WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Misiąg

KNO – 4101-08-05/2012
P/12/192

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

[Tekst ujednolicony na podstawie Uchwały Nr 3/2013 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 16 stycznia 2013 r. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego]

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/12/192 – Przestrzeganie warunków świadczenia usług turystycznych

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego

Kontrolerzy

1. Konrad Janiec, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr 83213 z dnia 31 sierpnia 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
2. Olga Pogorzelska, inspektor kp, upoważnienie do kontroli nr 83212 z dnia 31 sierpnia 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)

Jednostka kontrolowana

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Plac Powstańców Warszawy 1 [00-950 Warszawa], zwany dalej UOKiK lub Urzędem

Kierownik jednostki kontrolowanej

Małgorzata Krasnodębska-Tomkiel, Prezes UOKiK

(dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości[1] działalność kontrolowanej jednostki w zakresie sprawowania kontroli nad przestrzeganiem przez przedsiębiorców warunków świadczenia usług turystycznych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Formułując pozytywną ocenę, NIK uwzględniła w szczególności:

1) wydawanie decyzji o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów w myśl art. 31 pkt. 2 ustawy z dnia 17 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów[2], zwanej dalej „uokik". W latach 2010-2012 (III kwartały 2012 r.) prowadzono 994 postępowań w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, z czego 105 (tj. 10,56%) postępowań w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów w zakresie świadczenia usług turystycznych. Wydano 743 decyzji Prezesa UOKiK w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, z czego 64 (tj. 8,6%) decyzji Prezesa UOKiK o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów w zakresie świadczenia usług turystycznych, a także 4 inne decyzje w zakresie świadczenia usług turystycznych. W decyzjach Prezesa UOKiK uznano, iż przedsiębiorcy stosowali we wzorcach umownych postanowienia zbieżne z treścią postanowień uznanych za niedozwolone prawomocnym wyrokiem Sądu i wpisanych do Rejestru oraz postanowienia które były sprzeczne z przepisami ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych[3].
2) współpracę z organami samorządu terytorialnego w zakresie ochrony praw i interesów konsumentów w myśl art. 31 pkt. 10 uokik m.in. poprzez udzielanie

[1] Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

[2] Dz. U. Nr 50, poz. 331 ze zm.

[3] Dz. U. z 2004 r. Nr 223, poz. 2268 ze zm.

opinii w sprawach zgłoszonych przez Urząd Marszałka oraz aktywną współpracę z Krajową Radą Rzeczników Konsumentów i organizacjami konsumenckimi (Stowarzyszenie Konsumentów Polskich, Federacja Konsumentów, Stowarzyszenie Rzeczników Konsumentów);

3) wydawanie publikacji oraz programów edukacyjnych popularyzujących wiedzę o ochronie konsumentów, stosownie do art. 31 pkt. 12 uokik, poprzez prowadzenie każdego roku akcji informacyjnej „Przed wakacjami – co warto wiedzieć?", opublikowanie w 2011 r. Raportu z kontroli działalności organizatorów turystyki a także publikowanie rocznych sprawozdań z działalności UOKiK;

4) gromadzenie i upowszechnianie orzecznictwa w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów, w szczególności przez zamieszczanie decyzji Prezesa Urzędu na stronie internetowej Urzędu, zgodnie z art. 31 pkt. 15 uokik;

5) prowadzenie, zgodnie z art. 479^{45} § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego[4] (zwanego dalej: kpc), Rejestru postanowień wzorców umowy uznanych za niedozwolone (zwany dalej: Rejestrem) zgodnie ze wzorem określonym w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2000 r. w sprawie wzoru rejestru postanowień wzorców umowy uznanych za niedozwolone[5]. Według stanu na 3 października 2012 r. do Rejestru, prowadzonego w Urzędzie, wpisanych było 3769 pozycji, z czego 1031 pozycji (tj. 27,35%) związanych jest z branżą turystyczną. W okresie objętym kontrolą do Rejestru wpisano 475 pozycji związanych z branżą turystyczną;

6) współpracę z Podkomisją stałą do spraw turystyki Sejmu w sprawie oceny obecnych regulacji prawnych w zakresie ochrony konsumentów usług turystycznych, przygotowanie oceny realizacji *„Strategii Polityki Konsumenckiej na lata 2007-2009"*, nakładanie kar na przedsiębiorców stosujących niedozwolone wzorce umów w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

Podstawą oceny pozytywnej mimo stwierdzonych nieprawidłowości było przekroczenie terminów prowadzenia postępowań w sprawie praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów w sytuacji gdy zgodnie z art. 104 uokik, postępowanie powinno zakończyć się nie później niż w ciągu dwóch miesięcy, a w sprawie szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu trzech miesięcy od dnia wszczęcia postępowania.

Ponadto zawiadomienia o przedłużeniu postępowania wydawane były z opóźnieniem, tj. po terminie zakończenia postępowania do którego zakończyć postępowanie zobowiązywał art. 104 uokik (w przypadku 13 postępowań) oraz po terminie zakończenia postępowania przewidzianym w kolejnych postanowieniach o jego przedłużeniu (w przypadku 8 postępowań), pomimo iż zgodnie z art. 36 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego[6], zwanego dalej „kpa", o każdym przypadku niezałatwienia sprawy w terminie określonym w art. 35 kpa lub w przepisach szczególnych organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony podając przyczyny zwłoki i wskazać nowy termin załatwienia sprawy.

Wpływ na ocenę ogólną miały również uwagi NIK dotyczące:

[4] Dz. U. z 1964 r. Nr 43, poz. 296 ze zm.

[5] Dz. U. Nr 62, poz. 723.

[6] Dz. U. z 2000 r. Nr. 98, poz. 1071 ze zm.

1) nieprzedkładania przez UOKiK Radzie Ministrów okresowych sprawozdań z realizacji „Polityki Konsumenckiej na lata 2010-2012”, pomimo iż obowiązek taki wynika z art. 31 pkt 9 uokik;
2) prowadzenia ogólnopolskiego badania działalności organizatorów turystyki z mniejszą częstotliwością niż w latach poprzednich;
3) braku dostatecznego uregulowania kwestii związanych z prowadzeniem Rejestru;
4) niepublikowania decyzji Prezesa UOKiK i wyroków SOKiK i Sądu Apelacyjnego za 2011 i 2012 rok w Dzienniku Urzędowym UOKiK.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Opracowywanie projektów aktów prawnych oraz opracowywanie i wydawanie publikacji i programów edukacyjnych popularyzujących wiedzę o ochronie konsumentów

Opis stanu faktycznego

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest urzędem administracji rządowej obsługującym Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, zwanego dalej "Prezesem", którego kompetencje szczegółowo określają przepisy uokik.

Regulamin organizacyjny UOKIK wprowadzono zarządzeniem nr 12/2011 Prezesa UOKiK z dnia 17 sierpnia 2011 r. w sprawie zmiany i wprowadzenia tekstu jednolitego regulaminu organizacyjnego UOKiK[7] zmieniony zarządzeniem nr 4/2012 Prezesa UOKiK z dnia 30 marca 2012 r. w sprawie zmiany regulaminu organizacyjnego UOKiK, zwany dalej „regulaminem organizacyjnym”.

(dowód: akta kontroli str. 6-60)

1.1. Opracowywanie i przedkładanie Radzie Ministrów projektów aktów prawnych dotyczących ochrony konsumentów

Opis stanu faktycznego

W latach 2010-2012 (pierwsze III kwartały 2012 r.) UOKiK nie opracowywał i nie przedkładał Radzie Ministrów projektów aktów prawnych dotyczących ochrony konsumentów w zakresie dotyczącym usług turystycznych.

(dowód: akta kontroli str. 61-82)

UOKiK współpracując z powołaną 27 kwietnia 2012 r. Podkomisją stałą do spraw turystyki Sejmu RP przekazał 23 lipca 2012 r. *Informację Prezesa UOKiK w sprawie oceny obecnych regulacji prawnych w zakresie ochrony konsumentów usług turystycznych w kontekście powtarzających się sytuacji niewypłacalności biur podróży w Polsce.”* W informacji Prezes UOKiK zaproponował przeprowadzenie szczegółowej analizy zagadnień, wobec których można rozważyć dokonanie modyfikacji istniejącego systemu, i tak:

1) modyfikacja zawartych w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie minimalnej wysokości sumy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej

[7] Regulamin organizacyjny UOKiK wprowadzony zarządzeniem nr 1/2009 z dnia 16 stycznia 2009 r. zmieniany: zarządzeniem nr 38/2009 Prezesa UOKiK z dnia 9 lipca 2009 r., zarządzenie nr 1/2010 Prezesa UOKiK z dnia 18 lutego 2010 r., zarządzenie nr 11/2010 Prezesa UOKiK z dnia 1 lipca 2010 r., zarządzenie nr 29/2010 Prezesa UOKiK z dnia 29 października 2010 r. Z powodu licznych zmian wprowadzono tekst jednolity zarządzeniem nr 12/2011 Prezesa UOKiK z dnia 17 sierpnia 2011 r.

wymaganej w związku z działalnością wykonywaną przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych poprzez ustalenie odpowiedniej wysokości sumy gwarancyjnej oraz kwoty ubezpieczenia, a także regulacji dotyczących ustalania sumy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej w przypadku przedsiębiorców rozpoczynających działalność,

2) propozycja rozszerzenia obowiązków informacyjnych przy składaniu wniosku o wpis do prowadzonego przez marszałka województwa rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych,

3) analiza możliwości rozszerzenia kompetencji kontrolnych ministra właściwego do spraw turystyki oraz marszałka województwa w zakresie prowadzonej przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej w celu umożliwienia tym organom badania kondycji finansowej przedsiębiorcy już po dokonaniu wpisu do rejestru,

4) możliwość stworzenia funduszu gwarancyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 83-91)

W okresie objętym kontrolą przyjęto ustawę z dnia 16 września 2011 r. o timeshare[8] do której założenia oraz projekt ustawy przygotowywał UOKiK.

