podróży i innych kontrahentów oraz brakiem jakichkolwiek sankcji za jego nieprzestrzeganie, a także brak antykonkurencyjnego skutku na rynku, wyklucza możliwość przypisania mu charakteru porozumienia ograniczającego konkurencję i wyłącza odpowiedzialność Oddziału PTTK „Sudety Zachodnie” jako związku przedsiębiorców z tytułu naruszenia zakazu zawierania porozumień ograniczających konkurencję.

W związku z powyższym uznać należy, iż nie zostały spełnione wszystkie przesłanki wymagane do stwierdzenia zawarcia przez Oddziałowi PTTK „Sudety Zachodnie” zarzucanego mu porozumienia ograniczającego konkurencję na rynku usług przewodników górskich sudeckich polegającego na ustalaniu i publikowaniu cennika zawierającego ceny sugerowane za usługi przewodnickie, co mogło stanowić naruszenie art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Stosownie do art. 83 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, w sprawach w niej nieuregulowanych, do postępowania przed Prezesem Urzędu stosuje się przepisy ustawy Kodeks postępowania administracyjnego. Na mocy art. 105 § 1 Kodeksu postępowania

administracyjnego, gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny staje się bezprzedmiotowe, organ administracji publicznej wydaje decyzję o jego umorzeniu. Przesłanka umorzenia postępowania może istnieć jeszcze przed wszczęciem postępowania lub może ona powstać w czasie jego trwania. Bezprzedmiotowość postępowania ma miejsce wtedy, gdy brak jest podstaw prawnych do merytorycznego rozpoznania sprawy w drodze postępowania administracyjnego.

„...Bezprzedmiotowość postępowania administracyjnego oznacza, że brak jest któregoś z elementów materialnego stosunku prawnego, a wobec tego nie można wydać decyzji załatwiającej sprawę przez rozstrzygnięcie co do istoty. Przesłanka umorzenia postępowania może istnieć jeszcze przed wszczęciem postępowania, co zostanie ujawnione dopiero w toczącym się postępowaniu, a może ona powstać także w czasie trwania postępowania, a więc w sprawie już zawisłej przed organem administracyjnym...”¹². Z bezprzedmiotowością postępowania mamy do czynienia wówczas, gdy w sposób oczywisty organ stwierdzi brak podstaw prawnych i faktycznych do merytorycznego rozpatrzenia sprawy¹³.

W niniejszym przypadku okoliczność powodująca konieczność umorzenia przedmiotowego postępowania, to fakt, że porozumienie zawarte przez Oddział PTTK „Sudety Zachodnie” ani nie miało na celu ograniczenia konkurencji, ani nie wywołało skutku w postaci ograniczenia konkurencji. Okoliczność ta istniała już w chwili jego wszczęcia, jednakże dopiero w toku podjętych czynności Prezes Urzędu gromadząc niezbędne dokumenty powziął wiadomość o jej istnieniu i została ona udowodniona. Brak antykonkurencyjnego celu lub skutku zawartego porozumienia, tj. przesłanek, których spełnienie jest niezbędne do uznania porozumienia za ograniczające konkurencję, w świetle art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, czyni postępowanie antymonopolowe prowadzone przeciwko Oddziałowi PTTK „Sudety Zachodnie” bezprzedmiotowym. Natomiast konsekwencją uznania bezprzedmiotowości tego postępowania jest jego obligatoryjne umorzenie.

Stąd należało orzec jak w sentencji niniejszej decyzji.

Stosownie do treści art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w związku z art. 479²⁸ § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.) – od niniejszej decyzji przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w terminie dwutygodniowym od daty jej doręczenia, za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – Delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Katowicach.

Dyrektor Delegatury
Urzędu Ochrony Konkurencji
i Konsumentów w Katowicach
Maciej Frągsztajn

¹² B.Adamiak i J.Borkowski - Kodeks postępowania administracyjnego - Komentarz C.H. BECK, Warszawa 2005 str. 485

¹³ wyrok NSA dnia 18 kwietnia 1995r. SA/Łd2424/94, ONSA 1996/80