



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Warszawa, 12. 01. 2012 r.

RPO-688218/II-V/GM

00-090 Warszawa Tel. centr. 22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 22 827 64 53

Pani

Małgorzata Krasnodębska-Tomkiel

**Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji
i Konsumentów**

Plac Powstańców Warszawy 1

00-950 Warszawa

Szanowna Pani Prezes

Pragnę zasignalizować możliwość zaistnienia praktyki naruszającej zbiorowe interesy niepełnosprawnych konsumentów w zakresie prawa do uzyskania rzetelnej informacji na temat dostępności i przystosowania obiektów hotelarskich, jak również poddać ocenie Pani Prezes potrzebę podjęcia w tym zakresie stosownych działań legislacyjnych.

Impulsem dla podjęcia niniejszej sprawy była skarga dotycząca wycieczki do Kenii wykupionej w biurze podróży (.....), za pośrednictwem strony internetowej (.....) Oferowany w ramach tej wycieczki hotel (.....)

reklamowany był na tej stronie, jako obiekt bez barier z udogodnieniami i pokojami dla osób niepełnosprawnych. O przystosowaniu hotelu dla osób niepełnosprawnych wnioskodawczyni miała zostać także zapewniona przez pracownika w/w firmy. Zgodnie z przekazanymi przez wnioskodawczynię informacjami, w/w obiekt okazał się w rzeczywistości całkowicie nieprzystosowany do obsługi osób niepełnosprawnych.

Opisana sprawa stanowi jednostkową skargę. Nie mam jednak wątpliwości, iż zjawisko, dla której jest ona przykładem, może mieć zasięg szerszy, a co za tym idzie może stanowić praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów. Jednocześnie sprawa ta wywołuje ważną - z punktu widzenia ochrony praw niepełnosprawnych konsumentów - kwestię, a mianowicie potrzebę oceny.

w jakim zakresie oraz na ile sprawdzone i prawdziwe są informacje udzielane tym klientom o dostosowaniu danego obiektu do potrzeb osób niepełnosprawnych.

Warto w tym miejscu odwołać się do tezy wyrażonej przez Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w wyroku z dnia 25 marca 2010 r., sygn. akt XVII Arna 43/09, który uznał, iż „do uznania danej praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów wystarczy potencjalne zagrożenie naruszenia interesów konsumentów (...)” Wcześniej, podobne stanowisko Sąd ten przedstawił w wyroku z dnia 13 stycznia 2009 r., sygn. akt XVII Arna 26/08, stwierdzając, iż „Jeżeli potencjalną daną praktyką przedsiębiorcy może być dotknięty każdy konsument w analogicznych okolicznościach, to ma miejsce naruszenie zbiorowych interesów”. W załączeniu przesyłam kopię otrzymanej w tej sprawie skargi wraz z wydrukiem internetowym w/w oferty, prezentowanej jeszcze w grudniu ubiegłego roku, co niewątpliwie potwierdza, iż oferta ta była dostępna przez dłuższy okres, a w konsekwencji istniało potencjalne zagrożenie naruszenia interesów większej liczby niepełnosprawnych konsumentów.

Zgodnie z art. 24 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331 ze zm.) przez praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów rozumie się godzące w nie bezprawne działanie przedsiębiorcy, w szczególności naruszanie obowiązku udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji. W myśl art. 24 ust. 2 pkt 2 w/w ustawy przez praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów rozumie się także nieuczciwe praktyki rynkowe lub czyny nieuczciwej konkurencji.

Obecnie obowiązujące przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (j.t: Dz. U. z 2004 r., Nr 223, poz. 2268 ze zm.) nie zawierają przepisu, który *expressis verbis* nakazywałby organizatorowi turystyki lub pośrednikowi turystycznemu poinformowanie klienta o przystosowaniu danego obiektu do potrzeb osób niepełnosprawnych, ani nie stanowią o wymaganym zakresie informacji -jeżeli jest ona przekazywana. Istnieje w mojej ocenie potrzeba podjęcia odpowiednich działań w tym kierunku, o czym w dalszej części pisma.

