Sekretariat Rady Konsultacyjnej ds. Ochrony Konsumentów

Departament Nadzoru Właścicielskiego i Gospodarki

Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego

# Protokół z XXIV posiedzenia Rady Konsultacyjnej

# ds. Ochrony Konsumentów z dnia 24 czerwca 2020 r.

W posiedzeniu wzięli udział członkowie Rady Konsultacyjnej ds. Ochrony Konsumentów (Rady) oraz zaproszeni goście: **Pan Marek Niechciał** – Członek Zarządu Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego, **Pan Rafał Marek** – Wiceprezes Zarządu Krakowskiej Izby Turystyki, **Pan dr Jerzy Raciborski** – Prodziekan Wydziału Turystyki i Rekreacji, Kierownik Zakładu Prawa i Organizacji Turystyki na Akademii Wychowania Fizycznego w Krakowie, **Pan dr Piotr Cybula** – z Instytutu Przedsiębiorczości i Zarządzania, Wydział Turystyki i Rekreacji Akademii Wychowania Fizycznego w Krakowie, **Pan Piotr Pokrzywa** – Kierownik Oddziału Higieny Żywności, Żywienia w Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Krakowie oraz **Pan Maciej Czapliński** – Radca Prezesa Urzędu Ochrony konkurencji i Konsumentów, Departament Analiz Konsumenckich.

Obrady miały miejsce 24 czerwca 2020 roku, w godzinach 10.00-12.20, w formie wideokonferencji.

## Otwarcie posiedzenia, przyjęcie porządku obrad

**Posiedzenie otworzył Pan Tomasz Urynowicz** – Przewodniczący Rady, Wicemarszałek Województwa Małopolskiego, który przywitał zaproszonych gości, podziękował im za przybycie oraz przedstawił członkom rady założenia trzech pakietów pomocowych realizowanych w ramach I etapu Małopolskiej Tarczy Antykryzysowej (MTA), tj. pakietu płynności finansowej, pakietu przedsiębiorczości oraz pakietu medycznego. Na walkę z COVID-19 i jego skutkami województwo małopolskie zaangażowało już około 1 mld zł, w tym 111 mln zł na pakiet płynności finansowej (wsparcie w formie pożyczki płynnościowej), 320,5 mln zł – na pakiet przedsiębiorczości (w tym na tzw. bon rekompensacyjny dla mikro, małych i średnich przedsiębiorstw, które ucierpiały na skutek pandemii) oraz 190 mln zł na pakiet medyczny (przeznaczony głownie na zakup sprzętu medycznego, wyposażenie i środki ochrony indywidualnej). Częścią MTA jest również pakiet społeczny, edukacyjny oraz pakiet rozwoju. Następnie Pan Marszałek przekazał głos **Panu Jerzemu Gramatyce** – Wiceprzewodniczącemu Rady, Miejskiemu Rzecznikowi Konsumentów w Krakowie, który również w swoim imieniu powitał członków Rady oraz przybyłych gości i przedstawił projekt porządku obrad, który został przyjęty przez uczestników bez uwag.

Wiceprzewodniczący przybliżył zebranym **temat** posiedzenia tj. **wpływ wirusa SARS-CoV-2 na sytuację konsumentów związaną z odstąpieniem od umów o świadczenie usług turystycznych i imprez pokrewnych[[1]](#footnote-1) oraz możliwości dochodzenia roszczeń po upływie terminu zwrotu należności za opłacone usługi turystyczne, a także organizacja wypoczynku w sezonie 2020 pod kątem obowiązków przedsiębiorców w związku z COVID-19** i poprosił o wypowiedzi zaproszonych gości.