Urząd swoje zaangażowanie w kwestię podnoszenia standardów ochrony konsumentów w zakresie turystyki wyraził poprzez zdecydowane poparcie tej koncepcji w ramach prac nad projektem rezolucji Rady UE w sprawie *Agendy Konsumenckiej 2012-2020*.

Jednym z priorytetów w czasie polskiej Prezydencji było rozpoczęcie prac nad rewizją Dyrektywy 90/314/EWG w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek (Package Travel). Komisja Europejska nie przedstawiła stosownego wniosku podczas polskiej Prezydencji.

(dowód: akta kontroli str. 61-82)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

1.2. Przedkładanie Radzie Ministrów okresowych sprawozdań z realizacji rządowych programów polityki konsumenckiej

Opis stanu faktycznego

Urząd przedłożył w dniu 21 grudnia 2010 r. *Ocenę realizacji zadań wynikających z dokumentu rządowego przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 5 grudnia 2007 r. pt. „Strategia Polityki Konsumenckiej na lata 2007-2009”*, przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 30 grudnia 2010 r. W ocenie ogólnej przyjęto, że główne cele polityki konsumenckiej zostały w znacznej mierze wykonane zgodnie z przyjętymi założeniami, pomimo iż część przyjętych wskaźników realizacji Strategii Polityki Konsumenckiej na lata 2007-2009 nie zostało zrealizowanych.

(dowód: akta kontroli str. 95-166)

W związku z przyjętym przez Rząd w dniu 27 listopada 2009 r. „Planem uporządkowania strategii rozwoju”, dokument programowy dotyczący rządowej polityki konsumenckiej nie jest już „strategią” w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju[9] i nie stanowi dokumentu zaliczanego do strategii rozwoju realizujących działania Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015.

[8] Dz. U. Nr 230, poz. 1370.

[9] Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, ze zm.

(dowód: akta kontroli str. 92-94)

W Polityce Konsumenckiej na lata 2010-2013 przyjęto następujące cele:

1) rozwój bezpiecznego i pro-konsumenckiego rynku – monitorowanie rynku dóbr i usług konsumenckich,
2) rozwój dialogu konsumenckiego i wzmocnienie mechanizmów samoregulacyjnych,
3) wzmocnienie i rozwój efektywnego systemu poradnictwa i dochodzenia roszczeń konsumenckich,
4) polityka informacyjno-edukacyjna UOKiK,
5) rozwój przyjaznego środowiska legislacyjnego w obszarze ochrony konsumentów,
6) działania w interesie polskich konsumentów podejmowane na forum międzynarodowym.

(dowód: akta kontroli str. 167-216)

Uwagi dotyczące badanej działalności

UOKiK nie przedkładał Radzie Ministrów okresowych (np. rocznych) sprawozdań z realizacji *„Polityki Konsumenckiej na lata 2010-2012”,* pomimo iż obowiązek taki wynika z art. 31 pkt 9 uokik. Z wyjaśnień Wiceprezesa UOKiK Jarosława Króla wynika, iż Urząd przedkłada Radzie Ministrów sprawozdania z realizacji rządowych polityk dotyczących ochrony konsumentów po upływie okresu ich obowiązywania i w związku z tym sprawozdanie z realizacji *„Polityki Konsumenckiej na lata 2010-2012”* nie było przygotowywane. Ponadto, Wiceprezes UOKiK Jarosław Król wyjaśnił, iż stanowisko UOKiK w tym zakresie jest również podzielane przez doktrynę[10] i nie pojawiły się przesłanki, aby przedmiotowa praktyka musiała ulec zmianie.

(dowód: akta kontroli str. 61-82, 92-94)

W opinii NIK przedkładanie Radzie Ministrów sprawozdań cząstkowych w trakcie realizacji rządowego programu w zakresie polityki konsumenckiej, a nie tylko sprawozdania końcowego, umożliwiłoby Radzie Ministrów dokonywanie ewentualnych niezbędnych korekt programu bądź działań naprawczych.

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.3. Opracowywanie i wydawanie publikacji oraz programów edukacyjnych popularyzujących wiedzę o ochronie konsumentów

Opis stanu faktycznego

Urząd prowadził w latach 2010-2012 coroczną akcję internetową „Przed wakacjami – co warto wiedzieć?” wspólnie z 30 instytucjami, urzędami i organizacjami[11]. W dniu 29.06.2012 r. na stronie internetowej UOKiK[12] opublikowano wyniki badania opinii publicznej nt. zachowań konsumenckich w okresie przedwakacyjnym oraz załączono opracowania takie jak:

1) Konsument na wakacjach – raport TNS Polska dla UOKiK,
2) Usługi turystyczne – poradnik UOKiK dla konsumentów,

[10] Komentarz do Ustawy o Ochronie konkurencji i Konsumentów pod red. prof. T. Piątka, Warszawa 2009.

[11] Rzecznik Praw Dziecka, MEN, Komenda Główna Policji, generalny Inspektor Danych Osobowych, Rzecznik Ubezpieczonych, Urząd Komunikacji Elektronicznej, Ministerstwo Finansów, urząd Lotnictwa Cywilnego, Urząd Transportu Kolejowego, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, Urząd Regulacji Energetyki, Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, Ministerstwo Ochrony Środowiska, Narodowy Fundusz Zdrowia oraz Wojewódzkie Inspektoraty Inspekcji Handlowej.

[12] www. uokik.gov.pl

3) Na wakacjach z biurem podróży – ulotka UOKiK,
4) Postanowienia niedozwolone – broszura UOKiK,

informujące m.in.: o tym co powinna zawierać umowa o świadczenie usług turystycznych, o tym jak sprawdzić biuro podróży, o czym powinno informować biuro podróży i jakie postanowienia są niedozwolone, o prawach konsumenta w przypadku rezygnacji z imprezy turystycznej, o prawie do reklamacji.

(dowód: akta kontroli str. 217-268)

Urząd publikuje roczne sprawozdania z działalności (za 2010 i 2011 r.), w których zawarte są informacje o działaniach UOKiK w zakresie: ochrony konkurencji, ochrony zbiorowych interesów konsumentów, badań i analizy rynku, pomocy publicznej, nadzoru rynku i bezpieczeństwa produktów, współpracy z zagranicą i kontaktów z instytucjami unijnymi, działalności informacyjno-edukacyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 269-367)

Ponadto, w celu dotarcia z informacją do opinii publicznej, wprowadzane były na bieżąco zmiany na stronie internetowej Urzędu, w prasie ukazywały się komunikaty dotyczące ochrony konsumentów korzystających z usług turystycznych oraz komentarze UOKiK dotyczące nowelizacji ustawy o usługach turystycznych.

Kierowana przez UOKiK Inspekcja Handlowa[13] w II kwartale 2010 r. przeprowadziła na terenie całego kraju kontrolę legalności i prawidłowości działania przedsiębiorców świadczących usługi turystyczne. Celem kontroli było dokonanie oceny rynku usług turystycznych, jak również sprawdzenie legalności i rzetelności działania przedsiębiorców prowadzących biura podróży. Kontrolą objęto łącznie 92 przedsiębiorców świadczących usługi turystyczne, stwierdzając różnego rodzaju nieprawidłowości u 45 z nich (48,9%).

(dowód: akta kontroli str. 61-82)

Uwagi dotyczące badanej działalności

W lipcu 2011 r. UOKiK opublikował *Raport z kontroli działalności organizatorów turystyki* będący efektem piątej ogólnopolskiej kontroli działalności organizatorów turystyki przeprowadzonej okresie od lutego do czerwca 2011 r. Wcześniejsze kontrole miały miejsce w latach 2003, 2004, 2005 i 2008. W ramach badania w 2011 r. UOKiK skontrolował 87 przedsiębiorców, z czego 35 przedsiębiorców było kontrolowanych we wcześniejszych badaniach. Kontrolą objęto 171 wzorców umów stosowanych przez organizatorów turystyki przy zawieraniu umów z konsumentami a także umowy faktycznie zawarte z konsumentami. Celem prowadzenia tego typu akcji jest wyeliminowanie nieprawidłowości oraz podniesienie świadomości prawnej wszystkich uczestników rynku. W *Raporcie z kontroli działalności organizatorów turystyki* za 2011 r. omówione zostały przykłady postanowień umów zakwestionowanych przez UOKiK oraz nieprawidłowości w zakresie wymaganej treści umów[14].

Kontrola UOKiK działalności organizatorów turystyki wykazała, że 55 organizatorów turystyki zawierając umowy z konsumentami dopuszczało się nieprawidłowych działań. W przypadku 32 przedsiębiorców nie stwierdzono żadnych naruszeń, w tym u 16 przedsiębiorców kontrolowanych pierwszy raz. Średnia liczba naruszeń przypadająca na jednego przedsiębiorcę kontrolowanego po raz pierwszy w 2011 r., to 3, podczas gdy w 2008 r. liczba ta wyniosłą 6,3. Spośród 35 przedsiębiorców kontrolowanych po raz kolejny: u 16 podmiotów nie stwierdzono naruszeń; u 9 organizatorów turystyki stwierdzono od jednego do dwóch naruszeń; u kolejnych 9

[13] Art. 7 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1219, ze zm.

