

PREZES
URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
DELEGATURA URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
w Warszawie

RWA- 61/4/2003/MB

Warszawa, dn. 28 listopada 2003 r.

DECYZJA NR RWA - 21/2003

Na podstawie art. 23 c 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 z późn. zm.) oraz stosownie do art. 28 ust. 6 tej ustawy i § 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2002 r. w sprawie określenia właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Dz. U. z 2002 r. Nr 18 poz. 172 z późn. zm.), po przeprowadzeniu z urzędu postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, uznaje się, iż stosowanie przez Pana Jerzego Januszewskiego prowadzącego działalność gospodarczą w Warszawie pod nazwą BIELPOL AGENCY zapisu zawartego w „*Warunkach uczestnictwa*” o następującej treści:

IV. „*Cena imprezy jest ceną umowną i nie może ulec podwyższeniu na 20 dni przed imprezą z wyłączeniem podwyższenia ceny spowodowanego wzrostem kursów walut, kosztów transportu, podatków oraz zmian cen wprowadzonych przez kontrahenta.*”

stanowi praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów, o której mowa w art. 23a ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, polegającą na posługiwaniu się w „*Warunkach uczestnictwa*” zapisem niezgodnym z art. 17 ust. 1, a także art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 578) **i nakazuje zaniechanie jej stosowania.**

U Z A S A D N I E N I E

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów przeprowadził analizy wzorców umownych stosowanych przez organizatorów turystyki (biura podróży) w zakresie ich zgodności z prawem. W ramach tych działań Delegatura UOKiK w Warszawie przeprowadziła m.in. analizę „*Warunków uczestnictwa*” stosowanych przez przedsiębiorcę - Pana Jerzego Januszewskiego prowadzącego działalność gospodarczą w Warszawie pod nazwą BIELPOL AGENCY (*dalej:* Biuro), które stanowią integralną część umowy o świadczenie usług turystycznych Biura.

W ww. „*Warunkach uczestnictwa*” Biuro stosowało zapis, którego treść była niezgodna z ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 578), co - zdaniem Prezesa Urzędu - stanowi praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów.

W związku z powyższym, postanowieniem z dnia 26 czerwca 2003 r., Prezes Urzędu wszczął postępowanie w sprawie uznania, iż stosowanie przez BIELPOL AGENCY zapisu zawartego w „*Warunkach uczestnictwa*” **pkt IV**, stanowi praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów, o której mowa w art. 23a ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, polegającą na posługiwaniu się w „*Warunkach uczestnictwa*” zapisem niezgodnym z art. 17 ust. 1, a także art. 17 ust. 2 ustawy o usługach turystycznych.

W przedmiotowym postanowieniu Prezes Urzędu wskazał, iż kwestionowany przez niego zapis **pkt IV** zawarty w „*Warunkach uczestnictwa*” stosowanych przez Biuro ma charakter bezprawny, ponieważ jest sprzeczny z ustawą o usługach turystycznych, a także ma charakter działań godzących w zbiorowy interes konsumentów.

Jednocześnie postanowieniem z dnia 26 czerwca 2003 r. Prezes Urzędu zaliczył w poczet dowodów informacje zawarte w katalogu BIELPOL AGENCY zawierającym „*Warunki uczestnictwa*”.

W odpowiedzi na zawiadomienie Prezesa Urzędu o wszczęciu postępowania administracyjnego, Biuro poinformowało o zmianie brzmienia zapisu **pkt IV**.

W odpowiedzi na kolejne wezwanie Prezesa Urzędu Biuro ponownie zmieniło brzmienie zapisu **pkt IV** dostosowując tym samym jego treść do ustawy o usługach turystycznych. Biuro jednocześnie podkreśliło, iż również w opracowywanych na 2004 r. „*Warunkach uczestnictwa*” przedmiotowy zapis będzie zgodny z ustawą o usługach turystycznych.

Pismem z dnia 17 listopada 2003 r., Prezes Urzędu zawiadomił Biuro o zakończeniu postępowania dowodowego w przedmiotowej sprawie. Jednocześnie został wyznaczony termin na zapoznanie się strony z aktami niniejszej sprawy.

W toku postępowania dowodowego Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów ustalił, co następuje.

Przedmiotem działalności BIELPOL AGENCY jest organizowanie imprez turystycznych. Biuro jest organizatorem turystyki w rozumieniu art. 3 ust. 5 ustawy o usługach turystycznych.

