PREZES
URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
DELEGATURA UOKiK W POZNANIU
ul. Zielona 8, 61-851 Poznań
Tel. 61 852-15-17, 852-77-50, Fax 61 851-86-44
E-mail: poznan@uokik.gov.pl

Poznań, dnia 28 września 2012r.

RPZ- 61/9/12/MW

DECYZJA nr RPZ 25/2012

Stosownie do art. 33 ust. 6 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2007 r., Nr 50 poz. 331 ze zm.), po przeprowadzeniu postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, wszczętego z urzędu wobec Kolei Dolnośląskich S.A. z siedzibą w Legnicy

- w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

I. na podstawie art. 27 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, **uznaje się za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów**, określoną w art. 24 ust. 1 i 2 ww. ustawy, działania Kolei Dolnośląskich S.A. z siedzibą w Legnicy polegające na ograniczeniu odpowiedzialności odszkodowawczej względem konsumenta w razie częściowego ograniczenia ruchu pociągów, co narusza art. 62 ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984r.- Prawo przewozowe (t.j. Dz. U. z 2000 r., Nr 50, poz. 601 ze zm.)

i stwierdza się zaniechanie jej stosowania z dniem 21 maja 2012r.

II. na podstawie art. 27 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, **uznaje się za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów**, określoną w art. 24 ust. 1 i 2 pkt 2 ww. ustawy, działania Kolei Dolnośląskich S.A. z siedzibą w Legnicy polegające na naruszeniu obowiązku udzielania konsumentom rzetelnej, pełnej i prawdziwej informacji, poprzez nieudzielanie pouczenia w wezwaniu do zapłaty wystawianym konsumentom o możliwości złożenia reklamacji, ze wskazaniem adresu jednostki, w której można ją złożyć, co narusza § 7 ust. 2 pkt 8 rozporządzenia Ministra Transportu i Budownictwa w sprawie ustalania stanu przesyłek oraz postępowania reklamacyjnego (Dz. U. z 2006 r. Nr 38, poz. 266 ze zm.).

i stwierdza się zaniechanie jej stosowania z dniem 21 maja 2012r.

Uzasadnienie

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów- Delegatura w Poznaniu (dalej: Prezes Urzędu) wszczął z urzędu postępowanie wyjaśniające mające na celu kontrolę działalności wybranych przedsiębiorców świadczących usługi przewozu kolejowego osób w zakresie m.in. zgodności stosowanych przez nich w obrocie konsumenckim wzorców umów z art. 385^1 i art. 385^3 Kodeksu cywilnego oraz przepisami ustawy z dnia 15 listopada 1984r.- Prawo przewozowe (t.j. Dz. U. z 2000 r., Nr 50, poz. 601 ze zm.)- dalej: Prawo przewozowe.

W toku postępowania Prezes Urzędu przeanalizował wzorce wykorzystywane w obrocie z konsumentami przez Koleje Dolnośląskie S.A. z siedzibą w Legnicy (dalej także: Koleje Dolnośląskie, Przewoźnik).

Prezes Urzędu ustalił, że we wzorcu umowy o nazwie Taryfa przewozowa osób, rzeczy i zwierząt „Kolei Dolnośląskich" (TP-KD) stosowanym przez Koleje Dolnośląskie S.A. z siedzibą w Legnicy zamieszczono postanowienie dotyczące biletów uprawniających do przejazdów wielokrotnych, które może naruszać art. 62 ust. 2 Prawa przewozowego, poprzez wyłączenie możliwości uzyskania przez konsumenta odszkodowania *w razie częściowego ograniczenia ruchu pociągów*.

W toku postępowania wyjaśniającego Koleje Dolnośląskie poinformowały, że ww. zapisy Taryfy przewozowej dotyczą wyłącznie biletów okresowych miesięcznych uprawniających do przejazdów wielokrotnych i wynikają z art. 18 Prawa przewozowego.

Poza tym, dokonując analizy procedur reklamacyjnych stosowanych przez Przewoźnika, Prezes Urzędu ustalił, że Przewoźnik może naruszać obowiązek udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji, poprzez nieudzielanie pouczenia na wezwaniu do zapłaty wystawianym konsumentom o możliwości złożenia reklamacji wraz ze wskazaniem adresu jednostki, w której można ją złożyć, o którym mowa w § 7 ust. 2 pkt 8 rozporządzenia Ministra Transportu i Budownictwa w sprawie ustalania stanu przesyłek oraz postępowania reklamacyjnego (Dz. U. z 2006 r. Nr 38, poz. 266 ze zm.). Koleje Dolnośląskie bowiem posługują się wyłącznie wzorami wezwań do zapłaty drukowanymi z terminali mobilnymi, służących do sprzedaży biletów, które nie zwierają pouczenia o możliwości wniesienia odwołania od wystawionego wezwania do zapłaty.

