



Polski Związek Organizatorów Turystyki  
Polish Tour Operators Association

Ul. Płochocińska 99 A

03-044 Warszawa

E-mail [pzot@pzot.pl](mailto:pzot@pzot.pl)

Tel. 22 676 8134

[www.pzot.pl](http://www.pzot.pl), [www.lece.pl](http://www.lece.pl)

Sz. Pan Jerzy Kozdroń  
Sekretarz Stanu  
Ministerstwo Sprawiedliwości  
Al. Ujazdowskie 11  
00-950 Warszawa

Warszawa, 26.06.2014 r.

Dot.: DPrC-I-410-11/13/69140611-000633 (projekt nr ZD96) - uwagi do projektu

Szanowny Panie Ministrze,

Zgodnie ze statutem Polskiego Związku Organizatorów Turystyki (**dalej PZOT lub Związek**) celem i zadaniem Związku jest ochrona, obrona praw, dóbr osobistych i reprezentowanie interesów, w tym gospodarczych, organizatorów turystyki i pośredników turystycznych wobec organów władzy i administracji rządowej, organów samorządu terytorialnego, gospodarczego, zawodowego, związków zawodowych lub innych organizacji, w tym społecznych, gospodarczych lub zawodowych. Do celów i zadań Związku należy m.in. oddziaływanie na projektowanie, tworzenie i/lub stosowanie przepisów prawa dotyczącego interesów organizatorów turystyki oraz wypracowanie i propagowanie standardów działalności organizatorów turystyki, w tym etycznych, dobrych praktyk i wzorów. Zarówno Zarządowi PZOT jak i jego członkom zależy na przejrzystych i prostych regulacjach prawnych dotyczących działalności gospodarczej w branży usług turystycznych. W imieniu kierowanego przeze mnie Związku wyrażam podziękowanie za umożliwienie wyrażenia uwag do projektowanych założeń do projektu ustawy istotnej z punktu widzenia funkcjonowania branży turystycznej.

### **Cel reformy**

Z przedstawionych celów reformy, z punktu widzenia statutowej działalności PZOT i interesów jego członków, najistotniejsze jest uproszczenie środowiska prawnego, w którym działają przedsiębiorcy oraz ograniczenie liczby spraw wpływających do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (**dalej SOKIK**) w wyniku działań niektórych organizacji *qausi* konsumenckich oraz prawników, którzy wnoszą powództwa przede wszystkim w celu zarobkowym. Oba wskazane cele wymagają

interwencji ustawodawczej gdyż podejmowane działania polegające na zmniejszeniu wysokości stawki kosztów zastępstwa procesowego okazały się działaniem nieskutecznym. Także bierność organów nadzorczych nad stowarzyszeniami powoduje, że konieczna jest zmiana prawa.

Organizatorzy turystyki są przedsiębiorcami, którzy masowo wykorzystują wzorce umowne w codziennej działalności. Taka praktyka jest uzasadniona zarówno w celu uproszczenia działalności, ujednoczenia warunków umów oraz bezpieczeństwa przedsiębiorcy. Niestety stan obowiązującej regulacji prawnej postępowania w sprawie kontroli abstrakcyjnej wzorców umownych prowadzi do powstawania zjawisk niezwykle niekorzystnych dla organizatorów turystyki. Na pierwszy plan wysuwa się nieczytelność postanowień wpisanych do Rejestru Klauzul Niedozwolonych (**dalej RKN**) prowadzonego przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (**dalej Prezes UOKiK**). Zdania wyrwane z kontekstu wzorca umownego bardzo często uniemożliwiają zidentyfikowanie przyczyny uznania danego postanowienia za niedozwolone. Jednoczesny brak łatwego dostępu do uzasadnień wyroków SOKiK lub zupełny brak tych uzasadnień negatywnie wpływa na bezpieczeństwo prowadzenia działalności gospodarczej. Przedsiębiorcom trudno jest bowiem zorientować się, jakie właściwie postanowienia mają charakter niedozwolony i dlaczego zostały uznane za niedozwolone. Taki stan rzeczy utrudnia stworzenie wzorca umownego zgodnego z przepisami konsumenckimi mimo szczerych chęci.

Powyższe kwestie wpłynęły na szczególną aktywność niektórych stowarzyszeń konsumentów oraz prawników. Sposób działania tych podmiotów polegający na:

1. wnoszeniu wielu pozwów w imieniu wielu konsumentów,
2. rozdrabnianiu pozwów poprzez kierowanie osobnych pozwów o każdą klauzulę niedozwoloną zamiast kierowania jednego pozwu w odniesieniu do postanowień zawartych w jednym wzorcu umownym

sprawia, że przeciwko jednemu przedsiębiorcy może zostać wytoczone, i tak się dzieje w rzeczywistości, kilkadziesiąt pozwów dotyczących tej samej kwestii. Cieszy fakt, iż Minister Sprawiedliwości dostrzega cynizm i zarobkowy charakter takiego proceduru polegający na osiąganiu korzyści majątkowych pod przykrywką działania w interesie konsumentów. Faktem jest jednak, iż owo działanie jest konsekwencją wadliwie skonstruowanych przepisów o abstrakcyjnej kontroli wzorców umownych.

## **Analiza propozycji założeń do projektu ustawy**

### ***Legitymacja procesowa***

PZOT pozytywnie ocenia propozycję ograniczenia kręgu podmiotów mogących wnosić pozwy w sprawach kontroli abstrakcyjnej wzorców umownych. Zaproponowane środki w postaci podmiotowego ograniczenia stowarzyszeń konsumenckich

uprawnionych do złożenia pozwu w omawianym trybie są adekwatne do celu. Proponowana liczba członków oraz konieczność uzyskania wpisu na listę prowadzoną przez Prezesa UOKiK są ponadto, w świetle treści projektu, rozwiązaniami sprawdzonymi w innych krajach UE.

Wątpliwości PZOT budzi natomiast sposób projektowanej reakcji nadzorczej. W razie bowiem stwierdzenia nieprawidłowości w funkcjonowaniu stowarzyszenia wpisanego na listę prowadzoną przez Prezesa UOKiK, jego reakcją ma być tylko zwrócenie się do organu nadzoru o podjęcie odpowiednich działań. W przeszłości, na gruncie krytykowanej działalności stowarzyszeń konsumenckich, okazywało się iż organy nadzoru nad stowarzyszeniami, albo były niechętne do podejmowania jakichkolwiek działań, albo wręcz odmawiały ich podjęcia. Brak zaś reakcji organu nadzorczego w zasadzie wyczerpuje możliwość skutecznego przeciwdziałania praktykom niepożądanym. Zdaniem PZOT koniecznym i zasadnym będzie ujęcie w ramach nowelizacji dalej idących kompetencji Prezesa UOKiK w razie stwierdzenia nieprawidłowości w funkcjonowaniu stowarzyszeń.

PZOT pozytywnie ocenia także wyłączenie możliwości wnoszenia pozwów w trybie kontroli abstrakcyjnej przez osoby fizyczne. Takie działanie pozwoli na ukrócenie praktyk stosowanych przez niektórych prawników wnoszących pozwy w sposób naruszający formę omawianego postępowania i sprzeczny z jego celem.

### ***Przebieg postępowania***

PZOT pozytywnie odnosi się do projektowanego zastosowania trybu postępowania nieprocesowego dla kontroli wzorców umownych głównie z powodu charakterystycznej dla tego trybu wielopodmiotowości uczestników postępowania. Kwestia możliwości występowania wielu podmiotów w „sporze” o treść wzorca umownego oznaczałaby, że uczestnikiem postępowania mogłyby być nie tylko organizacje konsumenckie, ale także organizacje zrzeszające pracodawców i przedsiębiorców. Organizacje zrzeszające przedsiębiorców, takie jak PZOT, miałyby okazję przyczynić się swoją profesjonalną wiedzą w danej branży do wyjaśnienia charakteru kwestionowanego w danym postępowaniu postanowienia, pozytywnie wpływając na poziom orzecznictwa SOKiK. Klauzule niedozwolone w odniesieniu do przedstawicieli branży turystycznej są w znacznym stopniu reprezentowane w RKN ze szczególnym nasileniem zjawiska w ostatnich latach. PZOT jest zatem zainteresowany jak najszerzym udziałem w postępowaniu przed SOKiK na prawach uczestnika postępowania w interesie swoich członków.

Wprowadzenie trybu nieprocesowego w miejsce trybu procesowego będzie miało pozytywny wpływ na zakres uprawnień sądu w kształtowaniu treści orzeczenia. W trybie procesowym orzeczenie sądu jest kształtowane przez żądanie powoda i sąd dysponuje bardzo ograniczonymi możliwościami jego modyfikacji gdyż musi orzekać w granicach żądania. Prowadzi to do sytuacji, w których wadliwie sformułowane żądanie pozwu znajduje przełożenie w sentencji orzeczenia i treści wpisu w do Rejestru Klauzul Niedozwolonych (**dalej RKN**). W trybie nieprocesowym sąd ma znacznie większą

możliwość kształtowania treści orzeczenia co może pozytywnie wpłynąć na jego klarowność i zasługuje na aprobatę.

Największym jednak uznaniem PZOT cieszy się pomysł wprowadzenia obligatoryjnych uzasadnień orzeczeń SOKiK połączony z ich obowiązkową publikacją. Zmniejszona liczba pozwów na skutek ograniczeń podmiotowych i rozszerzonej prawomocności orzeczeń powinna dać sędziom SOKiK odpowiednio dużo czasu na sporządzanie uzasadnień w sprawach z zakresu abstrakcyjnej kontroli wzorców umownych. Uzasadnienie orzeczenia przynosi niedającą się ocenić wiedzę na temat motywów rozstrzygnięcia oraz zastosowanej argumentacji. Pozytywnie wpływa na pewność prawa. Pozwoli także w znacznie większym niż aktualnie stopniu na bardziej precyzyjne odczytywanie treści wpisów w RKN. Przełoży się także na wiedzę przedsiębiorców odnośnie użytych w art. 385<sup>1</sup> kc zwrotów niedookreślonych „*dobrze obyczaje*” i „*rażące naruszenie interesów konsumenta*”. Ze wszystkich proponowanych regulacji właśnie dostęp do uzasadnień orzeczeń SOKiK w największym stopniu pozwoli na realizację celu uproszczenia środowiska prawnego, w którym działają przedsiębiorcy.

### ***Moc wiążąca orzeczenia stwierdzającego niedozwolony charakter postanowienia***

Precyzyjne ustalenie zakresu mocy wiążącej wyroków SOKiK w sprawach kontroli wzorców ma ogromne znaczenie z punktu widzenia pewności prawa. Rozbieżności w orzecznictwie dotyczące zakresu powagi rzeczy osądzonej w omawianych sprawach są bardzo kłopotliwe, a powstają one nie tylko na gruncie orzecznictwa sądów apelacyjnych, ale także na gruncie orzeczeń Sądu Najwyższego.

Nie ulega przy tym wątpliwości, iż przedsiębiorca, u którego sąd wyrokiem stwierdził występowanie klauzul niedozwolonych powinien niezwłocznie ten wzorzec zmienić. Nie powinno jednak doprowadzać się do sytuacji, w której to samo postanowienie w tym samym wzorcu mogło zostać zaskarżone przez niezliczoną liczbę powodów również po zapadnięciu prawomocnego orzeczenia. Proponowany przez Ministra sposób rozwiązania tej kwestii w pełni odpowiada interesowi publicznemu w postępowaniu przez SOKiK i realizuje także postulat uproszczenia środowiska prawnego, dlatego PZOT ocenia go bardzo pozytywnie.

### ***Organizacja RKN***

PZOT, co do zasady, pozytywnie ocenia proponowaną zmianę urzędowego oznaczenia, które z postanowień wpisanych do RKN są aktualne, a które uległy dezaktualizacji. Niemniej proponowane rozwiązanie nadal budzi pewne wątpliwości natury prawnej. *De facto* bowiem to organ administracji publicznej będzie decydował, które prawomocne orzeczenia SOKiK „pozostają w obrocie prawnym”, a które są nieaktualne. Czy zatem projektowana regulacja nie prowadzi przypadkiem do wpływania przez organ administracji publicznej na kształtowanie orzecznictwa SOKiK? Jeżeli odpowiedź na tak postawione pytanie jest pozytywna, PZOT nie może zaaprobować sposobu proponowanej regulacji.

Ponadto oznaczenie w rejestrze danego postanowienia przez Prezesa UOKiK za nieaktualne może prowadzić do sytuacji, w której SOKiK w swoich późniejszych wyrokach dojdzie do odmiennego wniosku. Jak zatem będzie kształtowała się odpowiedzialność przedsiębiorcy za względem kontrahentów w sytuacji sporządzenia zakwestionowania treści wzorca sporządzonego w zaufaniu do treści RKN i wpisu Prezesa UOKiK o nieaktualności danego postanowienia?

PZOT stanowczo i negatywnie odnosi się do pomysłu publikowania całych wzorców umownych, w których zostały stwierdzone klauzule niedozwolone. Opublikowanie całego wzorca umownego, w którym znalazły się postanowienia niedozwolone będzie wpływać negatywnie na wizerunek przedsiębiorcy w sposób nieproporcjonalny. W wyniku orzeczenia SOKiK przedsiębiorca powinien zmienić niezwłocznie treść wzorca, ale nie powinien być z tego powodu stygmatyzowany.

### **Propozycja PZOT** **Postępowanie przedsądowe**

PZOT zgłasza do rozważenia dodatkowy postulat regulacji w celu ograniczenia napływu spraw do SOKiK w sprawach kontroli wzorców umownych. Mianowicie zasadnym byłoby umożliwienie przedsiębiorcy uznania słuszności zarzutów kierowanych pod adresem postanowień wzorca umownego jeszcze na etapie przedsądowym. PZOT proponuje zatem wprowadzenie warunku formalnego złożenia pozwu/wniosku (w zależności od tego w jakim ostatecznie trybie będą rozpoznawane sprawy dotyczące wzorców umownych w trybie kontroli abstrakcyjnej) w postaci uprzedniego wezwania przedsiębiorcy do dobrowolnego usunięcia niedozwolonego postanowienia z wzorca umownego w terminie 30 dni. Brak wezwania powodowałby odrzucenie wniosku/pozwu z przyczyn formalnych. Takie działanie powinno skutecznie prowadzić do zmniejszenia liczby spraw kierowanych do sądu pozytywnie wpływając na relację przedsiębiorca-konsument. Zrealizowany zostałby przede wszystkim postulat zmniejszenia liczby spraw wpływających do SOKiK. Analogiczne rozwiązanie było w przeszłości stosowane w odniesieniu do postępowania w sprawach gospodarczych, gdzie wezwanie do dobrowolnego spełnienia świadczenia przez pozwanego było warunkiem skutecznego wniesienia pozwu (dawny art. 479<sup>12</sup> kpc). Projektowana profesjonalizacja podmiotów uprawnionych do składania wniosków powinna skutecznie wpływać na profesjonalizm takich wezwań. Dopiero brak pozytywnej reakcji przez przedsiębiorcę pozwalałby organizacji (także innych wnioskodawców) na złożenie wniosku i rozstrzygnięcie przez sąd. Termin w wezwaniu powinien być nie krótszy niż 30 dni w celu umożliwienia dokonania zmian umów z klientami, których liczba może być znaczna.

Z poważaniem,

**POLSKI ZWIĄZEK ORGANIZATORÓW  
TURYSTYKI - PZOT**  
  
Krzysztof P. Piątek  
Prezes