Ww. ustawa określa warunki świadczenia przez przedsiębiorców i przedsiębiorców zagranicznych w rozumieniu ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej (Dz. U. z 1999 r. Nr 101, poz. 1178 z późn zm.) usług turystycznych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a także za granicą, jeżeli umowy z klientami o świadczenie tych usług są zawierane na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 1 ww. ustawy).

Przedmiotowa ustawa w rozdziale trzecim zawiera kompleks przepisów, dotyczących ochrony klienta.

Powyższe przepisy w zakresie dotyczącym zawierania umów między organizatorami turystyki a konsumentami mają stanowić *lex specialis* w stosunku do przepisów kodeksu cywilnego.¹ Dopiero w przypadkach nieuregulowanych ww. ustawą do umów z klientami

¹ E. Łętowska, *Prawo umów konsumenckich*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2002, s.499.

zawieranych przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych stosuje się przepisy kodeksu cywilnego oraz inne przepisy dotyczące ochrony konsumentów (art. 11 ww. ustawy).

Ustawa o usługach turystycznych w rozdziale trzecim określa w szczególności:

- zakres informacji, które organizator turystyki jest obowiązany podać klientowi, a także skutki nie dopełnienia tego obowiązku,
- obligatoryjną treść umowy,
- obowiązek ubezpieczenia NNW i KL na rzecz konsumenta,
- formę umowy,
- przesłanki i warunki umożliwiające zmianę przez organizatora ceny,
- odpowiedzialność za niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy o usługę turystyczną.²

Cechą specyficzną umowy o świadczenie usług turystycznych jest fakt, iż informacje pisemne udostępniane klientom przez organizatorów turystyki lub pośredników turystycznych zawarte w szczególności w broszurach, folderach, i katalogach stają się elementem umowy jeżeli umowa z klientem nie zawiera odmiennych postanowień.

Biuro w „*Warunkach uczestnictwa*” stosowało następujący zapis odnośnie możliwości zmiany ceny.

IV. *„Cena imprezy jest ceną umowną i nie może ulec podwyższeniu na 20 dni przed imprezą z wyłączeniem podwyższenia ceny spowodowanego wzrostem kursów walut, kosztów transportu, podatków oraz zmian cen wprowadzonych przez kontrahenta.”*

Zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy o usługach turystycznych „Cena ustalona w umowie nie może być podwyższona, chyba, że Umowa wyraźnie przewiduje możliwość podwyższenia ceny, a organizator turystyki udokumentuje wpływ na podwyższenie ceny jednej z następujących okoliczności:

- 1) wzrostu kosztów transportu,
- 2) wzrostu opłat urzędowych, podatków lub opłat należnych za takie usługi, jak lotniskowe, załadunkowe lub przeładunkowe w portach morskich i lotniczych,
- 3) wzrostu kursów walut.

Takie sformułowanie art. 17 ust. 1 ustawy o usługach turystycznych oznacza, iż przyczyny mogące mieć wpływ na wzrost ceny wymienione w powyższym artykule stanowią katalog zamknięty co powoduje, iż wzrost ceny usługi turystycznej po podpisaniu umowy może nastąpić tylko z przyczyn wymienionych w art. 17 ust. 1.

Jednakże, zgodnie z art. 17 ust. 2 ustawy o usługach turystycznych cena ustalona w umowie nie może być podwyższona w okresie 20 dni przed datą wyjazdu.

W toku przedmiotowego postępowania Biuro wycofało się ze stosowania kwestionowanego przez Prezesa Urzędu zapisu wykreślając z jego treści postanowienie dające możliwość podwyższenia ceny z powodu „*zmian cen wprowadzonych przez kontrahenta*”.

Biuro wyjaśniło, iż wprowadzenie w „*Warunkach uczestnictwa*” tego zapisu było spowodowane tym, że w momencie zawierania umów na rok następny kontrahent podaje założenia cenowe, które mogą ulec zmianie.

Biuro jednocześnie uzasadniało prawidłowość ww. zapisu, powołując się na treść art. 14 pkt 5 ustawy o usługach turystycznych.

Stosownie do ww. przepisu „Organizator, który przed rozpoczęciem imprezy turystycznej jest zmuszony z przyczyn od niego niezależnych, zmienić istotne warunki

² E. Łętowska, *Prawo umów...*, s.501- 505.

umowy z klientem, z zastrzeżeniem art. 17, powinien niezwłocznie o tym powiadomić klienta. W takiej sytuacji klient powinien niezwłocznie poinformować organizatora, czy:

- 1) przyjmuje proponowaną zmianę umowy albo
- 2) odstępuje od umowy za natychmiastowym zwrotem wszystkich wniesionych świadczeń i bez obowiązku zapłaty kary umownej.