Działanie przedsiębiorcy polegające na niepełnym bądź nierzetelnym lub nieprawdziwym informowaniu o przystosowaniu obiektu do potrzeb osób niepełnosprawnych może jednak, w mojej ocenie, posiadać cechy bezprawności, o której mowa w art. 24 ust. 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, nawet w przypadku, gdy brak jest wyraźnego przepisu ustawy o usługach turystycznych, który statuowałby obowiązek udzielenia w tym zakresie rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji.

Co prawda, przepis art. 24 ust. 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów nie stanowi samodzielnej podstawy obowiązku informacyjnego, który musi wynikać z poszczególnych aktów prawa konsumenckiego. Jednak obowiązek udzielania konsumentom informacji wynika również z dobrych obyczajów przyjętych w relacjach pomiędzy przedsiębiorcami a konsumentami. Postulat uczciwości i transparentności w relacjach pomiędzy przedsiębiorcami a konsumentami może być spełniony wtedy, gdy konsumenci mają dostęp do pełnej, rzetelnej i prawdziwej informacji na temat nabywanych usług. Same praktyki naruszenia obowiązku informacyjnego można podzielić natomiast na dwie grupy: pierwszą- gdzie udzielenie informacji jest wymagane przez prawo, drugą - gdy prawo nie wymaga od przedsiębiorcy podania konsumentowi informacji, jednak ten przekazując ją w sposób nieprawdziwy, niepełny lub nierzetelny lub w inny sposób prowadzący do ryzyka wprowadzenia konsumenta w błąd (por. Komentarz do art. 24 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, Stawicki A. (red.), Stawicki E. (red.) Baehr J., Kruger J., Kwieciński T., Radwański M, Turno B., Wędrychowska-Karpińska A., Wiercińska-Krużewska A., Wierciński A., Lex, 2011).

Mając powyższe na uwadze warto w tym miejscu podkreślić, iż naruszenie dobrych obyczajów, ale także zasad współżycia społecznego, może stanowić wystarczającą przesłankę dla uznania danej praktyki za bezprawną. Wskazał na to Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w wyroku z dnia 22 lipca 2009 r., sygn. akt XVII Arna 26/09, uznając, iż „(...) bezprawnymi działaniami są nie tylko te działania, które są sprzeczne z prawem, ale również z dobrymi obyczajami oraz zasadami współżycia społecznego, które jako normy postępowania obowiązujące w obrocie gospodarczym winny być przestrzegane tak jak przepisy prawa (...)”. Nie ulega zaś

mojej wątpliwości, iż wprowadzenie osoby niepełnosprawnej w błąd, co do faktu lub zakresu przystosowania danego obiektu do obsługi osób niepełnosprawnych może naruszać powyższe wartości.

Następnie, należy rozważyć możliwość zaistnienia w tej sytuacji czynu nieuczciwej praktyki rynkowej lub czynu nieuczciwej konkurencji, o których mowa w art. 24 ust. 2 pkt 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Informacja o przystosowaniu obiektu do potrzeb osób niepełnosprawnych, zawierająca treści wskazujące, iż jest to obiekt bez barier, może stanowić formę reklamy skierowaną do osób niepełnosprawnych w celu zachęcenia ich do skorzystania z danej oferty. Z pewnością ma ona cechy informacji o walorze reklamowym. Tego rodzaju informacja jest natomiast dla osób niepełnosprawnych jedną z kluczowych przy podejmowaniu decyzji, co do nabycia usługi turystycznej.

W świetle przepisu art. 16 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (j.t.: Dz. U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1503 ze zm.), czynem nieuczciwej konkurencji w zakresie reklamy jest w szczególności reklama wprowadzająca w błąd i mogąca przez to wpłynąć na decyzję, co do nabycia towaru lub usługi. Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w wyroku z dnia 8 czerwca 2009 r., sygn. akt XVII Ama 101/08, wskazał, iż „Jeżeli praktyka przedsiębiorcy godzi w podstawowe prawo konsumenta, jakim jest prawo do rzetelnej i prawdziwej informacji, której konsument może oczekiwać od przekazu reklamowego, to mamy do czynienia z czynem nieuczciwej konkurencji w rozumieniu ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, który jednocześnie godzi w interesy konsumentów. Takie działanie w świetle prawa stanowi praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów”.