## Wystąpienia i dyskusja dotycząca tematu posiedzenia

Pierwszym prelegentem był **Pan dr Jerzy Raciborski** (Prodziekan Wydziału Turystyki i Rekreacji, Kierownik Zakładu Prawa i Organizacji Turystyki na Akademii Wychowania Fizycznego w Krakowie), który przedstawił jak pandemia COVID-19 zmieniła system usług turystycznych i system ich zabezpieczeń finansowych. Wskazał na zwiększoną odpowiedzialność organizatorów wypoczynku i wzrost liczby incydentów naruszeń praw konsumentów. Wśród tych naruszeń wskazał np. na problem z prawidłowym informowaniem konsumentów o zawieranych przez nich umowach o świadczenie usług turystycznych oraz o możliwościach wycofania się lub rezygnacji z tych umów. Przed wybuchem pandemii koronawirusa – tego typu naruszenia były incydentalne, obecnie już takie nie są.

Następniegłos zabrał **Pan dr Piotr Cybula** (Wydział Turystyki i Rekreacji, Zakład Prawa, Akademia Wychowania Fizycznego w Krakowie), który zwrócił uwagę, że przygotowując Dyrektywę[[2]](#footnote-2) nikt chyba nie przewidział wystąpienia takiej sytuacji, jaką mamy obecnie z Covid-19. Wskazał na brak możliwości – przed wybuchem pandemii – ubezpieczenia się organizatorów wypoczynku od tego typu ryzyka.

W dalszej kolejności głos zabrał **Pan Piotr Pokrzywa** (Kierownik Oddziału Higieny Żywności i Żywienia w Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Krakowie), który również odniósł się do tematu z punktu widzenia reprezentowanej instytucji.

**Pan Marek Niechciał** (Członek Zarządu Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego) w swoim wystąpieniu nakreślił obraz sytuacji z punktu widzenia konsumentów i ochrony ich praw. Najważniejszym celem działania Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego (UFG) jest ochrona konsumenta. Potwierdził, że specustawa[[3]](#footnote-3) zezwala na zamianę świadczenia o usługę turystyczną, które nie doszło do skutku - na voucher. Następnie przedstawił sytuację finansową Turystycznego Funduszu Gwarancyjnego (TFG), w którym:

* na dzień dzisiejszy suma zgromadzonych gwarancji wynosi około 400 mln EUR, a zobowiązania biur podróży wobec klientów są zdecydowanie niższe;
* w kwietniu br. odnotowano widoczne załamanie składek przekazywanych do TFG, a w maju 2020 roku aktywność branży była na poziomie 20% analogicznego okresu roku poprzedniego;
* prognozuje się, że wraz z uruchomieniem lotów czarterowych z pełnym obłożeniem pasażerskim – sprzedaż imprez turystycznych a więc i wpływ składek do TFG powinien się zwiększyć;
* wysokość środków zgromadzonych w puli I filara TFG to około 2,0 mld złotych, a zobowiązania Funduszu szacowane są na ok. 1,5 mld zł;
* przed powstaniem TFG, tj. w latach 2012-2013 upadło w sumie 13 biur podróży, a w zeszłym roku 10 biur, z których tylko 2-3 firmy musiały zaspokajać roszczenia klientów z poziomu TFG, reszta była wypłacona na poziomie I filaru (w tym np. Neckerman, gdzie do zaspokojenia roszczeń klientów wystarczyły środki z gwarancji pierwszofilarowych).

Na zakończenie wypowiedzi Pan Prezes wskazał na ciekawe zjawisko, a mianowicie mniej więcej raz na 20 lat występuje nadzwyczajne, nieprzewidywalne zdarzenie, które wpływa na całą branżę turystyczną. Obecnie mamy pandemię wirusa, poprzednio takim czynnikiem był atak terrorystyczny z 11 września 2001 roku, a jeszcze wcześniej ogłoszenie w Polsce stanu wojennego (13 grudnia 1981).