Na kolejne wezwanie Prezesa Urzędu, Biuro ponownie zmieniło zapis pkt **IV** wykreślając z niego następujące postanowienie „z wyłączeniem podwyższenia ceny spowodowanego wzrostem kursów walut, kosztów transportu, podatków.”

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów zważył, co następuje.

Zgodnie z art. 23a 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 z późn. zm.), przez praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów rozumie się godzące w nie bezprawne działanie przedsiębiorcy. Zatem przesłankami zastosowania normy wyinterpretowanej z art. 23a ust. 1 powołanej ustawy w przedmiotowej sprawie jest wykazanie: bezprawności działań przedsiębiorcy, godzenia tych działań w interes konsumenta, naruszania zbiorowego interesu konsumentów. Tworząc w art. 23a ust. 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów katalog działań, które będą uznawane za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów ustawodawca posłużył się zwrotem „w szczególności”. Oznacza to, że wskazany w przedmiotowym zapisie katalog ma charakter przykładowy.

Zgodnie z uzasadnieniem projektu rządowego ustawy z dnia 5 lipca 2002 r., nowelizującej ustawę o ochronie konkurencji i konsumentów „Same przepisy art. 23a – 23d nie regulują konstrukcji bezprawności działań przedsiębiorcy. Działania te mogą okazać się bezprawne w razie ustalenia, że doszło do naruszenia przepisów innych ustaw, ale także zasad współżycia społecznego i dobrych obyczajów” (druk sejmowy nr 366, s. 20). Przepisy regulujące postępowanie w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów w przeważającej mierze mają charakter procesowy. Normy materialnoprawne istotne z punktu widzenia wydania decyzji znajdują się w innych ustawach, poza ustawą o ochronie konkurencji i konsumentów. Prezes Urzędu, wydając decyzje, o jakiej mowa w art. 23c ustawy, musi zatem zastosować inne ustawy i na podstawie ich przepisów ocenić, czy działanie przedsiębiorcy było bezprawne.

Przesłankami zastosowania art. 23a ust. 1 powołanej ustawy w przedmiotowej sprawie jest wykazanie: bezprawności działań przedsiębiorcy, polegających na stosowaniu przez Biuro zapisu sprzecznego z ustawą o usługach turystycznych.

W opinii Prezesa Urzędu, wprowadzanie przez Biuro w punkcie **IV** „*Warunków uczestnictwa*” możliwości zmiany ceny z powodu „zmian cen wprowadzonych przez kontrahenta” było sprzeczne z dyspozycją art. 17 ust. 1, ponieważ stwarzało możliwość podwyższenia ceny z przyczyn innych niż zostały wymienione w ww. artykule, co jest rozwiązaniem godzącym w interesy usługobiorców.

Prezes Urzędu odnosząc się do argumentacji Biura, dotyczącej art. 14 pkt 5 ustawy o usługach turystycznych stwierdza, iż przedmiotowy artykuł nie ma zastosowania do kwestii dotyczących zmiany ceny. Zdaniem Prezesa Urzędu, świadczy o tym przejrzysta treść ww. przepisu, z której wynika, iż dotyczy on sytuacji nadzwyczajnych powodujących konieczność zmiany warunków umowy przez organizatora turystyki i formułuje dla klienta obowiązek niezwłocznego poinformowania organizatora o przyjęciu zmiany bądź odstąpieniu od umowy. Wprowadzenie do przedmiotowego przepisu sformułowania „z zastrzeżeniem art. 17”, oznacza, iż nie ma on zastosowania w kwestii dotyczącej możliwości zmiany ceny, określonej wyłącznie we wspomnianym art. 17 ustawy o usługach turystycznych.

Zdaniem Prezesa Urzędu, należy tutaj podnieść, iż w przypadku, gdy usługodawca zagraniczny podnosi cenę ze względu na inflację w swoim kraju czy wzrost cen hotelowych, ryzyko takiego działania ponosi wtedy organizator turystyczny. Nie może on obciążać tymi kosztami klienta. Wprowadzenie przez Biuro do pkt IV zapisu umożliwiającego podwyższenie ceny w przypadku „*zmian cen wprowadzonych przez kontrahenta*” stwarzało – w opinii Prezesa Urzędu - taką możliwość.

