

PROJEKT NOWELIZACJI USTAWY O USŁUGACH TURYSTYCZNYCH ORAZ USTAWY – KODEKS WYKROCZEŃ (Z 16 PAŹDZIERNIKA 2009)

SKUTKI DLA BRANŻY TURYSTYCZNEJ

Spis treści

- 1. Przejrzystość ustawy o usługach turystycznych**
- 2. Zabezpieczenia finansowe.**
 - 2.1 Zgodność projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej
 - 2.2 Fundusz Zabezpieczeń Turystycznych
 - 2.3 Uszczelnienie systemu zabezpieczeń finansowych.
 - 2.4 Nowy produkt ubezpieczeniowy - "kwoty rezerwacji turystycznej" (zał. 1)
 - 2.5 Rachunek powierniczy.
 - 2.6 Wpływ minimalnej wysokości zabezpieczeń na efektywność systemu zabezpieczeń finansowych
- 3. Różnice między dotychczasowym a proponowanym stanem prawnym**
 - 3.1 Obniżenie poziomu usług branży turystycznej (zał. 2-7)
 - 3.2 Praktyki w uzyskiwaniu zabezpieczeń finansowych przez organizatorów i pośredników turystycznych
- 4. Nadinterpretacja przepisów unijnych i jej skutki prawne**
 - 4.1 zabezpieczenia finansowe organizatorów turystyki
 - 4.2 obligatoryjne elementy umowy o świadczeniu usług turystycznych
- 5. Niedostosowanie projektu nowelizacji do standardów unijnych**
 - 5.1 Opłaty ryczałtowe
 - 5.2 Przedawnienie roszczeń klientów.
- 6. Niejednoznaczne zapisy projektu ustawy**
- 7. Instrumenty prawne**
 - 7.1 Brak regulacji prawnych łamania zapisów ustawy o usługach turystycznych
 - 7.2 Monitoring legalności rynku turystycznego
- 8. Konsultacje z branżą turystyczną (zał. 8-9)**

Ustawa jest aktem normatywnym, którego zadaniem jest wyczerpujące uregulowanie danej dziedziny spraw tak, by poza zakresem jej unormowania nie pozostawały istotne fragmenty danej dziedziny.

1. PRZEJRZYSTOŚĆ USTAWY O USŁUGACH TURYSTYCZNYCH

Analizując projekt nowelizacji już na wstępie można zauważyć, iż dokonano w nim tak licznych zmian w odniesieniu do wielu zagadnień, iż sam ten fakt nakazuje odrzucić przyjęcie nowelizacji ustawy. Z tak wyrażoną opinią koresponduje §84 załącznika do Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r w sprawie zasad „techniki prawodawczej” (Dz.U.Nr 100, poz.908). Zgodnie z nim, jeżeli zmiany wprowadzone w ustawie miałyby być liczne, albo miałyby naruszać konstrukcję albo spójność ustawy, albo gdy ustawa była już wielokrotnie nowelizowana, opracowuje się projekt nowej ustawy. Przemawia za tym również fakt, iż nadano nowe brzmienie wielu definicjom zawartym w przedmiotowej ustawie. *De facto* zabieg taki, to modyfikacja treści wielu przepisów, bez dokonywania zmiany ich brzmienia. Stanowi to kolejny argument przemawiający za przedłożeniem **nowego projektu ustawy**. Analogiczne do naszego stanowiska, zaprezentowało Rządowe Centrum Legislacji w piśmie RCL10-80/09 z dnia 13 maja 2009 oraz Ministerstwo Gospodarki w piśmie DRF-III-022-46-MJa/MSo/09 z dnia 14.04.2009 skierowanym do Ministerstwa Sportu i Turystyki.

Dla właściwej oceny nowelizacji ustawy koniecznym jest poznanie przede wszystkim motywów jakimi kierowali się projektodawcy, a te zostały zapisane tak naprawdę dopiero we wrześniu 2009 r. w uzasadnieniu do nowelizacji ustawy jak i w ocenie skutków regulacji (OSR)

2. ZABEZPIECZENIA FINANSOWE

2.1 Zgodność projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej

W punkcie 1.uzasadnienia z 16 października 2009 do nowelizacji ustawy, gdzie dokonano **przedstawienia istniejącego stanu rzeczy w dziedzinie, która ma być unormowana, oraz wyjaśniono potrzeby i cele wydania aktu** czytamy

*„ Praktyka stosowania przepisów ustawy ujawniła problemy prawne i organizacyjne, których usunięcie wymaga nowelizacja przepisów. W szczególności chodzi o niewystarczająco skuteczny system **zabezpieczeń finansowych** na rzecz klientów.”*

W tymże samym uzasadnieniu do projektu nowelizacji znajdujemy następujące rozwiązanie tego szczególnie ważnego elementu nowelizacji tj. cyt.

„Pomimo rezygnacji z wprowadzania zmian w systemie zabezpieczeń finansowych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych , wobec konieczności przystosowania tego systemu do postanowień art. 7 dyrektywy Rady 90/314 EUw tym zakresie niezbędną będzie systemowa regulacja dotycząca włączenia do tego systemu dodatkowego Funduszu Gwarancyjnego uzupełniającego zabezpieczenia w postaci gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej.....

Regulacja taka, zdaniem projektodawcy, w związku z faktem, iż będzie dotyczyła powołania nowej instytucji finansowej będzie musiała nastąpić poprzez przygotowanie odrębnej ustawy ,która określi zasady organizacji i funkcjonowania takiego funduszu”

Czy więc rozwiązanie **szczególnego** jak sami projektodawcy określają elementu nowelizacji, winno polegać na pozostawieniu go poza przedmiotową ustawą ?.

Ale właściwie, czy problem zabezpieczeń finansowych rzeczywiście nie został rozwiązany przez projekt nowelizacji ustawy?

Przecież w pkt. 6 uzasadnienia do nowelizacji czytamy

„Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej”

Jeżeli więc przyjąć, iż znowelizowana ustawy spełnia wymogi EU , a zwłaszcza dostosowana została do Dyrektywy 90/314 EU , to w jakim celu chce się powołać dodatkową instytucję „ubezpieczeniowo - finansową” i to odrębną ustawą jak również w innym czasie. Następstwem takiego działania może być brak spójności obydwu aktów prawnych

2.2 Uszczelnienie systemu zabezpieczeń finansowych.

W nowelizowanej ustawie nie dokonano żadnych nowych rozwiązań prawnych usuwających podstawową wadę systemu zabezpieczeń finansowych, czyli brak możliwości eliminowania z rynku przedsiębiorców turystycznych o złej kondycji finansowej. Wskazywały na to doświadczenia ostatnich lat, jak również i bieżącego roku. Ustawa w obecnym kształcie, bowiem nie ogranicza praw przedsiębiorcy do dalszego świadczenia usług turystycznych, w sytuacji zagrożenia kondycji finansowej. Prowadzi to w efekcie do zjawiska, gdzie ubezpieczyciele przyglądają się upadającym biurom, a istniejące normy prawne nie pozwalają podjąć im żadnych działań. W tym zakresie Izby Regionalne w pełni popierają stanowisko Polskiej Izby Ubezpieczeń wyrażone pismem PIU-722/2009 do MSIT z dnia 07 maja 2009 jako wniosek do nowelizacji Ustawy o Usługach Turystycznych, a dotyczące wprowadzenia ustawowego zakazu zawierania nowych umów o usługi turystyczne przez tych organizatorów turystyki, którzy odmówiliby Gwarantowi, wbrew umowie ubezpieczenia/ gwarancji, ustanowienia dodatkowego zabezpieczenia roszczeń regresowych Gwaranta, jakie ten ma w przypadku dokonania wypłaty z gwarancji. W przypadku pogorszenia się sytuacji finansowej Organizatora Turystyki, Gwarant winien móc zażądać od niego dodatkowego zabezpieczenia. Dotychczasową gwarancją były objęte tylko umowy już zawarte przez Organizatora.

Uszczelnienie obecnego systemu ubezpieczeń mogłoby nastąpić również poprzez wprowadzenie nakazu „doubezpieczania” Organizatorów Turystyki przy przekraczaniu deklarowanej na początku roku ubezpieczeniowej ilości klientów.

Zgodnie z art.9 ustawy sytuacja finansowa przedsiębiorców turystycznych pozostaje nadal poza strefą kontroli zarówno ministra jak i marszałka. Rolą ustawy o usługach turystycznych winno być wyposażenie instytucji udzielających zabezpieczeń, czyli Towarzystw Ubezpieczeniowych jak również Banków w prawne instrumenty kontroli w tym zakresie. Pozwoliłoby to, na eliminowanie z rynku odpowiednio wcześniej przedsiębiorców turystycznych o złej kondycji finansowej, a tym samym dało poczucie bezpieczeństwa klientom. Proponujemy rozważyć, aby do istniejących już ubezpieczeń Organizatorów Turystyki stworzyć produkt : doubezpieczenie kosztów powrotu, które klient mógłby dobrowolnie wykupić na zasadach podobnych do istniejących już ubezpieczeń jak :ubezpieczenie od rezygnacji, ubezpieczenie od kwarantanny .

2.3 Nowy produkt ubezpieczeniowy.” kwoty rezerwacji turystycznej”

Wielkopolska Izba Turystyczna pismem do Ministerstwa Sportu i Turystyki przedstawiła projekt nowego produktu ubezpieczeniowego – obowiązkowej składki pobieranej jednorazowo, przy dokonaniu każdej rezerwacji imprezy bądź usługi turystycznej (zał. nr 2).Dzięki takiemu sposobowi poboru składki, eliminuje się nie objęcie ubezpieczeniem tzw. „szarej strefy” a tym samym doszłoby do stworzenia równych warunków działalności dla touroperatorów .

2.4 Rachunek powierniczy.

W zakresie rozwiązań zabezpieczeń finansowych projekt nowelizacji ustawy zawiera pewną regulację fragmentaryczną . Jest nią powołanie/ istnienie nowej instytucji finansowo-prawnej wpłat na rachunek powierniczy lub po wykonaniu usługi. Projektodawca uzasadnia wprowadzenie tego zapisu w sposób następujący (Pkt. 1.4) uzasadnienia),„*przyjmowanie wpłat po wykonaniu umowy albo na rachunek powierniczy wynika z faktu, że w przypadku usług wykonywanych w kraju nie zachodzi potrzeba pokrywania kosztów powrotu, natomiast zaproponowana forma zabezpieczenia eliminuje zagrożenia utraty wpłat klientów w przypadku niewykonania umowy*”

To rozwiązanie całkowicie zaburzy obecny, powszechnie stosowany i akceptowany , system finansowych przepływów w turystyce. To ingerencja w swobodę umów, która na dodatek nie ma uzasadnienia ekonomicznego. Przyjmowanie wpłat od klientów po wykonaniu umowy lub na fundusz powierniczy, mógł wysunąć tylko ktoś, kto realnie nigdy nie miał kontaktu z turystyką i nie poznał charakteru funkcjonowania biura . W uzasadnieniu projektu ustawy czytamy, iż rachunek powierniczy miał być wyjściem naprzeciw przedsiębiorcom ,którzy z jakiś przyczyn nie mogli uzyskać gwarancji lub polisy ubezpieczeniowej. Zasadne jest w tym miejscu pytanie z jakich środków przedsiębiorca nie mający funduszy na wykup gwarancji czy też polisy

ubezpieczeniowej ,będzie pokrywać przedpłaty za dokonywane rezerwacje świadczeń turystycznych.

A jak zapis o rachunku powierniczym przełożył się na określenie minimalnej wysokości gwarancji lub poręczenia. Utrzymano ją na dotychczasowej wysokości czyli 6 proc. od planowanych rocznych przychodów w przypadku organizatorów oferujących wycieczki tylko w kraju. (a może to również ulec zmianom , gdyż szczegółowe zasady określania minimalnej wysokości gwarancji lub poręczenia ma określić dopiero minister finansów w rozporządzeniu). Jesteśmy zgodni z twórcami nowelizacji ustawy, że w przypadku usług wykonywanych w kraju jedynym zagrożeniem dla klienta jest utrata wpłat w przypadku niewykonania umowy. Dlatego więc utrzymano tak wysoki wskaźnik minimalnej wysokości gwarancji lub poręczenia dla organizatorów turystyki krajowej. Za obniżeniem tego wskaźnika przemawia również fakt, iż na przestrzeni 12 lat istnienia ubezpieczeń dla organizatorów turystyki krajowej, żaden z ubezpieczycieli nie musiał uruchamiać środków z powodu bankructwa czy też braku wypłacalności biura. W omawianym projekcie nowelizacji ustawy jak i uzasadnieniu brakuje wskazania ,gdzie będzie umocowany rachunek powierniczy, jakie koszty poniesie organizator turystyki z tytułu korzystania z usług rachunku powierniczego etc.

2.5 Wpływ minimalnej wysokości zabezpieczeń na efektywność systemu zabezpieczeń finansowych

Projekt nowelizacji ustawy zakłada podniesienie minimalnej wysokości zabezpieczenia finansowego, w niektórych przypadkach nawet o 100 procent w stosunku do obecnie .obowiązującego .Niestety w uzasadnieniu nie przedstawiono wyliczenia, z którego wynikałoby, iż 12 % planowanych rocznych przychodów stanowi kwotę gwarancyjną zabezpieczenia . Projektodawca założył, iż jedyną metodą skuteczności systemu zabezpieczeń jest znaczny wzrost minimalnych zabezpieczeń finansowych. Pominął zupełnie fakt, iż na bezpieczeństwo zabezpieczeń finansowych wpływa wiele innych czynników takich jak :analiza specyfiki prowadzonej działalności przez przedsiębiorcę turystycznego, właściwie skonstruowane , oszacowane formy zabezpieczenia, monitoring kondycji finansowej przedsiębiorców. Tak poważne podniesienie poziomu minimalnego zabezpieczenia finansowego przełoży się niewątpliwie na zdecydowanie odczuwalne podwyższanie cen imprez turystycznych ,a tym samym może wpłynąć na zmniejszenie natężenia ruchu turystycznego, a to w konsekwencji przełoży się na zmniejszenie wpływu do budżetu.

3. RÓŻNICE MIĘDZY DOTYCHCZASOWYM A PROPONOWANYM STANEM PRAWNYM

W związku z tym, że głosy branży turystycznej dotyczące sprzeciwu wykreślenia z projektu ustawy art.5 ust.1 pkt 1 dotyczącego wykształcenia i stażu pracy dla osób kierujących biurami podróży, nie znalazły zrozumienia wśród twórców projektu zmian Ustawy o Usługach Turystycznych, Rada Krajowa Izby Turystyki zwróciła się z prośbą o wydanie opinii w przedmiotowej sprawie do autorytetów środowiska akademickiego. W załączeniu przesyłamy opinię łódzkiego , szczecińskiego, katowickiego, warszawskiego oraz wrocławskiego ośrodka naukowego (Zał.3 – 8) przekazaną 17 października do Ministra Sportu i Turystyki z powiadomieniem Przewodniczącej Zespołu Parlamentarnego ds. Turystyki oraz Komisji Sportu i Turystyki. Materiały te będziemy sukcesywnie uzupełniać opiniami innych autorytetów akademickich.

3.1 Obniżenie poziomu usług branży turystycznej

Branża chciała i chce , aby turystyka postrzegana była jako nowoczesna dziedzina gospodarki , posiadająca sprzyjający rozwojowi kapitał intelektualny. Tymczasem usunięto z niej zapis o wykształceniu i stażu pracy. Zignorowano wnioski płynące zarówno od branży turystycznej , jak również od rządowych instytucji takich jak :

Rządowego Centrum Legislacji cyt” Odstąpienie od warunków związanych

z posiadaniem wykształceniem lub doświadczeniem zawodowym ,jakkolwiek niewątpliwie zgodne z regulacjami dyrektywy usługowej ,może w konsekwencji działać na szkodę klientów i zostać uznane za zgodne z Dyrektywą 90/314/w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek np. z art 5 w/w. Dyrektywy „

Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów który opowiedział się za cyt” utrzymaniem wysokiego poziomu usług turystycznych oraz związanego z tym wysokiego poziomu ochrony konsumentów .”

Zrozumienie zjawiska wyraził również **Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej.**

Tymczasem w uzasadnieniu zmian do nowelizacji przedmiotowej ustawy czytamy - „dotychczasowa praktyka stosowania przepisów ustawy nie wskazuje, aby brak formalnych kwalifikacji był przyczyną zdarzeń zagrażających interesom klientów”

Na jakiej podstawie wysunięto tak rewolucyjne wnioski – na pewno nie zrobiono tego po konsultacji z branżą turystyczną , ani z ośrodkami akademickimi, które widzą potrzebę kształcenia kadry do pracy w turystyce. Czy więc, indywidualne, urzędnicze przemyślenia były w tej kwestii najważniejszym czynnikiem. Czy zwykły, ludzki rozsądek nie nakazuje , aby usługę „marzeń” nie **namacalną** w momencie zakupu, oferowali ludzie, którzy mają szeroką wiedzę popartą doświadczeniem. Dlaczego nikt nie pozwala na to , aby kancelarię prawną mógł prowadzić kucharz , chorych leczyć sprzątaczką a nasze dzieci uczyć piekarz?

Jak wynika z ustawy z roku 1997 koniecznym jest zapewnienie profesjonalizmu w kierowaniu biurami podróży, co gwarantuje praktyka i odpowiednie wykształcenie. Zaniechanie wymogu spełniania tych warunków przez przedsiębiorcę według propozycji w projekcie nowelizacji ustawy czyli liberalizacja wymagań, **cofa nas 12 lat wstecz**, kiedy chcieliśmy usystematyzować prawo rynku turystycznego ,co w konsekwencji jest sprzeczne z ideą postępu i rozwoju gospodarczego.

Izby Regionalna w związku z powyższymi argumentami wnoszą o nie uchylanie art 5 ust.1 pkt 1 ustawy o usługach turystycznych ,a wręcz proponują dopisanie w art.6 ust.1.pkt.1,2.3.4 słów „nie była karana za przestępstwa umyślne lub inne popełnione w związku z wykonywaniem funkcji organizatora lub pośrednika turystycznego ”Zapis taki, uniemożliwiłby otwieranie nieuczciwym przedsiębiorcom , bankrotom kolejnych biur podróży, a przez to nastąpiłoby zwiększenie bezpieczeństwa klientów a tym samym wzrosło zaufanie do biur podróży. Taki zapis funkcjonuje już od kilku lat w ustawie w odniesieniu do przewodników art.22 pkt 4.,dlaczego więc nikt nie zauważa konieczności wprowadzenia go w odniesieniu do organizatorów turystyki, którzy decydują często o „losach” wielu ludzi.

3.2 Praktyki w uzyskiwania zabezpieczeń finansowych przez organizatorów i pośredników turystycznych

W art.5 ust. 1 pkt.3 nałożono obowiązek na organizatorów oraz pośredników turystycznych , by na 14 dni przed upływem terminu obowiązywania umowy dotyczącej zabezpieczenia finansowego, przedstawić marszałkowi nową umowę .

Z dotychczasowych praktyk uzyskiwania gwarancji lub ubezpieczeń turystycznych wynika, że firmy ubezpieczeniowe odwlekają ten moment do ostatniej chwili i uzyskanie od nich tego typu zobowiązań z wyprzedzeniem jest praktycznie niemożliwe .Nie są nam znane przepisy, które nakładałyby obowiązek na firmy ubezpieczeniowe wydawanie gwarancji lub ubezpieczeń w określonym terminie od momentu ich otrzymania od organizatora turystyki. Zapis który zgodnie z uzasadnieniem do projektu nowelizacji pkt II.5) był podyktowany interesem przedsiębiorców , w efekcie prowadzi do zaostrzenia przepisów a praktycznie do niemożliwości ich wypełnienia. Pozostawienie w obecnym kształcie omawianego zapisu może skutkować lawinowym zjawiskiem wykreślenia przedsiębiorców z rejestru z powodu rażącego naruszania przez nich warunków wykonywania działalności regulowanej. Regulacja ta może zostać uznana za sprzeczną z zasadą swobody prowadzenia działalności gospodarczej.

Izby Regionalne wnioskuje o wykreślenie z art. 5 ust.1 punktu 3 z projektu ustawy o usługach turystycznych.

4. NADINTERPRETACJA PRZEPISÓW UNIJNYCH I JEJ SKUTKI PRAWNE

4.1 Zabezpieczenia finansowe organizatorów i pośredników turystyki

Ustawowa regulacja prawna obowiązkowych zabezpieczeń finansowych wymaganych od organizatorów i pośredników turystycznych winna być oparta o postanowienie artykułu 7 Dyrektywy 90/314 EU w myśl którego „ Na wypadek swojej niewypłacalności organizator i/lub punkt sprzedaży będący stroną umowy, powinni zapewnić **dostateczne** zabezpieczenie umożliwiające zwrot nadpłaconych pieniędzy oraz powrót konsumenta z podróży..”

Tymczasem twórcy nowelizacji ustawy dokonali swoistej nadinterpretacji w/w aktu prawnego. Zgodnie z art.5 ust.2 projektu ustawy wprowadzili wymóg posiadania zabezpieczenia finansowego roszczeń klienta **w pełnej wysokości** . Zapis ten niesie bardzo niebezpieczne skutki prawne dla przedsiębiorców turystycznych jak i sektora ubezpieczeniowego . Powoduje ,jeszcze głębszego utrwalenia wad systemu zabezpieczeń finansowych. Eliminuje dominującą na rynku instytucję gwarancji, która to zabezpiecza roszczenia do określonej kwoty, a tym samym nie może ich zabezpieczać do pełnej wysokości. Analogiczne stanowisko przedstawiła Polska Izba Ubezpieczeń pismem PIU-722/2009 z dnia 07 maja 2009 skierowanym do MSIT jako opinia do projektu nowelizacji ustawy. W tym zakresie Izby Regionalne przedstawiły swoje rozwiązanie w pkt.2.2 i pkt 2.3 mówiącym o uszczelnianiu systemu zabezpieczeń finansowych. Projekt nowelizacji wprowadził również nieznaną Dyrektywie 90/314 formę realizacji zabezpieczenia finansowego w postaci **pokrycia kosztów powrotu** do kraju (w/w Dyrektywa w art. 7 mówi o **zapewnieniu powrotu do kraju**).W uzasadnieniu do nowelizacji nie podano żadnych przesłanek tak daleko idącej nadinterpretacji prawa unijnego. Tymczasem zapis art. 5 ust. 2 spowodował niebezpieczną , wręcz patową sytuację w przygotowaniu rozwiązań zabezpieczeń finansowych przez Towarzystwa Ubezpieczeniowe dla przedsiębiorców turystycznych, a tym samym spowodował powstanie kontrowersyjnego projektu doubezpieczeń dla organizatorów turystycznych tj, Funduszu Zabezpieczeń Turystycznych (zał. 1)

4.2 Obligatoryjne elementy umowy o świadczeniu usług turystycznych

Zadaniem ostatniej jak i obecnej nowelizacji ustawy było dostosowanie polskiego prawa w zakresie turystyki do standardów unijnych. Praktykom turystyki wiadomo od lat, iż nie można było w świetle dotychczasowych zapisów ustawy wywiązać się, z warunku zapisanego w art.14 ust.2 pkt 4 lit a) który stanowi, że

*„umowa o świadczeniu usług turystycznych polegających na organizowaniu imprez turystycznych wymaga formy pisemnej. Umowa winna określać :program imprezy turystycznej obejmującej rodzaj, jakość i terminy oferowanych usług, w tym :rodzaj ,charakter i kategorię środka transportu oraz datę, **godzinę**, miejsce wyjazdu i planowanego powrotu”.*

Tymczasem dyrektywa 90/314 stanowi jedynie o podawaniu w umowie o usługach turystycznych **daty**, a nie godziny wyjazdu. Istniejący od lat w/w przepis został stworzony w oderwaniu od realiów życia i był niemożliwy do spełnienia przez wielu organizatorów turystyki, przede wszystkim tych, którzy jako środek transportu wykorzystywali samoloty ,a ofertę letnią sprzedawali już od jesieni roku poprzedzającego termin imprezy turystycznej.

Prosiło się więc dostosować go zarówno do wymogu możliwego do spełnienia przez biura podróży, jak i jednocześnie zgodnego z dyrektywą 90/314 poprzez skreślenie wyrazu z art.14 ust 2 pkt4 lit a) ”godzinę”

5. NIEDOSTOSOWANIE PROJEKTU NOWELIZACJI USTAWY DO STANDARDÓW UNIJNYCH

5.1 Opłaty ryczałtowe

Do kategorii najważniejszych zagadnień związanych ze stosowaniem umów o usługach turystycznych należy zaliczyć potrącenia w przypadku rezygnacji klienta z

uczestnictwa w imprezie turystycznej. W Polsce zapisy dotyczące zryczałtowanego potrącenia UOKiK wpisał w rejestr niedozwolonych klauzul umownych. Tymczasem w żadnym z krajów Unii Europejskiej stosowanie zryczałtowanych opłat nie jest kwestionowane. Dyrektywa 90/314 nie określa zasad dotyczących potrąceń z tytułu odwołania udziału w imprezie turystycznej. Jednak mimo, iż każdy z krajów unijnych rozstrzyga ten problem we właściwy sobie sposób, to jednak istnieje wspólna cecha rozwiązań stosowana w tych krajach. Jest nią zmienna stawka w przypadku rezygnacji z imprezy. Wprowadzenie zasady zmiennej stawki opłat w przypadku rezygnacji z imprezy turystycznej z jednej strony spowodowało zapewnienie ufności klienta wobec organizatorów imprez turystycznych, z drugiej strony pozwoliło uniknąć szacowania strat przez organizatora usług turystycznych w każdym z osobna przypadku. Dało to również poczucie klientowi rzetelnej wiedzy o warunkach odstąpienia od umowy, a organizatorom usług turystycznych poczucie stabilności przez zapewnienie uniknięcia strat finansowych związanych z wycofaniem się klienta z imprezy.

Zdaniem Izby Regionalnych nowelizacja ustawy o usługach turystycznych jest doskonałą okazją do dostosowania naszych norm prawnych do standardów unijnych

5.2 Przedawnienie roszczeń klientów.

Branża turystyczna oczekiwała, iż znowelizowana ustawa dokona zapisu terminu przedawnienia roszczeń z umowy o świadczeniu usług turystycznych. Niestety ten problem nie znalazł uznania w oczach twórców nowelizacji ustawy.

Izby Regionalne uważają, iż obecna nowelizacja jest doskonałym czasem na doprecyzowanie tego zagadnienia.

6. NIEJEDNOZNACZNE ZAPISY PROJEKTU USTAWY

Izby Regionalne zwracają uwagę, iż nowelizacja ustawy jest najlepszą okazją do usunięcia niejednoznacznych zapisów, które mogą skutkować brakiem zaufania do rzetelności organizatorów turystyki.

Projekt nowelizacji ustawy w odniesieniu do art.14 ust.5 nie tylko, że nie wypełnił luki istniejącej ustawy ale jeszcze ją pogłębił. W obecnym kształcie ustawy na kliencie ciąży obowiązek poinformowania organizatora turystyki o dokonanej wyborze w związku z otrzymanym zawiadomieniem o nowych warunkach umowy. Ogólnikowy jest natomiast zapis, co do czasu w jakim klient winien powiadomić organizatora, czy przyjmuje nowe warunki czy też odstępuje od umowy- ustawa mówi jedynie, iż winien zrobić to niezwłocznie.

Projekt nowelizacji powoduje jeszcze większe nie doprecyzowanie zapisu, gdyż cyt| *W przypadku gdy klient nie poinformuje organizatora o przyjęciu proponowanej zmiany lub odstąpieniu od umowy, organizator nie może uznać tego za odstąpienie od umowy..*

Czy w takim razie organizator może uznać ten fakt za przyzwolenie do akceptacji nowych warunków umowy?

Przy takim rozwiązaniu zapisu powstaje sytuacja nie do zaakceptowania gdyż, pozwala na to, że klient ani nie potwierdza zaakceptowanych nowych warunków, ani nie informuje o odrzuceniu nowych warunków a tym samym o odstąpieniu od umowy.

Izby Regionalne przychylają się w tym zakresie do stanowiska zaprezentowanego przez Polską Izbę Turystki w opinii do projektu ustawy - pismo do MSiT z dnia 30.04.2009 cyt| *..klient zobowiązany jest niezwłocznie, nie później niż na 48 godzin od otrzymania zawiadomienia o zmianie warunków umowy, poinformować organizatora, czy przyjmuje proponowaną zmianę umowy, pod rygorem, że klient odstępuje od umowy..*

Ten niejednoznaczny zapis w projekcie ustawy może doprowadzić do zmniejszenia braku zaufania do organizatorów turystyki, do różnych interpretacji 'niemocnego' pojęcia „niezwłocznie”, a to w efekcie może przynieść organizatorom turystyki falę pozwów do Sądu UOKiK przez wyspecjalizowane w tym działaniu firmy jak np. „LEXUS”i pojawienia się kolejnej klauzuli zakazanej normy.

7. INSTRUMENTY PRAWNE

7.1 Brak regulacji prawnych dotyczących łamania zapisów ustawy o usługach turystycznych

Izby Regionalne pragną zwrócić uwagę na fakt, iż nakładanie na przedsiębiorców obowiązków, bez równoczesnego wprowadzenia konsekwencji niedochowania tego obowiązku, jest po prostu bezskuteczne, bowiem norma nakładająca obowiązek jest nie przestrzegana. W obecnej ustawie jak i propozycji nowelizacji ustawy zdecydowanie brakuje zapisów o sankcjach za naruszanie warunków prowadzenia działalności organizatora oraz pośrednika turystyki. Dotychczasowa rezygnacja z tego zapisu skutkuje „pozbawieniem możliwości wyciągania konsekwencji wobec organizatorów i pośredników turystyki, naruszających zapisy ustawy jak i wobec tzw. „szarej strefy”. Przekłada się to również na efektywność prac urzędów marszałkowskich w zakresie kontroli organizatorów turystyki, a to w konsekwencji prowadzi do systematycznego rozwoju tzw. „szarej strefy”.

7.2 Monitoring legalności rynku turystycznego

Nie stworzono w nowelizacji ustawy zapisów, które pozwalałyby różnym służbom, dokonywać czynności sprawdzających wycieczki turystyczne pod kątem posiadanych zezwoleń jak np. kuratoria, ubezpieczyciele, służby miejskie, urzędy marszałkowskie itd. W efekcie doszłoby do znacznego uszczuplenia „szarej strefy”, zwiększenia obrotów uczciwych organizatorów, a to w konsekwencji przełożyłoby się, na stworzenie nowych miejsc pracy a tym samym zwiększyłoby wpływy do budżetu.

8. KONSULTACJE Z BRANŻĄ TURYSTYCZNĄ

W uzasadnieniu projektu nowelizacji Ustawy o Usługach Turystycznych czytamy, iż dokonano ją po szerokiej konsultacji z branżą turystyczną. Niestety, rzeczywistość nie koresponduje z tym zapisem.

04 listopada 2009 na stronie Polskiej Agencji Prasowej została załączona ankieta (zał. 8) Departamentu Turystyki MSiT skierowana do środowiska turystycznego, a dotycząca tworzenia rozwiązań prawnych w tym obszarze. W ankiecie podnosi się wagę doświadczenia i wiedzy środowiska turystycznego w procesie zmian obowiązujących przepisów.

Tymczasem w marcu 2009 roku branża turystyczna została poproszona o wypowiedzenie się na temat, projektu nowelizacji ustawy o usługach turystycznych. Osoby kierujące projektem nowelizacji ustawy w bardzo niewielkim stopniu wykorzystały tę „wnikliwą i nieocenioną” wiedzę praktyków branży turystycznej. Od marca do października dokonywano jeszcze kilku zmian projektu. Niestety pominięto konsultacje z branżą turystyczną. 28 października 2009 Rada Krajowa Izby Turystyki skupiająca około 800 podmiotów środowiska turystycznego złożyła oficjalny protest, w tym również na ręce Ministra Sportu i Turystyki, na proponowany kształt projektu nowelizacji z 16.X. 2009. Jak wszyscy wiemy projekt 27 października.2009 został zaakceptowany przez Rząd i skierowany do sejmu.

Nie znajdujemy żadnego racjonalnego wytłumaczenia, przeprowadzania w obecnej chwili, kiedy zakończono już fazę przygotowawczą nowelizacji ustawy i skierowano ją do sejmu, załączonej ankiety. Nie możemy pozostawić bez komentarza fakt doboru drogi przekazanie branży turystycznej przedmiotowej ankiety. Istnieją w Polsce różnego rodzaju organizacje, stowarzyszenia turystyczne na ręce których winna być ona złożona, a nie zamieszczana na stronie PAP, gdzie prawdopodobieństwo jest ujrzenia przez środowisko turystyczne w okresie sezonu zimowego jest znikome. Rodzi się również pytanie, dlaczego wcześniej, w momencie pisania projektu nowelizacji ustawy nie wybrano takiej drogi pozyskania opinii od organizatorów turystyki. Odbieramy to jako stwarzaniu pozorów konsultacji ze środowiskiem turystycznym.

Branża turystyczna zdecydowanie negatywnie odbiera zaproponowany przez Ministerstwo Sportu i Turystyki projekt nowelizacji Ustawy o Usługach Turystycznych, czego dowodem nich będą wyniki ankiety, przeprowadzonej przez Radę Krajową Izby Turystyki w okresie od 20 października do 20 listopada 2009 (zał.2) wśród przedsiębiorców turystycznych w całej Polsce,

bez względu na przynależność do organizacji turystycznych. Do chwili obecnej zgromadziliśmy 211 ankiet z następujących województw: zachodniopomorskie (43 ankiety), łódzkie(48 ankiet), lubelskie(31ankiet), dolnośląskie (23 ankiet), śląskie (29 ankiet),małopolskie (24 ankiety), mazowieckie (13)

Na 211 otrzymanych ankiet, aż 100 % przedsiębiorców wypowiedziało się, iż nie akceptuje zaproponowanych zmian w przedmiotowej ustawie, a następnie 100% respondentów opowiedziało się, za odrzuceniem proponowanego projektu ustawy. Takie wyniki ankiety przeprowadzonej wśród wieloletnich praktyków w biznesie turystycznym nie powinny zostać zlekceważone.

W związku z dużym zainteresowaniem wśród branży turystycznej akcją „ustawa - za czy przeciw” RKIT podjęła decyzję o przedłużeniu terminu przeprowadzania ankiety do końca listopada br. Wyniki pozwolimy sobie przedstawić w najbliższym czasie. Zgromadzone do chwili obecnej ankiety pozostawiamy zainteresowanym do wglądu.

Izby Regionalne wyrażają nadzieję, iż uwzględnienie przedstawionych uwag w projekcie do ustawy o usługach turystycznych spowoduje długookresowe skutki gospodarcze i społeczne a także zharmonizuje polskie rozwiązania prawne z rozwiązaniami stosowanymi już w innych krajach Unii Europejskiej.

Branża turystyczna oczekuje ,iż wprowadzona nowelizacja ustawy przyczyni się do pozytywnej zmiany wizerunku polskiej turystyki.