[14] Szerzej w pkt 5 wystąpienia.

podmiotów stwierdzono od 3 do 8 naruszeń; u jednego przedsiębiorcy stwierdzono, że stosuje 10 postanowień, które wymagają interwencji w drodze dalszych działań.

(dowód: akta kontroli str. 368-411)

Wiceprezes UOKiK Jarosław Król na pytanie o częstotliwość prowadzenia ogólnopolskiego badania działalności organizatorów turystyki wyjaśnił, iż: „*Z uwagi na konieczność efektywnego gospodarowania środkami przeznaczonymi na realizację zadań z zakresu polityki konsumenckiej, działania prezesa UOKiK muszą być podejmowane w tych obszarach, w których uzasadnia to skala zaobserwowanych nieprawidłowości oraz gdzie potencjalne korzyści płynące z zaangażowania Prezesa UOKiK są największe. (…) wśród celów strategicznych polityki konsumenckiej na lata 2010-2013 znalazła się kreacja i promowanie narzędzi zmierzających do wzmocnienia przysługujących konsumentom instrumentów ochrony interesów indywidualnych. Powyższe jest konsekwencją przyjęcia założenia, iż stymulowanie aktywności konsumentów, wyposażonych w szybkie i niekosztowne instrumenty wystarczające do właściwej ochrony ich praw, bardziej służy ich interesom aniżeli reaktywna polityka koncentrująca się głównie na podejmowaniu interwencji w przypadku zaistniałych już naruszeń tzw. zbiorowego interesu konsumentów. (…) Prezes UOKiK we wskazanym powyżej dokumencie Polityka Konsumencka na lata 2010-2013 uznał, że w nadchodzących latach, skoncentruje się na przeglądzie tych branż, w których dochodzi do najbardziej szkodliwych – z punktu widzenia ekonomicznych interesów konsumentów – zachowań przedsiębiorców, ze szczególnym uwzględnieniem monitorowania przestrzegania praw konsumenckich na gruncie umów długoterminowych implikujących znaczne zobowiązania finansowe konsumentów. (…) decyzja w kwestii wyboru sektorów rynku, wobec których przeprowadzona zostanie w danym roku kompleksowa kontrola, podejmowana jest przez Prezesa UOKiK corocznie w oparciu o sygnały docierające do niego z rynku, oraz w oparciu o analizę skutków, jakie wywołały w danej branży działania podjęte przez Prezesa UOKiK w latach ubiegłych: czy zwiększyły one poziom bezpieczeństwa konsumentów, jak również czy odniosły pozytywny skutek prewencyjny, poprzez zniechęcenie przedsiębiorców do ewentualnego naruszania zbiorowych interesów konsumentów. Należy jednocześnie zwrócić uwagę, że branża turystyczna jest jedną z najczęściej kontrolowanych przez Prezesa UOKiK w sposób kompleksowy.*”

NIK wskazuje, iż ze względu na skalę stwierdzonych naruszeń przepisów prawa przez organizatorów turystyki, ogólnopolskie badanie działalności organizatorów turystyki powinno być dokonywane z większą częstotliwością niż w latach ubiegłych.

(dowód: akta kontroli str. 61-82)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

2. Współpraca z organami samorządu terytorialnego w realizacji rządowej polityki konsumenckiej na lata 2010-2013

Opis stanu faktycznego

W latach 2010-2012 (pierwsze III kwartały 2012 r.) Prezes UOKiK sporządził dwie opinie dla Marszałka Województwa Mazowieckiego w zakresie praktyk stosowanych przez organizatorów turystyki:

1) wyjaśnienia z dnia 11 kwietnia 2012 r. w sprawie poprawności sprzedaży imprez turystycznych przez organizatora turystyki Sky Club Sp. z o.o., który używa w obrocie z konsumentami znaków towarowych będących własnością Triada S.A. W opinii Prezesa UOKiK działania spółki Sky Club Sp. z o.o. nie dawały podstaw do uznania, iż mogą one nosić znamiona praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów w rozumieniu art. 24 ust. 2 uokik,
2) wyjaśnienia z dnia 18 kwietnia 2012 r. w sprawie stosowania przez organizatorów i pośredników turystycznych postanowień określających warunki dokonywania przedpłat na poczet imprez. W opinii Prezesa UOKiK, do przedstawionego przez Marszałka stanu faktycznego, nie było podstaw do uznania by ww. działania mogły nosić cechy praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów w rozumieniu art. 24 ust. 2 uokik.

(dowód: akta kontroli str. 61-82, 412-422)

Prezes UOKiK zwrócił się do Krajowej Rady Rzeczników Konsumentów, zwanej dalej KRRK, z prośbą o wyrażenie poglądu w następujących kwestiach:

1) projektu implementacji do krajowego porządku prawnego Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/12/WE z dnia 14 stycznia 2009 r. w sprawie ochrony konsumentów w odniesieniu do niektórych aspektów umów timeshare, umów o długoterminowe umowy wakacyjne, umów odsprzedaży oraz wymiany,
2) konsultacje społeczne dotyczące projektu „Polityki Konsumenckiej na lata 2010-2013”,
3) w sprawie zgłaszania uwag do projektu „Oceny realizacji zadań wynikających z dokumentu rządowego przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 5 grudnia 2007 r. pt. „Strategia Polityki Konsumenckiej na lata 2007-2009”,
4) zaproszenie na spotkanie dotyczące dyskusji na temat kierunków oraz zakresu podejmowania działań zmierzających do skutecznego i efektywnego wykonania celów Polityki Konsumenckiej (w ramach spotkań tzw. Okrągłego Stołu),
5) „Polityki Konsumenckiej na lata 2010-2013” w zakresie: problematyki wprowadzenia obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej dla rzeczników konsumentów; problematyki rozwoju systemów ADR; usprawnienia i nadania przejrzystości Rejestrowi postanowień wzorców umów uznanych za niedozwolone; funkcjonowania alternatywnych mechanizmów dochodzenia roszczeń w sektorze usług telekomunikacyjnych,
6) założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim,
7) założeń do projektu ustawy o ograniczeniu prawa karnego w obrocie gospodarczym,
8) założeń do projektu ustawy o zmianie uokik.

Ponadto Urząd współpracował w badanym okresie z rzecznikami konsumentów poprzez m.in.:

1) organizację szkoleń z tematyki dotyczącej ochrony interesów konsumentów,
2) coroczne spotkania „Okrągłego Stołu”,
3) wymianę informacji o toczących się postępowaniach,
4) udzielanie odpowiedzi na pytania zadane przez rzeczników,
5) zlecanie organizacjom konsumenckim opracowania Biuletynu dla rzeczników konsumentów,
6) udział w konferencjach organizowanych we współpracy z rzecznikami,
7) promocję podpisywania porozumień przez rzeczników konsumentów z Rzecznikiem Ubezpieczonych,

8) informowanie rzeczników konsumentów o wydarzeniach mających miejsce w UOKiK np. o konferencjach prasowych podczas których promowane są przygotowane przez UOKiK raporty.

UOKiK współpracował również z organizacjami konsumenckimi: Stowarzyszenie Konsumentów Polskich, Federacja Konsumentów, Stowarzyszenie Rzeczników Konsumentów.

(dowód: akta kontroli str. 61-82)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

3. Występowanie do przedsiębiorców w sprawach ochrony praw i interesów konsumentów

3.1. Nakładanie kar na przedsiębiorców w sprawach ochrony praw i interesów konsumentów

Opis stanu faktycznego

Praktyką naruszającą zbiorowe interesy konsumentów jest bezprawne działanie przedsiębiorcy godzące w interesy potencjalnie nieograniczonej liczby osób, polegające na stosowaniu postanowień wzorców umów, które zostały wpisane do Rejestru, naruszanie obowiązku udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji oraz nieuczciwe praktyki rynkowe lub czyny nieuczciwej konkurencji. Po przeprowadzeniu postępowania, zgodnie z art. 24 ust. 2 oraz art. 106 ust. 1 uokik, Prezes UOKiK może wydać decyzję o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i nałożyć na przedsiębiorcę karę pieniężną w wysokości do 10% przychodu osiągniętego w roku poprzedzającym wydanie decyzji.

W wyniku przeprowadzonych przez UOKiK w latach 2010-2012 (do 30 sierpnia 2012 r.) postępowań 42 podmioty związane z branżą usług turystycznych otrzymały kary (7 podmiotów w 2010 r., 32 podmiotów w 2011 r. i 3 podmioty do 30 sierpnia 2012 r.) w wysokości łącznie 4.697,52 tys. zł (tj. 1.280,40 tys. zł w 2010 r., 3.323,12 tys. zł, 94 tys. zł do 30 sierpnia 2012 r.). Kary zostały wyegzekwowane w wysokości łącznie 150 tys. zł (15,72 tys. zł w 2010 r., 130,3 tys. zł w 2011 r., 3,97 tys. zł do 30 sierpnia 2012 r.), tj. 3,19% nałożonych kar.

(dowód: akta kontroli str. 61-82, 1227-1234)

Wiceprezes Jarosław Król wyjaśnił, iż podstawowa przyczyna różnicy pomiędzy wysokością nałożonych kar a wysokością wyegzekwowanych kar wynika z faktu, iż nie wszystkie decyzje są prawomocne. Kary nałożone we wszystkich prawomocnych decyzjach wydanych w latach 2010-2012 (III kwartały 2012 r.) zostały przez przedsiębiorców uiszczone z wyjątkiem jednej prawomocnej decyzji nr RKT/2011 (kara w wysokości 1.290 zł). Postępowanie egzekucyjne prowadzone początkowo przez Urząd Skarbowy w Bielsku Białej zostało przekazane Komornikowi Sądowemu przy Sądzie Rejonowym w Bielsku-Białej.