W odniesieniu natomiast do przepisów ustawy z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (Dz. U. Nr 171, poz. 1206) należy w pierwszej kolejności wskazać, iż na gruncie tej regulacji pojęcie praktyk rynkowych obejmuje m.in., oświadczenie lub informację handlową w szczególności reklamę i marketing, bezpośrednio związane z promocją lub nabyciem produktu przez konsumenta (art. 2 pkt 4 w/w ustawy).

W myśl art. 4 ust. 2 powyższej ustawy, za nieuczciwą praktykę rynkową uznaje się w szczególności praktykę wprowadzającą w błąd, jeżeli jest to sprzeczne z dobrymi obyczajami i w istotny sposób zniekształca lub może zniekształcić zachowanie rynkowego przeciętnego konsumenta przed zawarciem umowy dotyczącej produktu, w trakcie jej zawierania lub po jej zawarciu.

Z kolei w myśl art. 5 cytowanej ustawy praktykę rynkową uznaje się za działanie wprowadzające w błąd, jeżeli działanie to w jakikolwiek sposób powoduje lub może powodować podjęcie przez przeciętnego konsumenta decyzji dotyczącej umowy, której inaczej by nie podjął (ust. 1). Działaniem wprowadzającym w błąd może być w szczególności rozpowszechnianie informacji nieprawdziwych (ust. 2 pkt 1) oraz może dotyczyć dostępności produktu (ust. 3 pkt 1) lub jego cech m.in. dotyczących jakości, sposobu wykonania, wyposażenia dodatkowego (ust. 3 pkt 2).

Należy w tym miejscu przywołać definicję ustawową „przeciętnego konsumenta”, za którego uważa się konsumenta dostatecznie dobrze poinformowanego, uważnego i ostrożnego. Oceny w tym zakresie dokonuje się m.in. z uwzględnieniem przynależności danego konsumenta do szczególnej grupy konsumentów, przez którą rozumie się dającą się jednoznacznie zidentyfikować grupę konsumentów, szczególnie podatną na oddziaływanie praktyki rynkowej lub na produkt, którego praktyka rynkowa dotyczy, ze względu na szczególne cechy, m.in. takie jak niepełnosprawność fizyczna lub umysłowa (art. 2 pkt 8 ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym).

Nie budzi mojej wątpliwości, iż osoby niepełnosprawne, korzystające z usług turystycznych, stanowią grupę osób szczególnie podatną na informację o przystosowaniu danego obiektu dla ich potrzeb. Jest to bezwzględnie informacja, która wywiera wpływ na ich ostateczną decyzję, co do wyboru usługi. Przekazywanie im w tym zakresie informacji niepełnej, nierzetelnej, niesprawdzonej bądź nieprawdziwej, może w konsekwencji - w świetle przepisów wyżej cytowanej ustawy - stanowić działanie zakazane, któremu należy przeciwdziałać.

Powyższe informacje przedstawiam Pani Prezes celem oceny, czy w omówionym zakresie, zachodzą przesłanki do podjęcia postępowania wyjaśniającego w sprawie ustalania, czy doszło do naruszenia uzasadniającego wszczęcie postępowania w sprawie zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

Jednocześnie, pragnę poddać pod ocenę Pani Prezes sam problem braku regulacji przewidującej obowiązek udzielenia, niewprowadzającej w błąd, informacji o przystosowaniu obiektu do obsługi osób niepełnosprawnych, celem rozważenia skorzystania z uprawnienia przewidzianego w art. 31 pkt 8 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, zgodnie z którym do zakresu działania Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów należy opracowywanie i przedkładanie Radzie Ministrów projektów aktów prawnych dotyczących ochrony konkurencji i konsumentów. Takie działania stanowiłyby wypełnienie pozytywnego obowiązku Państwa wynikającego z normy konstytucyjnej zawartej art. 76 Konstytucji RP, zgodnie z którym władze publiczne chronią konsumentów (...) przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi.