**Pan Jerzy Gramatyka** zauważył, że obecnie największą trudność stanowi oszacowanie skali istniejących w branży problemów, a napływające sygnały dotyczące możliwości funkcjonowania i przetrwania branży turystycznej są bardzo niepokojące. Ogląd sytuacji utrudniają także lawinowo pojawiające się wnioski od konsumentów o udzielenie pomocy prawnej w zakresie egzekwowania zobowiązań, które powstały przed rozpoczęciem sezonu turystycznego (tzw. first minute), a także ogromne obawy o to jak będzie funkcjonować branża turystyczna po wygaśnięciu zapisów specustawy, tj. po zakończeniu bieżącego sezonu turystycznego, kiedy nastąpi kumulacja zobowiązań powstałych przed rozpoczęciem sezonu i tych powstałych po jego zakończeniu.

**Pan dr. Piotra Cybula** i **Pan Marek Niechciał** podjęli dyskusję na temat możliwości pobierania   
i rozliczania składek na TFG w przypadku usług turystycznych, które nie są imprezami turystycznymi. Część biur podróży oferuje klientom np. „sprzedaż” pojedynczej usługi polegającej tylko na przelocie czarterowym za którą pobiera składki na fundusz. Jednak - zdaniem Pana dr. Cybuli - jest to działanie bezpodstawne, mimo iż organizator takiego czarteru twierdzi, że w tym przypadku mamy do czynienia z imprezą turystyczną, bowiem oprócz usługi przewozu organizator oferuje jednocześnie np. możliwość zgłoszenia na lotnisku reklamacji przedstawicielowi organizatora, co rzekomo tworzy dwie usługi turystyczne w rozumieniu ustawy. Przyjmując taki tok rozumowania należałoby analogicznie zgodzić się, że organizatorem turystyki jest np. PKP (z którym zawieramy umowę przewozu) i w przypadku niezadowolenia z wykonanej usługi – klient może zgłosić reklamację na dworcu. Problem dotyczy jak się wydaje setek tysięcy osób od których pobrano takie składki, a więc nie jest marginalny, mimo że pojedyncza składka na TFG nie jest wysoka. Nad tą sporną kwestią powinien pochylić się Minister Rozwoju, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Turystyczny Fundusz Gwarancyjny odpowiedzieć na pytanie, czy konsumenci którzy płacili takie składki powinni otrzymać ich zwrot. Czy systemowo nie powinien zostać nałożony obowiązek zwrotu tych składek.

**Pan Marek Niechciał** poinformował, że w przypadku kiedy UFG otrzymał informację, że wpływają od biur podróży składki, za usługi za które nie powinny być odprowadzane, to biura podróży były o tym informowane, a składki księgowano na oddzielnych kontach (na poczet przyszłych zasadnych składek). UFG informował organizatorów turystyki, aby składek od sprzedaży tylko usługi przelotu nie pobierać. Niestety problem ciągle istnieje, a kwestia jego systemowego rozwiązania powinna być skierowana do UOKiK. W ocenie UFG kwoty wpływające z tytułu pobierania tych składek nie są znaczące, dlatego systemowe organizowanie zwrotów jest nieoptymalne z punktu widzenia całości systemu. Obecnie (w dobie pandemii) ważniejszym problemem z punktu widzenia UFG jest brak składek za imprezy krajowe i do krajów ościennych, które na dzień dzisiejszy wynoszą 0 zł, a przecież biura podróży nastawione na wyjazdy krajowe również mogą mieć kłopoty finansowe z powodu epidemii. Dlatego tu także należy wprowadzić składkę ubezpieczeniową. Dla UFG ten wniosek - jako priorytetowy - jest obecnie zgłaszany Ministerstwu Rozwoju.

**Pan Piotr Cybula** zgodził się, że z punktu widzenia pojedynczego konsumenta pobierane składki są w wysokości kilkunastu złotych, ale z punktu widzenia przedsiębiorcy, który „sprzedaje” kilka tysięcy tego rodzaju usług (czarterowych), są to już znaczące kwoty. I powstaje problem systemowy, który powinien zostać rozwiązany.

Następnie głos zabrał **Pan Krzysztof Podgórski** (Miejski Rzecznik Konsumentów w Tarnowie)który podjął kolejną kwestię wymagającą wyjaśnienia, a mianowicie sprzedaż biletów lotniczych przez organizatorów, nie posiadających stosownej koncesji. Klienci są wprowadzani w błąd, co do charakteru zawieranej umowy, tj. nie wiedzą czy zawierają umowę z przewoźnikiem lotniczym czy z organizatorem turystyki.

