

MINISTERSTWO SPORTU I TURYSTYKI

DEPARTAMENT TURYSTYKI

Rekomendacje do zmian ustawy o usługach turystycznych

na podstawie analizy funkcjonowania ustawy ze szczególnym
uwzględnieniem systemu zabezpieczeń finansowych

Materiał przygotowany na posiedzenie
Podkomisji stałej do spraw turystyki,
działającej w ramach
Sejmowej Komisji Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki

Warszawa, kwiecień 2013

Spis treści

I. Wprowadzenie.....	3
II. Ogólna charakterystyka przedsiębiorstw rynku turystycznego w Polsce.....	5
III. Otoczenie prawne ustawy o usługach turystycznych.....	11
IV. Rekomendacje do zmian ustawy o usługach turystycznych.....	16
Obszar A: Rekomendacje ogólne	17
Obszar B: System zabezpieczeń finansowych oraz proces likwidowania skutków niewypłacalności.....	19
Obszar C: Pozostałe przepisy dotyczące organizatorów turystyki i pośredników turystycznych.	26
Obszar D: Przepisy dotyczące przewodników turystycznych i pilotów wycieczek	32
Obszar E: Przepisy dotyczące obiektów hotelarskich	32
UWAGI NIEUWZGLĘDNIONE W REKOMENDACJACH DO ZMIAN USTAWY WRAZ Z UZASADNIENIEM	33
V. Podsumowanie.....	39
<i>Załącznik nr 1</i> Materiał przedłożony na posiedzeniu Podkomisji ds. turystyki w dniu 13.12.2012 r.	
<i>Załącznik nr 2</i> Wykaz wybranych aktów prawnych stanowiących otoczenie prawne ustawy o usługach turystycznych	
<i>Załącznik nr 3</i> Przykłady systemów zabezpieczeń biur podróży w innych krajach UE	

I. Wprowadzenie

Niniejszy materiał stanowi realizację drugiego etapu procesu przeprowadzania oceny funkcjonowania ustawy o usługach turystycznych i oparty został na wnioskach z przeprowadzonych przez Ministerstwo Sportu i Turystyki konsultacji funkcjonowania ustawy o usługach turystycznych z marszałkami województw oraz podmiotami branży turystycznej oraz bankowo-ubezpieczeniowej. Dokument stanowiący wynik pierwszego etapu procesu, zawierający podsumowanie konsultacji, był przedmiotem posiedzenia Podkomisji ds. Turystyki w dniu 13 grudnia 2013 r. Materiał stanowi załącznik nr 1 do niniejszego dokumentu.

* * *

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2004 r. Nr 223, poz. 2268, z późn. zm.) weszła w życie 1 lipca 1998 roku. Od tamtego czasu została poddana 17 nowelizacjom na mocy różnych aktów prawnych, w tym trzem gruntownym zmianom na mocy ustaw o zmianie ustawy o usługach turystycznych: w 2000, 2004 i 2010 roku. Od dnia wejścia w życie funkcjonowała na tle dynamicznych zmian gospodarki krajowej oraz intensywnego rozwoju usług, w szczególności turystycznych i finansowych, a także w obliczu szybkiego upowszechniania się Internetu i usług świadczonych za jego pośrednictwem. Rozwijała się także współpraca z kolejnymi partnerami społecznymi, w szczególności izbami i stowarzyszeniami branżowymi, którzy zdobywając poprzez swoich członków coraz większe doświadczenie na wolnym rynku, potrafili w coraz dojrzały sposób definiować i określać potrzeby i problemy związane z aktualnym prawem w obszarze turystyki.

Długi okres zmieniających się realiów gospodarki turystycznej oraz otoczenia prawnego powoduje konieczność stałego monitorowania adekwatności aktualnych przepisów do potrzeb i ewentualne dostosowywanie regulacji prawnych. W tym celu okresowo przeprowadzana jest analiza funkcjonowania przepisów ustawy o usługach turystycznych. Poprzednia taka analiza przeprowadzona została w grudniu 2009 roku. Na jej podstawie opracowano projekt nowelizacji ustawy o usługach turystycznych, który jednak nie został całkowicie wprowadzony w życie z uwagi na konieczność pilnego dostosowania zapisów ustawy do wymogów dyrektywy Rady 90/314/EWG z dnia 13 czerwca 1990 roku w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek (Dz. Urz. WE L 158 z 23 czerwca 1990). Zrezygnowano wówczas z wprowadzania szerokich zmian w ustawie, wymagających czasu

na pogłębione analizy i konsultacje. W aktualnie przedkładanych rekomendacjach powrócono do przeanalizowania niektórych proponowanych wówczas rozwiązań.

Rok 2012 przyniósł pierwsze poważne problemy ze stosowaniem przepisów wynikających z ustawy o usługach turystycznych. Po raz pierwszy, w przypadkach trzech niewypłacalności biur podróży, wysokości zawartych przez przedsiębiorców zabezpieczeń finansowych okazały się niewystarczające na pokrycie kosztów sprowadzenia do kraju turystów lub zwrotu wpłat klientom za niezrealizowane imprezy turystyczne. W konsekwencji powyższej sytuacji Ministerstwo Sportu i Turystyki przeprowadziło przegląd funkcjonującej od 1997 roku ustawy o usługach turystycznych. Dokonywanie oceny funkcjonowania ustawy odbywa się w dwóch etapach. Pierwszy z nich polegał na przeprowadzeniu konsultacji społecznych, podczas których o opinię na temat funkcjonowania regulacji zawartych w przedmiotowej ustawie zapytano wszystkich Marszałków Województw, a także branżę turystyczną i bankowo-ubezpieczeniową. W wyniku tego uzyskano stanowisko 15 marszałków województw oraz siedmiu partnerów społecznych. Wszystkie te podmioty zwracały uwagę na bardzo istotne aspekty prawne i faktyczne, które wymagają pogłębionej analizy na tle ustawy oraz jej otoczenia prawnego. W oparciu o wyniki konsultacji przygotowano materiał pt. „Analiza funkcjonowania ustawy o usługach turystycznych ze szczególnym uwzględnieniem systemu zabezpieczeń finansowych”, przedłożony na posiedzeniu Podkomisji Sejmowej ds. Turystyki w dniu 13 grudnia 2013 r.

Drugi etap obejmuje ocenę funkcjonowania ustawy z szerszym uwzględnieniem regulacji prawnych, określających zasady prowadzenia działalności gospodarczej. W ramach tego opracowania, na podstawie zidentyfikowanych w oparciu o zgłoszone uwagi problemów i barier oraz własnych spostrzeżeń, przygotowane zostały rekomendacje do zmian ustawy o usługach turystycznych i aktów wykonawczych do niej, a także do ewentualnych innych aktów prawnych, które nie leżą w kompetencji ministra właściwego do spraw turystyki. Na podstawie tych rekomendacji zostaną opracowane konkretne propozycje legislacyjne.

W rozdziale III niniejszego opracowania przedłożone zostały najistotniejsze rekomendacje do wprowadzenia zmian zarówno w ustawie o usługach turystycznych, jak i w niektórych innych aktach prawnych stanowiących jej otoczenie prawne.

II. Ogólna charakterystyka przedsiębiorstw rynku turystycznego w Polsce

Zakres podmiotowy ustawy o usługach turystycznych obejmuje przedsiębiorców oraz inne podmioty świadczące usługi turystyczne. Przystępując do analizy funkcjonowania ustawy o usługach turystycznych przeprowadzono ogólną charakterystykę podmiotów rynku turystycznego w celu przybliżenia zbiorowości grupy podmiotów, na które oddziałują regulacje ustawy o usługach turystycznych i aktów wykonawczych, a także umożliwienia właściwego odniesienia tych regulacji do otoczenia prawnego, w których te podmioty funkcjonują.

Głównym uczestnikiem rynku jest podmiot gospodarczy, którego nadrzędnym celem działalności jest maksymalizacja zysku. Liczba podmiotów gospodarczych w Polsce, według rejestru REGON, w ciągu trzech ostatnich lat uległa zwiększeniu o 1,7% i wyniosła w 2012 roku 3 975 334 podmioty. Dominowały w tej liczbie podmioty mikro-, tj. z liczbą pracujących do 9 osób – stanowiły one 95% wszystkich podmiotów. 3,7% podmiotów funkcjonujących na rynku w 2012 roku to podmioty zatrudniające od 10 do 49 osób. Nieco ponad 1% liczby podmiotów ogółem stanowiły podmioty średnie i duże.

Według rodzaju prowadzonej działalności w 2012 roku 70% (2 783 636) podmiotów zajmowało się usługami. Według PKD 2007 podmioty zaliczane do Sekcji I dział 55 „Zakwaterowanie” stanowiły 1,1% podmiotów zajmujących się usługami, natomiast podmioty zaliczane do Sekcji N dział 79 „Działalność Organizatorów Turystyki, Pośredników i Agentów Turystycznych oraz pozostała działalność usługowa w zakresie rezerwacji i działalności z nią związane” – 0,5% liczby podmiotów prowadzących działalność usługową (13 222 podmioty).

Głównym źródłem wiedzy o podmiotach gospodarczych są wyniki badań Głównego Urzędu Statystycznego. Ponieważ dominującymi podmiotami są podmioty mikro-, to podstawowym formularzem sprawozdawczym jest formularz SP-3 „Sprawozdanie o działalności gospodarczej przedsiębiorstw”. W ramach prowadzonych badań możliwe do uzyskania są następujące informacje: stan prawno-organizacyjny przedsiębiorstwa, rok rozpoczęcia działalności, sezonowość, działalność przeważająca według PKD 2007, rodzaj ewidencji księgowej, liczba pracujących i wynagrodzenia, wartość brutto środków trwałych, podatki: dochodowy i VAT, przychody i koszty z całokształtu działalności, wartość zapasów. Badaniem reprezentatywnym objętych jest corocznie 110 tys. przedsiębiorstw, tj. około 4% wszystkich mikroprzedsiębiorstw. W strukturze mikroprzedsiębiorstw podmioty znajdujące

się według PKD 2007 w Sekcji I „Zakwaterowanie i gastronomia” stanowią 2,6% wszystkich podmiotów, a w sekcji N „Działalność w zakresie usług administrowania i działalność wspierająca” – 2,9%. Jest to bardzo niewielki odsetek, co uniemożliwia dogłębną analizę sektora usług turystycznych w oparciu o zgromadzone przez GUS informacje.

1. Charakterystyka przedsiębiorstw prowadzących działalność organizatorów turystyki i pośredników turystycznych w Polsce

Ustawa o usługach turystycznych przewiduje trzy formy działalności związanej ze sprzedażą imprez turystycznych: organizatorów turystyki, pośredników turystycznych i agentów turystycznych. Nazwy te są potocznie określane pojęciem „biura podróży”, które nie jest zdefiniowane w ww. ustawie.

Istotnym źródłem danych dla resortu turystyki, dostarczającym informacji na temat organizatorów turystyki i pośredników turystycznych jest Centralna Ewidencja Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych. W Ewidencji zarejestrowanych jest obecnie 3 528 podmiotów¹. Dominującą formą prawną wśród organizatorów turystyki i pośredników turystycznych jest „osoba fizyczna” (ok. 73% wszystkich organizatorów turystyki i pośredników turystycznych korzystało właśnie z takiej formy prawnej). Drugą w kolejności formą prawną jest spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, którą jako formę wybrało 17% działających podmiotów. Poza spółką jawną, stowarzyszeniem, spółką akcyjną pozostałe formy prawne mają marginalne znaczenie – łącznie stanowią 2% wszystkich form prawnych. Od chwili przekazania zadań z kompetencji Prezesa UKFiT na wojewodów właściwych ze względu na siedzibę przedsiębiorców, tj. w okresie od 1999 r., do Centralnej Ewidencji uzyskało wpis prawie 8 tysięcy podmiotów, z których ponad 4,5 tys. zakończyło działalność². Główną przyczyną wykreślenia z ewidencji było wykreślenie na wniosek własny podmiotu (średnio 70% wykreśleń) i zakaz działalności (średnio 30% wykreśleń).

W 2012 r. dominującym typem zabezpieczenia finansowego posiadanego przez wszystkich organizatorów i pośredników turystycznych była gwarancja ubezpieczeniowa, którą posiadało prawie 90% przedsiębiorców. Gwarancja bankowa stanowiła zabezpieczenie

¹ Stan na 20 marca 2013 r.

² Stan na 2012 r.

jedynie dla 2,86% przedsiębiorstw, a ubezpieczenie na rzecz klienta – dla 4,2%. Rachunek powierniczy to zabezpieczenie finansowe dla około 3% przedsiębiorstw.

Najwięcej biur podróży jest zarejestrowanych w województwie mazowieckim (ok. 20% wszystkich podmiotów), w województwie śląskim – 13%, małopolskim – 12%. Najmniej biur podróży zarejestrowanych było w województwie lubuskim (1,5% wszystkich podmiotów turystycznych).

Wzrastają przychody największych biur podróży. Łączne przychody wszystkich biur podróży szacowane są na ok. 7 mld. zł, z czego w 2011 roku 3,4 mld zł stanowiły przychody 10 największych biur podróży. W 2009 r. 10 największych touroperatorów uzyskało przychody w wysokości 3,1 mld zł, w 2010 r. - 3,3 mld zł, a w 2011 r. – 3,42 mld zł³.

Według ratingów liderów turystyki wyjazdowej publikowanych w „Rzeczpospolitej” najlepsze oceny nie należą do największych biur, ale do średnich. Najbardziej obciążone ryzykiem są biura podróży organizujące wyjazdy na dużą skalę, tzw. „turystykę masową” przy niskiej marży.

Rating przygotowany przez *Travel.Data* ma ukazywać stabilność finansową 25 największych biur podróży funkcjonujących w Polsce. Większość z dużych biur podróży została oceniona jako wiarygodne o niezagrożonej stabilności.

Według danych z Centralnej Ewidencji Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych obecnie na rynku funkcjonuje 12 podmiotów, których jedynym przedmiotem działalności jest pośrednictwo turystyczne⁴.

Średnia cena imprezy turystycznej w 2012 roku wyniosła od 1140 złotych dla imprezy z dojazdem własnym i 1505 zł dla imprezy turystycznej z dojazdem autokarowym, do 2443 zł. W 2012 roku około 86,4% zakupionych imprez turystycznych stanowiły imprezy z transportem lotniczym, 4,9% – z transportem autokarowym, zaś 8,6% to imprezy turystyczne z dojazdem własnym⁵.

³ Źródło: *Touroperatorzy. Raport 2012*, „Wiadomości Turystyczne”, wydanie specjalne z dnia 16 czerwca 2012 r., str. 4.

⁴ Stan na 25 marca 2013 r.

⁵ „Turystyka w 2012 z perspektywy MerlinX,” Polski Związek Organizatorów Turystyki, 17 stycznia 2012 r. Źródłem danych jest system rezerwacyjny MerlinX. Dane zawarte w raporcie bazują na rezerwacjach dokonanych przez 3841 agentów. Liczba agentów wzrosła o 3,6% w ciągu ostatniego roku.

Analiza 15 biur podróży, które ogłosiły niewypłacalność w 2012 roku

W 2012 r. oświadczenia o niewypłacalności złożyło 15 biur podróży, a gwarancje ubezpieczeniowe dla trzech z nich okazały się zbyt małe na sprowadzenie turystów do kraju.

Spośród tych 15 biur osiem podmiotów prowadziło działalność gospodarczą jako osoby fizyczne, a sześć jako spółka z o.o. Spośród analizowanych biur niewypłacalność ogłosiła tylko jedna spółka akcyjna.

Wśród 15 biur podróży, które ogłosiły niewypłacalność, dwie firmy działały na rynku niespełna rok, sześć firm działało 2-3 lata, pięć firm działało 5-10 lat, natomiast dwa przedsiębiorstwa powyżej 12 lat. Biura podróży, które ogłosiły niewypłacalność różniły się także wysokością zabezpieczenia finansowego wynikającą z wielkości obrotów. Jedynie jedno z analizowanych biur podróży miało gwarancje na kwotę 25 mln zł (Sky Club-Triada), natomiast pozostałe biura miały gwarancje zdecydowanie mniejszej wielkości. Dziewięć biur podróży posiadało gwarancje od 100 tys. do 1 mln; cztery biura posiadały gwarancje do 50 tys. zł, a jedno biuro od 50 do 100 tys. zł.

Wśród 15 analizowanych biur podróży dominującym zabezpieczeniem na rzecz klienta była gwarancja ubezpieczeniowa (14 biur), jedno biuro posiadało ubezpieczenie na rzecz klienta.

Siedem spośród analizowanych biur podróży jako zakres swej działalności wskazało: kraj, kraje sąsiedzkie z RP oraz kraje europejskie, kolejne pięć biur wskazało także taki zakres działalności oraz dodatkowo kraje pozaeuropejskie, natomiast dwa – jedynie kraje europejskie oraz pozaeuropejskie. Jedno z analizowanych biur wskazało jako zakres terytorialny prowadzonej działalności: kraj oraz kraje sąsiedzkie z RP. Spośród analizowanych biur podróży najwięcej pochodziło z województwa mazowieckiego, pomorskiego, śląskiego (po trzy z każdego wymienionego województwa).

2. Turystyczne obiekty noclegowe

Struktura bazy noclegowej w Polsce podlega nieustannym przemianom pod względem ilościowym oraz jakościowym. Dość charakterystyczne dla Polski jest istnienie bardzo wielu grup obiektów zbiorowego zakwaterowania, w szczególności obiektów charakterystycznych jedynie dla Europy Środkowo-Wschodniej, np. ośrodków wczasowych, które nie występują w strukturze obiektów noclegowych w krajach Europy Zachodniej.

Przepisy dotyczące usług hotelarskich odnoszą się przede wszystkim do warunków jakie mają spełniać obiekty noclegowe. Nakładają także pewne obowiązki administracyjne na gestorów tych obiektów. Trudno jednak określić liczbę podmiotów gospodarczych zajmujących się poszczególnymi formami działalności. Można posłużyć się jednak danymi dotyczącymi obiektów hotelowych w poszczególnych kategoriach.

Przepisy ustawy określają dwie grupy obiektów:

- **obiekty hotelarskie** (hotele, motele, pensjonaty, domy wycieczkowe, schroniska, schroniska młodzieżowe, campingi i pola biwakowe) – w odniesieniu do tych rodzajów, gestorzy mają szersze obowiązki oraz nałożone są obowiązki na marszałków dotyczące kategoryzacji poszczególnych obiektów. W 2012 r. w Polsce były **2 922** obiekty hotelarskie⁶ (w tym 2 014 hoteli, 116 moteli, 311 pensjonatów, 54 domy wycieczkowe, 61 schronisk, 44 schroniska młodzieżowe, 131 campingów i 191 pól biwakowych).
- **inne obiekty noclegowe**, w których świadczone są usługi hotelarskie (**6 561** obiektów). Dla tej grupy istnieje jedynie obowiązek ewidencjonowania działalności oraz oświadczenie gestora o przynależności do danej kategorii obiektu. W 2012 r. według danych GUS zarejestrowano 683 kwatery agroturystyczne⁷, 1 623 pokoje gościnne i kwatery prywatne⁸, 190 zakładów uzdrowiskowych, 388 zespołów domków turystycznych, 37 domów pracy twórczej, 450 ośrodków szkoleniowo-wypoczynkowych, 92 ośrodki kolonijne, 1 079 ośrodków wczasowych, 973 inne obiekty hotelowe, 282 szkolne schroniska młodzieżowe oraz 764 pozostałe).

3. Piloci wycieczek i przewodnicy turystyczni

Na początku 2012 r. uprawnienia pilota wycieczek posiadało 44 412 osób, natomiast uprawnień przewodnika turystycznego zostało nadanych łącznie 19 680, w tym przewodnika terenowego – 7 966, przewodnika miejskiego – 6 000, a przewodnika górskiego – 5 714. Najwięcej uprawnień pilota wycieczek zostało nadanych w województwach: mazowieckim, śląskim, małopolskim (w każdym z tych województw ta liczba przekracza 6 000), natomiast

⁶ Stan na 31 lipca 2012 r.

⁷ z liczbą miejsc noclegowych pow. 10.

⁸ z liczbą miejsc noclegowych pow. 10.

najmniej – w województwach: lubuskim, podlaskim i warmińsko-mazurskim (w każdym z tych województw poniżej 1 200).

Przewodnicy turystyczni i piloci wycieczek nie są grupą jednolitą pod względem formy funkcjonowania na rynku usług turystycznych. Większość przedstawicieli tych zawodów wykonuje działalność w ramach umowy cywilno-prawnej (umowa o dzieło, umowa zlecenie) z biurem podróży bądź bezpośrednio z klientem oraz w ramach własnej działalności gospodarczej prowadzonej przez osobę fizyczną. Drugi rodzaj usługodawców zalicza się do grupy mikroprzedsiębiorców i podlega wszelkim horyzontalnym przepisom dotyczącym działalności gospodarczej, przepisom podatkowym itp. Rozdział 4 ustawy o usługach turystycznych dotyczy zatem nie tylko przedsiębiorców, lecz także osób fizycznych.

III. Otoczenie prawne ustawy o usługach turystycznych

Turystyka nie jest zwartą i jednorodną dziedziną gospodarki. Łączy w sobie zagadnienia regulowane w ramach różnych dziedzin i gałęzi prawa. Na regulacje turystyczne składają się normy dotyczące m.in. zagospodarowania przestrzennego, transportu, kultury, promocji, edukacji, sportu, bezpieczeństwa publicznego, rozwoju wsi, polityki społecznej, podatkowe, badań naukowych, infrastruktury oraz ochrony środowiska.

Zagadnienia związane z tak szeroko rozumianą turystyką są objęte właściwością wielu działów administracji rządowej, a co za tym idzie są rozproszone w licznych aktach normatywnych. Problematyka turystyki jest poruszana w ponad trzystu obowiązujących aktach normatywnych, umowach międzynarodowych i źródłach prawa wewnętrznego. Jednakże krąg regulacji oddziałujących pośrednio na warunki prowadzenia działalności w zakresie turystyki jest znacznie szerszy.

Analizując funkcjonowanie ustawy o usługach turystycznych w szerszym otoczeniu prawnym, należy uwzględnić jej powiązania nie tylko z regulacjami krajowymi, ale także wspólnotowymi, przede wszystkim z dyrektywą Rady 90/314/EWG z dnia 13 czerwca 1990 roku w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek (Dz. Urz. WE L 158 z 23 czerwca 1990), której głównym celem jest ochrona interesów ekonomicznych nabywców imprez turystycznych.

Przedsiębiorstwa prowadzące działalność w branży turystycznej są zobowiązane działać przede wszystkim zgodnie z horyzontalnymi aktami prawnymi dotyczącymi prowadzenia przedsiębiorstwa w polskim systemie prawnym, takimi jak⁹: ustawa o swobodzie działalności gospodarczej, Kodeks cywilny, Kodeks spółek handlowych, ustawa o Krajowym Rejestrze Sądowym, ustawa o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i wiele innych (regulacje dotyczące ochrony konsumenta, prawa pracy, ochrony środowiska, budowlane, przeciwpożarowe, sanitarne, podatkowe, ubezpieczeniowe). Ustawa o usługach turystycznych jako *lex specialis* nakłada dodatkowe wymagania i obowiązki na przedsiębiorców decydujących się na prowadzenie firmy w obszarze turystyki.

⁹ szerszy wykaz aktów prawnych wraz z metrykami stanowi załącznik nr 2 do niniejszego opracowania

Organizatorzy turystyki i pośrednicy turystyczni na tle uwarunkowań prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce

Do problemów, związanych z funkcjonowaniem ustawy o usługach turystycznych zaliczono brak narzędzi umożliwiających weryfikację, kontrolę i monitoring kondycji finansowej organizatorów turystyki i pośredników turystycznych.

Należy zwrócić jednak uwagę, że organizatorzy turystyki i pośrednicy turystyczni są przedsiębiorcami. Obowiązują ich zatem horyzontalne akty prawne dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce, wymienione powyżej.

Obowiązki sprawozdawcze danego przedsiębiorcy wynikają z powyższych uregulowań oraz różnią się w zależności od wybranej przez nich formy prowadzenia działalności. W związku z tym, nałożenie w ustawie o usługach turystycznych dodatkowych obowiązków sprawozdawczych powinno być spójne z istniejącymi przepisami prawa. Wydaje się, że w przypadku zaostrenia przepisów sprawozdawczych, stosowne wyłączenia powinny się znaleźć we właściwych aktach prawnych, a nie w ustawie o usługach turystycznych (np. wymagania dotyczące wysokości kapitału). Poniżej zamieszczono przykłady przepisów odnoszących się do problemów zidentyfikowanych w procesie funkcjonowania organizatorów turystyki i pośredników turystyki.

Problem: utrudniona weryfikacja i kontrola przedsiębiorców z uwagi na uproszczony proces rejestracji działalności gospodarczej

W zależności od formy, w jakiej prowadzona będzie działalność gospodarcza firmę należy zarejestrować:

- 1) w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEIDG jest prowadzona w systemie teleinformatycznym przez ministra właściwego do spraw gospodarki na podstawie przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej) – w przypadku wyboru działalności w formie osoby fizycznej prowadzącej we własnym imieniu działalność gospodarczą;
- 2) w Krajowym Rejestrze Sądowym, prowadzonym przez sądy rejonowe właściwe ze względu na siedzibę tworzonej spółki – w przypadku wyboru działalności w formie spółki osobowej albo kapitałowej.

Należy zaznaczyć, że od 1 lipca 2011 r. obowiązują nowe przepisy ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz nowy formularz CEIDG-1 wniosku do rejestracji działalności gospodarczej osób fizycznych, który stanowi jednocześnie zgłoszenie do ZUS/KRUS, GUS oraz naczelnika urzędu skarbowego. Wniosek o wpis do CEIDG można złożyć: on-line lub w urzędzie gminy. Ten sposób rejestracji dotyczy około 73% wszystkich organizatorów turystyki i pośredników turystycznych.

W celu zgłoszenia zaprzestania wykonywania działalności gospodarczej przedsiębiorca wypełnia wniosek. Przedsiębiorca może być także wykreślony z CEIDG w drodze decyzji administracyjnej w przypadku m.in.: stwierdzenia trwałego zaprzestania wykonywania przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej; gdy prawomocnie orzeczono zakaz wykonywania działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę, niezłożenia wniosku o wpis informacji o wznowieniu wykonywania działalności gospodarczej przed upływem okresu 24 miesięcy od dnia zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej.

Ponadto, w ramach upraszczania procedur administracyjnych związanych z prowadzeniem firmy, wymaga się coraz mniej dokumentów, zaświadczeń, załączników do wniosków od przedsiębiorców.

Po pierwsze, organy administracji publicznej nie mogą domagać się od przedsiębiorców okazywania, przekazywania lub załączania do wniosków zaświadczeń o wpisie w CEIDG. Obecnie urzędy mogą pozyskać dużą część wymaganych informacji elektronicznie lub od innych organów administracji. Najważniejsze rejestry, tj. rejestr przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym (KRS) i Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej (CEIDG) są od początku 2012 r. ogólnodostępne w Internecie. Po drugie, od 1 lipca 2011 r. przedsiębiorcy, zamiast dostarczać zaświadczenia, mogą składać oświadczenia. Urzędy mają prawo weryfikować treści zapisane w oświadczeniu, w przypadku, gdy podejrzewają, że dokument zawiera nieprawdę.

Problem: niekorzystna relacja wielkości kapitałów własnościowych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych do ich przychodów

Minimalny kapitał zakładowy jest wymagany w procesie rejestracji i założenia wybranych spółek handlowych. Do 7 stycznia 2009 r. zgodnie z przepisami ustawy Kodeks spółek handlowych minimalny kapitał zakładowy wynosił: 500 000 zł – w przypadku spółki

akcyjnej; 50 000 zł – spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz spółki komandytowo-akcyjnej. Od 8 stycznia 2009 r. obniżono te wymagania: w przypadku spółki akcyjnej do 100 000 zł; spółki z ograniczoną odpowiedzialnością – do 5 000 zł.

W uzasadnieniu zmiany dotychczasowych przepisów wskazano, że znaczna część przedsiębiorców uważa, że obowiązujące minimalne wysokości kapitału zakładowego są zbyt wysokie i często okazują się barierą, która utrudnia rozpoczęcie prowadzenia działalności gospodarczej w formie spółki kapitałowej.

Należy podkreślić, że przedmiotowe przepisy nie dotyczą 73% organizatorów turystyki i pośredników turystyki, którzy prowadzą jako osoby fizyczne we własnym imieniu działalność gospodarczą. Przykładowo, jedynie 17% przedsiębiorców prowadzi działalność w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, proces rejestracji której podlega wyżej wymienionym przepisom. Jednocześnie warto pamiętać, iż osoby fizyczne odpowiadają za swoje działania całym swoim majątkiem, zaś spółki kapitałowe – jedynie do wysokości kapitału zakładowego. W związku z tym, można domniemywać, że prowadzenie przez osoby fizyczne działalności gospodarczej może skutkować rozsądniejszym procesem kierowania przedsiębiorstwem.

Problem: weryfikacja dokumentów finansowych przedsiębiorców

Przepisy ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r. poz. 330) stosuje się m.in. do przedsiębiorców mających siedzibę lub miejsce sprawowania zarządu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej:

- 1) spółek handlowych (osobowych i kapitałowych),
- 2) osób fizycznych, spółek cywilnych osób fizycznych, spółek jawnych osób fizycznych, spółek partnerskich oraz spółdzielni socjalnych, jeżeli ich przychody netto ze sprzedaży towarów, produktów i operacji finansowych za poprzedni rok obrotowy wyniosły co najmniej równowartość w walucie polskiej 1 200 000 euro;

Tylko wyżej wymienione jednostki – zgodnie z art. 69 ust. 1 ustawy o rachunkowości – są zobowiązane do złożenia we właściwym rejestrze sądowym rocznego sprawozdania finansowego (składającego się m.in. z bilansu oraz rachunku zysków i strat) w ciągu 15 dni od dnia jego zatwierdzenia. W przypadku spółek kapitałowych i spółek komandytowo-akcyjnych, obowiązek ten dotyczy także sprawozdania z działalności jednostki.

Ustawa o rachunkowości przewiduje także sankcje karne za naruszenia jej przepisów. Po pierwsze, zgodnie z art. 77 ustawy „kto wbrew przepisom ustawy dopuszcza do: nieprowadzenia ksiąg rachunkowych, prowadzenia ich wbrew przepisom ustawy lub podawania w tych księgach nierzetelnych danych, 2) niesporządzenia sprawozdania finansowego, sporządzenia go niezgodnie z przepisami ustawy lub zawarcia w tym sprawozdaniu nierzetelnych danych – podlega grzywnie lub karze pozbawienia wolności do lat 2, albo obu tym karom łącznie.” Po drugie, zgodnie z art. 79 ustawy niezłożenie sprawozdania finansowego lub sprawozdania z działalności we właściwym rejestrze sądowym podlega grzywnie albo karze ograniczenia wolności.

W związku z powyższym, weryfikacja dokumentów finansowych przedsiębiorców, powinna być zgodna z przepisami ustawy o rachunkowości tj. wymaganiami wobec poszczególnych grup przedsiębiorców w zależności od przyjętej przez nich formy prowadzenia działalności. Powyższe przepisy ustawy o rachunkowości dotyczą praktycznie jedynie tych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, którzy prowadzą działalność w formie spółek handlowych – jedynie ponad 20% wszystkich przedsiębiorców.

Problem: wymogi dotyczące świadczenia usług hotelarskich

W odniesieniu do świadczenia usług hotelarskich – podkreślenia wymaga fakt, iż ustawa o usługach turystycznych jedynie przypomina o konieczności spełniania wymogów sanitarnych, przeciwpożarowych i innych (art. 35 ust. 1 pkt 2). Ustawa o usługach turystycznych, jako *lex specialis* nie może powtarzać horyzontalnych przepisów prawa dotyczących regulacji przeciwpożarowych, sanitarnych i budowlanych. W związku z tym, przedsiębiorcy świadczący usługi hotelarskie powinni mieć świadomość istnienia obowiązujących przepisów i się do nich stosować.

Podsumowując, należy podkreślić, że skuteczność ustawy o usługach turystycznych zależy od wielu czynników. Niezależnie od poprawności sformułowania samych przepisów, należy zauważyć, że ustawa ta jest jedynie częścią systemu polskiego prawa. Do regulowanych przez nią stosunków zastosowanie znajduje szereg innych regulacji, których jakość, skuteczność oraz znajomość również wpływa na ocenę funkcjonowania ustawy o usługach turystycznych.

IV. Rekomendacje do zmian ustawy o usługach turystycznych

Ogłoszenie niewypłacalności przez piętnaście biur podróży w 2012 roku, przypadki braku wystarczających środków z zabezpieczeń finansowych na pokrycie kosztów powrotu klientów do kraju lub na zwrot roszczeń z tytułu niewykonania umowy o imprezę turystyczną, a także trudności, jakie napotkały urzędy marszałkowskie przeprowadzające proces sprowadzania do kraju klientów niewypłacalnych biur podróży pokazały, iż ustawa o usługach turystycznych wymaga modyfikacji w niektórych kluczowych aspektach.

W obliczu potrzeby podjęcia działań na rzecz usprawnienia poszczególnych elementów aktualnie funkcjonującej ustawy o usługach turystycznych, poniżej przedstawione zostały propozycje zmian.

Zakres podmiotowy ustawy

Zgodnie z art. 1 ustawy o usługach turystycznych, przedmiotowa ustawa określa „warunki świadczenia przez **przedsiębiorców** usług turystycznych”. Tym samym zakres podmiotowy ustawy powinien ograniczać się do przedsiębiorców świadczących usługi turystyczne, z pominięciem innych podmiotów. Zasadnicze wątpliwości budzi jednak pytanie, czy ustawa o usługach turystycznych powinna regulować świadczenie usług tylko przez przedsiębiorców.

Wbrew wyraźnemu stwierdzeniu, że ustawa reguluje świadczenie usług turystycznych tylko przez „przedsiębiorców”, w ustawie uregulowano także usługi turystyczne świadczone także przez inne podmioty. Związane jest to z tym, że:

- 1) piloci wycieczek i przewodnicy turystyczni nie muszą świadczyć swoich usług jako przedsiębiorcy, ale mogą to czynić również w innej formie (na podstawie umów cywilno-prawnych);
- 2) definiując pojęcie „przedsiębiorcy” ustawodawca odwołuje się do pojęcia „przedsiębiorcy” oraz „przedsiębiorcy zagranicznego” w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej; według jednego z reprezentowanych w literaturze poglądów przedsiębiorcą takim nie jest rolnik świadczący usługi w obiektach, o których mowa w art. 35 ust. 3 ustawy o usługach turystycznych (w art. 39 ust. 3 ww. ustawy użyto zresztą terminu: „przedsiębiorca lub rolnik”).

Zakres przedmiotowy ustawy

Aktualnie ustawa o usługach turystycznych dotyczy usług turystycznych w następującym rozumieniu: „usługi przewodnickie, usługi hotelarskie oraz wszystkie inne usługi świadczone turystom lub odwiedzającym”. Planuje się objąć regulacjami ustawy usługi turystyczne świadczone wszystkim klientom (co wymaga także doprecyzowania definicji tych usług), bez wyszczególnienia turystów i odwiedzających. Zakłada się także rozszerzenie pewnych obowiązków dla przedsiębiorców świadczących usługi turystyczne, doprecyzowanie niektórych zadań i procedur, a także inne zmiany uzupełniające.

Obszar A: Rekomendacje ogólne

- **Zmiana zakresu podmiotowego i przedmiotowego ustawy o usługach turystycznych**

Planuje się objąć regulacjami ustawy usługi turystyczne świadczone wszystkim klientom bez wyszczególnienia turystów i odwiedzających. Ochroną powinni być bowiem objęci wszyscy korzystający z danych usług, nawet osoby mieszkające w miejscu świadczenia usługi. W związku z powyższym, należy:

- a) zmienić definicję „usług turystycznych” na następującą: „usługi umożliwiające realizację imprezy turystycznej, świadczone klientom przez organizatorów turystyki, obiekty świadczące usługi hotelarskie, przewodników turystycznych i pilotów wycieczek”,
- b) w konsekwencji zrezygnować z definicji „turysty” i „odwiedzającego”,
- c) zmienić definicję „klienta” tak, aby obejmowała: 1) osobę, która zamierza korzystać lub korzysta z usług turystycznych, 2) osobę, która zamierza zawrzeć lub zawarła umowę o świadczenie usług turystycznych na swoją rzecz lub na rzecz innej osoby, a zawarcie tej umowy nie stanowi przedmiotu jej działalności gospodarczej, 3) osobę, na rzecz której umowa została zawarta, 4) osobę, której przekazano prawo do korzystania z usług turystycznych objętych uprzednio zawartą umową,
- d) rozszerzyć definicję „organizatora turystyki” na następującą: „podmiot, który zawodowo organizuje imprezy turystyczne i sprzedaje je lub oferuje na sprzedaż lub podmiot, którego działalność polega na wykonywaniu, na zlecenie klienta, czynności faktycznych i prawnych związanych z zawieraniem umów o świadczenie

usług turystycznych” – definicja ta łączy zadania faktycznie wykonywane zarówno przez organizatorów turystyki, jak i przez pośredników turystycznych,

- e) usunąć definicję „przedsiębiorcy” jako niewykorzystywaną w dalszej części ustawy.

Należy także włączyć zadania pośrednika turystycznego w zadania organizatora turystyki, jak zaproponowano powyżej, a w konsekwencji usunąć z ustawy pojęcie „pośrednika turystycznego”. Obecność definicji „pośrednika turystycznego” nie powoduje w obowiązującym prawie żadnego rozróżnienia jego praw i obowiązków od organizatora turystyki. W całej ustawie łącznie występuje określenie „organizator turystyki i pośrednik turystyczny”, w żadnym jej miejscu pojęcia te nie występują rozdzielnie. W rzeczywistości organizatorów turystyki i pośredników turystycznych obowiązują dokładnie te same przepisy, nakładające identyczne obowiązki. Nie ma zatem potrzeby utrzymywania w ustawie dodatkowego pojęcia. Należy objąć organizatorów turystyki i pośredników turystycznych jedną definicją obejmującą dotychczasowe zadania organizatora turystyki i pośrednika turystycznego oraz do tej definicji przyporządkować wszystkie regulacje dotyczące dotychczas obu rodzajów podmiotów. Należy zauważyć, że aktualnie na rynku turystycznym działa 12 podmiotów, których jedynym przedmiotem działalności turystycznej jest pośrednictwo turystyczne – zatem skala oddziaływania takiej zmiany jest znikoma.

- **Problem finansowania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej**

Na mocy ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, jednostki samorządu terytorialnego, w tym województwa, otrzymują dotacje celowe z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej, w tym na zadania zlecone na mocy ustawy o usługach turystycznych.

Na podstawie art. 45 ww. ustawy, jednostka samorządu terytorialnego realizująca zadania z zakresu administracji rządowej, na mocy porozumień zawartych z organami administracji rządowej, otrzymuje od tych organów dotacje celowe w kwocie wynikającej z zawartego porozumienia.

Pomimo zapisu w art. 49, stanowiącego iż „Jednostka samorządu terytorialnego wykonująca zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami otrzymuje z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań”, marszałkowie województw nierzadko otrzymują mniejszą ilość środków na realizację zadań niż wnioskują, zaś szacunki stanowiące podstawę do wnioskowania

do wojewody o dotację celową są oparte na wynikach roku minionego, a tym samym z założenia nieodzwierciedlające rzeczywistych wydatków poczynionych w roku następnym.

Rekomenduje się uregulowanie na gruncie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zasady, iż wpływy z tytułu opłat za sprawdzenie kwalifikacji osób ubiegających się o uprawnienia przewodnika turystycznego lub pilota wycieczek oraz za sprawdzenie znajomości języka obcego przewodnika turystycznego lub pilota wycieczek stanowią bezpośredni dochód budżetu samorządu województwa z przeznaczeniem na pokrycie kosztów organizacji i przeprowadzenia egzaminów na przewodników turystycznych i pilotów wycieczek oraz egzaminów ze znajomości języków obcych przewodników turystycznych i pilotów wycieczek, a także wprowadzenie analogicznego przepisu dotyczącego finansowania zadania przeprowadzania kategoryzacji obiektów hotelarskich.

Obszar B: System zabezpieczeń finansowych oraz proces likwidowania skutków niewypłacalności

- **Upowszechnienie ubezpieczenia na rzecz klienta jako najskuteczniejszej formy zabezpieczenia interesów klienta**

Zakłada się wprowadzenie regulacji mających na celu upowszechnienie niepopularnego obecnie ubezpieczenia na rzecz klienta. Takie ubezpieczenie jest najbezpieczniejszą i najbardziej optymalną spośród istniejących form zabezpieczeń finansowych z dwóch powodów:

- 1) w założeniach ubezpieczenia na rzecz klienta leży pokrycie 100% wartości imprezy turystycznej, z uwagi na to, iż każdy klient ubezpieczany jest osobno, zaś suma ubezpieczenia pokrywa całą jego wpłatę na rzecz imprezy turystycznej; wówczas w sytuacji niewypłacalności nie ma obawy, iż zabezpieczenie będzie niewystarczające dla wszystkich klientów i że dany klient nie otrzyma całości zwrotu wpłat;
- 2) w ramach ubezpieczenia na rzecz klienta organizator turystyki opłaca także usługę *assistance*, polegającą na likwidowaniu powstałej szkody, a więc także na sprowadzeniu do kraju poszkodowanych turystów.

Firmy ubezpieczeniowe posiadają z racji prowadzonych działań istotne narzędzia umożliwiające weryfikację stabilności finansowej przedsiębiorcy i oceny jego wiarygodności.

Istotne jest, iż żaden ubezpieczyciel nie udzieli ubezpieczenia podmiotowi niewiarygodnemu ekonomicznie, gdyż naraziłoby to go na straty. W ten sposób zapewniona byłaby rzetelna analiza ekonomiczna kondycji przedsiębiorcy w momencie jego wejścia na rynek usług turystycznych. W myśl tej zmiany, na ubezpieczycieli przeniesiona zostałaby odpowiedzialność za pełen zwrot środków wniesionych do organizatora turystyki oraz za przeprowadzenie procesu sprowadzania turystów do kraju w ramach usługi *assistance*, za którą to usługę opłata powinna być wliczona w składkę ubezpieczeniową.

- **Wprowadzenie obowiązku organizatora turystyki do prowadzenia ewidencji zawieranych z klientami umów (w sposób określony rozporządzeniem Ministra Sportu i Turystyki) oraz zakaz zawierania przez organizatorów turystyki umów o imprezę turystyczną po przekroczeniu zadeklarowanych przychodów stanowiących podstawę do wyliczenia wysokości zabezpieczenia w sytuacji, gdy organizator turystyki nie podwyższy tego zabezpieczenia**

Ewidencjonowanie zawieranych z klientami umów o imprezę turystyczną wraz z jednoczesnym zakazem zawierania przez organizatorów turystyki umów o imprezę turystyczną ponad posiadane zabezpieczenie finansowe pozwoli na łatwą i szybką weryfikację, czy wszystkie umowy zawarte przez organizatora są odpowiednio zabezpieczone finansowo. Organy kontroli w łatwy sposób będą mogły porównać wysokość zawartej gwarancji z łączną wysokością wartości zawartych umów, oraz zweryfikować, czy wszystkie umowy zawierane przez organizatora zostały zawarte w ewidencji. Uchybienie polegające na nierzetelnym ewidencjonowaniu umów zawarte byłoby w katalogu rażących naruszeń i groziło wykreśleniem z rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych. Przekroczenie wysokości gwarancji skutkowałoby obowiązkiem zawarcia dodatkowego zabezpieczenia i dostarczenia go do marszałka województwa, zaś w przypadku niedokonania tego obowiązku, sankcją byłoby wszczęcie postępowania w sprawie wykreślenia przedsiębiorcy z rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych. Wzór ewidencji może zostać określony w rozporządzeniu do ustawy o usługach turystycznych. Co istotne, pozwoli to także na zastąpienie skomplikowanego i trudnego do realizacji zadania kontrolnego polegającego na weryfikacji kondycji finansowej przedsiębiorcy, nie wymaga tym samym opracowywania nowych narzędzi kontrolnych dotyczących kondycji finansowej. Pozwala na utrzymywanie zabezpieczenia finansowego na stale adekwatnym poziomie, bez ryzyka błędnego oszacowania planowanych przychodów stanowiących podstawę

do wyliczenia wysokości zabezpieczeń, a także bez konieczności aktualizacji wysokości zabezpieczenia sztywno co kwartał, co może nie oddawać w pełni aktualnej sytuacji biura, a ponadto stwarza trudność w technicznym przeprowadzeniu procesu, gdyż niekiedy analiza ekonomiczna sytuacji biura podróży przez instytucję udzielającą zabezpieczenia finansowego trwa nawet 2 miesiące.

- **Wprowadzenie dodatkowego warunku przy uzyskiwaniu wpisu do rejestru działalności regulowanej**

Dla zwiększenia efektywności ochrony klienta przed nierzetelnymi usługodawcami, proponuje się wprowadzić obowiązek składania – w momencie uzyskiwania wpisu do rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych – pisemnego oświadczenia, że w ciągu ostatnich 5 lat nie złożono oświadczenia o niewypłacalności przez nw. osoby lub nie został wydany zakaz prowadzenia działalności organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego:

- a) osobie fizycznej, która jest przedsiębiorcą, organem statutowym bądź członkiem tego organu – w przypadku, gdy wnioskodawcą jest osoba prawna;
- b) osobie prawnej, której organem statutowym bądź członkiem tego organu była osoba fizyczna, która jest wnioskodawcą;
- c) osobie prawnej, której organem statutowym bądź członkiem tego organu była osoba fizyczna, która jest organem statutowym bądź członkiem tego organu osoby prawnej, która jest wnioskodawcą.

Proponowana regulacja wzorowana jest na rozwiązaniu zastosowanym w czeskim systemie prawnym dotyczącym działalności biur podróży¹⁰.

- **Doprecyzowanie pojęcia „kosztów powrotu klientów do kraju” – jednoznaczne włączenie kosztów transferów, ukończenia imprezy zgodnie z planem itd.**

Obecnie przyjmuje się, że koszty zakwaterowania i wyżywienia są związane z uzasadnionymi kosztami powrotu, jedynie na podstawie wydanej interpretacji przepisów prawa, która nie posiada mocy prawnej. Należy określić katalog takich kosztów tak, aby można było do nich zaliczyć w szczególności koszty: transferów, przedłużenia pobytu

¹⁰ przykłady systemów zabezpieczeń finansowych w innych krajach UE zostały przedstawione w załączniku nr 3 do niniejszego materiału

w hotelu w celu oczekiwania na zaplanowany lot powrotny, a także koszty operacyjne konieczne do zorganizowania procesu powrotu turystów.

- **Zobowiązanie ubezpieczycieli oraz zarządców systemów rezerwacyjnych do przekazywania danych dotyczących klientów ubezpieczonych lub wprowadzonych do systemu rezerwacyjnego**

Zostaną wprowadzone przepisy nakazujące w sytuacji niewypłacalności organizatora turystyki udzielanie marszałkom województw informacji niezbędnych do zapewnienia bezpiecznego sprowadzenia klientów niewypłacalnego biura podróży do kraju przez każdego, kto takie informacje posiada. W szczególności mowa o przekazywaniu przez właścicieli systemów rezerwacyjnych danych nt. klientów danego organizatorem turystyki. Niewywiązanie się z tego obowiązku skutkować powinno sankcjami karnymi.

- **Przeniesienie ważniejszych regulacji z rozporządzenia o wzorach formularzy umowy gwarancji bankowej, umowy gwarancji ubezpieczeniowej oraz umowy ubezpieczenia na rzecz klientów wprost do ustawy**

Rozporządzenie nakłada na marszałków niektóre obowiązki, które powinny być określone na poziomie ustawy o usługach turystycznych. Dlatego też część regulacji powinno zostać przeniesione z rozporządzenia wprost do ustawy. Za niezasadne uznaje się także dalsze określanie poszczególnych wzorów formularzy umowy gwarancji bankowej, umowy gwarancji ubezpieczeniowej oraz umowy ubezpieczenia na rzecz klientów. W wyniku tego utrzymywanie delegacji ustawowej do wydania ww. rozporządzenia stanie się bezzasadne i należy ją usunąć.

W regulacjach ustawowych należy wprowadzić m.in. obowiązek przedkładania oryginałów gwarancji bankowej/ubezpieczeniowej lub polisy ubezpieczeniowej oraz kopii umów z gwarantem lub ubezpieczycielem w miejsce oryginałów umów z gwarantem lub ubezpieczycielem z uwagi na to, iż podstawą uruchomienia środków jest oryginał gwarancji lub polisa.

Nowe regulacje przeniesione do ustawy powinny zakładać także wyłączenie marszałka województwa z działań operacyjnych polegających na likwidacji szkody w zakresie pokrycia roszczeń klientów z tytułu niewykonania umowy o imprezę turystyczną. Uczynienie marszałka województwa, a nie gwaranta, odpowiedzialnym za weryfikowanie zgłoszonych przez poszkodowanych klientów roszczeń, stanowi bardzo niekorzystny zapis, który

faktycznie czyni z marszałka podmiot likwidujący szkodę klienta, a zdejmując wszystkie obowiązki w tym zakresie z gwaranta. Likwidacja szkody polega na zebraniu, weryfikacji, oceny roszczeń co do ich zasadności, a nawet wyliczaniu kwoty należnej klientowi. Marszałek województwa ani jego urząd nie mogą być likwidatorem szkód ubezpieczeniowych, ponieważ nie posiada do tego kadry ani przygotowania, powinny to robić wyspecjalizowane instytucje finansowe, które za udzielone zabezpieczenia pobierają wysokie opłaty i w swoich kalkulacjach powinny szacować także koszty likwidacji szkód na wypadek niewypłacalności biura podróży. Marszałkowie województw jako organy administracji publicznej nie mogą ponosić ryzyka dodatkowych kosztów na zatrudnianie nowych pracowników, którzy będą likwidowali szkody z tytułu niewypłacalności organizatorów turystyki i pośredników turystycznych. Za usługę likwidacji szkody instytucja finansowa otrzymuje wynagrodzenie w ramach opłaty za udzielenie zabezpieczenia finansowego.

W myśl tendencji do kierowania roli administracji na działania koncepcyjno-strategiczne, a zdejmowania z niej roli aktora działań operacyjnych i przekazywania tych działań w kompetencje specjalnie do tego powołanych jednostek, proponuje się wyłączenie marszałka województwa z działań operacyjnych polegających na zbieraniu, weryfikowaniu i podejmowaniu decyzji co do zasadności roszczeń zgłaszanych przez klientów, a nierzadko i obliczaniu wysokości należnej wypłaty roszczenia.

Należy ponadto wprowadzić regulacje na rzecz skrócenia czasu oczekiwania przez klientów na wypłatę roszczeń z tytułu niewykonania umowy. Roczny termin na zgłaszanie roszczeń, o którym mowa w rozporządzeniu o wzorach formularzy, wynika ze specyfiki sprzedaży imprez turystycznych. Ponieważ sprzedaż imprez turystycznych, które odbędą się w sezonie letnim, rozpoczyna się już w listopadzie poprzedniego roku, a więc w przypadku imprezy, która odbędzie się we wrześniu – nawet 10 miesięcy wcześniej. Gdyby więc czas na zgłaszanie roszczeń był krótszy (np. 180 dni, jak postulowała branża ubezpieczeniowa), to zabezpieczenie finansowe, które traci ważność z końcem grudnia, nie mogłoby być wykorzystane na pokrycie kosztów wynikających z umów zawartych w listopadzie lub grudniu, gdyby niewypłacalność nastąpiła np. w lipcu lub sierpniu następnego roku, a więc już po upływie terminu na zgłaszanie roszczeń, a przed imprezą, która miała się odbyć dopiero we wrześniu. Powstałaby wówczas sytuacja, w której byłyby umowy nie objęte ochroną, co z punktu widzenia dyrektywy 90/314 jest niedopuszczalne.

Odrębną kwestią jest natomiast roczny termin oczekiwania na zwrot wpłat. Nie wynika on ani z przepisów ustawy o usługach turystycznych, ani z rozporządzenia o wzorach umów gwarancji. Gdyby zabezpieczenia finansowe zawsze wystarczały na pokrycie wszystkich kosztów powrotu i zwrot wszystkich wpłat, ubezpieczyciele nie wahaliby się wypłacać środki od razu po zweryfikowaniu roszczenia. Jednak w związku z tym, że w praktyce zabezpieczenia mogą okazać się niewystarczające, to ubezpieczyciele i urzędy marszałkowskie czekają do końca terminu zgłaszania roszczeń (1 rok od upływu ważności gwarancji/ubezpieczenia, który wynika z rozporządzenia o wzorach umów gwarancji¹¹) i dopiero po upływie tego terminu dokonują zwrotu wpłat. Pomimo braku takiego zapisu w ustawie o usługach turystycznych, stosują mechanizm proporcjonalnego obniżania wypłat, jeśli zabezpieczenie okazuje się niewystarczające na zwrot 100% wpłat wniesionych przez klientów. W obliczu niewystarczających zabezpieczeń finansowych nie decydują się na wcześniejszą wypłatę środków, gdyż mogłoby się okazać, że osoba, która zgłosi roszczenie w terminie przewidzianym przepisami rozporządzenia o wzorach, nie otrzyma żadnego zwrotu, bo środki z zabezpieczenia już się wyczerpią. Wówczas osoby, które złożyłyby roszczenia w pierwszej kolejności, otrzymałyby 100% zwrotu wpłaconych kwot, a osoby, które złożyłyby roszczenia później (po wyczerpaniu sumy gwarancji), nie otrzymałyby żadnego zwrotu. W związku z czym stosowany jest bardziej sprawiedliwy według gwarantów system proporcjonalnego obniżania wypłat, który wymaga oczekiwania do końca terminu zgłaszania roszczeń.

W celu skrócenia czasu oczekiwania przez turystów na wypłatę roszczeń, proponuje się wprowadzić przepis, powodujący utratę ważności gwarancji w dniu złożenia przez przedsiębiorcę oświadczenia o niewypłacalności w zamian za dzień, w którym gwarant wypłaci całą sumę gwarancji. Wówczas już od pierwszego dnia od ogłoszenia niewypłacalności liczyłby się termin na składanie roszczeń, a co za tym idzie – szybciej zakończyłby się i klienci szybciej uzyskaliby zwrot wpłaconych kwot. Taki zapis pozwalałby przyspieszyć ten proces także z uwagi na to, że rozpoczęcie okresu zbierania roszczeń

¹¹ Gwarancja traci ważność w trzech przypadkach:

- 1) kiedy upłynie jej okres określony w umowie zawartej między biurem podróży a gwarantem,
- 2) z chwilą wypłaty przez Gwaranta całej Sumy Gwarancji;
- 3) z dniem, w którym decyzja Beneficjenta o zakazie wykonywania przez Zleceniodawcę działalności objętej wpisem do rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych stała się ostateczna, z zastrzeżeniem obowiązku realizacji zobowiązań Gwaranta wynikających z Gwarancji, dotyczących umów zawartych przez Zleceniodawcę z klientami Zleceniodawcy w okresie obowiązywania Gwarancji.

nie byłoby opóźniane przez: konieczność przeprowadzenia postępowania o wykreśleniu przedsiębiorcy z rejestru (zgodnie z ww. punktem 3) bądź na czas całkowitego wydania środków z gwarancji ubezpieczeniowej przedsiębiorcy.

Docelowo konieczne jest zapewnienie pełnego zwrotu roszczeń, co nie będzie generowało obawy przed zbyt małą ilością środków i roszczenia mogłyby być pokrywane na bieżąco, w miarę składania do gwaranta. Rozważa się także skrócenie czasu na składanie roszczeń z 1 roku do 6 miesięcy od dnia upływu ważności gwarancji.

- **Wprowadzenie regulacji, iż wykreślenie przedsiębiorcy na jego wniosek z rejestru jest możliwe tylko w przypadku, gdy wykona on wszystkie zobowiązania umowne względem klientów lub udowodni przeniesienie zobowiązań wynikających z podpisanych z klientami umów o imprezę turystyczną na innego organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego**

Przedsiębiorca powinien mieć obowiązek realizacji zawartych umów do dnia, w którym decyzja o wykreśleniu z rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych stanie się ostateczna. Po tym dniu powinien mieć obowiązek zwrotu wpłat klientom za imprezy, które nie zostały zrealizowane. Przy wprowadzaniu tej regulacji należy mieć na uwadze, iż przedsiębiorca przejmujący zobowiązania innego podmiotu powinien dostosować wysokość zabezpieczenia finansowego do nowych zobowiązań.

- **Objęcie obowiązkiem zapewnienia ochrony klienta w przypadku sprzedaży „pakietów dynamicznych”**

Turyści, którzy rezerwują, za pośrednictwem Internetu lub tradycyjnie, pakiety podróży wakacyjnych powiązanych z przelotami, hotelami, wynajmem samochodów itp., powinni móc skorzystać ze wzmocnionej ochrony finansowej w przypadku wystąpienia problemów. Są to tzw. „dynamiczne pakiety”, w przypadku których konsumenci sami tworzą swoje pakiety, często online, za pośrednictwem jednej strony internetowej lub wielu partnerskich stron internetowych. Wiele spośród „dynamicznych pakietów” nie jest objętych unijnymi przepisami dotyczącymi ochrony. W następstwie bankructw linii lotniczych planowane jest, aby podstawową ochronę konsumentów w przypadku niewypłacalności rozszerzyć, obejmując nią oprócz różnych rodzajów pakietów także inne pakiety, w tym dynamiczne.

- **Rezygnacja z określenia zakresu terytorialnego działalności organizatora turystyki i pośrednika turystycznego wprost w ustawie o usługach turystycznych**

Aktualnie niejednolite są określenia zasięgu terytorialnego funkcjonujące w ustawie o usługach turystycznych oraz w rozporządzeniach Ministra Finansów. Należy zatem usunąć z ustawy literalną klasyfikację zakresów terytorialnych oraz w jej miejsce wprowadzić odniesienie do klasyfikacji stosowanej w rozporządzeniach Ministra Finansów. Z uwagi na dynamicznie zmieniającą się sytuację na rynku biur podróży, należy taką szczegółową klasyfikację określić właśnie w rozporządzeniach, które bardziej elastycznie można dostosowywać do zmieniających się potrzeb.

- **Wprowadzenie przepisów i sankcji karnych**

- a) „Kto, będąc organizatorem turystyki lub osobą uprawnioną do jego reprezentowania, nie zgłasza oświadczenia o swojej niewypłacalności w zakresie wykonywania działalności organizatora turystyki pomimo powstania warunków uzasadniających uruchomienie zabezpieczenia finansowego – podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku.”
- b) Wprowadzenie sankcji karnych za nieudzielanie marszałkom województw informacji niezbędnych do zapewnienia bezpiecznego sprowadzenia klientów niewypłacalnego biura podróży do kraju przez każdego, kto takie informacje posiada.
- c) Wprowadzenie sankcji karnych za niewywiązanie się organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego lub jego podwykonawców za nieudzielenie pomocy poszkodowanym klientom, tj. za brak współpracy przy organizacji powrotu klientów do kraju w sytuacji niewypłacalności przedsiębiorcy.

Obszar C: Pozostałe przepisy dotyczące organizatorów turystyki i pośredników turystycznych

- **Określenie statusu prawnego oraz praw i obowiązków portali sprzedaży grupowej oferujących sprzedaż imprez turystycznych, które faktycznie wykonują zadania agentów turystycznych**

Niektórzy przedsiębiorcy prowadzący działalność polegającą na zawieraniu tego rodzaju umów de facto proponują zawieranie umów o imprezę turystyczną, nie posiadając statusu organizatora turystyki ani ważnych umów agencyjnych. W związku z tym nie są jasne

zasady ewentualnych reklamacji, zwrotu środków za imprezy, które się nie odbyły, czy też rozliczeń finansowych w sytuacjach niewypłacalności biur podróży. Należy wprowadzić regulację zobowiązującą portale sprzedaży grupowej oferujące imprezy turystyczne do wyboru jednej z form działalności turystycznej przewidzianej w ustawie o usługach turystycznych i spełnienie określonych wymagań dla tej działalności (podpisanie umowy agencyjnej lub wpis do rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych).

- **Doprecyzowanie regulacji nakładającej obowiązek wykonania podjętych zobowiązań lub zwrotu środków w przypadku niewywiązania się z zobowiązań wobec klientów przez przedsiębiorcę, którego decyzją marszałka wykreślono z rejestru**

Niewywiązanie się z obowiązku będzie skutkowało odpowiedzialnością kontraktową przedsiębiorcy z tytułu niewywiązania się ze zobowiązań wzajemnych, powstałą na gruncie Kodeksu cywilnego.

- **Wprowadzenie regulacji, iż złożenie oświadczenia o niewypłacalności organizatora turystyki powinno być traktowane równoznacznie z rażącym naruszeniem działalności skutkującym wszczęciem postępowania o wykreślenie podmiotu z tego rejestru**

Taki zapis m.in. przyspieszyłby możliwość wypłat na rzecz pokrycia roszczeń klientów z zabezpieczeń finansowych.

- **Rozszerzenie katalogu rażących naruszeń prowadzenia działalności organizatora turystyki**

W celu zwiększenia ochrony klientów organizatorów turystyki i pośredników turystycznych należy rozszerzyć katalog rażących naruszeń wykonywania działalności o:

- niepodniesienie wysokości zabezpieczenia mimo przekroczenia wielkości zadeklarowanych przychodów z wykonywania działalności organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego,
- nieprowadzenie lub nierzetelne prowadzenie ewidencji umów o imprezę turystyczną zawartych przez organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego z klientem.

- **Rozszerzenie zakresu kontroli podmiotów świadczących usługi turystyczne przeprowadzanej przez marszałków województw oraz ministra właściwego do spraw turystyki.**

Konieczne jest przywrócenie regulacji, na podstawie której marszałek województwa oraz minister właściwy do spraw turystyki może kontrolować przedsiębiorców także z punktu widzenia przestrzegania przepisów rozdziału 3 ustawy, w tym także podstawy do wyliczenia właściwej wysokości zabezpieczenia finansowego. Choć z art. 9 ust. 3 u.u.t. wynika, że kontrola dokonywana jest m.in. w zakresie „przestrzegania warunków wykonywania działalności gospodarczych określonych ustawą”, to wydaje się, że obecnie kontrola ta nie obejmuje przestrzegania przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych przepisów rozdziału 3. Oczywiście nie oznacza to w żaden sposób, że w tym zakresie nie ma żadnej możliwości szeroko rozumianej kontroli – odnoszą się bowiem do niej inne przepisy, np. związane z działalnością Prezesa UOKiK.

- **Zastąpienie prowadzenia Centralnej Ewidencji Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych w oparciu o weryfikację i zatwierdzanie danych wprowadzanych przez marszałków województw, prowadzeniem wyłącznie Centralnego Wykazu Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych w oparciu o dane przekazywane w formie elektronicznej przez marszałków województw**

Aktualna procedura zakłada konieczność uzyskania wpisu do rejestru prowadzonego przez marszałka województwa, a następnie potwierdzenie tego wpisu przez ministra właściwego do spraw turystyki na podstawie kopii dokumentów stanowiących podstawę wpisu do rejestru. Dopiero po akceptacji tego wpisu przedsiębiorca widoczny jest w CEOTiPT, która służy powszechnemu udzielaniu informacji konsumentom. Procedura wydłużona jest o czas oczekiwania przez ministra na dokumenty, które marszałek przesyła pocztą, w celu weryfikacji i akceptacji wpisu dokonanej przez marszałka. Proponowane jest wprowadzenie rozwiązania stosowanego w pozostałych wykazach udostępnianych przez ministra właściwego do spraw turystyki, czyli w Centralnym Wykazie Organizatorów Szkoleń dla Kandydatów na Przewodników Turystycznych i Pilotów Wycieczek oraz w Centralnym Wykazie Obiektów Hotelarskich. Wpisy dokonywane przez marszałków województw do rejestrów prowadzonych w województwach są automatycznie wyświetlane w zbiorczych ww. wykazach, bez potrzeby weryfikacji i akceptacji przez MSiT,

bez konieczności przedłużania procedury. Tym samym oddają one najbardziej aktualny stan wpisów dokonanych przez marszałka województwa. Należy także zauważyć, iż przez kilka lat funkcjonowania CEOTiPT w takim kształcie, wykształciła się spójna praktyka poprawnego dokonywania wpisów do rejestrów przez 16 marszałków województw, a co za tym idzie, weryfikacja tej poprawności przez ministra przestała być konieczna.

- **Usunięcie z art. 14 ust. 2 pkt 4 lit. a obowiązku podania w umowie z klientem godziny wyjazdu i planowanego powrotu i dopisanie jej jako informację, którą należy podać klientowi we właściwym czasie przed rozpoczęciem imprezy turystycznej – w art. 13 ust. 3**

W praktyce niemożliwe jest wywiązanie się przez przedsiębiorcę z obowiązku podawania godziny wyjazdu planowanego powrotu przede wszystkim w przypadku korzystania z samolotów i sprzedaży oferty na długo przed jej realizacją, zanim znane były dokładne godziny odlotów. W art. 14 ust. 2 pkt 4 lit. a należy zamienić słowo „godzina” na słowo „czas”, zaś wprowadzić obowiązek podania dokładnej godziny we właściwym czasie przed rozpoczęciem imprezy turystycznej – w art. 13 ust. 3. Dyrektywa 90/314 wprowadza obowiązek podania w umowie jedynie czasów (*times*) wyjazdu i powrotu z imprezy turystycznej.

- **Doprecyzowanie/redukcja pojęć w ustawie: „klient”, „konsument”, „umowa”, a także zakres pomocy, której musi udzielić organizator turystyki poszkodowanemu klientowi; konsekwentne stosowanie tych pojęć w ustawie**

W ustawie o usługach turystycznych niekonsekwentnie operuje się pojęciami: „klient”, „konsument”. Zasadne jest więc zweryfikowanie ustawy z punktu widzenia możliwości przeprowadzenia redukcji niektórych pojęć, co może przyczynić się do zwiększenia przejrzystości ustawy, jak i uchronić przed błędami przykładowo wskazanymi.

Rekomenduje się ujednolicenie pojęć „klient” i „konsument”.

Ponadto Ministerstwo Sportu i Turystyki rozważa wprowadzenie w ustawie o usługach turystycznych **uregulowania sprzedaży imprez turystycznych za pośrednictwem Internetu**, z uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną.

Ponadto Ministerstwo Sportu i Turystyki dostrzegło problem ze stosowaniem w usługach turystycznych procedury *chargeback*.

Chargeback jest to obciążenie zwrotne, w wyniku którego następuje zwrot pieniędzy z konta sprzedawcy (towaru czy usług) na konto posiadacza karty. Procedurę *chargeback* w imieniu klienta prowadzi bank, jest ona dostępna zarówno w organizacji VISA, jak i MasterCard. Usługa *chargeback* jest stosowana w przypadku niewykonania usługi, ale nie w przypadku nienależytego wykonania usługi.

W związku z niewypłacalnościami organizatorów turystyki w roku 2012 oraz latach wcześniejszych zaobserwowano problemy, jakie rodzą się podczas stosowania powyższej procedury. Po pierwsze, zaobserwowano przypadki, gdzie klient jednocześnie odzyskał środki finansowe w ramach *chargeback* z konta agenta turystycznego oraz w ramach roszczeń przekazanych do odpowiedniego Urzędu Marszałkowskiego z masy upadłościowej/gwarancji ubezpieczeniowej danego organizatora turystyki (zjawisko otrzymania podwójnego zwrotu środków finansowych).

Po drugie, zwrócono uwagę na sytuację agentów turystycznych jako tzw. akceptantów udostępniających klientom terminale płatnicze w przypadku niewypłacalności bądź upadłości organizatorów turystyki. W takich sytuacjach klient reklamując w swoim banku (u wydawcy karty) poprzez *chargeback* – zakupioną przy użyciu karty kredytowej u agenta turystycznego – usługę turystyczną de facto doprowadza do obciążenia konta bankowego tego agenta. Przy czym, zazwyczaj w tej sytuacji agent turystyczny nie posiada już tych środków finansowych na swoim koncie. Agenci turystyczni działają w imieniu i na rzecz organizatorów turystyki, a pieniądze przekazane przez klienta na rzecz imprezy turystycznej są bezpośrednio przekazywane do właściwego organizatora turystyki.

Doprowadza to do blokowania środków finansowych na kontach agentów turystycznych (obciążania ich w ramach procedur reklamacji *chargeback*). Agenci mogą mieć później roszczenie do organizatora turystyki jedynie bądź to na stopie cywilnoprawnej lub poprzez zwrot środków z masy upadłościowej (w przypadku uznania zasadności upadłości). Zarówno agenci turystyczni jak i agenci rozliczeniowi nie mogą – na mocy obowiązującego prawa – składać roszczeń do gwarancji ubezpieczeniowej danego organizatora turystyki.

Warto jednak zauważyć, że niektórzy z agentów rozliczeniowych nie realizują *chargeback*, ponieważ agent turystyczny wypełnił swoje zadania (reklamacja nie jest zasadna).

W związku z powyższym, agenci rozliczeniowi oraz Związek Banków Polskich proponują, aby określić szczegółowo zasady zgłaszania procedur regresowych. Tzn. w sytuacji, gdy klient uzyska zwrot środków w ramach *chargeback*, agent rozliczeniowy, który wypłacił klientowi te środki, mógłby wystąpić z roszczeniem regresowym do marszałka. Proponowano także, aby w ustawie znalazł się zapis, który uniemożliwia stosowanie procedury *chargeback* w przypadku usług turystycznych. Zgodnie z sugestiami, takie regulacje chroniłyby agentów i pozwoliły im na rozwój bezgotówkowych form sprzedaży. Powyższe propozycje rodzą wątpliwości prawne, ponieważ gwarancje są przede wszystkim dla klientów, a nie dla przedsiębiorców i to tych pierwszych mają zabezpieczać. Stosunki kontrahenckie w tym zakresie są regulowane przepisami prawa gospodarczego.

Ponadto, usługa *chargeback* (tj. obciążenie zwrotne) jest regulowana jedynie wewnętrznymi przepisami organizacji kartowych, a w ich treść nie ingeruje prawo – zarówno europejskie jak i krajowe. W związku z powyższym, usługa ta, jeśli miałaby być uregulowana na gruncie prawa krajowego, to powinna być uregulowana przede wszystkim w aktach normatywnych dotyczących przede wszystkim instrumentów płatniczych i obrotu bezgotówkowego.

Z drugiej strony, należy podkreślić konieczność wyeliminowania zjawiska podwójnego zwrotu środków. Klient zgłaszając roszczenie o zwrot środków wpłat wniesionych tytułem zapłaty za imprezę turystyczną powinien we wniosku oświadczyć, że nie żądał zwrotu środków w ramach procedury *chargeback* oraz powinien we wniosku wskazać sposób płatności za imprezę turystyczną (gotówka/przelew/karta; nazwa banku). Ponadto, ponieważ usługa *chargeback* jest regulowana jedynie przepisami wewnętrznymi organizacji kartowych, to zmiany systemowe w tym zakresie powinny wypracować m.in. organizacje kartowe. W niektórych krajach na mocy regulacji organizacji kartowych usługi turystyczne są wyłączone z usługi *chargeback* jako usługi rozciągnięte w czasie, o wysokim stopniu ryzyka.

Obszar D: Przepisy dotyczące przewodników turystycznych i pilotów wycieczek

Zmiana rozdziału 4 ustawy o usługach turystycznych dotyczącego przewodników turystycznych i pilotów wycieczek jest obecnie procedowana w ramach projektu ustawy o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów. Wszelkie postulowane przez Ministerstwo Sportu i Turystyki zmiany w tym zakresie zostały zawarte w projekcie ww. ustawy.

Ponadto, w związku z faktem, iż w projekcie ustawy o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów nie znalazła się zmiana, polegająca na przeniesieniu art. 30 ustawy o usługach turystycznych do rozdziału II, jako dotyczącego obowiązków organizatorów turystyki w związku ze świadczeniem usług swoim klientom, należy taką zmianę wprowadzić.

Obszar E: Przepisy dotyczące obiektów hotelarskich

Problematyce świadczenia usług hotelarskich w przedstawionych przez marszałków województw oraz partnerów społecznych ocenach i postulatach poświęcono najmniej uwagi. Mogłoby się wydawać, że w tym zakresie sytuacja jest najbardziej stabilna i nie wymagająca większych zmian. Również jednak i w tym obszarze pojawiają się istotne problemy związane z funkcjonowaniem tego rodzaju usług.

Obecnie funkcjonujący w Polsce model świadczenia usług hotelarskich opiera się na dwusystemowości. Z jednej strony działają obiekty hotelarskie, a drugiej tzw. inne obiekty. Dla każdej z tych grup obiektów obowiązują inne wymagania kategoryzacyjne oraz inna procedura administracyjna, w tym zróżnicowane obowiązki administracji publicznej. Należy podkreślić, że to gestor obiektu podejmuje decyzję o tym, czy chce świadczyć usługi hotelarskie w obiekcie hotelarskim czy w „innym” obiekcie. Klarowny podział w świetle ustawy i tzw. rozporządzenia kategoryzacyjnego doznaje istotnego załamania w praktyce poprzez nadużywanie nazw rodzajowych obiektów hotelarskich w sytuacji, gdy obiekt nie został zaklasyfikowany do konkretnego rodzaju obiektów hotelarskich i nie zaszeregowany do odpowiedniej kategorii decyzją administracyjną marszałka województwa, właściwego ze względu na jego lokalizację. Przedsiębiorcy także podejmują próby omijania ustawy o usługach turystycznych poprzez stosowanie nazw wprowadzających

klientów w błąd (wotele, hoteliki, itp.), w związku z czym proponuje się wprowadzenie sankcji w takich przypadkach. Ponadto, w wyniku propozycji zgłaszanych przez branżę hotelarską, Ministerstwo Sportu i Turystyki rekomenduje umożliwienie występowania o promesę osobom niebędącym przedsiębiorcami oraz umożliwienie ubiegania się o zaszeregowanie przez obiekty budowlane zaliczane do kategorii XI, m.in. hotele robotnicze i sanatoria.

UWAGI NIEUWZGLĘDNIONE W REKOMENDACJACH DO ZMIAN USTAWY WRAZ Z UZASADNIENIEM

- **Określenie wymogów kwalifikacyjnych kadr zarządzających podmiotami prowadzącymi działalność turystyczną (m.in. wykształcenie lub doświadczenie turystyczne, niekaralność)**

Przywrócenie wymagań dla osób kierujących działalnością przedsiębiorstwa oraz działalnością jego jednostek organizacyjnych samodzielnie dokonujących czynności prawnych nie wydaje się być uzasadnione. Przede wszystkim wynika to z tego, że brak jest jakichkolwiek badań (danych), z których wynikałoby, że wymagania te w istotny sposób przekładają się na bezpieczeństwo prowadzenia tej działalności jako działalności regulowanej. Poza tym przypomnieć należy, że wcześniej funkcjonujące przepisy w żaden sposób nie oznaczały, że przedsiębiorcy nie mogli fikcyjnie wskazywać osób tylko dla spełnienia wymogów formalnych. Rezygnacja z wymogów dotyczących kwalifikacji osoby kierującej biurem podróży było podyktowane potrzebą ograniczenia formalności obciążających przedsiębiorców i redukcją obowiązków informacyjnych, które na nich spoczywają. Rozwiązanie to wpisuje się w rządową reformę regulacji zakładającą zmniejszenie obciążeń administracyjnych i obowiązków informacyjnych nakładanych na przedsiębiorców, wynikającą ze Strategii Lizbońskiej, a także stanowi element deregulacji rynku usług turystycznych, który to rynek zgodnie z oceną Komisji Europejskiej jest nadmiernie przeregulowany.

Rezygnacja z wymogów kwalifikacyjnych nie oznacza, iż nie należy czynić wszelkich starań, aby kadra zatrudniana w biurach podróży posiadała jak najwyższe kwalifikacje i kompetencje. Nie powinno to być natomiast narzucane i egzekwowane drogą administracyjną. Jest natomiast na tym polu ogromne zadanie dla turystycznego samorządu

gospodarczego, w zakresie uświadamiania przedsiębiorcom, jak duże znaczenie mają kwalifikacje zatrudnianej przez nich kadry, a także w zakresie organizacji szkoleń podnoszących kwalifikacje tej kadry, szczególnie w zakresie aktualnie obowiązujących przepisów prawnych, w tym przepisów ustawy o usługach turystycznych.

Rezygnacja z administracyjnego sprawdzania i weryfikowania wymagań kwalifikacyjnych była ponadto tylko rezygnacją z administracyjnego egzekwowania tego wymogu, natomiast sami przedsiębiorcy mogą, bez obowiązującego przymusu administracyjnego, decydować o tym, jakie osoby zatrudnią do kierowania swym przedsiębiorstwem, w tym także zdecydują, czy będą od takiej osoby wymagać przedstawienia dokumentów potwierdzających wykształcenie lub praktykę. Zniesienie egzekwowania administracyjnego wymogu nie oznacza, iż przedsiębiorcy nie mogą takich wymogów stawiać osobom, które chcą zatrudnić w swoim przedsiębiorstwie. W interesie samych przedsiębiorców jest zatrudnianie osób jak najbardziej rzetelnych i najlepiej przygotowanych.

Odnosnie do wymogu niekaralności, wystarczające wydaje się być istnienie środków karnych przewidzianych w ustawie Prawo upadłościowe i naprawcze oraz w Kodeksie wykroczeń, i tym samym pozostawienie decyzji w tym zakresie sądowni, który rozpatruje daną sprawę. Jest to zbieżne z wynikającym z wdrożenia strategii lizbońskiej programem rządowym w zakresie redukcji obciążeń administracyjnych obowiązujących przedsiębiorców o 25%. Jednocześnie, utrzymywanie wymogu niekaralności w stosunku do osób zatrudnianych przez przedsiębiorców, bez jednoczesnego obowiązywania tego wymogu samych przedsiębiorców, jest nadmiernym obciążeniem przedsiębiorców.

- **Objęcie agentów turystycznych szerszymi regulacjami, w tym zabezpieczeniem finansowym oraz obowiązkiem wpisu do rejestru**

Pomysł wprowadzenia do ustawy o usługach turystycznych przepisów regulujących w większym zakresie działalność agentów turystycznych pojawił się w toku prac, które poprzedziły nowelizację ustawy o usługach turystycznych z 2010 r., i spotkał się z daleko idącą krytyką. Zaproponowano wówczas wprowadzenie rejestru agentów turystycznych i wprowadzenie obowiązku zgłoszenia działalności w zakresie zawierania umów o świadczenie usług turystycznych do marszałka województwa właściwego dla każdego miejsca prowadzonej działalności. Pomysł ten nie został ostatecznie wprowadzony w życie,

słusznie uznano bowiem, że nie byłby on w duchu wprowadzanych zmian, gdzie jedną z głównych idei było zmniejszenie formalności o charakterze administracyjnoprawnym. W szczególności Minister Gospodarki w przedstawionej opinii do tego projektu zwrócił uwagę, że:

- 1) w tym zakresie wystarczający jest wpis organizatora turystyki;
- 2) w trakcie kilkunastu lat funkcjonowania przepisów ustawy o usługach turystycznych nie zdecydowano się na nakładanie obowiązków na agentów turystycznych, tym bardziej nie znajduje to uzasadnienia obecnie, kiedy przy tworzeniu przepisów odchodzi się od nakładania nowych obowiązków na przedsiębiorców oraz znosi się lub modyfikuje już obowiązujące obciążenia;
- 3) propozycje te stoją w sprzeczności do działań Ministra Gospodarki mających na celu dereglamentację działalności gospodarczej oraz znoszenie nieuzasadnionych sankcji karnych dla przedsiębiorców.

Pojawiające się problemy, o których mowa w zgłoszonej propozycji, powinny zostać zatem rozwiązane w drodze uszczelnienia obecnie funkcjonujących przepisów dotyczących zabezpieczenia finansowego. Praktyka zawierania umów przy udziale agentów turystycznych jest bardzo dynamiczna. Zdarza się, że umowy agencyjne zawierane są na chwilę przed zawarciem umowy o imprezę turystyczną. Wprowadzenie takiego rejestru z wykazem organizatorów turystyki, z którymi agenci turystyczni mają zawarte umowy, niewątpliwie stanowiłoby istotną uciążliwość dla prowadzonej działalności. Poza tym problem związany z udziałem agentów turystycznych w zawieraniu umów o imprezę turystyczną i niewypłacalnością tak naprawdę istotny jest wówczas, gdy zabezpieczenie finansowe jest niewystarczające. Poprawa systemu ochrony klienta w rzeczywistości spowoduje, że problemy te staną się bezprzedmiotowe.

- **Opracowanie i wdrożenie w formie rozporządzenia ministra właściwego ds. turystyki jednolitego regulaminu kontroli organizatorów turystyki, pośredników i agentów turystycznych**

Wprowadzenie takiego regulaminu nie jest zasadne, gdyż każdy przypadek kontrolowanego przedsiębiorcy jest inny i winien być traktowany indywidualnie, z dostosowaniem do aktualnych potrzeb kontrolnych. Rozszerzony zostanie natomiast art. 9

ustawy o usługach turystycznych, dotyczący uprawnień kontrolnych marszałków województw i ministra właściwego do spraw turystyki.

- **Opracowanie przez Ministra właściwego do spraw turystyki dokumentu wzorowanego na Karcie Frankfurckiej, w którym określono by procentowo kwoty rekompensat dla klientów za nienależyte wykonanie umów**

Propozycja opracowania przez ministra właściwego do spraw turystyki dokumentu wzorowanego na Karcie Frankfurckiej, w którym określono by procentowo kwoty rekompensat dla klientów za nienależyte wykonanie umów, nie wydaje się trafna z kilku powodów. W obecnym stanie prawnym wydawanie przez ministra takiego dokumentu nie znajduje jakichkolwiek podstaw prawnych. W przypadku innych umów nie spotyka się takich regulacji. Ponadto nawet odnośnie do Karty Frankfurckiej zgłaszane są różnego rodzaju zastrzeżenia (np. że uwzględnia ona tylko typowe szkody), co prowadzi do wniosku, że może być ona stosowana jako tzw. „miękki” instrument, a do tego nie jest potrzebne opracowanie takiego odpowiadającego mu dokumentu przez Ministra Sportu i Turystyki. Poza tym nie ma żadnych przeszkód, a nawet można powiedzieć, że byłoby to bardzo dobrym rozwiązaniem, gdyby taka propozycja była owocem współpracy samorządu gospodarczego izb turystycznych i stosowana w praktyce jako tzw. miękki instrument. Rekomendowane są działania pozalegislacyjne w ramach kodeksów dobrych praktyk oraz opierające się na samoregulacji, której celem powinno być osiągnięcie lepszego funkcjonowania rynku turystycznego. Samoregulacja taka jednak powinna być realizowana przez silny samorząd gospodarczy w turystyce, który będzie potrafił opracować i wdrożyć narzędzia samoregulacji, tj. kodeks dobrych praktyk czy dokument na wzór karty frankfurckiej, a ponadto wyegzekwować jego stosowanie od swoich członków.

- **Ustawowe umocowanie marszałka do uruchamiania środków z zabezpieczeń przedsiębiorców zagranicznych**

W przypadku niewypłacalności przedsiębiorcy zagranicznego posiadającego siedzibę na terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej, państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej, który posiada zagraniczne zabezpieczenie finansowe, roszczenia klientów skierowane powinny zostać zgodnie z procedurą pokrywania roszczeń obowiązującą w kraju, gdzie dany przedsiębiorca posiada siedzibę. Należałoby jednak doprecyzować procedurę i praktykę uzyskiwania zwrotu środków

w przypadku niewypłacalności przedsiębiorcy zagranicznego, który musiał uzupełnić zbyt niskie zagraniczne zabezpieczenie dodatkowym ubezpieczeniem w Polsce.

- **Odpowiedzialność (zadośćuczynienie) za szkodę niematerialną, w tym tzw. „zmarnowany urlop”**

Artykuł 5 Dyrektywy Rady 90/314/EWG z dnia 13 czerwca 1990 r. określa obowiązek wdrożenia przez państwa członkowskie do przepisów krajowych przepisów określających odpowiedzialność odszkodowawczą organizatora turystyki i pośrednika turystycznego wynikającą z niewykonania lub nienależytego wykonania usług. Dyrektywa w swoim literalnym brzmieniu nie określa wprost obowiązku uregulowania w prawach państw członkowskich odpowiedzialności biura podróży za tzw. „zmarnowany urlop”. Polska wdrożyła do swojego porządku prawnego ww. przepisy Dyrektywy 90/314 w sposób literalny, tj. poprzez przepisy zawarte w art. 11a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych. Warto zauważyć także, iż zgodnie z art. 11 ustawy o usługach turystycznych, w zakresie nieuregulowanym tą ustawą do umów z klientami zawieranych przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego oraz inne przepisy dotyczące ochrony konsumenta.

Należy podkreślić, iż zarówno ww. przepisy dyrektywy 90/314, jak i ww. przepisy ustawy o usługach turystycznych nie różnicują odpowiedzialności odszkodowawczej za niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy o świadczenie usług turystycznych na odpowiedzialność za szkodę majątkową oraz na szkodę niemajątkową w postaci tzw. zmarnowanego urlopu. Tym samym odpowiedzialność ta obejmuje, zgodnie z ww. przepisami dyrektywy 90/314 i przepisami ustawy o usługach turystycznych, obydwa te rodzaje odpowiedzialności, co znajduje potwierdzenie w stosowaniu ww. przepisów przez sądy powszechne, a także w orzecznictwie Sądu Najwyższego.

- **Rozstrzygnięcie, kto powinien być obciążony kosztami świadczeń zastępczych w sytuacji wystąpienia siły wyższej**

Obowiązki organizatora w przypadku niemożności realizacji wszystkich usług wchodzących w skład imprezy reguluje art. 4 ust. 7 dyrektywy 90/314, zgodnie z którym:

„7. W przypadku gdy po rozpoczęciu podróży znacząca część usług objętych imprezą nie została zrealizowana lub organizator przewiduje, że nie będzie w stanie zrealizować znacznej ich części, wprowadzi on alternatywne rozwiązania bez dodatkowych kosztów

ponoszonych przez konsumenta w celu kontynuowania imprezy i stosownie do okoliczności zapłaci konsumentowi odszkodowanie z tytułu różnicy pomiędzy usługami oferowanymi a tymi, które zostały zrealizowane.

Jeżeli nie można zaoferować takich rozwiązań lub z uzasadnionych powodów konsument odmawia ich zaakceptowania, organizator, stosownie do okoliczności, zapewni konsumentowi odpowiedni transport do miejsca rozpoczęcia podróży lub innego miejsca uzgodnionego z konsumentem oraz odpowiednio wypłaci mu odszkodowanie”.

Podobne stanowisko zajmuje Komisja Europejska - „W przypadku, gdy po odlocie istotna część usług objętych umową, np. transport powrotny, nie jest świadczona, organizator musi wdrożyć odpowiednie alternatywne rozwiązania bez dodatkowych kosztów dla konsumenta, w celu kontynuacji wyjazdu zorganizowanego. Organizator musi również zapewnić niezwłoczną pomoc konsumentom w trudnej sytuacji. Oznacza to, że tour operator musi zapewnić ciągłą pomoc i zakwaterowanie, aż do czasu powrotu do kraju”.

Przedstawione wyżej zasady zostały wdrożone do prawa polskiego art. 11a ust. 1 ustawy o usługach turystycznych, zgodnie z którym: „organizator turystyki odpowiada za niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy o świadczenie usług turystycznych, chyba że niewykonanie lub nienależyte wykonanie jest spowodowane wyłącznie:

- 1) działaniem lub zaniechaniem klienta;
- 2) działaniem lub zaniechaniem osób trzecich, nieuczestniczących w wykonywaniu usług przewidzianych w umowie, jeżeli tych działań lub zaniechań nie można było przewidzieć ani uniknąć, albo
- 3) siłą wyższą.”

Zgodnie z ust. 2 tego artykułu „wyłączenie odpowiedzialności za niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy, w przypadkach wymienionych w ust. 1, nie zwalnia organizatora turystyki od obowiązku udzielenia w czasie trwania imprezy turystycznej pomocy poszkodowanemu klientowi.” W świetle ww. przepisów należy stwierdzić, że wyłączenie odpowiedzialności organizatora turystyki z powodu siły wyższej dotyczy wyłącznie odpowiedzialności odszkodowawczej.

Z uwagi na powyższe, dodatkowa regulacja tego zagadnienia nie wydaje się konieczna. Należy jedynie ujednolicić kierunki interpretacji obowiązujących przepisów.

V. Podsumowanie

Zmiany rekomendowane w niniejszym materiale dążą do efektywnego wykorzystania dostępnych zasobów, eliminacji administracji publicznej z pełnienia roli aktora działań operacyjnych i przenoszenia tych działań na właściwe, przeznaczone i przystosowane do tego jednostki, wyposażone w odpowiednie narzędzia do ich efektywnej realizacji. Zaproponowany kształt zmian syntezyzuje także rozwiązania wdrażane innymi, obecnie procedowanymi aktami prawnymi.

Propozycja nowego kształtu systemu zabezpieczeń finansowych oraz podziału zadań między aktorów tego procesu została oparta na następujących, kluczowych założeniach:

- 1) dyrektywa 90/314/EWG Rady z dnia 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek nakłada obowiązek zapewnienia odpowiedniego zabezpieczenia interesów klientów na podmioty, które zawodowo organizują imprezy turystyczne i sprzedają je lub oferują na sprzedaż, zatem to te podmioty wraz z podmiotami udzielającymi im zabezpieczenia powinni w pełni zapewnić zwrot klientom wpłaconych środków na rzecz niewykonanych umów o imprezy turystyczne;
- 2) w myśl tendencji do kierowania roli administracji na działania koncepcyjno-strategiczne, a zdejmowania z niej roli aktora działań operacyjnych i przekazywania tych działań w kompetencje specjalnie do tego powołanych jednostek, proponuje się wyłączenie administracji samorządowej z działań operacyjnych polegających na zbieraniu, weryfikowaniu i podejmowaniu decyzji co do zasadności roszczeń zgłaszanych przez klientów, a nierzadko i obliczaniu wysokości należnej wypłaty roszczenia; zadania te powinny być realizowane bezpośrednio przez podmiot udzielający zabezpieczenia (gwaranta), w którego kompetencjach leży likwidacja szkody i tak też funkcjonuje to w innych branżach (w żadnej z nich administracja publiczna nie pośredniczy w procesie likwidacji szkody);
- 3) im mniej aktorów biorących udział w procesie, tym proces jest efektywniejszy, szybszy oraz wykorzystuje mniejsze zasoby finansowe.

Pozostałe zmiany dotyczące organizatorów turystyki i pośredników turystycznych mają na celu optymalizację warunków prowadzenia działalności z tego zakresu, nadzoru nad tymi podmiotami oraz zapewnienia praw klienta.

Niniejszy materiał dotyczy wybranych, najistotniejszych aspektów ustawy o usługach turystycznych, przesądzających o generalnych kierunkach zmian i postulowanym ogólnym

kształcie ustawy. Ministerstwo Sportu i Turystyki jest jednocześnie podmiotem ściśle współpracującym z Ministerstwem Sprawiedliwości w ramach projektu ustawy o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów, stale monitorując proponowane zmiany regulacji dotyczących przewodników turystycznych lub pilotów wycieczek. Jednocześnie współpraca z partnerami społecznymi w obszarze usług hotelarskich będzie nasiloną przy okazji prac nad aktami wykonawczymi do ustawy, gdyż większość zgłaszanych w tym obszarze problemów nie jest uregulowana na gruncie ustawy o usługach turystycznych.