Mając na uwadze dokonane ustalenia, postanowieniem z dnia 14 maja 2012 r., Prezes Urzędu wszczął przeciwko Kolejom Dolnośląskim S.A. z siedzibą w Legnicy postępowanie w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, w związku z podejrzeniem stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, określonych w:

1. art. 24 ust. 1 i 2 ww. ustawy, polegającej na ograniczeniu odpowiedzialności odszkodowawczej względem konsumenta w razie częściowego ograniczenia ruchu pociągów, co może naruszać art. 62 ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984r.- Prawo przewozowe (t.j. Dz. U. z 2000 r. Nr 50, poz. 601 ze zm.),
2. art. 24 ust. 1 i 2 pkt 2 ww. ustawy, polegającej na naruszeniu obowiązku udzielania konsumentom rzetelnej, pełnej i prawdziwej informacji, poprzez nieudzielanie pouczenia w wezwaniu do zapłaty wystawianym konsumentom o możliwości złożenia reklamacji, ze wskazaniem adresu jednostki, w której można ją złożyć, co może naruszać § 7 ust. 2 pkt 8 rozporządzenia Ministra Transportu i Budownictwa w sprawie ustalania stanu przesyłek oraz postępowania reklamacyjnego (Dz. U. z 2006 r. Nr 38, poz. 266 ze zm.).

Koleje Dolnośląskie zawiadomione o wszczęciu postępowania administracyjnego, pismem z dnia 30 maja 2012 r., przedstawiły szczegółowe stanowisko w kwestii postawionych zarzutów. Odnosząc się do pierwszego z nich Przewoźnik wskazał, iż w trakcie rozpatrywania wszelkich reklamacji przejazdowych, dotyczących odwołania pociągu, bądź opóźnienia pociągu, żądania podróżnych dotyczące odszkodowania lub zwrotu kosztów poniesionych w wyniku powyższego, rozpatrywane są na korzyść podróżnych (zwracana jest nie tylko odpowiednia część ceny biletu, ale i też zaspokajane są roszczenia odszkodowawcze podróżnych). Przewoźnik, mimo zapisu Taryfy stosował (i stosuje) wprost przepis art. 62 ust. 2 Prawa przewozowego, nie dopuszczając do sytuacji niezaspokojenia słusznych roszczeń pasażerów. Przewoźnik niezwłocznie, na posiedzeniu zarządu z dnia 21 maja 2012 r., przyjął uchwałą 01/0521/12 poprawkę do Taryfy zmieniającą zapis ograniczający odpowiedzialność przewoźnika względem konsumenta w razie częściowego ograniczenia ruchu pociągów.

Odnosząc się do kolejnego zarzutu, Koleje Dolnośląskie wskazały, iż są w trakcie wnoszenia poprawek do wzorów wezwań do zapłaty. Koleje Dolnośląskie zaprojektowały i zamówiły druk formularza przekazu pocztowego zawierający pouczenie o możliwości złożenia reklamacji, ze wskazaniem adresu jednostki, w której można ją złożyć. Przewoźnik wskazał, że w dniu 21 maja 2012 r. uchwałą zarządu nr 02/521/12 nowy druk został przyjęty do stosowania.

Koleje Dolnośląskie wskazały, iż w każdy dostępny technicznie sposób informowały podróżnych o możliwości złożenia reklamacji, poprzez zapisy w regulaminie podróżnych, odprawy oraz przewozu osób, rzeczy i zwierząt, informacje wywieszane na stacjach i przystankach obsługiwanych przez Koleje Dolnośląskie oraz zamieszczanie obowiązujących przepisów na stronie internetowej. O skuteczności tych działań mogą świadczyć reklamacje związane z otrzymanymi przez podróżnych wezwaniami do zapłaty.

Przewoźnik przekazał ww. uchwały zarządu oraz inne dokumenty potwierdzające podjęte przez Koleje Dolnośląskie działania, w tym tekst jednolity Taryfy przewozowej, sporządzony po dokonaniu ww. zmiany oraz tekst jednolity Regulaminu obsługi podróżnych, odprawy oraz przewozu osób, rzeczy i zwierząt, którego załącznik nr 7 stanowi wzór wezwania do zapłaty zawierający pouczenie o możliwości złożenia reklamacji.

Pismem z dnia 29 czerwca 2012 r. Koleje Dolnośląskie wskazały, iż deklarację zmiany zakwestionowanych przez Prezesa Urzędu praktyk, należy traktować jako wniosek o wydanie decyzji na podstawie art. 28 ustawy o ochronie konkurencji o konsumentów oraz wskazał, iż działania zmierzające do zapobieżenia zarzucanym praktykom zostały już wykonane. Podjęte działania dotyczą zmiany Taryfy przewozowej oraz wprowadzenie do obrotu wezwania do zapłaty zawierającego pouczenie o prawie do złożenia reklamacji.

Prezes Urzędu ustalił, co następuje:

Koleje Dolnośląskie S.A. z siedzibą w Legnicy zostały wpisane do rejestru przedsiębiorców KRS pod numerem 0000298575. Koleje Dolnośląskie prowadzą działalność gospodarczą polegającą m.in. na transporcie kolejowym pasażerskim międzymiastowym oraz transporcie lądowym pasażerskim, miejskim i podmiejskim *(dowód: odpis z Krajowego Rejestru Sądowego)*. Koleje Dolnośląskie oferują przewozy regionalne na terenie województwa dolnośląskiego *(dowód: pismo Przewoźnika z dnia 31 stycznia 2012 r.)*.

Zgodnie z art. 4 Prawa przewozowego, przewoźnik może wydawać regulaminy określające warunki obsługi podróżnych, odprawy oraz przewozu osób i rzeczy. Art. 11 ust. 1 tej ustawy nakłada na przewoźnika obowiązek podania do publicznej wiadomości, w sposób zwyczajowo przyjęty, ustalone lub stosowane przez niego taryfy lub cenniki.

W zakresie świadczonych usług przewozu osób Koleje Dolnośląskie wykorzystują m.in.: Taryfę przewozową osób, rzeczy i zwierząt „Kolei Dolnośląskich S.A." (TP-KD), która określa sposób i zasady ustalania i stosowania opłat przewozowych oraz Regulamin obsługi podróżnych, odprawy oraz przewozu osób, rzeczy i zwierząt „Kolei Dolnośląskich S.A." (RPO-KD).

W Taryfie przewozowej obowiązującej od dnia 14 kwietnia 2010 r. do dnia 21 maja 2012 r. zamieszczono postanowienie dotyczące biletów na przejazdy wielokrotne, które pozbawia konsumenta możliwości uzyskania odszkodowania w razie częściowego ograniczenia ruchu pociągów. Postanowienie to dotyczyło biletów odcinkowych imiennych i brzmiało: „*posiadaczowi biletu nie przysługuje odszkodowanie (…) w razie częściowego ograniczenia ruchu pociągów" (dowód: Taryfa przewozowa obowiązująca do dnia 21 maja 2012 r., załączona do pisma Przewoźnika z dnia z dnia 31 stycznia 2012r.)*.

Koleje Dolnośląskie, w razie stwierdzenia braku dokumentu przewozu lub dokumentu poświadczającego uprawnienie do bezpłatnego albo ulgowego przejazdu wystawiały wezwanie do zapłaty przy pomocy terminala mobilnego, służącego do sprzedaży biletów. Była to jedyna forma wystawiania wezwania do zapłaty stosowana przez Przewoźnika. Druk wezwania do zapłaty nie zwierał pouczenia o możliwości wniesienia odwołania od wystawionego wezwania do zapłaty.

W dniu 21 maja 2012 r. Zarząd Kolei Dolnośląskich przyjął uchwałę nr 01/0521/12 na mocy której zastąpiono postanowienia przewidujące, że *posiadaczowi biletu nie przysługuje odszkodowanie w razie częściowego ograniczenia ruchu pociągów* postanowieniem o treści: *„posiadaczowi biletu nie przysługuje zwrot całej zapłaconej należności w razie przerwy w ruchu lub utraty połączenia przewidzianego w rozkładzie jazdy"* (§ 30 ust. 3 pkt 4). Zmiana ta obowiązuje od dnia 21 maja 2012 r. *(dowód: uchwała Zarządu Nr 1/0521/12 Zarządu Kolei Dolnośląskich S.A.. z dnia 21 maja 2012 r., załączona do pism Przewoźnika z dnia 30 maja 2012 r.).*

Ponadto, uchwałą nr 02/0521/12 z dnia 21 maja 2012 r. Zarząd Kolei Dolnośląskich przyjął do stosowania jako załącznik do wezwania do zapłaty formularz przekazu pocztowego, zawierający pouczenie o możliwości złożenia reklamacji, ze wskazaniem adresu jednostki, w której można ją złożyć. Uchwała weszła w życie z dniem jej podjęcia *(dowód: uchwała Zarządu Nr 2/0521/12 Zarządu Kolei Dolnośląskich S.A. z dnia 21 maja 2012 r., załączona do pism Przewoźnika z dnia 30 maja 2012 r.).*

W trakcie prowadzonego postępowania Koleje Dolnośląskie wniosły o wydanie decyzji na podstawie art. 28 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Koleje Dolnośląskie wskazały, że działania zmierzające do zaniechania zarzucanym naruszeniom, a polegające na zmianie postanowienia Taryfy przewozowej, które pozbawia konsumenta możliwości uzyskania odszkodowania w razie częściowego ograniczenia ruchu pociągów oraz wprowadzeniu do obrotu wezwania do zapłaty zawierającego pouczenie o prawie do złożenia reklamacji, zostały wykonane.

Prezes Urzędu zważył, co następuje:

Stosownie do art. 1 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, ochrona interesów przedsiębiorców i konsumentów podejmowana w ramach działań Prezesa Urzędu jest prowadzona w interesie publicznym. Podstawą ingerencji Prezesa Urzędu jest uprzednie ustalenie, że doszło do naruszenia interesów zbiorowości, a nie wprost poszczególnych, indywidualnych uczestników rynku. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 29 maja 2001 r. sygn. akt I CKN 1217/98 stwierdził, że w odniesieniu do konsumentów ustawa chroni ich interesy jako zjawiska o charakterze instytucjonalnym, zbiorowym, a nie indywidualnym czy nawet grupowym w rozumieniu sumy indywidualnych interesów konsumentów. Działaniami naruszającymi zbiorowe interesy konsumentów są więc jedynie takie działania, które dotykają sfery interesów szerszego kręgu uczestników rynku.

W ocenie Prezesa Urzędu, rozpatrywana sprawa ma charakter publicznoprawny. Wiąże się z ochroną interesu wszystkich konsumentów, którzy skorzystali lub mogli skorzystać ze świadczonych przez Koleje Dolnośląskie usług przewozu osób. Działania Kolei Dolnośląskich nie dotyczą więc interesów poszczególnych osób, których sprawy miałyby charakter jednostkowy, indywidualny i nie dający się porównać z innymi, ale kręgu konsumentów, których sytuacja jest identyczna i wynika z posługiwania się przez tego przewoźnika w relacjach z konsumentami wzorcem umowy –Taryfą przewozową. Naruszenie interesu publicznoprawnego przejawia się tym samym w naruszeniu zbiorowego interesu konsumentów. W niniejszej sprawie istnieje zatem możliwość poddania zachowania Kolei Dolnośląskich dalszej ocenie pod kątem stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

Zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, zakazane jest stosowanie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Art. 24 ust. 2 ww. ustawy wskazuje, iż przez praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów rozumie się godzące w nie bezprawne działanie przedsiębiorcy. Stwierdzenie istnienia przedmiotowej praktyki wymaga spełnienia trzech przesłanek: **kwestionowane działanie jest działaniem przedsiębiorcy, działanie to jest bezprawne oraz godzi w zbiorowe interesy konsumentów.**

Działanie przedsiębiorcy

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów zawiera legalną definicję przedsiębiorcy. Zgodnie z jej art. 4 pkt 1, pod pojęciem tym należy rozumieć m.in. przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1905 ze zm.). Natomiast w myśl art. 4 ust. 1 ustawy 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. Właściwą dla przedsiębiorcy działalnością gospodarczą jest zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły (art. 2 ww. ustawy).

Koleje Dolnośląskie S.A. z siedzibą w Legnicy są spółką prawa handlowego wpisaną do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego, prowadzącą we własnym imieniu działalność gospodarczą polegającą m.in. transporcie kolejowym pasażerskim międzymiastowym. Nie ulega zatem wątpliwości, iż posiada status przedsiębiorcy w rozumieniu powoływanego powyżej art. 4 pkt 1 ustawy i tym samym przy wykonywaniu działalności gospodarczej Przewoźnik podlega rygorom określonym w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów i jej działania mogą podlegać ocenie w aspekcie naruszenia zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

Bezprawność

Bezprawność, do której odwołuje się ustawodawca, tradycyjnie ujmowana jest jako sprzeczność z prawem. Stanowisko takie znajduje też oparcie w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy nowelizacyjnej z dnia 5 lipca 2002 r. (Dz. U. Nr 129, poz. 1102), która wprowadziła do ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów przepisy regulujące postępowanie w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, zgodnie z którym „*same przepisy art. 23a – 23d ustawy nie regulują konstrukcji bezprawności działań przedsiębiorcy. Działania te mogą okazać się bezprawne w razie ustalenia, że doszło do naruszenia przepisów innych ustaw, także zasad współżycia społecznego i dobrych obyczajów*". Pogląd ten mimo, iż odnosi się do poprzednio obowiązujących przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów z dnia 15 grudnia 2000 r., pozostaje nadal aktualny. Pojęcie „porządek prawny" obejmuje zatem nakazy i zakazy wynikające z normy prawnej, a także nakazy i zakazy wynikające z norm moralnych i obyczajowych określanych, jako zasady współżycia społecznego. Bezprawność jest kategorią obiektywną. Przy jej ocenie rozważyć należy każdorazowo kwestię, czy czyn sprawcy był zgodny, czy też niezgodny z obowiązującymi zasadami porządku prawnego. Źródłem tych zasad są normy prawa powszechnie obowiązującego - jako reguły postępowania wyznaczone przez nakazy i zakazy wynikające z norm prawa pozytywnego (w szczególności prawa cywilnego, karnego, administracyjnego, pracy, finansowego, ustaw i aktów prawnych regulujących poszczególne dziedziny gospodarki, itp.) oraz nakazy i zakazy wynikające z zasad współżycia społecznego, czyli tzw. dobre obyczaje (por.: G. Bieniek, Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga III. Zobowiązania. Tom I, Warszawa 2006, także Lex Polnica). O bezprawności działania decyduje całokształt okoliczności konkretnego stanu faktycznego (uzasadnienie do I PKN 267/2001 wyrok Sądu Najwyższego – Izba Administracyjna – Lex Polonica).

Sąd Najwyższy wskazał, że o bezprawności działania można mówić wówczas, gdy nie zachodzi żadna ze szczególnych okoliczności usprawiedliwiających określone działanie, tj. działanie dozwolone przez obowiązujące przepisy, wykonywanie prawa podmiotowego, zgoda pokrzywdzonego lub działanie w obronie uzasadnionego interesu (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19.10.1989 r. II CR 419/89 OSP 1990/11-12 poz. 377).

W art. 24 ust. 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów zamieszczono przykładowe wyliczenia praktyk zakazanych przez ustawodawcę. Katalog ten wymienia między innymi stosowanie postanowień wzorców umów, które zostały wpisane do rejestru postanowień wzorców umów uznanych za niedozwolone, o którym mowa w art. 479^{45} Kpc. Ponadto zachowanie należy ocenić jako bezprawne, gdy przedsiębiorcy podejmują działania sprzeczne z ustawą lub nie wykonują obowiązków, które na nich ciążą.

Naruszenie zbiorowych interesów konsumentów

Przesłanka naruszenia zbiorowych interesów konsumentów jest spełniona, gdy działanie lub zaniechanie przedsiębiorcy godzi w interesy konsumentów jako zbiorowości, rozumianej jako nieokreślonej i nieograniczonej grupy podmiotów, których nie da się zidentyfikować. Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów nie podaje definicji „zbiorowego interesu konsumentów", wskazując jednak w przepisie art. 24 ust. 3, że nie jest nim suma indywidualnych interesów konsumentów. Naruszenie zbiorowego interesu konsumentów oznacza zatem narażenie na uszczerbek interesów znacznej grupy lub wszystkich konsumentów, poprzez stosowaną przez przedsiębiorcę praktykę, obejmującą tak działania, jak i zaniechania. Ponadto, godzenie w zbiorowe interesy konsumentów może polegać zarówno na ich naruszeniu, jak i na zagrożeniu ich naruszenia. O tym, czy naruszony został interes zbiorowy, nie zawsze przesądza kryterium ilościowe, ponieważ niekiedy jeden ujawniony przypadek naruszenia prawa konsumenta może być przejawem stosowanej praktyki naruszającej interes zbiorowy. W jednym z orzeczeń Sąd Najwyższy stwierdził, iż *nie jest zasadne uznawanie, że postępowanie z tytułu naruszenia ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów można wszcząć tylko wtedy, gdy zagrożone są interesy wielu odbiorców, a nie jest to możliwe w sytuacji, gdy pokrzywdzonym jest tylko jeden konsument. Wydawane orzeczenie ma bowiem wymiar znacznie szerszy, pełni także funkcję prewencyjną, służy bowiem ochronie także nieograniczonej liczbie potencjalnych konsumentów* (wyrok SN z dnia 12 września 2003 r., I CKN 504/01).

Dla stwierdzenia naruszenia zbiorowych interesów konsumentów istotne jest ustalenie, że konkretne działanie przedsiębiorcy nie ma ściśle określonego adresata, lecz jest kierowane do nieoznaczonego z góry kręgu podmiotów. Oznacza to, że nie ilość faktycznych, potwierdzonych naruszeń, ale przede wszystkim ich charakter, a w związku z tym możliwość (chociażby tylko potencjalna) wywołania negatywnych skutków wobec określonej zbiorowości przesądza o naruszeniu zbiorowego interesu. W niniejszej sprawie bez wątpienia mamy do czynienia z naruszeniem praw nieograniczonej liczby konsumentów tzn. klientów Kolei Dolnośląskich S.A., która swoją ofertę usług transportowych kieruje do znacznej, nieokreślonej liczby konsumentów. Potencjalnie wszyscy odbiorcy oferty Przewoźnika (nieograniczona grupa konsumentów) zostali dotknięci zakwestionowanymi naruszeniami.

Interes konsumentów należy rozumieć jako interes prawny (a nie faktyczny), a więc uznany przez ustawodawcę za zasługujący na ochronę i zabezpieczenie. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, iż określenie stałego czy zamkniętego katalogu interesów konsumentów nie jest możliwe, ani też zasadne (patrz: M. Szydło, „Publicznoprawna ochrona zbiorowych interesów konsumentów", Monitor Prawniczy 2004/17/791). Naruszenie zbiorowego interesu konsumentów powiązane jest z naruszaniem interesów gospodarczych konsumentów. Pod tym pojęciem należy rozumieć zarówno naruszenie interesów *stricte* ekonomicznych (o wymiarze majątkowym), jak również prawo konsumentów do uczestniczenia w przejrzystych i niezakłóconych przez przedsiębiorcę warunkach rynkowych, zapewniających konsumentom

dokonywanie transakcji handlowych z przedsiębiorcami przy całkowitym zrozumieniu rzeczywistego sensu ekonomicznego i prawnego warunków dokonywanych czynności na etapie przedkontraktowym oraz w czasie wykonywania umowy, czego urzeczywistnieniem jest m.in. abstrakcyjnie pojmowane prawo do rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji w komunikacji pomiędzy przedsiębiorcą a konsumentem.

Pkt I sentencji decyzji

Prezes Urzędu zarzucił Kolejom Dolnośląskim stosowanie praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, określonej w art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów polegającej na ograniczeniu odpowiedzialności odszkodowawczej względem konsumenta w razie częściowego ograniczenia ruchu pociągów.

Bezprawność tego działania wywodzi się z naruszenia art. 62 ust. 2 Prawa przewozowego. Przepis ten stanowi, że przewoźnik odpowiada za szkodę, jaką poniósł podróżny wskutek opóźnionego przyjazdu lub odwołania regularnie kursującego środka transportowego. W aktualnym brzmieniu przepis nie ogranicza odpowiedzialności przewoźnika do kwalifikowanej postaci winy (tj. winy umyślnej lub rażącego niedbalstwa). Co do zasady przewoźnik ponosi więc odpowiedzialność na zasadach ogólnych, wyrażonych m.in. w art. 472 Kodeksu cywilnego, za niezachowanie należytej staranności.

Jak ustalono, stosowane przez Koleje Dolnośląskie postanowienie Taryfy przewozowej przewidywało, że *posiadaczowi biletu nie przysługuje odszkodowanie (…) w razie częściowego ograniczenia ruchu pociągów*. Wprawdzie pojęcie ograniczenia ruchu pociągów nie zostało zdefiniowane, niemniej jednak, zdaniem Prezesa Urzędu, może mieścić się w pojęciu odwołania regularnie kursującego środka transportowego, o którym mowa w art. 62 ust. 2 Prawa przewozowego, a więc pociągów kursujących zgodnie z rozkładem jazdy podanym do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty. W opinii Prezesa Urzędu, treść ww. postanowień jest na tyle ogólna, że nie jest wykluczone, że częściowe ograniczenie ruchu pociągów będzie polegać na odwołaniu regularnych kursujących, przewidzianych w aktualnym rozkładzie jazdy, pociągów. Znaczenie tego pojęcia może być zatem tożsame ze znaczeniem pojęcia, które występuje w art. 62 ust. 2 Prawa przewozowego. Oznacza to, że na podstawie zakwestionowanych postanowień Koleje Dolnośląskie mogły mieć możliwość uchylenia się od odpowiedzialności odszkodowawczej względem konsumentów i pozbawienia konsumentów odszkodowania za szkody wyrządzone w istocie wskutek odwołania regularnie kursującego środka transportowego.

Zajmując stanowisko w sprawie postawionego zarzutu Koleje Dolnośląskie wskazały, że podstawą wyłączenia prawa pasażerów do częściowego zwrotu należności za bilet w przypadku ograniczenia ruchu pociągów był art. 18 Prawa przewozowego. Wymaga jednak podkreślenia, że Prezes Urzędu nie kwestionował i nie kwestionuje ustalonych przez Koleje Dolnośląskie warunków zwrotu należności za bilet, ale ustalone zasady odpowiedzialności odszkodowawczej w razie tzw. częściowego ograniczenia ruchu pociągów. Jedynie w tej części Prezes Urzędu zakwestionował postanowienia Taryfy przewozowej dotyczące biletów uprawniających do przejazdów wielokrotnych.

Powołany przepis nie reguluje natomiast zasad odpowiedzialności odszkodowawczej przewoźnika wobec konsumentów, ale obowiązki przewoźnika w razie przerwy w ruchu lub utraty połączenia przewidzianego w rozkładzie jazdy. Ust. 1 tego przepisu przewiduje, że jeżeli przed rozpoczęciem przewozu lub w czasie jego wykonywania zaistnieją okoliczności uniemożliwiające jego wykonanie zgodnie z treścią umowy, przewoźnik jest obowiązany niezwłocznie powiadomić o tym podróżnych oraz zapewnić im bez dodatkowej opłaty przewóz zastępczy. Ust. 2 przyznaje podróżnemu, w razie przerwy w ruchu lub utraty połączenia przewidzianego w rozkładzie jazdy, zwrot należności za cały przerwany przejazd i bezpłatny powrót do miejsca wyjazdu, chyba że przewoźnik nie ma możliwości zorganizowania takiego przewozu. Art. 18 ust. 3 stanowi z kolei, że przepisu ust. 2 nie stosuje się do przejazdów

odbywanych na podstawie biletów uprawniających do przejazdów wielokrotnych oraz w komunikacji miejskiej.

Podkreślić także należy, że ww. przepis znajduje zastosowanie niezależnie od charakteru przeszkody jaka powstała przy wykonywaniu umowy przewozu, tj. czy wynika ona z zawinionego działania lub zaniechania przewoźnika, a więc ma charakter subiektywny, czy też ma ona charakter obiektywny, a więc niezależny od przewoźnika, który nie ma na nią wpływu. Uprawnienia przysługujące podróżnym określone w tym przepisie są niezależne od ewentualnych roszczeń odszkodowawczych w stosunku do przewoźnika w sytuacji, gdy niemożliwość wykonania umowy przewozu jest wynikiem przyczyn, za które przewoźnik ponosi odpowiedzialność (tak np. T. Szanciło- Prawo przewozowe. Komentarz. Wyd. C.H. Beck Warszawa 2008r. str. 116).

Prezes Urzędu uznał, iż Koleje Dolnośląskie ukształtowały swoją odpowiedzialność względem konsumentów w sposób naruszający zasady określone w art. 62 ust. 2 Prawa przewozowego.

Bezprawne działanie Kolei Dolnośląskich godziły w **zbiorowe interesy konsumentów,** ponieważ mogły naruszać interesy nieoznaczonego z góry kręgu podmiotów, wszystkich konsumentów korzystających lub mogących korzystać z usług przewozu świadczonych przez Przewoźnika na podstawie biletów uprawniających do przejazdów wielokrotnych. Praktyka Kolei Dolnośląskich mogła niewątpliwie wywoływać negatywne skutki finansowe, pozbawiając konsumentów możliwości naprawienia szkód poniesionych wskutek zaistnienia okoliczności stanowiących „częściowe ograniczenie ruchu pociągów", które w rzeczywistości polegały na odwołaniu regularnie kursującego środka transportowego. Stosowana przez Koleje Dolnośląskie regulacja mogła też wprowadzić konsumentów w błąd zarówno co do istnienia, jak i zakresu uprawnień przyznanych im przez ustawę w przypadku odwołania regularnie kursującego środka transportowego.

Pkt II sentencji decyzji

Prezes Urzędu zarzucił Kolejom Dolnośląskim stosowanie praktyki naruszającej zbiorowych interesów konsumentów, określonej w art. 24 ust. 1 i 2 pkt 2 ustawy o ochronie konkurencji, polegającej na naruszeniu obowiązku udzielania konsumentom rzetelnej, pełnej i prawdziwej informacji, poprzez nieudzielanie pouczenia w wezwaniu do zapłaty wystawianym konsumentom o możliwości złożenia reklamacji, ze wskazaniem adresu jednostki, w której można ją złożyć.

Bezprawność tego działania wywodzi się z naruszenia § 7 ust. 2 pkt 8 rozporządzenia Ministra Transportu i Budownictwa w sprawie ustalania stanu przesyłek oraz postępowania reklamacyjnego. Przepis ten stanowi, że wezwanie do zapłaty podróżnego, który odmówił natychmiastowego uregulowania należności z tytułu przewozu powinno zawierać pouczenie o możliwości złożenia reklamacji wraz ze wskazaniem adresu jednostki, w której można ją złożyć.

Analizując procedury reklamacyjne stosowane przez przewoźników Prezes Urzędu ustalił, iż Koleje Dolnośląskie posługują się wyłącznie wzorami wezwań do zapłaty, drukowanymi z terminali mobilnych, które nie zawierają ww. pouczenia.

Zajmując stanowisko w sprawie, Koleje Dolnośląskie wskazały, że informowały podróżnych o możliwości złożenia reklamacji poprzez zapisy w regulaminie obsługi podróżnych, informacje zawieszone na stacjach i przystankach obsługiwanych przez Przewoźnika oraz zamieszczanie obowiązujących przepisów na stronie internetowej.

Zdaniem Prezesa Urzędu, brak pouczenia o możliwości złożenia reklamacji może powodować błędne przeświadczenie, iż prawo takie podróżnemu nie przysługuje, a w konsekwencji prowadzić do rezygnacji z ochrony swoich interesów. Bezprawności działania

Kolei Dolnośląskich nie uchyla przekazywanie konsumentom informacji o możliwości złożenia reklamacji poprzez umieszczenie stosownych zapisów w regulaminie obsługi podróżnych, takie działanie nie spełnia obowiązku określonego ww. rozporządzeniem. Wezwanie do zapłaty jest dokumentem wydawanym konsumentom bezpośrednio po stwierdzeniu braku ważnego dokumentu przewozu. Podróżny ma możliwość natychmiastowego zapoznania się z przysługującym mu uprawnieniem. W przeciwnym razie, jeżeli podróżny nie uzyska przedmiotowego pouczenia, zapoznanie się z tym uprawnieniem staje się znacznie utrudnione. Zastrzeżenia budzi w szczególności fakt, iż podróżny z braku świadomości przysługującego mu uprawnienia może nie próbować złożyć reklamacji, jest także narażony na inne negatywne konsekwencje jak np. upływ terminu do jej złożenia. W celu pozyskania informacji o możliwości złożenia reklamacji należy zapoznać się z regulaminem obsługi podróżnych, który jest dokumentem wielostronicowym, zawierającym wszelkie regulacje związane z obsługą podróżnych. Odnalezienie wskazanej informacji na stronie internetowej Przewoźnika, bądź na stacjach kolejowych również może być znacznie utrudnione.

Należy zaznaczyć, iż ustawodawca, mając na celu pewność przekazania podróżnym informacji o przysługującym im uprawnieniu do złożenia reklamacji, wskazał wprost, iż takie pouczenie powinno być zawarte w samym wezwaniu do zapłaty.

Prezes Urzędu uznał, iż działanie Kolei Dolnośląskich było **bezprawne oraz naruszało zbiorowe interesy konsumentów**. Praktyka Przewoźnika dotykała wszystkich konsumentów korzystających lub mogących korzystać z usług przewozu, niewątpliwie mogła także wywoływać negatywne skutki finansowe, pozbawiając konsumentów możliwości złożenia reklamacji od wystawionego wezwania do zapłaty

Podstawą rozstrzygnięcia Prezesa Urzędu w rozpatrywanej sprawie (w zakresie obu postawionych zarzutów) jest art. 27 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Zgodnie z tym przepisem, nie wydaje się decyzji o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i nakazującą zaniechanie jej stosowania, jeżeli przedsiębiorca zaprzestał stosowania praktyki, o której mowa w art. 24. W takim przypadku Prezes Urzędu wydaje decyzję o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i stwierdzającą zaniechanie jej stosowania. Ciężar udowodnienia okoliczności zaniechania stosowania zarzucanej praktyki spoczywa, stosownie do art. 27 ust. 3 ustawy, na przedsiębiorcy.

Z dokonanych ustaleń wynika, że Przewoźnik zmienił Taryfę przewozową poprzez zastąpienie kwestionowanych postanowień innymi. Dokonane zmiany weszły w życie z dniem 21 maja 2012 r. Wprowadzone postanowienie przewiduje, że *„posiadaczowi biletu nie przysługuje zwrot całej zapłaconej należności w razie przerwy w ruchu lub utraty połączenia przewidzianego w rozkładzie jazdy”*. Postanowienie to nie dotyczy zatem kwestii odpowiedzialności odszkodowawczej Kolei Dolnośląskich, ale wyłączenia – zgodnie z art. 18 ust. 3 Prawa przewozowego – obowiązku zwrotu zapłaconej należności w razie przerwy w ruchu lub utraty połączenia przewidzianego w rozkładzie jazdy. Na mocy uchwały Zarządu, z dniem 21 maja 2012 r. Przewoźnik wprowadził do obrotu wzorce wezwań do zapłaty zawierające pouczenie o możliwości wniesienia reklamacji.

Zdaniem Prezesa Urzędu, uzasadnia to przyjęcie, że z dniem 21 maja 2012r. Koleje Dolnośląskie zaniechały stosowania ww. praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

W ocenie Prezesa Urzędu, w niniejszym przypadku podstawą orzekania nie może być art. 28 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Wnosząc o wydanie decyzji w oparciu o ww. przepis, Koleje Dolnośląskie wskazały, iż działania zmierzające do zapobieżenia zarzucanym naruszeniom zostały wykonane z dniem 21 maja 2012 r. Z tą datą Koleje Dolnośląskie zaniechały więc stosowania ww. praktyk. Powoduje to, że bezcelowe jest przyjęcie złożonego w tym zakresie zobowiązania. Skutkuje to uznaniem, że brak jest podstaw formalnych uzasadniających zastosowanie w odniesieniu do omawianej praktyki art. 28 ustawy.

Mając powyższe na względzie, Prezes Urzędu orzekł jak w sentencji decyzji.

Stosownie do treści art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w związku z art. 479^{28} § 2 k.p.c. - od niniejszej decyzji przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie- Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w terminie dwóch tygodni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów- Delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Poznaniu.

Otrzymują:
Koleje Dolnośląskie S.A.
ul. Wojska Polskiego 1/5
59-220 Legnica