**Pan Marek Niechciał** odpowiedział, że z punktu widzenia UFG poważniejszym problemem jest ewentualne bankructwo linii lotniczej obsługującej loty czarterowe, gdyż obecnie nie ma utworzonego lotniczego funduszu gwarancyjnego.

**Pan dr Piotr Cybula** przedstawił sugestie na temat działalności UOKiK w kontekście rynku turystycznego. Jeszcze 10-15 lat temu Urząd wysyłał jednoznaczne rekomendacje do biur podróży, ale od kilku lat można odnieść wrażenie, że Urząd postępuje bardzo zachowawczo, co prowadzi do tego, że problemy istniejące na rynku usług tej branży - nie są dobrze rozwiązywane. Tu przykładem może być sprawa zmian godzin lotów.

**Pan Marek Niechciał** poinformował, że ten problem był już rozpatrywany przez UOKiK (za kadencji Pani Wiceprezes Doroty Karczewskiej[[4]](#footnote-4)). Biura podróży w momencie rozpoczęcia sprzedaży usług turystycznych i lotów - we wrześniu, czy październiku poprzedniego roku, nie wiedzą o której godzinie będą realizowane loty na poszczególne kierunki, gdyż rozkład lotów układany jest w późniejszych terminach. Dodatkowo odpierając zarzut Pana dr. Cybuli o nieefektywność pracy Urzędu, wskazał na kwestie przeciążenia UOKiK ilością wniosków i tematów do rozpatrzenia, dodatkowo dochodzą braki kadrowe oraz wzrost świadomości konsumentów w ostatnich latach. To ostatnie wpływa na wzrost ilości spraw wpływających do Urzędu. Jest to kwestia wydolności całego systemu ochrony konsumentów w Polsce.

**Jerzy Gramatyka** – podsumowując tą część dyskusji wskazał tematy wpływające aktualnie do rzeczników praw konsumentów mianowicie:

* wnioski dotyczące przedmiotu świadczenia w postaci samego przelotu (bez usług dodatkowych) i przedsiębiorcy turystyczni uchylający się od odpowiedzialności (powołując się na przepisy specustawy twierdzą, że była to usługa turystyczna);
* bony turystyczne, które w sposób błędny udają vouchery, a voucherami nie są, a prawo do skorzystania z nich opiera się na zasadzie dobrowolności, o czym wielu przedsiębiorców turystycznych nie informuje swoich klientów;
* odpowiedzialność biur podróży jako przewoźnika umownego.

O zabranie głosu w tych tematach Wiceprzewodniczący poprosił Pana Macieja Czaplińskiego.

**Pan Maciej Czapliński** (UOKiK, Dep. Monitorowania Rynku) na wstępie stwierdził, żebranża turystyczna z punktu widzenia UOKiK jest bardzo problematyczna. Urząd otrzymuje bardzo dużo skarg od konsumentów, które od kilkunastu lat są niezmienne (np. zmiany godzin wylotów). Konkurencja na rynku usług turystycznych w Polsce jest duża, co ma odzwierciedlenie w słabej pozycji konsumenta. Biura za wszelką cenę starają się maksymalizować swoje zyski i prawa konsumenta spychane są na margines. Jest to bardzo dobrze widoczne przy rozpatrywaniu reklamacji i uzyskiwaniu odszkodowań, gdzie biura podróży przerzucają odpowiedzialność za nieudany wyjazd na samych konsumentów. Przyjęcie odpowiedzialności wynikającej z Karty Frankfurckiej[[5]](#footnote-5) byłoby ważnym elementem dla polskiego konsumenta. Międzynarodowe biura podróży, które na rynku niemieckim, czy francuskim nie uchylają się od wypłaty odszkodowań – na rynku polskim starają się tej odpowiedzialności uniknąć.

Ponadto warto się zastanawiać czy zaistniała sytuacja z pojawieniem się epidemii nie może być wliczona w ryzyko biznesowe prowadzenia działalności turystycznej. Szczególnie, że w Dyrektywie jest mowa o tym, że działania wojenne, terroryzm, wybuch epidemii poważnej choroby w docelowym miejscu podróży lub katastrofy naturalne - są przesłankami wymagającymi odpowiedzialności biur podróży. UOKiK próbował rozwiązywać problemy z branżą turystyczną podejmując z nią dialog, ale niestety bez rezultatów. Liczba spływających skarg nie zmienia się od dawna, dlatego wypada, aby UOKiK podjął zdecydowane działania administracyjne. Dziś moment jest trudny i nakładanie wysokich kar na podmioty, których pozycja w związku z epidemią i tak jest już niepewna – nie wchodzi w grę, ponieważ nikt nie jest zainteresowany, aby branżę turystyczną pogrążać w kryzysie. Ale jednoznaczne i zdecydowane napiętnowanie nagminnych niewłaściwych praktyk byłoby wskazane.

Odnosząc się do wcześniejszych wypowiedzi przedmówców wskazał, że UOKiK jak do tej pory nie otrzymywał sygnałów o tym, że biura podróży wprowadzają konsumentów w błąd wprowadzając „bony” jako vouchery. Natomiast inne niepokojące praktyki stosowane przez biura podróży, a związane z epidemią o których wspominali przedmówcy – urząd ma już rozpoznane.

**Pan dr Piotr Cybula** – podziękował za ten głos, który potwierdza, że dotychczasowa polityka względem biur podróży opierająca się na dialogu, nie sprawdziła się. Przykładem jest tu nierozwiązany problem zmiany godzin lotów. Pomimo orzeczenia UOKiK, że takie praktyki naruszają zbiorowy interes konsumentów – biura podróży nadal je stosują.

**Pan Maciej Czapliński** – potwierdził słowa Pana Prezesa Niechciała, że pewne kwestie wymagają priorytetyzacji. W ostatnich latach UOKiK bardzo mocno skupiał się na problemach związanych z produktami finansowymi, które w większości przypadków - w ramach dialogu udało się załatwić.

**Pana Jerzy Gramatyka skierował pytanie do Pana Macieja Czaplińskiego** czy UOKiK prowadzi już jakieś postępowania wyjaśniające przeciwko biurom podróży, które próbują bezpodstawnie wyłączyć swoją odpowiedzialność (np. w sytuacji świadczenia tylko usługi przewozu/przelotu bez świadczenia innych usług turystycznych) oraz czy są już postępowania związane ze zgłoszeniami w sprawie wprowadzenia bonu, które jest niekorzystne dla konsumentów nie mających należytego rozeznania i umiejętności rozróżnienia bonu od vouchera, przez co mogą znacząco pogorszyć swoja sytuację kontraktową.

**Pan Maciej Czapliński** odpowiedział, że Urząd jako instytucja do tej pory nie wiedział o problemie związanym z bonem, dlatego poprosił o przekazanie do UOKiK materiału dotyczącego tej kwestii, aby Urząd mógł się z nią zapoznać i do niej odnieść. UOKiK skupił się na mapowaniu problemów dotyczących branży turystycznej, ale na dzień dzisiejszy nie zostały wszczęte żadne postępowania wyjaśniające. W ostatnich miesiącach priorytetem były inne kwestie związane z epidemią jak np. monitorowanie wzrostu cen (produktów żywnościowych).

Głos w dyskusji zabrał **Pan Krzysztof Podgórski**, który wyraził przypuszczenie, że po wakacjach znacząco wzrośnie liczba wszczynanych postępowań. Powinny być one zebrane i przesłane do UOKiK. Dodatkowo - po zakończeniu bieżącego sezonu turystycznego można spodziewać się fali pozwów wytoczonych przez konsumentów przeciwko skarbowi państwa w związku odgórnym zarządzeniem o zamknięciu granic i związanym z tym brakiem możliwości wyjazdu na zagraniczne imprezy. Wyraził opinię, że przywrócenie w branży turystycznej stanu sprzed epidemii będzie wymagało wielu lat, a największą przeszkodą w pełnym restarcie będzie mentalność konsumentów (ich obawa przez zarażeniem się wirusem podczas wyjazdów i imprez turystycznych).

**Pan Jerzy Gramatyka** podsumował drugą część spotkania zgadzając się ze stwierdzeniem Przedmówców, że ranga i skala przedstawionych problemów skutkować będzie tym, że ich rozwiązanie wymagać będzie kilku miesięcy pracy, zwłaszcza kiedy konsumenci będą chcieli dochodzić swych praw na drodze sądowej (w pozwach cywilnych).

Dodatkowym utrudnieniem jest przewidzenie w jakim kierunku nastąpi rozwój epidemii, czy nie będziemy mieć do czynienia z jej drugą falą zachorowań na jesieni.

Pozostaje także kwestia zaleceń i instrukcji dotyczących świadczonych usług cateringowych, żywienia, higieny i ochrony zdrowia. Trzeba mieć tu na uwadze istniejące przepisy w zakresie rozstrzygania sporów sądowych, czy będą właściwe ze względu na miejsce realizowania zobowiązania, czy ze względu na miejsce siedziby przedsiębiorcy.

**Pan dr Piotr Cybula** zwrócił uwagę na problem zwrotu przez organizatorów turystyki składek na ubezpieczenie turystyczne. W przypadku odwołania imprezy przez organizatora – ma on obowiązek zwrócić całość zapłaconej kwoty przez klienta, pojawia się wątpliwość, ale czy ten zwrot powinien obejmować również kwotę wpłaconą na ubezpieczenie. Z jednej strony ubezpieczenie, jest usługą finansową i zgodnie z Dyrektywą nie jest usługą turystyczną. Z drugiej strony mamy też pewne argumenty za objęciem zwrotem również składki na ubezpieczenie

**Krzysztof Podgórski** odpowiedział, że Jego zdaniem powinna być zwracana całość wniesionej przez klienta kwoty tzn. i za usługę turystyczna i za składkę ubezpieczeniową.

Całość posiedzenia podsumował **Pan Jerzy Gramatyka**, który podziękował wszystkim za przybycie i możliwość zorganizowania spotkania w formie wideokonferencji.

Poprosił o zastanowienie się nad tematem kolejnego spotkania Rady, być może po sezonie turystycznym trzeba będzie wrócić do omawianego dziś tematu, w zależności od skali i rangi problemów, które się pojawią.

Poprosił, aby propozycje tematów kolejnego posiedzenia, a także wszelkie pytania, uwagi i sugestie do członków Rady oraz do ekspertów kierować do sekretariatu rady, do Pani Agnieszki Raczkowskiej ([Agnieszka.Raczkowska@umwm.malopolska.pl](mailto:Agnieszka.Raczkowska@umwm.malopolska.pl)).

**Jerzy Gramatyka** **Tomasz Urynowicz**

Wiceprzewodniczący Przewodniczący

Rady Konsultacyjnej ds. Ochrony Konsumentów Rady Konsultacyjnej ds. Ochrony Konsumentów

Protokół sporządził:

Agnieszka Raczkowska

Departament Nadzoru Właścicielskiego i Gospodarki

Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego

1. w świetle przepisów specustawy w sprawie koronawirusa (Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych). [↑](#footnote-ref-1)
2. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2302 w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych [↑](#footnote-ref-2)
3. Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem

   COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Art.15k. (184) ) [↑](#footnote-ref-3)
4. Wiceprezes UOKiK 2014-2019 [↑](#footnote-ref-4)
5. która określa wysokość odszkodowania dla klientów w razie nienależytego wykonania umowy o świadczenie usług turystycznych przez biuro podróży [↑](#footnote-ref-5)