(dowód: akta kontroli str. 1222-1226)

Z elektronicznej bazy decyzji udostępnianej na stronie internetowej Urzędu wynika, iż w latach 2010-2012 (III kwartały 2012 r.) wydano 68 decyzji Prezesa UOKiK w zakresie świadczenia usług turystycznych (tj. 11 decyzji w 2010 r., 54 decyzje

w 2011 r. oraz 3 decyzje w 2012 r.) z czego z wydaniem 42 decyzji związane było nałożenie kar pieniężnych (tj. 7 kar w 2010 r., 32 kary w 2011 r. oraz 3 kary w 2012 r.).

(dowód: akta kontroli str. 423-435, 1227-1234)

Urząd w przypadku 15 decyzji wydanych przez Prezesa odstąpił od nałożenia kary pieniężnej z uwagi na:

1) w odniesieniu do 7 przedsiębiorców[15] – niski deklarowany przychód będący podstawą obliczenia kary. Kara wyniosłaby w tych przypadkach poniżej 1 tys. zł a zatem kara, w opinii UOKiK, nie spełniłaby funkcji represyjnej, prewencyjnej ani tym bardziej edukacyjnej;
2) w odniesieniu do 3 przedsiębiorców[16] - niestwierdzenie stosowania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów[17];
3) w odniesieniu do 3 przedsiębiorców[18] – zaprzestanie prowadzenia działalności gospodarczej, głównie z uwagi na ogłoszenie upadłości.,
4) w odniesieniu do 1 decyzji (RKR-50/2011) – umorzenie postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej (uniknięcie podwójnego karania),
5) w odniesieniu do 1 decyzji (DKK-10/2010) – wyrażenie zgody na dokonanie koncentracji.

W przypadku 11 decyzji, dotyczących zobowiązania się przedsiębiorcy do podjęcia lub zaniechania określonych działań zmierzających do zapobieżenia naruszeniom z zakresu praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, nie nałożono kary zgodnie z art. 28 ust. 4 uokik.

(dowód: akta kontroli str. 678, 1222-1226)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

3.2. Prawidłowość wydawania przez Prezesa UOKiK decyzji oraz postanowień w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów

Opis stanu faktycznego

W latach 2010-2012 (III kwartały 2012 r.) wydano 743 decyzji Prezesa UOKiK w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów (tj. 221 w 2010 r., 294 w 2011 r. oraz 228 w 2012 r.), z czego 64 decyzje w zakresie świadczenia usług turystycznych (tj. 8 decyzji w 2010 r., 53 decyzje w 2011 r. oraz 3 decyzje w 2012 r.) oraz 4 inne decyzje w zakresie świadczenia usług turystycznych (tj. 3 w 2010 r. i 1 w 2011 r.).

(dowód: akta kontroli str. 63-82, 423-429)

Szczegółowej kontroli poddano 9 postępowań[19] w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów prowadzonych w latach 2010-2012 (III kwartał 2012 r.) z zakresu świadczenia usług turystycznych.

Wszczęcie 8 postępowań w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów następowało po przeprowadzeniu postępowań wyjaśniających mających na celu kontrolę wzorców umów stosowanych przez organizatorów

[15] Decyzje: RLU 18/2011, RLU 34/2011, RWR 25/2011, RWR 27/2011, RKT 27/2011, RKT 28/2011, RKT 44/2011.

[16] Decyzje: RLU 14/2011, RWA 22/2011, RWA 23/2011.

[17] W takim przypadku Prezes UOKiK wydaje decyzję na podstawie art. 105 § 1 kpa.

[18] Decyzje: RWA 2/2010, RWA 7/2010, RWA 13/2010.

[19] Decyzje: RWA-1/2010, RWA-2/2010, RWA-9/2010, RWA-13/2010, RWA-19/2011, RWA-22/2011, RWA-23/2011, RWA-31/2011, RWA-2/2012.

turystyki w rozumieniu art. 3 pkt 5 ustawy o usługach turystycznych. Jedno postępowanie wszczęto w sprawie nałożenia kary pieniężnej z tytułu nieudzielenia informacji.

W zawiadomieniach o wszczęciu postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów UOKiK wzywał Spółkę do przedstawienia: wysokości przychodów osiągniętych z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej w ostatnim roku obrotowym; faktycznego zasięgu geograficznego działalności Spółki; wskazania liczby umów zawartych przez Spółki z konsumentami w oparciu o zakwestionowane przez UOKiK wzorce, dokładnej daty, od kiedy Spółki posługiwały się w obrocie konsumenckim wzorcami umów zawierającymi zakwestionowane w postępowaniu klauzule. W poczet dowodów w postępowaniu zaliczano dowody zebrane w toku postępowania wyjaśniającego m.in.: KRS Spółki, wzory umów określających warunki uczestnictwa w imprezach turystycznych organizowanych przez Spółkę, umowy zawarte z konsumentami przez Spółkę.

(dowód: akta kontroli str. 436-677, 1053-1061, 1235-1400)

Dokonano analizy dokumentacji czterech (spośród 28) postępowań prowadzonych w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, w trakcie których wydane zostały decyzje Prezesa UOKiK, co do których zgłoszone zostały odwołania do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów - Sąd Okręgowy w Warszawie (zwany dalej; SOKiK) lub apelacje do sądów apelacyjnych i w których wyroki sądów wydane zostały w okresie objętym kontrolą. W badanych sprawach SOKiK oddalił odwołania a Sąd Apelacyjny oddalił apelację [20].

(dowód: akta kontroli str. 681-959, 1139-1144)

Poddano analizie dwa postępowania (tj. wszystkie w okresie objętym kontrolą) prowadzone w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów w zakresie świadczenia usług turystycznych, w trakcie których wydane zostały decyzje Prezesa UOKiK, co do których zgłoszone zostały odwołania do SOKiK lub apelacje do sądów apelacyjnych, a sąd wydał orzeczenie o zmianie decyzji w okresie objętym kontrolą[21].

(dowód: akta kontroli str. 960-1052)

Spośród 12 poddanych kontroli decyzji Prezesa UOKiK wykazano, iż przedsiębiorcy stosowali we wzorcach umownych łącznie 57 postanowień umownych zbieżnych z treścią postanowień uznanych za niedozwolone prawomocnym wyrokiem Sądu i wpisanych do Rejestru oraz łącznie 9 postanowień które były sprzeczne z przepisami ustawy o usługach turystycznych.

(dowód: akta kontroli str. 439-675, 681-959, 961-1061, 1235-1400)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Zgodnie z art. 104 uokik postępowanie w sprawie praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów powinno zakończyć się nie później niż w ciągu dwóch

[20] Decyzja nr RPZ-61/32/08/JM/12 z dnia 29 kwietnia 2009 r. - w wyroku z dnia 25 maja 2011 r. (sygn. akt VI ACa 1372/10) Sąd Apelacyjny w Warszawie VI Wydział Cywilny oddalił apelację. Decyzja nr RWA-61-45/08/JKa z dnia 30 września 2009 r. - w wyroku z dnia 21 października 2010 r.(sygn. akt XVII AmA 218/09) SOKiK oddalił odwołanie. Decyzja nr RWA-61-43/08/MŁ z dnia dniu 22 lipca 2009 r. - w wyroku z dnia 21 lipca 2011 r. (sygn. akt VI ACa 16/11) Sąd Apelacyjny w Warszawie VI Wydział Cywilny oddalił apelację. Decyzja nr DDK-61-24/08/PB z dnia 14 lipca 2009 r. - w wyroku z dnia 31 stycznia 2011 r.(sygn. akt XVII AmA 180/09) SOKiK oddalił odwołanie.

[21] Decyzja RWR 48/2008 z dnia 2 października 2008 r. - w dniu 20 kwietnia 2012 SOKiK wydał wyrok (sygn. akt XVII AMA 207/10) w którym zmienił zaskarżoną decyzję w części dotyczącej wymierzonej kary pieniężnej. Decyzja RWA-19/2009 z dnia 7 września 2009 r. - wyrokiem z dnia 6 czerwca 2011 r. SOKiK zmienił zaskarżoną decyzję w pkt I w ten sposób, że słowa „i nakazuje zaniechanie jej stosowania" zastępuje słowami „i stwierdza jej zaniechanie z dniem 1 stycznia 2009 r." oraz uchylił zaskarżoną decyzję w pkt II dotyczącym nałożenia kary pieniężnej na Spółkę.

miesięcy, a w sprawie szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu trzech miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. Przepisy art. 35-38 kpa stosuje się odpowiednio. Z kolei zgodnie z art. 36 § 1 kpa o każdym przypadku niezałatwienia sprawy w terminie określonym w art. 35 lub w przepisach szczególnych organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy.

W poddanych kontroli 14 z 15 postępowań nie dochowano terminu zakończenia postępowania[22]:

1. W przypadku pięciu postępowań postanowienia o przedłużeniu postępowania wydawane były z opóźnieniem, tj. po terminie do którego zakończyć postępowanie zobowiązywał art. 104 uokik oraz po terminie zakończenia postępowania przewidzianym w kolejnych postanowieniach o jego przedłużeniu:

1.1. Biuro Podróży Kopernik Sp. z o. o. z siedzibą w Warszawie: - postanowienie o wszczęciu postępowania wydane zostało w dniu 30 maja 2008 r. a zawiadomienie zostało doręczone w dniu 3 czerwca 2008 r. Decyzja nr RWA-2/2010 została wydana w dniu 10 marca 2010 r., tj. 92 dni po terminie do jakiego postępowanie zostało przedłużone w ostatnim zawiadomieniu. Postępowanie trwało 645 dni (tj. ok. 21 miesięcy)[23]. Ogółem zawiadomienia o przedłużeniu postępowania wydawane były z opóźnieniem 421 dni łącznie.

1.2. TUI Poland Sp. z o.o. w Warszawie - postanowienie o wszczęciu postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej z tytułu nieudzielenia informacji wydano w dniu 12 maja 2009 r. a zawiadomienie zostało doręczone w dniu 26 maja 2009 r.[24] Decyzja nr RWA-1/2010 została wydana w dniu 25 stycznia 2010 r. Postępowanie trwało 244 dni. Zawiadomienie o przedłużeniu postępowania do 6 listopada 2009 r. wydawano w dniu 25 września 2009 r. z opóźnieniem 29 dni. Decyzję wydano 79 dni po terminie do jakiego postępowanie zostało przedłużone. Łącznie postępowanie prowadzone było 108 dni po terminie do którego zakończyć postępowanie zobowiązywał art. 104 uokik oraz po terminie przewidzianym w zawiadomieniu o jego przedłużeniu.

1.3. Best Reisen Sp. z o. o. z siedzibą w Warszawie – postanowienie o wszczęciu postępowania wydane zostało w dniu 19 maja 2008 r. a zawiadomienie zostało doręczone w dniu 2 czerwca 2008 r.[25] Decyzja nr RWA-13/2010 została wydana w dniu 29 września 2010 r., tj. 96 dni po terminie do jakiego postępowanie zostało przedłużone w ostatnim zawiadomieniu. Postępowanie trwało 848 dni. Ogółem zawiadomienia o przedłużeniu postępowania wydawane były z opóźnieniem 532 dni.

1.4. OCTOPUS ADVENTURE Monika Roguska - postanowienie o wszczęciu postępowania nr RWA-61-45/08/DJ wydane zostało w dniu 9 września 2008 r. a zawiadomienie zostało doręczone w dniu 3 lipca 2008 r. Decyzja nr RWA-24/2009 została wydana w dniu 30 września 2009 r., tj. 60 dni po terminie do jakiego postępowanie zostało przedłużone w ostatnim zawiadomieniu. Postępowanie trwało 453 dni. Ogółem zawiadomienia o przedłużeniu postępowania wydawano z opóźnieniem 303 dni łącznie.

[22] Kontrolerzy przyjęli trzymiesięczny okres prowadzenia postępowania. Za datę wszczęcia postępowania kontrolerzy przyjęli, zgodnie z orzecznictwem, datę doręczenia zawiadomienia o wszczęciu postępowania.

[23] Za datę zakończenia postępowania przyjęto w tym i w pozostałych przypadkach datę wydania decyzji.

[24] Przyjęto termin doręczenia 14 dni ze względu na brak potwierdzenia odbioru.

[25] Przyjęto termin doręczenia 14 dni ze względu na brak potwierdzenia odbioru.

1.5. Selectours &Telemac Sp. z o. o. w Warszawie - postanowienie o wszczęciu postępowania nr RWA-61-37/08/DJ wdano w dniu 30 maja 2008 r. a zawiadomienie zostało doręczone w dniu 2 czerwca 2008 r. Decyzja nr RWA-19/2009 została wydana w dniu 7 września 2009 r., tj. 83 dni po terminie do jakiego postępowanie zostało przedłużone w ostatnim zawiadomieniu. Postępowanie trwało 461 dni. Zawiadomienia o przedłużeniu postępowania wydawano z opóźnieniem 254 dni łącznie.

(dowód: akta kontroli str. 443-515, 804-886, 999-1052, 1235-1274)

2. W przypadku 8 postępowań postanowienie o przedłużeniu postępowania wydane zostało z opóźnieniem, tj. po terminie do którego zakończyć postępowanie zobowiązywał art. 104 uokik:

2.1. Holiday Travel Center Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie - postanowienie o wszczęciu postępowania nr DDK-61-24/08/PB wydano w dniu 10 września 2008 r. a zawiadomienie zostało doręczone w dniu 16 września 2008 r. Decyzja nr DDK-61-24/08/PB została wydana w dniu 14 lipca 2009 r. Postępowanie trwało 209 dni. Zawiadomienie o przedłużeniu postępowania wydano z opóźnieniem 41 dni.

2.2. Biuro Turystyczno Usługowe „Juventur Wałbrzych" Sp. z o. o. w Wałbrzychu - postanowienie o wszczęciu postępowania nr 111/2008 (RWR-61-23/08/KK/1) wydano w dniu 16 kwietnia 2008 r. a zawiadomienie zostało doręczone w dniu 22 kwietnia 2008 r. Decyzja nr RWR 48/2008 została wydana w dniu 2 października 2008 r. Postępowanie trwało 163 dni. Zawiadomienie o przedłużeniu postępowania wydano z opóźnieniem 7 dni.

2.3. Biuro Turystyki Związku Nauczycielstwa Polskiego LOGOSTOUR Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie - postanowienie o wszczęciu postępowania nr RWA-61-43/08/DJ wydane zostało w dniu 3 czerwca 2008 r. a zawiadomienie zostało doręczone w dniu 5 czerwca 2008 r. Decyzja nr RWA-61-43/08/MŁ została wydana w dniu 22 lipca 2009 r. Postępowanie trwało 412 dni. Ogółem zawiadomienia o przedłużeniu postępowania wydawane były z opóźnieniem 192 dni łącznie.

2.4. Sun & Fun Holidays Sp. z o. o. w Warszawie - postanowienie o wszczęciu postępowania nr RWA-61-8/11/MSK wydano w dniu 4 lipca 2011 r. a zawiadomienie zostało doręczone w dniu 11 lipca 2011 r. Decyzja nr RWA-23/2011 została wydana w dniu 16 grudnia 2011 r. Postępowanie trwało 157 dni. Zawiadomienie o przedłużeniu postępowania wydano z opóźnieniem 21 dni.

2.5. Marco Polo Travel Sp. z o. o. z siedzibą w Warszawie – postanowienie o wszczęciu postępowania nr RWA-61-7/11/MSK wydano w dniu 4 lipca 2011 r. a zawiadomienie zostało doręczone w dniu 08 lipca 2011 r. Decyzja nr RWA-31/2011 została wydana w dniu 29 grudnia 2011 r. Postępowanie trwało 174 dni. Zawiadomienie o przedłużeniu postępowania wydano z opóźnieniem 81 dni.

2.6. GTI Travel Poland Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie – postanowienie o wszczęciu postępowania nr RWA-61-10/11/MSK wydano w dniu 7 lipca 2011 r. a zawiadomienie zostało doręczone w dniu 14 lipca 2011 r. Decyzja nr RWA-19/2011 została wydana w dniu 16 listopada 2011 r. Postępowanie trwało 124 dni. Zawiadomienie o przedłużeniu postępowania wydano z opóźnieniem 4 dni.

2.7. Bee and Free Sp. z o. o. z siedzibą w Warszawie – postanowienie o wszczęciu postępowania nr RWA-61-9/11 wydano w dniu 7 lipca 2011 r. a zawiadomienie zostało doręczone w dniu 19 lipca 2011 r. Decyzja nr RWA-12/2012 została wydana w dniu 23 marca 2012 r. Postępowanie trwało 247 dni. Ogółem zawiadomienia o przedłużeniu postępowania wydawane były z opóźnieniem 88 dni łącznie.

2.8. Patron Travel Sp. z o.o. w Warszawie - postanowienie o wszczęciu postępowania nr RWA-61-15/11/ZT wydano w dniu 22 sierpnia 2011 r., a zawiadomienie zostało doręczone w dniu 26 sierpnia 2011 r. Decyzja nr RWA-22/2011 o umorzeniu postępowania została wydana w dniu 15 grudnia 2011 r. Postępowanie trwało 111 dni. Zawiadomienie o przedłużeniu postępowania wydano z opóźnieniem 2 dni.

(dowód: akta kontroli str. 516-604, 677, 681-803, 887-959, 965-998, 1273-1314)

3. W przypadku jednego postępowania niedochowano terminu zakończenia postępowania, a ponadto UOKiK nie zawiadomił strony postępowania i nie podał przyczyn zwłoki i nie wskazał nowego terminu załatwienia sprawy:

Exim Tours Sp. z o.o. w Warszawie - postanowienie o wszczęciu postępowania nr RWA-61-11/09/PR wydano w dniu 27 lipca 2009 r. a zawiadomienie zostało doręczone w dniu 28 lipca 2009 r. Decyzja nr RWA-9/2010 została wydana w dniu 10 września 2010 r. Postępowanie trwało 409 dni, z czego 316 dni po terminie zakończenia postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 605-676)

Dyrektor Delegatury UOKiK w Warszawie Dorota Grudzień – Barbachowska na pytanie dotyczące zasad przedłużania terminów na rozpatrzenie sprawy w świetle art 104 uokik w zw. z art. 35 kpa odpowiedziała: *„Delegatura UOKiK w Warszawie przekazuje stronom informacje o planowanych terminach zakończenia postępowań. Czyni to w każdej sprawie, w przypadku, gdy do strony kierowane jest pismo w sprawie. Dzieje się tak z przyczyn organizacyjno – ekonomicznych. Z tego względu dochowując jak najwyższego standardu pracy pragnę zapewnić, że pracownikom RWA została przekazana informacja o bezwzględnym realizowaniu zapisów wynikających z art. 35 kpa. Tłumacząc ewentualne uchybienia w tym zakresie pragnę wyjaśnić, że mogą mieć miejsce ze względu na bardzo dużą liczbę zadań jakimi obciążeni są pracownicy Delegatury UOKiK w Warszawie i konieczność prowadzenia równoległego, przez każdego z pracowników, zarówno postępowań wyjaśniających jak i właściwych w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów jak i w sprawach praktyk polegających na nadużywaniu pozycji rynkowej i porozumień ograniczających konkurencję oraz postępowań w sprawach kar, oraz innych zgodnie z przepisami. Także do kompetencji Delegatury UOKIK w Warszawie należą sprawy dotyczące badań rynkowych i postępowania przed SOKIK w sprawach o uznanie postanowień za klauzule niedozwolone. Równolegle odpowiadamy na skargi i zawiadomienia konsumenckie, uczestniczymy w kontrolach. Właściwość Delegatury w Warszawie odnosi się do przedsiębiorców z województwa mazowieckiego prowadzących działalność na rynku lokalnym, ale też przedsiębiorstw z siedzibą na tym terenie, którzy podejmują działalność na terenie całego kraju. Pragnę też zwrócić uwagę na stan osobowy delegatury, migracje pracownicze. (…) w okresie od 2010 roku nastąpiła zmiana na trzech stanowiskach pracy, co przy tak nieznacznym zespole ludzi stanowi 1/3 składu osobowego Delegatury. Do tego dochodzą urlopy macierzyńskie i innego typu przywileje pracownicze realizowane w trybie ustawowym, zwolnienia lekarskie, płatne urlopy w trybie ustawy o radcach prawnych."*

Dyrektor Departamentu Polityki Konsumenckiej UOKiK Monika Stec w odniesieniu do terminowości przeprowadzenia postępowania DDK-6124/08/PB wyjaśniła m.in., iż z uwagi na *„(…) stopień skomplikowania sprawy oraz efektywny czas prowadzenia postępowania, tj. czas, w którym pracownik miał faktyczną możliwość dokonywania analizy gromadzonych w toku sprawy informacji, należy stwierdzić, iż*

przedłużenie postępowania w dniu 28 stycznia 2009 r. nastąpiło w terminie racjonalnym (…) należy podkreślić, że wskazane przez kontrolera uchybienie nie miało żadnego wpływu na wynik postępowania oraz w kontekście toku całego postępowania nie wywołało negatywnych konsekwencji dla interesów przedsiębiorcy w postaci np. ograniczenia prawa do obrony".

Dyrektor Delegatury UOKiK we Wrocławiu Zbigniew Jurczyk w odniesieniu do terminowości prowadzenia postępowania RWR-61-23/08/KK/1 wyjaśnił, iż *„(…) termin określony w art. 104 uokik ma charakter instrukcyjny, stąd mogą zdarzyć się sytuacje, w których priorytet nadaje się innym czynnościom pn. takim, na które terminy ustawowe (wniesienie odpowiedzi na odwołanie, odpowiedzi na apelację) lub z góry wyznaczone (wyjazdy do Sądu w Warszawie, udział w kontrolach)."*

(dowód: akta kontroli str. 1062-1133)

3.3. Prawidłowość prowadzenia przez Prezesa UOKiK Rejestru postanowień wzorców umowy uznanych za niedozwolone

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z art. 479[45] § 2 kpc Prezes UOKiK prowadzi, na podstawie prawomocnych wyroków, Rejestr postanowień wzorców umowy uznanych za niedozwolone zgodnie ze wzorem określonym w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2000 r. w sprawie wzoru rejestru postanowień wzorców umowy uznanych za niedozwolone[26], tj. zawiera następujące dane: data wydania wyroku i sygnatura akt; nazwa i siedziba sądu, który wydał wyrok; oznaczenie stron oraz informacja o udziale w postępowaniu prokuratora lub organizacji społecznej; postanowienie wzorca umowy uznane za niedozwolone; data wykonania wpisu; uwagi (wszelkie wpisy dodatkowe).

Według stanu na 3 października 2012 r. do Rejestru, prowadzonego w Urzędzie, wpisanych było 3769 pozycji, z czego 1031 pozycji (tj. 27,35%) związanych jest z branżą turystyczną. W okresie objętym kontrolą do Rejestru wpisano 475 pozycji związanych z branżą turystyczną.

(dowód: akta kontroli str. 1134, 1145-1157)

Na stronie internetowej Urzędu opublikowano Rejestr w formie dokumentu pdf, natomiast przeglądanie klauzul ułatwia wyszukiwarka wg jednego z kryteriów: numer postanowienia, tekst postanowienia, powód, pozwany, sygnatura akt, data wydania wyroku, branża, dowolne słowa w tekście.

W wyniku badania próby 30 klauzul[27] stwierdzono, iż 26 pozycji zostało wpisanych do Rejestru w terminie nieprzekraczającym 6 dni roboczych od daty otrzymania przez UOKiK odpisu wyroku o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone.

(dowód: akta kontroli str. 1145-1163, 1170)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Do Rejestru wpisano 2 klauzule w 4 różnych pozycjach: w poz. 1550 i 2706 *„Organizator nie odpowiada za: (...) szkody poniesione przez Uczestników wskutek udziału w grach sportowych i innych imprezach organizowanych w trakcie pobytu, w których Uczestnicy wzięli udział z własnej woli."* oraz poz. 1551 i 2707 *„Związane z umową roszczenia przedawniają się po upływie 1 roku od przewidzianego w umowie terminu zakończenia wyjazdu. (...) Roszczenia o naprawieniu szkody na ciele oraz roszczenie z tytułu śmierci przedawniają się po trzech latach."* W dniu 3

[26] Dz. U. Nr 62, poz. 723.

[27] pozycje: 1834, 1888, 1894, 1964, 2006, 2106, 2156, 2157, 2158, 2264, 2294, 2372, 2373, 2384, 2385, 2426, 2543, 2562, 2590, 2655, 2693, 2706, 2707, 2725, 2741, 2819, 2820, 2826, 3297, 3652.

lutego 2009 r., po otrzymaniu wyroku o sygnaturze XVII AmC 61/08, wpisano ww. klauzule do Rejestru pod pozycjami 1550 i 1551. W dniu 22 listopada 2011 r. Urząd otrzymał ww. wyrok od Komornika Sądowego przy Sądzie Rejonowym Warszawa-Praga Południe i wpisano ww. klauzule pod pozycjami 2706 i 2707.

(dowód: akta kontroli str. 1171-1221)

Z analizy 30 wybranych pozycji Rejestru wynika, że 4 z nich zostały wpisane do niego po upływie ponad 10 dni roboczych od daty otrzymania przez UOKiK odpisu wyroku o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone:

1) poz. 2264 - wyrok z 5 stycznia 2011 r., sygn. akt XVII AmC 3175/10, wpłynął do UOKiK w dniu 23 marca 2011 r., klauzula wpisana do Rejestru w dniu 11 kwietnia 2011 r., tj. po upływie 13 dni roboczych,
2) poz. 2562 - wyrok z 29 lipca 2010 r., sygn. akt XVII AmC 1142/09, wpłynął do UOKiK w dniu 6 września 2011 r., klauzula wpisana do Rejestru w dniu 21 września 2011 r., tj. po upływie 11 dni roboczych,
3) poz. 2590 - wyrok z 15 lipca 2011 r., sygn. akt XVII AmC 2197/10, wpłynął do UOKiK w dniu 9 września 2011 r., klauzula wpisana do Rejestru w dniu 3 października 2011 r., tj. po upływie 16 dni roboczych,
4) poz. 3297 - wyrok z 13 kwietnia 2012 r., sygn. akt XVII AmC 3140/10, wpłynął do UOKiK w dniu 1 czerwca 2012 r., klauzula wpisana do Rejestru w dniu 3 lipca 2012 r., tj. po upływie 21 dni roboczych.

Jak wynika z Regulaminu organizacyjnego prowadzenie Rejestru nie zostało powierzone żadnemu z departamentów Urzędu. Wiceprezes Jarosław Król wyjaśnił, iż za dokonanie wpisu niedozwolonych postanowień do Rejestru odpowiedzialny jest Departament Polityki Konsumenckiej (DDK). W urzędzie nie zostały opisane wytyczne związane z dokonywaniem wpisu lub zmian do Rejestru oraz nie zostały określone ramy czasowe w jakich czynności te powinny zostać wykonane. Z wyjaśnień Wiceprezesa Jarosława Króla wynika, że *„W 2007 r. w DDK został opracowany sposób prowadzenia Rejestru, w wyniku którego Rejestr jest prowadzony w formie elektronicznej oraz drukowany z poświadczeniem przez kierownika komórki organizacyjnej (druk dokonywany jest w odstępach miesięcznych z elektronicznie prowadzonego Rejestru)”.*

Z wyjaśnień Wiceprezesa Jarosława Króla wynika, iż nie uznaje on dokonania wpisu po 11-21 dniach (roboczych) za opóźnionego. Wiceprezes nadmienił, iż *„DDK otrzymuje wyroki o uznanie postanowień wzorców umowy za niedozwolone w formie zbiorczej – najczęściej kilkanaście do kilkudziesięciu wyroków jednocześnie (…) Wszystkie wpisane postanowienia wymagają starannego sprawdzenia pod kątem merytorycznym i błędów literowych, co wiąże się z dwukrotnym sczytaniem wszystkich wpisanych postanowień”*.

(dowód: akta kontroli str. 1145-1221)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność w badanym obszarze.

4. Gromadzenie i upowszechnianie orzecznictwa w sprawach zakresu ochrony konkurencji i konsumentów

Opis stanu faktycznego

Do zakresu działania Urzędu, na podstawie art. 31 pkt 15 uokik, należy gromadzenie i upowszechnianie decyzji Prezesa UOKiK na stronie internetowej Urzędu.

Zgodnie z § 28 ust. 11 regulaminu organizacyjnego za zarządzanie informacjami umieszczonymi na stronie Biuletynu Informacji Publicznej (BIP) odpowiada Departament Współpracy z Zagranicą i Komunikacji Społecznej (DZK). Kwestie związane z publikacją decyzji i orzeczeń reguluje zarządzenie Nr 14/2011 Prezesa UOKiK z dnia 30 sierpnia 2011 r. w sprawie publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz orzeczeń sądów wydanych w wyniku odwołań od decyzji Prezesa UOKiK[28]. Publikacji w BIP podlegają wszystkie decyzje prezesa UOKiK z wyjątkiem decyzji w sprawie dostępu do informacji publicznej oraz wszystkie sentencje orzeczeń sądów, kończących postępowanie, wydanych w wyniku zaskarżenia decyzji Prezesa UOKiK. Za udostępnianie w BIP ww. treści odpowiada DZK. Kierujący komórkami organizacyjnymi UOKiK przekazują do DZK: elektroniczne wersje decyzji, niezawierające tajemnicy przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji – w terminie 3 dni roboczych od uzyskania potwierdzenia o skutecznym potwierdzeniu stronom; informację o fakcie złożenia przez przedsiębiorcę odwołania od wydanej decyzji – w terminie 3 dni roboczych od daty jego wpływu do komórki organizacyjnej; elektroniczną wersję orzeczeń – w terminie 3 dni roboczych od ich wpływu do tej komórki organizacyjnej. Decyzje i orzeczenia sądowe DZK zamieszcza w bazie niezwłocznie po ich otrzymaniu.

(dowód: akta kontroli str. 6-60, 1164-1169)

Przeglądanie na stronie internetowej Urzędu decyzji w bazie ułatwia wyszukiwanie według kryterów: numer decyzji, nazwa przedsiębiorcy, rodzaj naruszenia, sygnatura postępowania, region w jakim przedsiębiorca został zarejestrowany, informacja czy kara pieniężna została nałożona, informacja czy przedsiębiorca złożył odwołanie, data wydania decyzji, dowolne słowo w tekście. Wyszukiwarka pozwala również na przeglądanie decyzji wg branż na podstawie klasyfikacji PKD.

Decyzje oraz ewentualne dalsze orzecznictwo są załączane do informacji w całości w formie plików do pobrania.

(dowód: akta kontroli str. 679-680)

Zgodnie z art. 32 ust. 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w Dziennikach Urzędowych UOKiK publikowane były m. in. wykazy decyzji w sprawach antymonopolowych oraz w sprawach naruszenia zbiorowych interesów konsumentów, wykazy wyroków Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Sąd Okręgowy w Warszawie), wykazy wyroków Sądu Apelacyjnego, tj.:

1) w Dzienniku Urzędowym UOKiK Nr 1 z dnia 31 marca 2010 r. wykaz decyzji wydanych w miesiącach: październik, listopad, grudzień 2009 r., wykaz wyroków Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz wyroków Sądu Apelacyjnego doręczonych w miesiącach: październik, listopad, grudzień 2009 r.,
2) w Dzienniku Urzędowym UOKiK Nr 2 z dnia 30 czerwca 2010 r. wykaz decyzji wydanych w miesiącach: styczeń, luty, marzec 2010 r., wykaz wyroków Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz wyroków Sądu Apelacyjnego doręczonych w miesiącach: styczeń, luty, marzec 2010 r.,
3) w Dzienniku Urzędowym UOKiK Nr 3 z dnia 30 września 2010 r.; wykaz decyzji wydanych w miesiącach: kwiecień, maj, czerwiec 2010 r., wykaz wyroków Sądu

[28] Zarządzenie zmieniło zarządzenie nr 26.2008 Prezesa UOKiK z dnia 8 grudnia 2008 r. w sprawie udostępniania w BIP decyzji Prezesa UOKiK.

Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Sądu Apelacyjnego doręczonych w miesiącach: kwiecień, maj, czerwiec 2010 r.,

4) w Dzienniku Urzędowym UOKiK Nr 1 z dnia 15 kwietnia 2011 r.; wykaz decyzji wydanych w miesiącach: lipiec - grudzień 2010 r., wykaz wyroków Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Sądu Apelacyjnego doręczonych w miesiącach: lipiec - grudzień 2010 r.

Wykaz decyzji wydanych w 2010 r., publikowany w Dziennikach Urzędowych UOKiK, jest zgodny z wykazem decyzji w bazie udostępnionej na stronie internetowej Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 1134)

W Dziennikach Urzędowych UOKiK nie opublikowano wykazów decyzji i wyroków dotyczących lat 2011-2012 (do 30 sierpnia 2012 r.). W okresie po 15 kwietnia 2011 r. do 31 sierpnia 2012 r. opublikowano jeden dziennik – Dziennik Urzędowy UOKiK Nr 1 z dnia 1 sierpnia 2012 r., którego treść stanowiły wyjaśnienia Prezesa UOKiK dotyczące oceny przez Prezesa UOKiK zgłaszanych koncentracji a także wyjaśnienia w sprawie wydawania decyzji zobowiązującej w sprawie praktyk ograniczających konkurencję oraz praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

(dowód: akta kontroli str. 1134)

Zgodnie z § 20 ust. 10 regulaminu organizacyjnego Departament Prawny (DPR) odpowiada za redagowanie Dziennika Urzędowego UOKiK. Dyrektor DPR Dorota Podsiedzik-Malec poinformowała, iż: *„Z chwilą, gdy każdy zainteresowany otrzymał możliwość wglądu w rozstrzygnięcia Prezesa UOKiK za pomocą bazy decyzji na stronach internetowych, ich publikowanie w wersji papierowej stało się bezcelowe. Za takim rozwiązaniem przemawiały też względy ekonomiczne. (…) wspomniana baza danych decyzji wydanych przez Prezesa UOKiK zawiera nie tylko treść poszczególnych decyzji, ale także pełną informację o wniesionym w sprawie odwołaniu i zapadłych wyrokach sądowych."*

(dowód: akta kontroli str. 6-60, 1135-1138)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

5. Sprawowanie kontroli przestrzegania przez przedsiębiorców przepisów ustawy

Opis stanu faktycznego

Prezes Urzędu, w związku z art. 31 uokik, sprawuje kontrolę nad przestrzeganiem przez przedsiębiorców ustawy, a także występuje do przedsiębiorców w sprawach ochrony praw i interesów konsumentów. Na podstawie ww. przepisu Prezes UOKiK prowadzi ogólnopolskie kontrole działalności przedsiębiorców z wybranych branż.

Na podstawie art 48 uokik poszczególne Delegatury Urzędu prowadzą postępowania wyjaśniające mające na celu wstępne ustalenie, czy miało miejsce naruszenie chronionych prawem interesów konsumentów uzasadniające podjęcie działań, o jakich mowa we właściwych ustawach oraz, czy nastąpiło naruszenie uzasadniające wszczęcie postępowania w sprawie zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

W zależności od rodzaju naruszenia kolejne działania mogą być podejmowane w trybie administracyjnym, w ramach postępowań wszczynanych z urzędu na podstawie art. 49 uokik, albo w drodze postępowania sądowego inicjowanego powództwem wytaczanym na podstawie art. 479^{36} i następnych kpc.

W przeprowadzonej przez UOKiK w 2011 r. kontroli działalności 87 organizatorów turystyki ustalono następujące nieprawidłowości w zakresie wymaganej treści umów:

1) w dwóch przypadkach ustalono, że skontrolowani przedsiębiorcy nie zamieszczają w zawieranych przez siebie umowach wszystkich wymaganych danych, które ułatwiają ich identyfikację. Braki dotyczyły informacji na temat numeru wpisu organizatora do rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych prowadzonego przez właściwego miejscowo marszałka województwa, co może zostać znane za niezgodne z art. 14 ust. 2 pkt. 1 ustawy o usługach turystycznych. Za niezgodne z tym samym przepisem może zostać uznane także pominięcie w umowie imienia i nazwiska osoby, która w imieniu przedsiębiorcy daną umowę podpisała;
2) nie we wszystkich przypadkach, niezgodnie z art. 14 ust. 2 pkt. 4 lit. a i b ustawy o usługach turystycznych, określano precyzyjnie środek transportu przewidziany do realizacji usługi oraz kategorię obiektu hotelarskiego;
3) w jednym przypadku w umowach nie przywołano ustalonych warunków odnośnie wyżywienia w trakcie imprezy, co może świadczyć o naruszeniu art. 14 ust. 2 pkt. 4 lit. c ustawy o usługach turystycznych;
4) w trzech przypadkach w skontrolowanych umowach pominięto informacje na temat ubezpieczyciela, z którym organizator zawarł umowę ubezpieczenia na rzecz turystów, co jest sprzeczne z art. 14 ust. 2 pkt. 7 ustawy o usługach turystycznych;
5) nie we wszystkich przypadkach respektowano wynikający z art. 14 ust. 2 pkt. 7a oraz 7b ustawy o usługach turystycznych wymóg zawierania w umowach o świadczenie usług w ramach imprez turystycznych precyzyjnych informacji o terminach, w jakich umowa może zostać rozwiązana z powodu niezgłoszenia się wystarczającej liczby chętnych oraz z jakim wyprzedzeniem należy organizatorowi zgłosić chęć zmiany uczestnika imprezy;
6) w dwóch przypadkach w umowach nie podawano informacji na temat terminu, w jakim możliwe jest wniesienie reklamacji oraz w dwóch przypadkach nie określano sposobu jej wniesienia, co może w praktyce utrudniać, a nawet uniemożliwiać realizację uprawnień reklamacyjnych. Naruszenia takie kwalifikuje się, jako niezgodne z art. 14 ust. 2 pkt. 8 ustawy o usługach turystycznych.

Ponadto, w przeprowadzonej w 2011 r. kontroli ustalono, że 55 organizatorów turystyki zawierając umowy w konsumentami stosuje klauzule, które mogą zawierać unormowania niekorzystne dla konsumentów. Postanowienia takie mogą być uznawane albo za sprzeczne z ustawą o usługach turystycznych albo mogą stanowić niedozwolone postanowienia umowne w rozumieniu przepisów art. 385^1 i 385^3 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny[29] (zwany dalej k.c.), a także takie, które już zostały wpisane do Rejestru postanowień wzorców umowy uznanych za niedozwolone. Kontrola wykazała klauzule stosowane przez organizatorów turystyki:

1) 23 przedsiębiorców, czyli ponad 26%, stosuje klauzule, w których nieprawidłowo określono zakres odpowiedzialności biur podróży względem uczestników imprez, tj. niezgodny z art. 11a ust. 1-2 i art. 11b ust. 1-3 ustawy o usługach turystycznych;
2) postanowienia zawierające regulacje na wypadek wystąpienia okoliczności szczególnych;

[29] Dz. U. z 1964 r. Nr. 16, poz. 93, ze zm.

3) postanowienia uprawniające do zmiany warunków umowy o świadczenie usług turystycznych innych niż cena niezgodne z art 14 ust. 5 i 7 ustawy o usługach turystycznych;

4) postanowienia uprawniające do zmiany warunków umowy o świadczenie usług turystycznych w zakresie dotyczącym ceny niezgodne z art 17 ust. 1 i 2 ustawy o usługach turystycznych;

5) postanowienia uprawniające do zmiany świadczeń w trakcie imprezy turystycznej niezgodne z art 16a ust. 1 ustawy o usługach turystycznych oraz art. 385^1 § 1 k.c. i art. 385^3 pkt 10 k.c.;

6) postanowienia wyłączające obowiązek zwrotu konsumentowi części ceny stanowiącej ekwiwalent za niewykorzystane świadczenie niezgodne z art 16a ust. 1 ustawy o usługach turystycznych oraz art. 385^3 pkt 12 i 13 k.c.;

7) w dziewięciu przypadkach przedsiębiorcy stosowali postanowienia nakładające na konsumentów odstępujących od umowy obowiązek zapłaty rażąco wygórowanych świadczeń pieniężnych oraz uprawniające przedsiębiorców do dokonywania potrąceń niezgodnie z art. 395 § 2 k.c. oraz art. 385^3 pkt 16 i 17 k.c.;

8) postanowienia przewidujące prawo przedsiębiorcy do zatrzymania zaliczki niezgodnie z art. 385^3 pkt 12 k.c.;

9) klauzule uprawniające do pobierania od konsumentów nieuzasadnionych opłat niezgodnie z art. 385^1 § 1 k.c.;

10) postanowienia regulujące tryb reklamacyjny niezgodnie z art. 16b ust. 1, 3-5 ustawy o usługach turystycznych oraz art. 385^3 pkt 2 i 21 k.c. W 14 przypadkach przedsiębiorcy stosowali postanowienia określające zbyt krótki termin wniesienia reklamacji;

11) postanowienia określające właściwość sądu niezgodnie z art. 385^1 § 1 k.c. oraz art. 385^3 pkt 23 k.c.;

12) klauzule określające konsekwencje ponoszone przez konsumentów, którzy w trakcie imprezy spowodowali powstanie szkody niezgodnie z art. 385^1 § 1 k.c.;

13) klauzule uprawniające organizatorów turystyki do rozwiązania umowy z uczestnikiem imprezy w jej trakcie niezgodnie z art. 385^1 § 1 k.c. oraz art. 385^3 pkt 9 k.c.;

14) klauzule uprawniające organizatorów turystyki do wykorzystywania danych osobowych konsumentów dla celów innych niż związane z wykonaniem umowy;

15) postanowienia uprawniające organizatorów do wykorzystywania wizerunku konsumentów bez ich wyraźnej zgody.

(dowód: akta kontroli str. 638-411)

Postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów wszczynane są wyłącznie z urzędu. Jednak do UOKiK można zgłosić na piśmie zawiadomienie, które może stanowić podstawę do interwencji. W 2010 r. do Urzędu wpłynęło 416 takich zawiadomień, a w 2011 r. - 543 zawiadomień. Informacje zawarte w zawiadomieniach przyczyniły się do wszczęcia 152 postępowań wyjaśniających w 2010 r. i 237 postępowań wyjaśniających w 2011 r. oraz postępowań w sprawie naruszenia zbiorowych interesów konsumentów – 43 w 2010 r. i 99 w 2011 r. W zakresie świadczenia usług turystycznych w okresie objętym

kontrolą wpłynęły 54 zawiadomienia (tj. 18 w 2010 r., 20 w 2011 r. i 16 w 2012 r.), na podstawie których wszczęto 22 postępowania wyjaśniające (tj. 7 w 2010 r., 7 w 2011 r. i 8 w 2012 r.) oraz 6 postępowań w sprawie naruszenia zbiorowych interesów konsumentów (tj. 3 w 2010 r., 2 w 2011 r. i 1 w 2012 r.).

W latach 2010-2012 (III kwartały 2012 r.) prowadzono 994 postępowań w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów (tj. 272 w 2010 r., 372 w 2011 r. i 350 w 2012 r.), z czego 105 postępowań w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów w zakresie świadczenia usług turystycznych (tj. 23 w 2010 r., 72 w 2011 r. i 10 w 2012 r.).

W latach 2010-2012 (III kwartały 2012 r.) wydano 743 decyzji Prezesa UOKiK w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów (tj. 221 w 2010 r., 294 w 2011 r. oraz 228 w 2012 r.), z czego 64 decyzje w zakresie świadczenia usług turystycznych (tj. 8 decyzji w 2010 r., 53 decyzje w 2011 r. oraz 3 decyzje w 2012 r.) oraz 4 inne decyzje w zakresie świadczenia usług turystycznych (tj. 3 w 2010 r. i 1 w 2011 r.).

W 2010 r. umorzono 6 postępowań w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, a w 2011 r. umorzono 7 postępowań – z czego 5 postępowań w zakresie świadczenia usług turystycznych.

(dowód: akta kontroli str. 61-82, 269-367, 423-435)

W latach 2010-2012 (pierwsze III kwartały 2012 r.) wydano ogółem 170 orzeczeń w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów (tj. 62 w 2010 r., 63 w 2011 r. i 45 w 2012 r.), w tym:

1) 109 wydanych przez SOKiK (tj. 40 w 2010 r., 43 w 2011 r. i 26 w 2012 r.),

2) 57 wydanych przez Sąd Apelacyjny (tj. 21 w 2010 r., 17 w 2011 r. i 19 w 2012 r.),

3) 4 wydane przez Sąd Najwyższy (tj. 1 w 2010 r. i 3 w 2011 r.).

W latach 2010-2012 (pierwsze III kwartały 2012 r.) wydano ogółem 28 orzeczeń w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów w zakresie świadczenia usług turystycznych (tj. 14 w 2010 r., 10 w 2011 r. i 4 w 2012 r.), w tym:

1) 20 wydanych przez SOKiK (tj. 11 w 2010 r., 7 w 2011 r. i 2 w 2012 r.),

2) 8 wydanych przez Sąd Apelacyjny (tj. 3 w 2010 r., 3 w 2011 r. i 2 w 2012 r.).

Sentencje wyroków wydanych przez SOKiK w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów w latach 2010-2012 (pierwsze III kwartały 2012 r.) były następujące:

1) uchylono 5 decyzji Prezesa UOKiK (tj. 1 w 2010 r., 2 w 2011 r. i 2 w 2012 r.),

2) zmieniono 19 decyzji Prezesa UOKiK (tj. 4 w 2010 r., 8 w 2011 r. i 7 w 2012 r.),

3) oddalono 85 odwołań (tj. 35 w 2010 r., 33 w 2011 r. i 17 w 2012 r.).

Sentencje wyroków wydanych przez SOKiK w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów w zakresie świadczenia usług turystycznych w latach 2010-2012 (pierwsze III kwartały 2012 r.) były następujące:

1) zmieniono 2 decyzje Prezesa UOKiK (tj. 1 w 2011 r. i 1 w 2012 r.),

2) oddalono 18 odwołań (tj. 11 w 2010 r., 6 w 2011 r. i 1 w 2012 r.).

(dowód: akta kontroli str. 61-82)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[30], wnosi o:

1) Podjęcie działań mających na celu zapewnienie terminowego prowadzenia postępowań w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.
2) Rozważenie przedkładania Radzie Ministrów cząstkowych sprawozdań z realizacji rządowych programów polityki konsumenckiej.
3) Wdrożenie procedur zapewniających niezwłoczne zamieszczanie właściwych danych w Rejestrze postanowień wzorców umowy uznanych za niedozwolone prowadzonym przez Prezesa UOKiK niezwłocznie po otrzymaniu odpisu wyroku sądu.
4) Rozważenie prowadzenia ogólnopolskiego badania organizatorów turystyki w krótszych odstępach czasu.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia lutego 2013 r.

[30] Dz. U. z 2012 r., poz.82