Odnosząc się do usług turystycznych, zgodnie z art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy o usługach turystycznych, organizator turystyki lub pośrednik turystyczny, który proponuje klientom imprezy turystyczne lub usługi turystyczne, udostępniając im odpowiednie informacje pisemne, a w szczególności broszury, foldery, katalogi, jest obowiązany wskazać w tych materiałach w sposób dokładny i zrozumiały m.in. położenie, rodzaj i kategorię obiektu zakwaterowania, według przepisów kraju pobytu. Przekazywane w tym zakresie informacje nie mogą wprowadzać klienta w błąd (por. art. 12 ust. 1a w/w ustawy). Na gruncie obecnej regulacji zawartej w w/w ustawie można postawić tezę, iż obowiązek określony w art. 12 ust. 1 pkt 4 ustawy o usługach turystycznych nie obejmuje informacji o przystosowaniu obiektu do obsługi osób niepełnosprawnych. Należy bowiem zauważyć, iż w art. 44 powyższej ustawy, dotyczącym informacji, które muszą być umieszczone w obiektach hotelarskich, ustawodawca rozróżnił informację dotyczącą rodzaju i kategorii obiektu od informacji o przystosowaniu obiektu do obsługi osób niepełnosprawnych. Z tego też względu można postawić tezę, iż pod pojęciem rodzaju i kategorii obiektu zakwaterowania, którym ustawodawca posłużył się w art. 12 ust. 1 pkt 4 w/w

ustawy, nie można rozumieć także informacji o przystosowaniu obiektu do obsługi osób niepełnosprawnych. Podobnie przepis art. 14 ust. 2 ustawy, określający elementy umowy o świadczenie usług turystycznych, nie wymienia *expressis verbis* informacji o przystosowaniu obiektu do potrzeb osób niepełnosprawnych.

W mojej ocenie aktualny kształt regulacji zawartej w ustawie o usługach turystycznych wymaga podjęcia stosownych działań legislacyjnych w kierunku wyraźnego określenia powyższego obowiązku informacyjnego oraz jego zakresu, co czyniłoby zadość jednemu z podstawowych celów prawa konsumenckiego, jakim jest zapewnienie konsumentom dostępu do pełnej, rzetelnej i prawdziwej informacji o interesujących ich towarach i usługach, jak również przyczyniłoby się do pełniejszej ochrony osób niepełnosprawnych przed nieuczciwymi działaniami przedsiębiorców.

Niewątpliwie, istnieje obecnie tendencja do poszerzania obowiązków przedstawiania konsumentom określonych informacji - co widać na przykładzie regulacji dotyczącej kredytu konsumenckiego - a prawo konsumenckie zdaje się ewoluować w kierunku rozszerzenia regulacji przewidującej dostęp i weryfikację przez konsumentów coraz bardziej szczegółowych informacji dotyczących cech towarów, cen, zasad płatności, innych elementów umów. W ten sposób prawo gwarantuje konsumentowi dostęp do informacji, odpowiednie warunki umożliwiające dokonanie świadomego wyboru, a także sprzyja edukacji konsumentów - poszerzania ich wiadomości o cechach towarów, usług i umów (por. w/w Komentarz do art. 24 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów).

Ponadto, obecny sposób określenia zakresu informacji przekazywanych konsumentowi, zgodnie przytoczonym wcześniej art. 12 ust. 1 pkt 4 ustawy o usługach turystycznych, może prowadzić do nierównego traktowania osób niepełnosprawnych w porównaniu z osobami pełnosprawnymi. Przepis ten nakłada obowiązek udzielenia podstawowych informacji o obiekcie zakwaterowania. Zakres przewidzianych informacji można uznać za wystarczający w odniesieniu do osób pełnosprawnych. Dla osób niepełnosprawnych jedną z podstawowych informacji jest jednak ta dotycząca przystosowania obiektu do ich potrzeb.