Należy także zaznaczyć, iż zgodnie z dyspozycją art. 17 ust. 2 ustawy o usługach turystycznych cena ustalona w umowie nie może zostać podwyższona w terminie krótszym niż 20 dni przed datą wyjazdu bez względu na zaistniałe okoliczności.

Tymczasem interpretacja kwestionowanego przez Prezesa Urzędu zapisu wskazywała, iż Biuro dopuszcza możliwość podwyższenia ceny w terminie krótszym niż 20 dni ze względu na podwyższenie ceny spowodowanej wzrostem kursów walut, kosztów transportu, podatków oraz zmian cen wprowadzonych przez kontrahenta.

Wprowadzenie w „*Warunkach uczestnictwa*” tego typu zapisu było nie tylko sprzeczne z ustawą o usługach turystycznych ale miało także charakter działań godzących w interesy usługobiorców.

W opinii Prezesa Urzędu, zakwestionowane w przedmiotowej decyzji działania Biura godzą w zbiorowy interes konsumentów. Do stwierdzenia stosowania przedmiotowej praktyki niezbędne jest wykazanie, iż bezprawne działania przedsiębiorcy godzące w interes konsumentów, dotyczą tzw. zbiorowego interesu konsumentów. Zgodnie z art. 23a ust. 1 zd. 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów zbiorowym interesem konsumentów nie jest suma indywidualnych interesów konsumentów. Działania przedsiębiorcy muszą zatem dotyczyć ogółu konsumentów naruszając ich prawa na szeroką skalę.

W opinii Prezesa Urzędu, w przedmiotowej sprawie mamy do czynienia z naruszeniem zbiorowego interesu konsumentów, bowiem kwestionowane zachowanie Biura dotyczy z góry nieokreślonej liczby konsumentów.

W świetle powyższych ustaleń faktycznych oraz analizy obowiązującego stanu prawnego należy stwierdzić, że w przedmiotowej sprawie został naruszony zbiorowy interes konsumentów poprzez bezprawne działanie Biura polegające na stosowaniu zapisu niezgodnego z ustawą o usługach turystycznych.

W związku z powyższym stosowanie przez Biuro zapisu niezgodnego z przepisami ustawy o usługach turystycznych, zdaniem Prezesa Urzędu, stanowi praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów.

Jednocześnie wobec wycofania się przez Biuro ze stosowania zapisu sprzecznego z ustawą o usługach turystycznych należy stwierdzić, iż praktyka ta została zaprzestana.

Zgodnie z art. 23c ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, elementem koniecznym decyzji o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów musi być nakaz zaniechania stosowania takich praktyk.

Zaprzestanie stosowania praktyk przez przedsiębiorcę przed wszczęciem postępowania nie uzasadnia odmowy wszczęcia postępowania. Zgodnie z art. 100g ww. ustawy nie wszczyna się postępowania w sprawie stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, jeżeli od końca roku, w którym zaprzestano ich stosowania upłynął rok. Na tej podstawie należy zatem wnioskować, że intencją ustawodawcy jest prowadzenie postępowania nawet wówczas, gdy przedsiębiorca zaprzestał stosowania przedmiotowych praktyk.

Postępowanie powinno zostać zakończone wydaniem decyzji na podstawie art. 23c ustawy, jeżeli uznaje się praktyki za naruszające zbiorowe interesy konsumentów, lub na podstawie art. 23d ustawy, w razie stwierdzenia, że dana praktyka nie narusza zbiorowych

interesów konsumentów. Brak w ustawie wyraźnego przepisu (analogicznego do art. 10 ww. ustawy w stosunku do praktyk ograniczających konkurencję), który pozwalałby na uznanie stosowanej praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i jednocześnie stwierdzającej zaniechanie jej stosowania.

Zgodnie z powyższym nawet jeżeli zaprzestano praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów może na podstawie art. 23c ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów wydać decyzję, w której uzna praktyki za naruszające zbiorowe interesy konsumentów oraz nakaże przedsiębiorcy zaniechania ich stosowania.

Stąd nie można uznać że zaprzestanie przez Biuro stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów powodowałoby bezprzedmiotowość postępowania w sprawie, skutkującą jego umorzeniem.

Wobec powyższego orzeka się, jak w sentencji.

Stosownie do treści art. 78 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w związku z art. 479²⁸ § 2 k.p.c. – od niniejszej decyzji przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w terminie dwutygodniowym od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Warszawie.

Otrzymuje:

Pan

Jerzy Januszewski

BIELPOL AGENCY

ul. Koszykowa 63

00 – 667 Warszawa