Ustawowo określone minimum podstawowych informacji przekazywanych klientom korzystającym z usług turystycznych powinno uwzględniać specyficzne potrzeby osób niepełnosprawnych. Obecny zakres informacji różnicuje jednak ich sytuację w odniesieniu do klientów pełnosprawnych, którym w/w przepis gwarantuje uzyskanie podstawowych i wystarczających dla nich informacji o docelowym obiekcie. W przypadku osób niepełnosprawnych podstawowy i wystarczający poziom informacji powinien, w mojej ocenie, uwzględniać także kwestię przystosowania obiektu do obsługi osób niepełnosprawnych - będącą dla tych osób jedną z kluczowych informacji przy dokonywaniu wyboru usługi.

Mając powyższe na uwadze, najbardziej pożądanym byłoby, w mojej ocenie, umieszczenie w katalogu zawartym w art. 12 ust. 1 w/w ustawy obowiązku udzielenia pełnej i rzetelnej informacji na temat przystosowania obiektu do obsługi osób niepełnosprawnych. W myśl art. 12 ust. 1a ustawy, przedmiotowa informacja nie mogłaby wprowadzać w błąd, co stanowiłoby pewną gwarancję dla ochrony ich praw w stopniu adekwatnym dla ochrony przysługującej obecnie osobom pełnosprawnym.

Pragnę przy tym zauważyć, iż wykonanie tego obowiązku, przynajmniej w odniesieniu do obiektów hotelarskich funkcjonujących na terenie Polski, nie powinno powodować trudności. Przepis art. 44 ust. 1 pkt 4 ustawy o usługach turystycznych nakłada bowiem obowiązek umieszczenia w obiektach hotelarskich w widocznym miejscu informacji o przystosowaniu obiektu do obsługi osób niepełnosprawnych. Jednocześnie minimalne wymagania, co do wyposażenia w zakresie dostosowania obiektów hotelarskich do potrzeb osób niepełnosprawnych określone zostały w załączniku nr 8 do rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 19 sierpnia 2004 r. w sprawie obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie (j.t.: Dz. U. z 2006 r., Nr 22, poz. 169).

Potrzeba rozważenia podjęcia postulowanych działań nabiera szczególnego znaczenia w kontekście wniosku dotyczącego ratyfikacji, podpisanej przez Polskę w dniu 30 marca 2007 r., ONZ-towskiej Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. a) Konwencji Państwa - Strony, w celu zapewnienia i promowania pełnej realizacji wszystkich praw człowieka i fundamentalnych swobód przez osoby niepełnosprawne, bez jakiegokolwiek dyskryminacji, zobowiązały się podjąć wszystkie stosowne legislacyjne środki dla wdrożenia praw wymienionych w Konwencji.

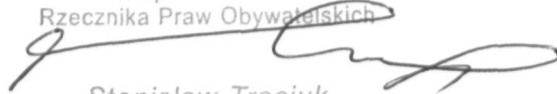
W myśl art. 9 ust. 1 Konwencji należy umożliwić osobom niepełnosprawnym pełne uczestnictwo we wszystkich sferach życia, m.in. poprzez zapewnienie, na zasadzie równości z innymi osobami, dostępu do informacji, a także usług, rozpoznając i eliminując, istniejące w tym zakresie, przeszkody i bariery.

Przepis art. 30 Konwencji stanowi z kolei o prawie osób niepełnosprawnych do udziału w życiu kulturalnym, rekreacji, wypoczynku i sporcie. Zgodnie z ust. 5 tegoż artykułu dla umożliwienia osobom niepełnosprawnym udziału, na zasadzie równości z innymi osobami, w działalności rekreacyjnej, wypoczynkowej i sportowej, Państwa Strony podejmą odpowiednie środki m.in. w celu: zapewnienia osobom niepełnosprawnym dostępu do usług świadczonych przez organizatorów działalności w zakresie rekreacji, turystyki, wypoczynku i sportu.

Powyższe uwagi przedstawiam Pani Prezes stosownie do art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.) z uprzejmą prośbą o ocenę i zajęcie stanowiska w przedmiotowej sprawie.

Z poważaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich



Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich