

MINISTERSTWO SPORTU I TURYSTYKI

DEPARTAMENT TURYSTYKI

BIAŁA KSIĘGA

USTAWY O USŁUGACH TURYSTYCZNYCH

Warszawa, lipiec 2015

SPIS TREŚCI

Wprowadzenie.....	3
I. USŁUGI TURYSTYCZNE – CHARAKTERYSTYKA RYNKU I STAN PRAWNY	5
1. Trendy w turystyce światowej i europejskiej.....	5
2. Charakterystyka rynku usług turystycznych w Polsce.....	7
2.1. Udział gospodarki turystycznej w PKB Polski.....	7
2.2. Zatrudnienie w gospodarce turystycznej.....	9
2.3. Popyt na rynku usług turystycznych w Polsce	10
2.4. Podaż na rynku usług turystycznych w Polsce.....	13
3. Aktualny stan prawny w obszarze usług turystycznych	26
3.1. Otoczenie prawne usług turystycznych.....	26
3.2. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych.....	41
3.3. Akty wykonawcze wydane na podstawie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych.....	46
II. Problemy funkcjonowania rynku usług turystycznych.....	56
1. Problemy zidentyfikowane w obszarze działalności organizatorów turystyki, pośredników turystycznych i agentów turystycznych.....	56
2. Problemy zidentyfikowane w obszarze pilotów wycieczek i przewodników turystycznych	75
3. Problemy zidentyfikowane w obszarze usług hotelarskich	79
III. PROPOZYCJE ROZWIĄZAŃ PROBLEMÓW FUNKCJONOWANIA RYNKU USŁUG TURYSTYCZNYCH.....	84
1. Propozycje rozwiązań w obszarze działalności podmiotów oferujących imprezy turystyczne i powiązane usługi turystyczne	84
2. Propozycje rozwiązań w obszarze pilotów wycieczek i przewodników turystycznych. .	115
3. Propozycje rozwiązań w obszarze usług hotelarskich	122
PODSUMOWANIE	126
Załączniki	130

WPROWADZENIE

Zmieniający się rynek usług turystycznych w Polsce oraz zmiany otoczenia prawnego powodują konieczność stałego monitorowania adekwatności aktualnych przepisów i dostosowywania regulacji prawnych w obszarze usług turystycznych do stanu zmieniających się warunków prawnych, ekonomicznych, a także postępu technicznego. W tym celu okresowo przeprowadzana jest analiza funkcjonowania przepisów ustawy o usługach turystycznych¹ oraz aktów wykonawczych wydanych na jej podstawie².

W 2012 i 2013 r. Ministerstwo Sportu i Turystyki (MSiT) przeprowadziło przegląd funkcjonującej od 1998 r. ustawy o usługach turystycznych. O opinie na temat ustawy zapytano wszystkich marszałków województw, a także branżę turystyczną i bankowo-ubezpieczeniową. W wyniku tej oceny określone zostały główne kierunki niezbędnych zmian, m.in.:

- doprecyzowanie przepisów związanych z ochroną konsumenta,
- uregulowanie sprzedaży imprez turystycznych za pośrednictwem Internetu (pakiety dynamiczne, portale sprzedaży grupowej),
- doprecyzowanie i uporządkowanie przepisów dotyczących zabezpieczeń finansowych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych (w tym procedur kryzysowych dla likwidacji szkód po ogłoszeniu niewypłacalności organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego),
- rozszerzenie zakresu kontroli organizatorów turystyki i pośredników turystycznych,
- rozszerzenie katalogu naruszeń stanowiących podstawę nałożenia sankcji administracyjnych i wprowadzenie sankcji karnych.

W 2013 r. MSiT podjęło prace nad nową ustawą o usługach turystycznych, która miała przede wszystkim dopełniać zmiany projektowane wówczas w ustawie o Turystycznym Funduszu Gwarancyjnym (TFG). Projektowana nowa ustawa o usługach turystycznych była oparta na założeniu powołania na podstawie odrębnej ustawy Turystycznego Funduszu Gwarancyjnego, który jako uzupełniający filar systemu zabezpieczeń finansowych miał wraz z podstawowym filarem tego systemu (gwarancje i ubezpieczenia) stanowić całościowe uregulowanie ochrony klientów na wypadek niewypłacalności organizatorów turystyki i pośredników turystycznych. W maju 2014 r. został przekazany do Zespołu ds. Programowania Prac Rządu test regulacyjny do projektu założeń projektu ustawy o usługach turystycznych wraz z wnioskiem o wpis do Wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów. Test regulacyjny wraz z zaproponowanym w projekcie założeń projektu ustawy o Turystycznym Funduszu Gwarancyjnym systemem uzupełniającym miały stanowić spójną całość. Oba projekty wzajemnie się uzupełniały i miały stanowić kompleksowe uregulowanie ochrony konsumentów usług turystycznych. W związku z brakiem akceptacji Rady Ministrów dla dalszych prac nad TFG, test regulacyjny

¹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (Dz. U. z 2014 r. poz. 196, z późn. zm.)

² Akty wykonawcze do ustawy o usługach turystycznych zostały omówione w rozdziale I pkt 3.3 niniejszego opracowania.

do projektu założeń projektu ustawy o usługach turystycznych stał się nieaktualny i konieczne stało się ponowne podjęcie prac koncepcyjnych nad całościową zmianą ustawy o usługach turystycznych. Nowa ustawa regulowałaby – tak jak dotychczasowa ustawa – obszar działalności organizatorów turystyki (zgodnie z nową dyrektywą), obszar usług pilotów wycieczek i przewodników turystycznych oraz obszar usług hotelarskich.

Jednocześnie w związku z intensyfikacją prac nad projektem nowej dyrektywy w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych uznano, że na obecnym etapie najważniejsze będzie skorelowanie prac nad nową ustawą o usługach turystycznych z procesem implementacji nowej dyrektywy do polskiego porządku prawnego.

W związku z powyższym Ministerstwo Sportu i Turystyki podjęło działania na rzecz opracowania *Białej księgi ustawy o usługach turystycznych*, która wraz z ostatecznym kształtem nowej dyrektywy w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych będzie stanowiła podstawę do prac nad projektem założeń projektu nowej ustawy, która w przyszłości zastąpi ustawę o usługach turystycznych.

Biała księga w pierwszej części zawiera charakterystykę rynku i opis stanu prawnego w poszczególnych obszarach usług turystycznych. W części drugiej przedstawione zostały zidentyfikowane problemy branży turystycznej w obszarach objętych ustawą o usługach turystycznych, a w części trzeciej zawarto propozycje rozwiązania tych problemów. W części trzeciej znajdują się także pytania do partnerów społecznych, które pozwolą usystematyzować ich opinie na temat zaprezentowanych propozycji rozwiązań. *Biała księga* stanowi więc punkt wyjścia do dyskusji na temat kształtu przyszłej regulacji w obszarze usług turystycznych.

I. USŁUGI TURYSTYCZNE – CHARAKTERYSTYKA RYNKU I STAN PRAWNY

1. Trendy w turystyce światowej i europejskiej

Sytuacja ogólna

Według danych Światowej Organizacji Turystyki (UNWTO)³ międzynarodowy ruch turystyczny na świecie w 2014 r. wzrósł o 4,3% w porównaniu z rokiem 2013 i osiągnął rekordowe 1,133 mld turystów, tj. o 46 mln więcej niż w roku poprzednim, przewyższając znacznie szacunki UNWTO. Jest to piąty rok z rzędu, licząc od kryzysowego roku 2009, ze wzrostem liczby turystów powyżej średniej. Prognozy UNWTO zakładają, że światowe roczne tempo wzrostu podróży zagranicznych w latach 2010-2030 wyniesie ok. 3,3%, i w 2030 r. osiągnie poziom ok. 1,8 mld turystów. Obecnie według UNWTO turystyka ma 9% udziału w tworzeniu światowego PKB (działalność pośrednia i bezpośrednia) oraz daje zatrudnienie co 11 pracującej osobie (zatrudnienie pośrednie i bezpośrednie). Jest także dla części krajów głównym elementem eksportu, zarówno w przypadku krajów wysokorozwiniętych, jak i rozwijających się. W 2014 r. udział turystyki (wraz z transportem pasażerskim) w światowym eksporcie usług wyniósł 30%, a w światowym eksporcie towarów i usług 6%. Turystyka jest czwartą, po paliwach, chemikaliach i żywności, gałęzią światowego eksportu, wyprzedzając między innymi branżę motoryzacyjną.

Z danych organizacji wynika, że w 2014 r. każdy region świata odnotował wzrost, jeśli chodzi o liczbę odwiedzających turystów. Największy wzrost odnotowany został w przypadku obu Ameryk (+8%), które w 2014 r. odwiedziło 181 mln turystów, tj. o 13 mln więcej niż w 2013 r., a największą popularnością w tej części świata cieszył się Meksyk. Na kolejnej pozycji uplasowały się kraje Azji i Pacyfiku oraz Bliski Wschód (+5%), natomiast w Europie ruch turystyczny był większy o 3%, a Afryka zanotowała wzrost na poziomie 2%.

Najczęściej odwiedzanym regionem, z ponad połową międzynarodowych turystów na świecie była Europa, którą w 2014 r. odwiedziło 582 mln turystów, tj. o 15 mln więcej niż w 2013 r. Jest to znaczący wzrost biorąc pod uwagę fakt, że Europa jest dojrzałym i zrównoważonym rynkiem. W odniesieniu do Europy Centralnej i Wschodniej, po 3 latach dużego wzrostu, odnotowano stagnację, do czego w dużym stopniu przyczyniła się niestabilna sytuacja polityczna w Rosji i na Ukrainie. W przypadku Polski, liczba przyjazdów turystów zagranicznych w analizowanym okresie jest wyższa o ok. 1,3%. Należy podkreślić, że w ciągu ostatnich kilku lat obserwowany jest wyraźny trend wzrostowy, zarówno w przypadku przyjazdów cudzoziemców, jak również turystów zagranicznych. W latach 2009-2014 odnotowano wzrost liczby przyjazdów cudzoziemców do Polski o ok. 37%, w tym turystów o prawie 35%.

³ UNWTO Tourism Highlights, 2015.

W opinii UNWTO, dzięki takim wynikom, turystyka jest głównym czynnikiem przyczyniającym się do europejskiego ożywienia gospodarczego.

Trendy w turystyce

Obecnie wyraźnie obserwowany jest trend, zgodnie z którym wyjazdy turystyczne stają się częstsze, lecz krótsze. Zwiększają się preferencje do podróży w bliskiej odległości od domu, następuje także wzrost turystyki krajowej. Wzrasta również zainteresowanie łączeniem różnych form turystyki, np. biznesowej z kulturową. Odwiedzający w coraz większym stopniu oczekują usług dopasowanych do ich indywidualnych potrzeb, a także zapewniających bardziej autentyczne przeżycia.

Na stan i tendencje rozwojowe turystyki duży wpływ mają zmiany w zglobalizowanej gospodarce światowej, a do najważniejszych czynników, które determinują kierunki rozwoju turystyki należą:

- czynniki polityczne: utrzymywanie się w wielu regionach konfliktów o skali lokalnej wpływać będzie w sposób negatywny na rozmiary oraz kierunki ruchu turystycznego,
- czynniki gospodarcze: utrzymujące się spowolnienie gospodarcze w wielu rozwiniętych gospodarkach powodować będzie zmniejszanie się ruchu turystycznego do i z tych państw, przy jednoczesnym zwiększaniu się ruchu turystycznego do państw znajdujących się na ścieżce szybkiego rozwoju (kraje BRICS: Brazylia, Rosja, Indie, Chiny, Republika Południowej Afryki czy MIST: Meksyk, Indonezja, Korea Południowa i Turcja),
- czynniki społeczne: wzrost gospodarczy, wzrastający poziom edukacji oraz ogólny wzrost dobrobytu będą mieć wpływ zarówno na stronę podażową, jak i popytową oferty turystycznej – będzie ona w większym stopniu uwzględniać bardziej wyrafinowane potrzeby turystów,
- czynniki środowiskowe: wzrastająca świadomość społeczna w odniesieniu do spraw związanych z ochroną środowiska i klimatu skutkować będzie zmianami w ofercie turystycznej, w kierunku zapewnienia jak najwyższego poziomu ochrony środowiska naturalnego także w obszarze turystyki,
- czynniki technologiczne: rozwój technologii informacyjnych i komunikacyjnych, pojawianie się nowych narzędzi sprzedaży i promocji czy marketingu wywiera olbrzymi wpływ na sposób świadczenia usług turystycznych, ale także na zwiększenie dostępności usług turystycznych i ich dopasowanie do różnorodnych potrzeb konsumentów.

Prognozy rozwoju rynku turystycznego

Według prognoz UNWTO, wzrost liczby podróży w najbliższych latach nie będzie już tak dynamiczny jak w XX wieku – szacuje się go na ok. 3,3% rocznie, podczas gdy w latach 1980-2010 wynosił on ok. 4,2%. Jedną z przyczyn może być fakt, że zachodzi zależność pomiędzy wzrostem PKB a rozwojem turystyki. W ostatnich latach dynamika wzrostu PKB sukcesywnie zmniejsza się, zwłaszcza w odniesieniu do państw rozwiniętych, w związku z tym należy przypuszczać, że rozwój turystyki również nie będzie aż tak dynamiczny.

Wyzwaniami dla rozwoju turystyki będą: osiągnięcie bardziej zrównoważonego modelu rozwoju poprzez maksymalizację korzyści społeczno-gospodarczych i ograniczenie do minimum negatywnych efektów. Postępująca degradacja środowiska naturalnego może przyczynić się do utraty walorów turystycznych przez wiele regionów, w związku z tym rozwiązaniem może okazać się wdrożenie zrównoważonego modelu rozwoju turystyki. W najbliższych latach celem Europy w turystyce powinno być utrzymanie pozycji wiodącego kierunku turystycznego na świecie, co będzie gwarantem utrzymania i tworzenia nowych miejsc pracy oraz rozwoju gospodarczego.

Rynek turystyczny jest rynkiem na tyle konkurencyjnym, że aby się na nim utrzymać, a nawet wyprzedzać pewne trendy, trzeba oferować coś, co jest rozwiązaniem nowym, nierzadko niszowym, np. wykorzystanie sektorów kreatywnych dla kształtowania innowacyjnej oferty turystycznej i marketingu destynacji turystycznych. W turystyce innowacje dotyczą zazwyczaj profilowanych rodzajów turystyki i są kierowane do bardziej wymagającego klienta. Wobec czego poszukiwane są rozwiązania, które coraz bardziej odpowiadają ludziom, bowiem ułatwiają i uatrakcyjniają uprawianie turystyki.

W planowaniu polityki turystycznej oraz w planach rozwoju przedsiębiorstw należy wziąć pod uwagę rosnącą konkurencję ze strony gospodarek wschodzących, a w szczególności krajów Azji i Pacyfiku, z wiodącą rolą Chin, a także pamiętać o dostosowywaniu oferty turystycznej Europy pod klientów z perspektywicznych rynków, takich jak Chiny, Indie, Brazylia czy Rosja. Warto również zwrócić uwagę na starzenie się populacji, co z jednej strony niesie ryzyko zmniejszonej aktywności turystycznej, ale z drugiej strony, przy odpowiednim wykorzystaniu istniejącego potencjału, rynek ten (tzw. rynek gospodarki srebrnej - *silver economy*) jest szansą na dalszy rozwój turystyki, np. podróże zamożnych seniorów.

Wzrastająca świadomość konsumentów dotycząca przysługujących im praw oraz silna tendencja w prawodawstwie unijnym do wzmacniania ochrony konsumentów sprawiają, że coraz większe znaczenie w walce konkurencyjnej o klienta ma jakość oferty turystycznej.

2. Charakterystyka rynku usług turystycznych w Polsce

2.1. Udział gospodarki turystycznej w PKB Polski

Udział w tworzeniu PKB poszczególnych działów gospodarki świadczy o znaczeniu tego działu w gospodarce narodowej. W ostatnich latach wskaźnik przedstawiający relację gospodarki turystycznej do PKB Polski utrzymuje się na dość stabilnym poziomie ok. 5-6% krajowego PKB. Na wielkość tego wskaźnika mają wpływ takie czynniki jak:

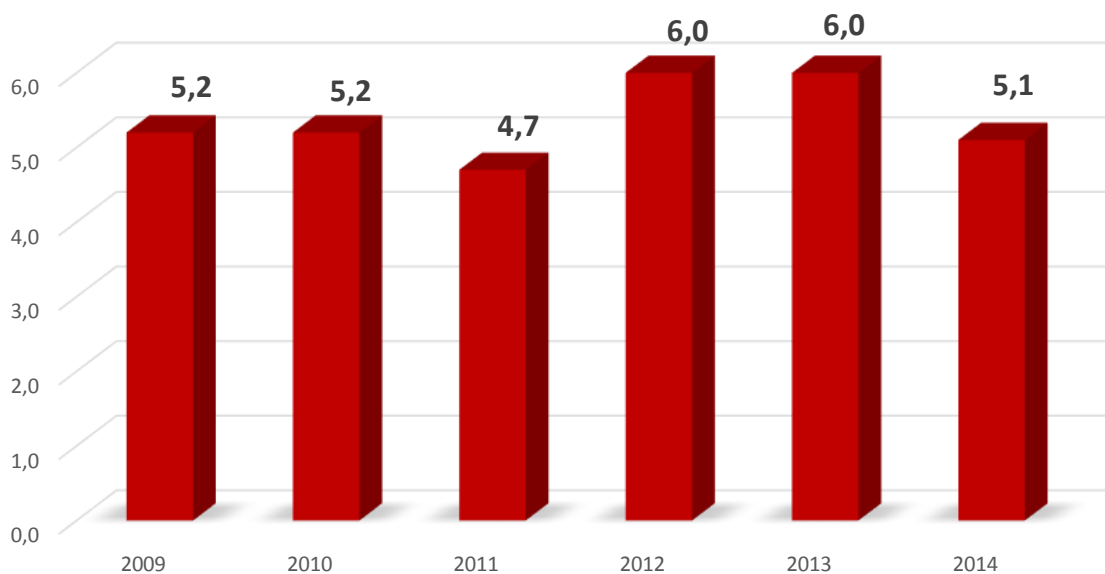
- wielkość PKB Polski,
- wielkości wydatków w gospodarce turystycznej, tj. wydatki cudzoziemców w Polsce, wydatki mieszkańców Polski na podróże krajowe i zagraniczne, wydatki na podróże służbowe oraz wydatki państwa na turystykę.

Warto zaznaczyć, że nawet pomimo wzrostu wydatków w gospodarce turystycznej możemy zaobserwować niższą relację gospodarki turystycznej do PKB. Może to wynikać z relatywnie wysokiego tempa wzrostu PKB, tj. aktywności ekonomicznej w innych ważnych działach

gospodarki, jak przemysł, budownictwo, handel lub rolnictwo. Jeśli tempo wzrostu gospodarczego kraju będzie szybsze niż gospodarki turystycznej, ten udział może ulec zmniejszeniu pomimo wzrostu wydatków na turystykę. Tak więc nie zawsze wynikiem wzrostu wydatków w turystyce jest zwiększenie udziału gospodarki turystycznej w tworzeniu PKB.

W 2014 r. krajowe PKB uległo zwiększeniu o ok. 3,96%, podczas gdy wydatki w gospodarce turystycznej ogółem spadły o ok. 11,7% w porównaniu do roku poprzedniego. Wynikiem tego jest spadek udziału gospodarki turystycznej w PKB Polski do poziomu 5,1%, tj. o 0,9 pkt procentowego.

Wykres. Udział gospodarki turystycznej w PKB Polski w latach 2009-2014 (%)



Źródło: Departament Turystyki MSiT na podstawie danych Instytutu Turystyki, Active Group oraz Głównego Urzędu Statystycznego.

Jednym z ważniejszych czynników wpływających na udział gospodarki turystycznej w tworzeniu PKB kraju jest liczba przyjazdów cudzoziemców, w tym turystów zagranicznych do Polski. W ostatnich latach obserwuje się wyraźny trend wzrostowy, zarówno w przyjazdach cudzoziemców, jak również turystów zagranicznych do Polski, tj. osób, które skorzystały z co najmniej 1 noclegu na terenie Polski. Wyniki badań wskazują, że w latach 2009-2014 odnotowano wzrost liczby przyjazdów cudzoziemców do Polski o ponad 37%, tj. do poziomu 73,8 mln w 2014 r., natomiast w tym samym okresie liczba przyjazdów turystów wzrosła o prawie 35% i w 2014 r. osiągnęła poziom 16 mln.

Efektownością turystycznej zarówno gości zagranicznych, jak również mieszkańców Polski jest poziom wydatków ponoszonych w związku z podróżami turystycznymi, co w konsekwencji przekłada się na wielkość wydatków w gospodarce turystycznej i jej relację do PKB kraju.

W ostatnich latach, wydatki w gospodarce turystycznej ogółem ulegały zwiększeniu z poziomu 70,7 mld PLN w 2009 r. do 87,4 mld PLN w 2014 r., tj. o 24%. Warto dodać, że w analizowanym okresie systematycznie rosły wydatki z tytułu przyjazdu cudzoziemców, w tym turystów zagranicznych do Polski (eksport turystyczny) z poziomu 27,8 mld PLN w 2009 r. do 45,2 mld PLN w 2014 r., tj. prawie o 63%. Analizując wydatki w gospodarce turystycznej należy zwrócić uwagę na znaczny spadek (ponad 50%) wydatków Polaków na podróże krajowe w 2014 r. w porównaniu z rokiem 2013. Jednym z powodów takiego zjawiska mogą być pojawiające się nowe wzorce konsumpcyjne – Polacy podróżują, lecz np. korzystają z obiektów noclegowych nieobjętych badaniami statystycznymi, czy też nie korzystają z bazy gastronomicznej, tym samym zostawiają część wydatków w innych niż turystyka sektorach gospodarki, np. w handlu.

Tabela. Wydatki w gospodarce turystycznej w latach 2009-2014 (w mld PLN)

Rodzaje wydatków	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Wydatki cudzoziemców w Polsce	27,8	28,9	31,5	35,7	39,5	45,2
Wydatki mieszkańców Polski na podróże krajowe	21	21,1	19,9	32,9	31,3	16,4
Wydatki krajowe mieszkańców Polski na podróże zagraniczne	7,9	10,3	6,7	12,9	13,2	10,8
Wydatki na podróże służbowe	10,8	10,8	11,3	11,5	11,7	11,7
Wydatki państwa na turystkę	3,2	3,2	3,3	3,4	3,3	3,3
Razem wydatki w gospodarce turystycznej	70,7	74,3	72,7	96,4	99,0	87,4
PKB zweryfikowany przez GUS	1 361,9	1 437,4	1 553,6	1 615,9	1 662,1	1 728,7
Udział gospodarki turystycznej w PKB (%)	5,2	5,2	4,7	6,0	6,0	5,1

Źródło: Instytut Turystyki (do 2012 r.), oszacowania Departamentu Turystyki MSiT na podstawie danych Activ Group oraz GUS.

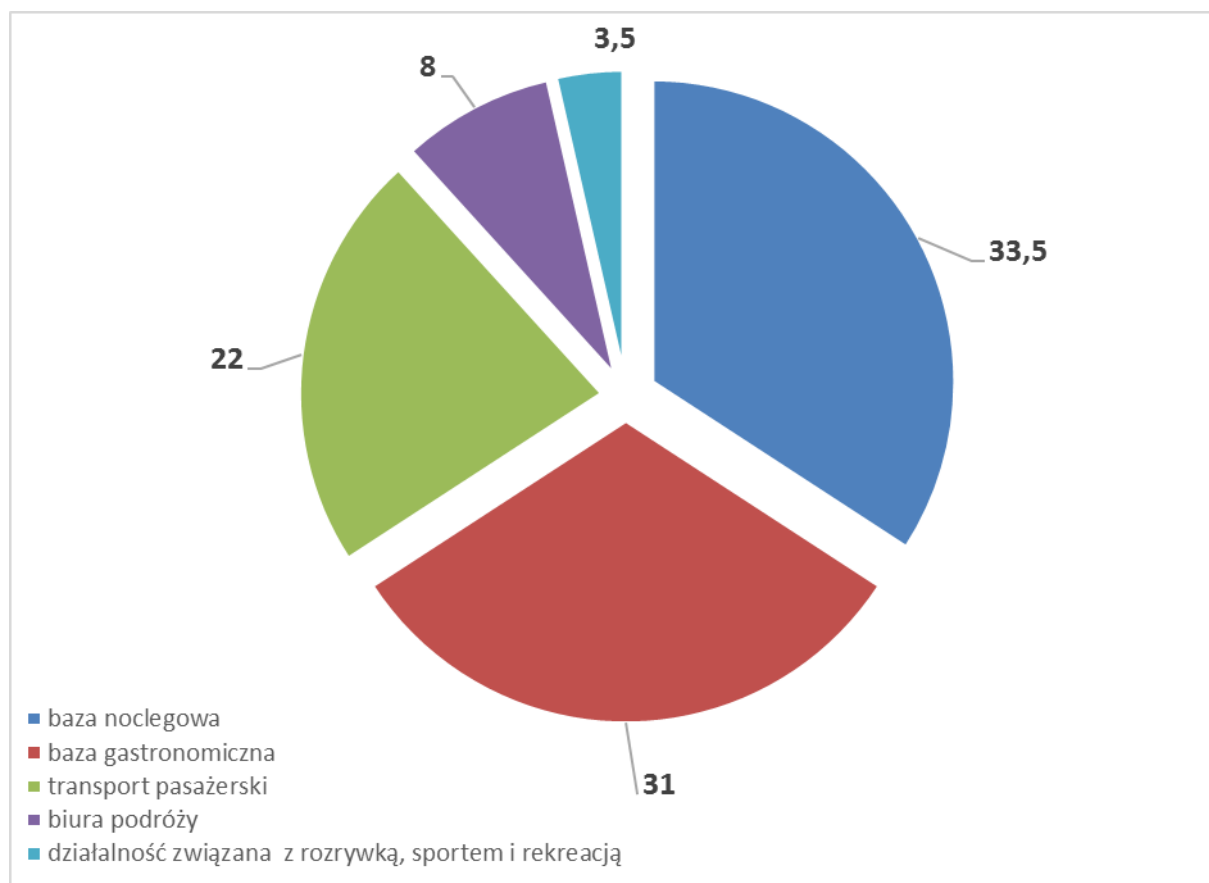
2.2. Zatrudnienie w gospodarce turystycznej

Według danych z „Rachunku Satelitarnego Turystyki dla Polski w 2012 r.” opracowanego przez Instytut Turystyki, wielkość zatrudnienia bezpośrednio związanego z obsługą ruchu turystycznego w Polsce w 2012 r., oszacowana przy zastosowaniu współczynnika turystycznej wartości dodanej (TWD), wyniosła nieco ponad 130 tys. osób, z czego 16% (prawie 21 tys. osób) stanowili samozatrudnieni. Udział poszczególnych rodzajów działalności turystycznej w generowanym zatrudnieniu był bardzo różny. Na poziomie grup największym pracodawcą spośród wszystkich charakterystycznych rodzajów działalności turystycznej (CRDT), przy uwzględnieniu wskaźnika TWD, niezmiennie pozostaje baza noclegowa z ponad 43,5 tys. pracujących (33,5% wszystkich pracujących w CRDT). Tuż za nią plasowała się baza gastronomiczna – z liczbą ponad 39,5 tys. pracujących (31% pracujących w CRDT). Transport pasażerski jest kolejnym ważnym pracodawcą w branży

turystycznej (ponad 22% miejsc pracy w CRDT). Działalność związana ze sportem, rozrywką i rekreacją tworzy około 3,5% miejsc pracy (niepełna 5 tys. pracujących), a działalność biur podróży skupiała ok. 8% wszystkich pracujących w CRDT (niepełna 10 tys. osób).

W 2012 r. zatrudnienie związane z pośrednią obsługą ruchu turystycznego było na poziomie około 524 tys. osób, co stanowiło ok. 6% ogółu siły roboczej.

Wykres. Struktura zatrudnienia w turystyce według rodzajów działalności turystycznej w 2012 r. (w %)



Źródło: Instytut Turystyki „Rachunek Satelitarny Turystyki dla Polski w 2012 r.”

2.3. Popyt na rynku usług turystycznych w Polsce

Przyjazdy do Polski

Według wyników badań Głównego Urzędu Statystycznego w 2014 r. było 73,8 mln przyjazdów cudzoziemców, w tym ok. 16 mln przyjazdów turystów (tj. odpowiednio więcej o 2% i 1,3% niż w 2013 r.). Tendencję wzrostową w ostatnich latach, głównie w przypadku turystów, wzmocniły m.in.: napływ obcokrajowców na Mistrzostwa Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012™ oraz echo wzrostu popularności Polski już po tym wydarzeniu. Natomiast w przypadku globalnego wzrostu przyjazdów do Polski, były one głównie zasługą wzmożonego ruchu odwiedzających jednodniowych, będącego efektem otwarcia małego ruchu granicznego z Ukrainą (lipiec 2009 r.) oraz Federacją Rosyjską (lipiec 2012 r.).

Wśród obcokrajowców odwiedzających Polskę w 2014 r. najliczniej reprezentowani byli Niemcy (niemal 30,3 mln i 41% wszystkich wizyt), następnie rezydenci z Czech (11,4 mln), Ukrainy (8,7 mln), Słowacji (5,8 mln) i Białorusi (4 mln). W przypadku turystów te proporcje ulegają zmianie, ale nadal dominują Niemcy (5,7 mln), na kolejnej pozycji znajdują się turyści przyjeżdżający zza wschodniej granicy: Ukraińcy (1,1 mln), Rosjanie (1 mln) i Białorusini (0,8 mln). Wszyscy bezpośredni sąsiedzi Polski (Niemcy, Czechy, Słowacja, Ukraina, Białoruś, Litwa i Rosja) generowali prawie 89% ruchu przyjazdowego cudzoziemców oraz ponad 60% – typowo turystycznego (z co najmniej jednym noclegiem na terenie Polski). Większy udział przyjazdów turystycznych wśród przyjazdów ogółem notujemy wśród rezydentów krajów bezpośrednio nie sąsiadujących z Polską (ok. 78%). Na uwagę zasługuje znaczący wzrost (ok. 33%) zainteresowania naszym krajem wśród turystów z bogatych krajów azjatyckich (Japonii, Korei Południowej, Chin) oraz USA.

W 2014 r. największy udział w strukturze przyjazdów miały przyjazdy w celach odwiedzin u krewnych i znajomych (38,8%) oraz w celach typowo turystycznych (27,5%), co łącznie dawało ponad 2/3 wszystkich przyjazdów ogółem. Prawie co piąty przyjazd do naszego kraju odbywał się w celach służbowych (18,6%). Średnia długość pobytu turystów wyniosła 6,2 noclegu, a najdłużej przebywali w Polsce rezydenci z krajów zamorskich (13,9 noclegu), najkrócej natomiast sąsiedzi ze wschodu i rezydenci z krajów nowej UE (2,5 noclegu).

Podróże Polaków

Według danych GUS w 2014 r. Polacy wzięli udział w 38,3 mln krajowych podróży turystycznych, w tym liczba wyjazdów długookresowych (co najmniej 4 noclegi) była na poziomie 15 mln, natomiast krótkookresowych (do 3 noclegów) wyniosła 23,3 mln. Średnia długość pobytu podczas krajowych podróży długookresowych wyniosła 8,7 noclegu, natomiast w przypadku krajowych podróży krótkookresowych było to 1,9 noclegu. Z analizy struktury wyjazdów krajowych ogółem pod względem celu podróży wynika, że dominującym celem podróży były odwiedziny u krewnych i znajomych, które stanowiły ponad połowę wszystkich wyjazdów (52%). Znaczący udział, choć nieco mniejszy (38%), miały wyjazdy w celach turystyczno-wypoczynkowych.

Warto zaznaczyć, że wyjazdy krajowe Polacy w ponad 90% organizowali samodzielnie, a jedynie 1,4% wyjazdów (tj. ok. 536 tys. wyjazdów krajowych) zostało zorganizowanych całkowicie lub częściowo przez biuro podróży.

W tym samym okresie, Polacy uczestniczyli w 10,3 mln turystycznych podróży za granicę, czyli podróży połączonych z co najmniej jednym noclegiem poza granicami kraju. Średnia długość pobytu wyniosła 10,05 noclegu. Podobnie jak w innych latach, dominującym celem zagranicznych wyjazdów Polaków była typowa turystyka i wypoczynek. W ogólnej liczbie 10,3 mln wszystkich podróży za granicę wyjazdów w tym celu było 5,8 mln. Liczbę wyjazdów w odwiedziny szacuje się na 3,3 mln, natomiast w celach służbowych – na 0,77 mln.

W przypadku wyjazdów zagranicznych również dominują wyjazdy zorganizowane samodzielnie, ale ich udział nie jest tak duży, jak w przypadku podróży krajowych i stanowi około 64% wszystkich wyjazdów ogółem. Przez biuro podróży został zorganizowany co

czwarty wyjazd (27,8%, w tym 23,2% czyli 2,39 mln wyjazdów zagranicznych – łącznie przez biuro podróży).

Dla porównania na podstawie badań Instytutu Turystyki szacowano, iż w 2012 r. Polacy w wieku 15 i więcej lat uczestniczyli w 9,3 mln turystycznych podróży za granicę oraz w 40,5 mln turystycznych podróży krajowych. W ramach pierwszej grupy ok. 16% osób podróżowało z organizatorami turystyki i pośrednikami turystycznymi, czyli 1,488 mln podróży zagranicznych było realizowanych za ich pośrednictwem. W ramach krajowych wyjazdów było to 2% osób – około 810 tys. osób.

Powyższe dane pokazują, że na przestrzeni lat 2012-2014 o 11% wzrosła liczba turystycznych podróży zagranicznych i o 5% spadła liczba turystycznych podróży krajowych Polaków. Jednocześnie wzrósł znacząco (o ponad 60%) odsetek osób podróżujących za granicę za pośrednictwem organizatorów turystyki i pośredników turystycznych w ramach całkowitej liczby klientów podróżujących za granicę. Wynika to z faktu, że po spadku odsetka osób podróżujących za granicę z biurami podróży do poziomu 16% w 2012 r., kiedy to seria 15 niewypłacalności biur podróży spowodowała spadek zaufania klientów, w 2014 r. odsetek ten wrócił do poziomu sprzed 2012 r. (w 2010 r. było to 23%, zaś w roku 2011 r. – 24%). Wzrost zaufania do biur podróży wynika m.in. ze stabilizacji finansowej rynku, o której świadczy brak dużych niewypłacalności biur podróży w 2014 r.

Wykorzystanie bazy noclegowej

Według danych GUS w 2014 roku z turystycznych obiektów noclegowych skorzystało ponad 25 mln turystów, w tym ok. 19,6 mln turystów krajowych i ok. 5,5 mln turystów zagranicznych, którym udzielono łącznie ponad 66,5 mln noclegów. Czynnikiem charakterystycznym dla polskiej branży hotelowej jest duży udział gości krajowych (ok. 80%) w strukturze wszystkich gości. Taka struktura będzie zapewniać stabilny popyt na usługi i ograniczać ryzyko zapaści branży, w przypadku pogorszenia się sytuacji za granicą. Z drugiej strony będzie to hamować większe zwyczajki cen, które byłyby możliwe w przypadku większego udziału obcokrajowców.

Tabela. Liczba korzystających oraz liczba noclegów udzielonych w turystycznej bazie noclegowej* w podziale na turystów krajowych i zagranicznych w 2014 r.

Wyszczególnienie	Liczba korzystających (tys.)	Liczba noclegów (tys.)
Ogółem	25 084	66 580
Turyści krajowi	19 614	53 587
Turyści zagraniczni	5 470	12 992

* obiekty zawierające 10 i więcej miejsc noclegowych

Źródło: Bank Danych Lokalnych, GUS

2.4. Podaż na rynku usług turystycznych w Polsce

Przystępując do analizy funkcjonowania ustawy o usługach turystycznych przeprowadzono ogólną charakterystykę podmiotów rynku turystycznego w celu przybliżenia grup podmiotów, na które oddziałują regulacje ustawy o usługach turystycznych i aktów wykonawczych wydanych na jej podstawie, a także w celu umożliwienia właściwego odniesienia tych regulacji do otoczenia prawnego, w których te podmioty funkcjonują.

Głównym uczestnikiem rynku po stronie podaży jest podmiot gospodarczy, którego nadrzędnym celem działalności jest maksymalizacja zysku. Liczba podmiotów gospodarczych w Polsce, według rejestru REGON, w ciągu dwóch ostatnich lat uległa zwiększeniu o 3,6% i wyniosła w 2014 roku 4 119 671 podmiotów. Dominowały w tej liczbie podmioty mikro tj. z liczbą pracujących do 9 osób, stanowiąc 95,6% wszystkich podmiotów. 3,6% podmiotów funkcjonujących na rynku w 2014 roku to podmioty zatrudniające od 10 do 49 osób, czyli tzw. mali przedsiębiorcy. Nieco poniżej 1% liczby podmiotów ogółem stanowiły podmioty średnie i duże. Bardzo podobnie wygląda sytuacja w przypadku sektora usług turystycznych, gdzie również dominują przedsiębiorstwa mikro, zatrudniające do 9 osób, które stanowią ok. 95% podmiotów ogółem (Sekcja I dział 55 „Zakwaterowanie” – 94,34%; Sekcja N dział 79 „Działalność organizatorów turystyki, pośredników i agentów turystycznych oraz pozostała działalność usługowa w zakresie rezerwacji i działalności z nią związane” – 97,81%).⁴

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 dział 55 „Zakwaterowanie” stanowią zaledwie 0,79% (31 044 podmioty) wszystkich podmiotów, 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” – 0,33% (13 129 podmiotów) wszystkich podmiotów⁵. Jest to bardzo niewielki odsetek, co uniemożliwia dogłębną analizę sektora usług turystycznych w oparciu o zgromadzone przez GUS informacje.

⁴ Dane GUS z rejestru REGON, stan na 31.12.2014 r.

⁵ jw.

Organizatorzy turystyki, pośrednicy turystyczni i agenci turystyczni

Istotną grupą podmiotów gospodarczych funkcjonujących na rynku usług turystycznych są podmioty zajmujące się organizacją lub sprzedażą imprez turystycznych, potocznie określane jako „biura podróży”. Pojęcie to nie jest zdefiniowane w ustawie o usługach turystycznych, która przewiduje trzy formy działalności związanej ze sprzedażą imprez turystycznych: organizatorów turystyki, pośredników turystycznych i agentów turystycznych.

Od 2007 r., po okresie znacznych spadków liczby zarejestrowanych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych w latach 2004-2006, nastąpił wzrost liczby podmiotów wpisanych do rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych. Choć turystyka jest branżą wrażliwą na wahania koniunktury gospodarczej, zawirowania społeczno-polityczne, czy klęski żywiołowe, których nie brakowało w latach 2009-2014, liczba biur podróży wcale się nie zmniejszyła. Po spadku odnotowanym w 2009 r., liczba wyjeżdżających na wycieczki zagraniczne powoli rosła, co zachęcało do otwierania nowych biur podróży.

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 3878 podmiotów⁶. Średnie tempo wzrostu liczby organizatorów turystyki i pośredników turystycznych w latach 2007-2014 wyniosło **4,3% rocznie**, co potwierdza wyżej przedstawione informacje, iż liczba biur we wspomnianym okresie wcale się nie zmniejszyła.

Ponadto, według danych z Centralnej Ewidencji Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych⁷ obecnie 81% podmiotów posiada wpis do Ewidencji zarówno jako organizator turystyki, jak i pośrednik turystyczny, 18,6% podmiotów posiada wpis jedynie jako organizator turystyki. Jednocześnie obecnie na rynku funkcjonuje tylko 17 podmiotów (0,4% podmiotów wpisanych do Ewidencji), których jedynym przedmiotem działalności jest pośrednictwo turystyczne.

Dominującą formą prawną wśród organizatorów turystyki i pośredników turystycznych jest osoba fizyczna (ok. 69% wszystkich organizatorów turystyki i pośredników turystycznych prowadzi działalność w formie przedsiębiorstwa prywatnego osoby fizycznej, a kolejne 5% prowadzi działalność w spółce cywilnej). Drugą najbardziej popularną formą prawną jest spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, którą wybrało 17% działających podmiotów. Poza spółką jawną (3%), stowarzyszeniem (2%), spółką akcyjną (1%) pozostałe formy prawne mają marginalne znaczenie – łącznie dotyczą 3% wszystkich podmiotów wpisanych do Ewidencji.

Od chwili przekazania zadań z kompetencji Prezesa Urzędu Kultury Fizycznej i Turystyki (UKFiT) wojewodom, a następnie marszałkom województw właściwym ze względu na

⁶ Stan na 25.05.2015 r.

⁷ Stan na 25.05.2015 r.

siedzibę przedsiębiorców, tj. w okresie od 1999 r., do Centralnej Ewidencji uzyskało wpis prawie 9,3 tysiąca podmiotów, z których prawie 5,5 tys. zakończyło działalność⁸. Główną przyczyną wykreślenia z rejestru było wykreślenie na wniosek własny podmiotu (średnio 73% wykreśleń) i zakaz działalności (średnio 26% wykreśleń).

Najwięcej organizatorów turystyki i pośredników turystycznych jest zarejestrowanych w województwie mazowieckim (ok. 22% wszystkich podmiotów), w województwie śląskim i małopolskim – po ok. 13%. Najmniej biur podróży zarejestrowanych było w województwie lubuskim (1,4% wszystkich podmiotów turystycznych), w województwie opolskim i świętokrzyskim – po 1,9%.

W związku z koniecznością zapewnienia ochrony klientów zawierających umowy o imprezy turystyczne przed skutkami niewypłacalności organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, objęto te podmioty **obowiązkiem posiadania zabezpieczenia finansowego na wypadek swojej niewypłacalności**. Zabezpieczenie to może być zrealizowane w formie gwarancji bankowej lub gwarancji ubezpieczeniowej lub ubezpieczenia na rzecz klientów. W 2010 roku dla ułatwienia prowadzenia działalności biur podróży rozszerzono możliwe formy zabezpieczeń finansowych wymaganych od organizatorów turystyki i pośredników turystycznych o dodatkową formę, tj. przyjmowanie wpłat klientów na rachunek powierniczy. Organizator turystyki i pośrednik turystyczny może zastosować tę formę zabezpieczenia, jeżeli wykonuje usługi turystyczne wyłącznie na terenie kraju i złoży marszałkowi województwa oświadczenie o przyjmowaniu wpłat wyłącznie na rachunek powierniczy.

Na przestrzeni lat udział poszczególnych form zabezpieczeń finansowych na wypadek niewypłacalności organizatorów turystyki i pośredników turystycznych działających w Polsce ulegał zmianom. Aktualnie dominującym typem zabezpieczenia finansowego posiadanego przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych jest gwarancja ubezpieczeniowa, którą posiada 90% przedsiębiorców. Gwarancja bankowa stanowi zabezpieczenie jedynie dla 2,2% przedsiębiorstw, a ubezpieczenie na rzecz klienta – dla 3,9%. Rachunek powierniczy to zabezpieczenie finansowe dla około 3,5% przedsiębiorstw.⁹

Nowe zasady dotyczące zabezpieczeń finansowych wymaganych od organizatorów turystyki i pośredników turystycznych wprowadzone w 2013 r. stanowią wyzwanie dla części biur podróży. Dla firm o słabszej kondycji finansowej podwyższenie sum gwarancyjnych stanowi trudność, ponieważ wiąże się z wyższymi składkami i depozytami w bankach lub towarzystwach ubezpieczeniowych na wypadek wypłaty odszkodowań, co z kolei oznacza konieczność zamrożenia dodatkowych pieniędzy. Z drugiej jednak strony nowe przepisy pomogą ochronić rynek przed podmiotami, które sztucznie zaniżały wysokość sumy gwarancyjnej poprzez wyrejestrowywanie biura oraz jego ponowną rejestrację jako nowego podmiotu, aby obowiązywała je minimalna wysokość sumy gwarancyjnej.

Dużym problemem polskiego rynku biur podróży – patrząc od strony zabezpieczeń finansowych i ochrony konsumentów – jest także brak przejrzystości finansowej niektórych

⁸ Stan na 26.05.2015 r.

⁹ Stan na 26.05.2015 r.

touroperatorów. Kondycja finansowa biura jest wynikiową trzech wartości: obrotów w danym okresie, kapitału własnego i zysku (lub straty). Informowanie jedynie o obrotach, przy braku łatwo dostępnej informacji o pozostałych elementach wyniku finansowego, uniemożliwia ocenę stabilności danego biura, a więc i poziomu bezpieczeństwa lub ryzyka, z jakim ewentualnie wiąże się korzystanie z jego usług.

Działalność biur podróży jest obciążona stosunkowo dużym ryzykiem, ponieważ na wynik finansowy biur podróży wpływa nie tylko koniunktura gospodarcza, ale także wiele innych niezależnych od nich i nieprzewidywalnych czynników, takich jak kursy walut, ceny paliw, sytuacja polityczna, katastrofy naturalne czy warunki pogodowe. Jednocześnie silna konkurencja na rynku i duża wrażliwość popytu na zmiany cen powoduje, że działalność biur podróży cechują niskie marże i związana z tym niska rentowność, co dodatkowo zwiększa ryzyko tej działalności. W przypadku nieprzewidzianych zdarzeń zewnętrznych poniesione straty mogą znacznie przewyższyć osiągnięte zyski i zagrozić stabilności finansowej biur podróży, a nawet doprowadzić do ich niewypłacalności.

Charakterystyczną cechą polskiego rynku biur podróży jest także niekorzystna relacja wielkości kapitałów własnych biur podróży do ich przychodów. Niewielki udział własnych funduszy oznacza, że środki do działalności biura czerpią z przedpłat klientów lub z kredytów. Dominujące na polskim rynku finansowanie działalności biur podróży z przedpłat klientów (bazowanie na przyptywie gotówkowym) jest zjawiskiem niekorzystnym z punktu widzenia ich bezpieczeństwa finansowego. Wpłaty od klientów, którzy za swój wyjazd płacą przed jego realizacją, często z bardzo dużym wyprzedzeniem, są przeznaczane na finansowanie bieżącej działalności (na pokrywanie kosztów wyjazdów realizowanych w danym momencie). Dlatego też firmom nieposiadającym własnych kapitałów trudno finansować działalność w drugiej połowie roku, kiedy sprzedaż wycieczek na kolejne miesiące spada, a co za tym idzie ilość pieniędzy przedpłaconych przez klientów maleje, a jednocześnie liczba imprez realizowanych w danym momencie jest najwyższa.

Niezależnie od wydarzeń wpływających na branżę i przekładających się na ich wyniki finansowe oraz stabilność gospodarczą, **rynek biur podróży można określić mianem ustabilizowanego**. W czołówce największych firm, osiągających największe obroty, od kilku lat utrzymują się te same biura, które w kolejnych latach zamieniają się między sobą miejscami w rankingach¹⁰.

Wzrastają przychody największych biur podróży. Łączne przychody wszystkich biur podróży szacowane są na ok. 7 mld zł, z czego w 2014 roku 4,75 mld zł stanowiły przychody 10 największych biur podróży. W 2009 r. 10 największych touroperatorów uzyskało przychody w wysokości 3,3 mld zł, w 2010 r. – 3,4 mld zł, w 2011 r. – 3,4 mld zł, w 2012 r. – 3,6 mld zł, w 2013 r. – 3,96 mld zł.^{11, 12} Od kilku lat następuje konsolidacja rynku i umacnianie pozycji

¹⁰ M.in. Raport *Touroperatorzy* publikowany przez „Wiadomości Turystyczne”, *Ratingi biur podróży* przygotowane przez TravelDATA s.c. na zlecenie „Rzeczpospolitej”.

¹¹ Źródło: *Touroperatorzy. Raport 2010, Raport 2011, Raport 2012, Raport 2013, Raport 2014, Raport 2015*, „Wiadomości Turystyczne”.

największych biur podróży, których udział w rynku systematycznie wzrasta. W 2014 r. połowa firm z listy 10 największych touroperatorów odpowiadała za ok. 80% łącznej wartości przychodów uzyskanych przez tę grupę. Udział pierwszej trójki wynosi 65%, a lider tego rynku skupia ok. 35% łącznej wartości przychodów uzyskanych przez 10 największych biur podróży. Warto przy tym wskazać, że lider rynku obsłużył w 2014 r. co czwartego klienta biur podróży (ok. 26% wyjazdów zorganizowanych przez wszystkie biura podróży).

Na podstawie dostępnych danych można wnioskować, że choć z jednej strony wzrasta liczba organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, następuje koncentracja rynku wokół kilku czołowych przedsiębiorstw oraz zmniejszenie liczby klientów wyjeżdżających z mikro- i małymi przedsiębiorstwami. Na wzroście popytu zyskują przede wszystkim duże biura podróży, które korzystają z obaw turystów dotyczących bankructw małych i nieznanymi organizatorów wyjazdów. Od 2012 r., w którym zbankrutowało 15 głównie małych, krótko działających biur podróży, systematycznie rośnie udział w sprzedaży wycieczek najbardziej rozpoznawalnych firm o ugruntowanej pozycji na rynku.

Według ratingów liderów turystyki wyjazdowej – przygotowanych przez TravelDATA s.c. dla „Rzeczpospolitej” – najlepsze oceny nie należą jednak do największych biur, ale do średnich. Najbardziej obciążone ryzykiem są biura podróży organizujące wyjazdy na dużą skalę, tzw. „turystykę masową” przy niskiej marży. Rating ukazuje sytuację finansową ok. 30 największych biur podróży funkcjonujących w Polsce. Większość z dużych biur podróży została oceniona jako wiarygodne o niezagrożonej stabilności.

Podkreślenia wymaga także fakt, że ostatnie dwa lata były udane dla branży turystycznej. Osiągnęła ona rekordowe zyski i wzmocniła swoją sytuację finansową. Racjonalne planowanie oferty, konsolidacja przelotów czarterowych oraz zachowanie równowagi między podażą i popytem pozwoliło na sprzedaż oferty z wyższymi marżami, w związku z czym wzrosła rentowność tej działalności. W 2014 r. największe biura podróży odnotowały wzrost sprzedaży w stosunku do tego samego okresu poprzedniego roku. Z przekazów pochodzących z rynku turystycznego wynika, że również sezon zimowy 2014/2015 był wyjątkowo udany dla biur podróży pod względem sprzedaży. Jednocześnie bardziej świadomi konsumenci rozsądnie analizowali oferty imprez turystycznych. W tym roku największe biura podróży także odnotowują wzrost sprzedaży w stosunku do tego samego okresu poprzedniego roku. Pojawiały się co prawda sygnały o nadpodaży ofert imprez turystycznych na tegoroczny sezon turystyczny. Wydaje się jednak, że podjęte przez przedsiębiorców działania w zakresie ograniczenia oferty i konsolidacji przelotów czarterowych powinny również w tym roku pomóc w zachowaniu równowagi podaży i popytu.

Z badania kondycji finansowej biur podróży przeprowadzonego przez Bisnode Polska na próbie prawie 2 tysięcy podmiotów wynika, że na koniec grudnia 2014 r. 57% biur podróży było w bardzo dobrej i dobrej kondycji finansowej. Wynik ten jest lepszy o prawie 6 punktów procentowych w stosunku do 2013 r., kiedy udział biur podróży w bardzo dobrej i dobrej

¹² Według danych publikowanych przez TravelDATA s.c. w *Ratingach biur podróży* przygotowanych na zlecenie „Rzeczpospolitej”, przychody 10 największych biur podróży w 2013 r. wyniosły 3,84 mld zł, a w 2014 r. – 4,62 mld zł. Źródło: [turystyka.rp.pl](http://www.rp.pl), <http://www.rp.pl/temat/984572.html>

kondycji finansowej wynosił 51,1%. O poprawie kondycji finansowej biur podróży świadczy także wyraźny spadek udziału tych biur, które są w bardzo złej sytuacji finansowej z poziomu 14,1% na koniec 2013 r. do 6,5% na koniec 2014 r. W 2011 i 2012 r. podział na podmioty znajdujące się w bardzo dobrej i dobrej oraz w słabej i bardzo słabej sytuacji rozkładał się podobnie, jak w roku 2013, przy czym widocznym wahaniem podlegała liczba podmiotów znajdujących się w skrajnych grupach tj. w bardzo dobrej kondycji finansowej i bardzo złej kondycji finansowej (spadek w obu kategoriach w 2012 r. i ponowny wzrost w 2013 r. kosztem podmiotów w dobrej i słabej kondycji finansowej). Na tle poprzednich lat rok 2014 był pierwszym, w którym odnotowano wyraźną poprawę kondycji finansowej biur podróży poprzez dalszy (drugi rok z rzędu) wzrost liczby podmiotów w bardzo dobrej kondycji finansowej i równoczesny wzrost liczby podmiotów w dobrej kondycji finansowej oraz spadek liczby podmiotów w bardzo złej kondycji finansowej.

Średnia cena imprezy turystycznej w 2013 roku wyniosła od 1103 zł dla imprezy z dojazdem własnym i 1457 zł dla imprezy turystycznej z dojazdem autokarowym, do 2554 zł dla imprez z transportem lotniczym. W 2013 roku około 85,8% zakupionych imprez turystycznych stanowiły imprezy z transportem lotniczym, 5,5% – z transportem autokarowym, zaś 8,7% to imprezy turystyczne z dojazdem własnym. 83,6% wyjazdów przypadło na sezon letni (od maja do października 2013 r.), a 16,4% wyjazdów – na sezon zimowy (od listopada 2012 r. do kwietnia 2013 r.).¹³

Dla porównania średnia cena imprezy turystycznej wyniosła od 1110 zł w 2011 r. i 1140 zł w 2012 r. dla imprezy z dojazdem własnym, 1460 zł w 2011 r. i 1505 zł w 2012 r. dla imprezy turystycznej z transportem autokarowym, do 2464 zł w 2011 r. i 2443 zł w 2012 r. dla imprezy turystycznej z transportem lotniczym. W 2012 r. około 86,4% zakupionych imprez turystycznych stanowiły imprezy z transportem lotniczym, 4,9% – z transportem autokarowym, zaś 8,6 % to imprezy turystyczne z dojazdem własnym.¹⁴

Powyższe dane wskazują przede wszystkim, że wzrosła średnia cena imprez z transportem lotniczym (o 90 zł w stosunku do 2011 r. i o 111 zł w stosunku do 2012 r.), co może potwierdzać informacje, że w ostatnich latach biura podróży sprzedają je z wyższymi marżami, dzięki czemu wzrosła rentowność ich działalności. Wg szacunków TravelDATA s.c. w 2014 r. zyski branży zorganizowanej turystyki wyjazdowej wyniosły ponad 140 mln zł i były o ok. 65% wyższe niż w rekordowym do tej pory roku 2013, w którym zyski wyniosły

¹³ „Turystyka w 2013 z perspektywy MerlinX”, Polski Związek Organizatorów Turystyki, listopad 2013 r. Źródłem danych jest system rezerwacyjny MerlinX. Dane zawarte w raporcie bazują na rezerwacjach dokonanych przez 3203 agentów turystycznych. Liczba agentów była o 16,7% mniejsza niż w tym samym okresie poprzedniego roku. Dane MerlinX nie zawierają sprzedaży kilku największych touroperatorów lub zawierają tylko niewielką część tej sprzedaży.

¹⁴ „Turystyka w 2012 z perspektywy MerlinX”, Polski Związek Organizatorów Turystyki, 17.01.2012 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 stosunku do poprzedniego roku. Dane MerlinX nie zawierają sprzedaży kilku największych touroperatorów lub zawierają tylko niewielką część tej sprzedaży.

85 mln zł i aż o 80% wyższe niż w roku 2008 (najlepszym pod względem wyników branży turystycznej przed kryzysem gospodarczym z 2009 r.), w którym zyski wyniosły 78 mln zł.¹⁵

Ostatnie lata upłynęły pod znakiem szybkiego rozwoju internetowych form sprzedaży oraz wzrostu rezerwacji usług turystycznych dokonywanych przez klientów za pośrednictwem Internetu składających się na tzw. pakiety dynamiczne (pakiety tworzone przez klientów za pomocą strony internetowej lub kilku stron internetowych rezerwacyjnych połączonych ze sobą linkami: strony hoteli, linii lotniczych itd.). Od 2010 r. popularne stały się także portale zakupów grupowych (ok. 100 w Polsce w 2011 r.), wartość ofert z sektora turystyki sprzedanych za ich pomocą w 2011 r. szacuje się na 40 mln zł (na całkowitą wartość wszystkich sprzedanych ofert – 18 mld zł)¹⁶. Pomimo spadku popularności portali zakupów grupowych od 2012 r., a co za tym idzie spadku ich liczby (58 portali w październiku 2013 r.)¹⁷ znaczenie tego kanału sprzedaży w turystyce pozostaje bardzo istotne. Udział procentowy ofert turystycznych w stosunku do ogółu ofert promowanych na portalach zakupów grupowych wykazywał tendencję wzrostową w 2013 r. (wzrost z ok. 8% w 2012 r. do ok. 19% w 2013 r.), przy ok. 19% spadku liczby wszystkich ofert publikowanych na portalach zakupów grupowych i 55% wzroście liczby publikowanych ofert turystycznych.¹⁸ W Polsce jednak nadal występuje efekt ROPO (research online, purchase offline), który sprawia, że turyści informacji o wyjazdach szukają w sieci, samego zakupu imprezy dokonują natomiast w stacjonarnym biurze podróży. Jednak rozwój sprzedaży internetowej w turystyce to trend, który zdominuje przyszłość turystyki w Polsce. Rosnąca rola Internetu jako sposobu komunikowania się z klientami i związane z tym zmiany w obszarze dystrybucji wywiera istotny wpływ na rynek biur podróży, a szczególnie na agentów turystycznych. Szybki rozwój internetowych form sprzedaży z jednej strony wpływa na zwiększenie udziału sprzedaży bezpośredniej organizatorów turystyki kosztem sprzedaży agencyjnej, a z drugiej strony wiąże się z dynamicznym rozwojem internetowych biur podróży (*on-line travel agencies* OTA), które stanowią konkurencję zarówno dla agentów turystycznych jak i touroperatorów.

Od kilku lat następuje wyraźny spadek udziału agentów turystycznych w sprzedaży imprez turystycznych. Poza wspomnianym już rozwojem internetowych form sprzedaży przyczyn takiego stanu należy upatrywać także w utracie zaufania do biur agencyjnych spowodowanej serią niewypłacalności biur podróży, która miała miejsce w 2012 r. Klienci w obawie przed małymi biurami zaczęli chętniej nabywać imprezy bezpośrednio od dużych organizatorów turystyki o ugruntowanej pozycji na rynku.

¹⁵ Źródło: <http://www.rp.pl/arttykul/1201852.html>.

¹⁶ Prezentacja Michała Rudnickiego (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie) „Nowoczesne narzędzia sprzedaży internetowej jako sposób reagowania branży na sytuację kryzysowe,” Seminarium Naukowe nt. „Reagowanie branży turystycznej na sytuację kryzysowe,” 9 grudnia 2011 r., Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

¹⁷ Andrzej Szymkowiak, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, „Portale zakupów grupowych jako narzędzie promocji turystyki miejskiej w formie city break”, *STUDIA OECONOMICA POSNANIENSIA* 2014, vol. 2, no. 3 (264).

¹⁸ Andrzej Szymkowiak, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, „Portale zakupów grupowych jako narzędzie promocji turystyki miejskiej w formie city break”, *STUDIA OECONOMICA POSNANIENSIA* 2014, vol. 2, no. 3 (264).

Ponadto, wraz z pojawieniem się nowych technologii, w tym portali społecznościowych oraz wejściem na rynek młodego pokolenia konsumentów, klasyczne biura podróży – organizatorzy i agenci – rozpoczęły konkurencję z wyżej wymienionymi internetowymi biurami podróży, działającymi tylko w sieci (np. portale rezerwacyjne), liniami lotniczymi, hotelami, multiagentami oraz wszystkimi innymi podmiotami angażującymi się w łączenie usług turystycznych zgodnie z potrzebami konsumentów. Jednocześnie, w napływie informacji i przesytu nią, wzrasta zapotrzebowanie na świadczenie nowego typu usług turystycznych. Konsumenty poszukują doradców turystycznych, którzy wyszukają im usługi turystyczne i połączą w pakiet na żądanie. Według profesor Magdaleny Kachniewskiej klasyczne pośrednictwo – *intermediation* – zostanie zastąpione z czasem pośrednictwem w wyborze informacji – *infomediation*.¹⁹ Zgodnie z tymi tendencjami, część agentów turystycznych będzie musiała przebudować i zmienić formułę świadczonych usług. Pokazuje to, że oprócz klasycznych i dynamicznych imprez turystycznych, na rynku pojawiają się nowe produkty turystyczne – luźniej powiązane ze sobą usługi turystyczne, połączone np. przez agenta – pośrednika w wyborze informacji – na prośbę podróżnego.

Jednocześnie z jednej strony w ostatnich latach nastąpił intensywny rozwój dużych multiagentów, którzy w oparciu o nowoczesne systemy teleinformatyczne i rozbudowane bazy produktów turystycznych oferują zarówno gotowe imprezy turystyczne, jak i produkty składające się z przelotów, zakwaterowania czy wynajmu samochodów, kierowane do klientów, którzy chcą zorganizować wyjazd turystyczny we własnym zakresie (pakietowanie dynamiczne). Z drugiej strony w ostatnich latach następuje także rozwój biur podróży oferujących indywidualne, tworzone na zamówienie pakiety, w tym rozwój tzw. butikowych biur podróży, których działalność jest skierowana na małe grupy podróżnych. Wyjazdy organizowane przez ekskluzywne biura butikowe to m.in. podróże tematyczne, kulinarne, wyjazdy za granicę w celu, np. nauki tańca czy też wyjazdy alpinistyczne, które łączą dokładne poznanie wybranego rejonu świata.

W środowisku organizatorów turystyki, pośredników turystycznych i agentów turystycznych nie funkcjonuje jeden ogólnokrajowy, spójny i jednolity samorząd gospodarczy – m.in. ze względu na sprzeczne interesy poszczególnych grup podmiotów. Ponadto, rozdrobnienie branży nie sprzyja powstawaniu takiego samorządu. Rola samorządu gospodarczego branży turystycznej polega m.in. na reprezentowaniu interesów gospodarczych swoich członków, wypełnianiu zadań partnerów społecznych w procesie stanowienia prawa, podnoszeniu poziomu i kultury obsługi turystów poprzez samokształcenie w formie wyjazdów studyjnych, warsztatów, seminariów i konferencji, konkursów branżowych, kształtowaniu zasad etyki w działalności gospodarczej oraz firmowaniu jakości usług świadczonych przez swojego członka prestiżem nazwy organizacji.

¹⁹ Magdalena Kachniewska „Pokolenie „Y” jako czynnik przeobrażeń rynku turystycznego” s. 7-19, w: *Dynamika przemian rynku turystycznego*, Monografia wieloautorowa pod red. Zygmunta Kruczka i Włodzimierza Banasika, Wyższa Szkoła Turystyki i Języków Obcych, Stowarzyszenie Ekspertów Turystyki, Warszawa 2014.

Piloci wycieczek i przewodnicy turystyczni

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (Dz. U. z 2014 r., poz. 196, z późn. zm.) w art. 20 i art. 21 ust. 1 wymienia cztery zawody:

- przewodnik turystyczny miejski
- przewodnik turystyczny terenowy
- przewodnik turystyczny górski
- pilot wycieczek.

Do końca 2013 r. wszystkie ww. zawody były zawodami regulowanymi, co oznacza, że określono prawne wymogi do ich wykonywania. Ustawą z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów (Dz. U. z 2013, poz. 829) wprowadzono zmianę do ustawy o usługach turystycznych, polegającą na zniesieniu obowiązku odbycia szkolenia regulowanego, zdania egzaminu oraz uzyskania uprawnień wydawanych przez marszałka województwa, aby wykonywać zawody: przewodnika turystycznego miejskiego i terenowego oraz pilota wycieczek. Zlikwidowano także uprawnienia międzynarodowego przewodnika wysokogórskiego. Regulacje utrzymano jedynie w stosunku do zawodu przewodnika górskiego, z uwagi na fakt, że jest to zawód z obszaru bezpieczeństwa i zdrowia publicznego.

Do końca okresu wydawania uprawnień, tj. do 31 grudnia 2013 r., marszałkowie województw nadali:

- 49 283 uprawnień pilota wycieczek,
- 7 669 uprawnień przewodnika miejskiego,
- 8 553 uprawnień przewodnika terenowego,
- 21 uprawnień przewodnika wysokogórskiego.

Liczba nadanych uprawnień przewodnika górskiego na dzień 31 marca 2015 r. wynosiła 6 272.

Łącznie największą liczbę uprawnień nadano w województwach: mazowieckim, małopolskim i śląskim (w każdym ponad 10 000 uprawnień), zaś najmniejszą w województwach: lubuskim, podlaskim i opolskim (w każdym poniżej 2 000 uprawnień). Należy mieć na uwadze, że liczba nadanych uprawnień nie jest równa liczbie osób wykonujących aktywnie dane zawody.

Przewodnicy turystyczni i piloci wycieczek wykonują tzw. wolny zawód, a więc nie są związani na stałe z jednym pracodawcą, ale przyjmują zlecenia od wielu firm równolegle. W związku z sezonowo zmieniającym się zapotrzebowaniem na usługi turystyczne, przewodnicy i piloci nie są z reguły objęci stosunkiem pracy, a wykonują zlecenia na podstawie umów cywilno-prawnych, tzn. umowy zlecenie lub umowy o dzieło (z biurem podróży bądź bezpośrednio z klientem), bądź też świadczą usługi w ramach prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej. Nie jest to zatem grupa jednolita pod względem formy zatrudnienia na rynku usług turystycznych. Sezonowe zapotrzebowanie na usługi turystyczne oraz niepewność uzyskania stałego dochodu przyczynia się do wykonywania zawodu przewodnika turystycznego lub pilota wycieczek w większości przypadków dodatkowo, okazjonalnie, jako działalność uzupełniająca, niestanowiącą głównego źródła dochodów.

Jedynie niewielka grupa usługodawców wykonuje tę działalność zawodowo i traktuje jako główne źródło utrzymania, nie rezygnując jednak z uzyskiwania dochodów z tytułu świadczenia innych usług, w szczególności poza sezonem turystycznym (np. usługi szkoleniowe, wydawnicze, tłumaczeniowe itp.). Usługodawcy prowadzący własną działalność gospodarczą zaliczają się do grupy mikroprzedsiębiorców i podlegają wszelkim horyzontalnym przepisom dotyczącym działalności gospodarczej, przepisom podatkowym itp. Grupę zawodową przewodników turystycznych i pilotów wycieczek stanowią zatem zarówno przedsiębiorcy, jak i osoby fizyczne nieprowadzące własnej działalności gospodarczej, co powinno znaleźć odzwierciedlenie w zakresie podmiotowym ustawy o usługach turystycznych.

W zależności od ww. czynników, wynagrodzenie przewodnika turystycznego może wahać się od ok. 100 zł (niedoświadczony przewodnik pracujący bez umowy w jęz. polskim) do ok. 700 zł (osoba z dużym doświadczeniem wykonująca usługę w języku obcym) za dzień pracy (wynoszący ok. 4 godz.). Wynagrodzenie pilota wycieczek kształtuje się na poziomie od 150 zł do 350 zł za dzień pracy (wynoszący do 24 godz.), w zależności od analogicznych czynników.

Duża liczba osób posiadających uprawnienia do wykonywania tego zawodu oraz regionalne lub lokalne rozróżnienie rodzajów uprawnień nie są okolicznościami sprzyjającymi powstawaniu jednego ogólnokrajowego, spójnego samorządu gospodarczego. Przewodnicy i piloci zrzeszają się jednak dobrowolnie w licznych stowarzyszeniach, których rola wobec swoich członków sprowadza się m.in. do:

- prowadzenia samokształcenia w formie dodatkowych szkoleń, wyjazdów studyjnych, warsztatów, seminariów i konferencji, konkursów branżowych;
- ustanawiania wewnętrznych standardów jakości usług za pomocą narzędzi samoregulacji, tj. kodeksy dobrych praktyk, regulaminy przynależności do organizacji, systemy certyfikacji;
- firmowania jakości usług świadczonych przez swojego członka prestiżem nazwy organizacji;
- rekomendacji usług swoich członków zleceniodawcom – organizatorom turystyki oraz bezpośrednio turystom;
- pełnienia w imieniu członków m.in. roli partnerów społecznych w procesie stanowienia prawa.

Przed grupą zawodową przewodników turystycznych i pilotów wycieczek stoją wyzwania doby XXI wieku, wynikające ze wzrastającej konkurencji w wykorzystywaniu nowatorskich metod i technik, nowoczesnych technologii, a także coraz większej świadomości klientów-turystów dotyczącej ich praw jako konsumentów oraz nieustannie rosnących oczekiwań w stosunku do jakości usług. Sukcesywnie wzrasta popyt turystów na **multisensoryczne formy przekazu informacji** (głos, obrazy, smaki, zapachy, własne doświadczenie). Dlatego też coraz większą popularnością cieszą się m.in. interaktywne muzea, pozwalające na dotykanie i doświadczanie eksponatów, degustacje regionalnej kuchni podczas zwiedzania specyficznego regionu, warsztaty, np. z rękodzieła ludowego zastępujące oglądanie ekspozycji. Usługodawcy wykorzystują m.in. nagrania (np. muzyki Chopina podczas

wycieczki śladami kompozytora), stroje pochodzące z danej epoki (np. w Toruniu) czy bezprzewodowe urządzenia nagłaśniające. Zgodnie ze światowymi tendencjami zmian z popularnego 3S (*sea, sun and sand*) na 3E (*entertainment, education, excitement*), przewodnicy i piloci wprowadzają nowatorskie formy, takie jak:

- gry miejskie z określoną fabułą;
- zwiedzanie fabularyzowane, czyli przedstawienia, scenki, wcielanie się nie tylko przewodnika, ale i członków grupy, w fikcyjne lub historyczne postacie;
- questing, czyli turystyka z zagadkami;
- reżyserowana przygoda, np. przejazd kolejką wąskotorową czy kuligiem z napadem zbójników i porywaniem członków grupy, zakończony wspólnym ogniskiem z udziałem zbójców;
- aktywizacja turystów w trakcie zwiedzania, np. wykonywanie zadań, konkursy, współzawodnictwo.²⁰

Turystyczne obiekty noclegowe

Turystyczna baza noclegowa jest kluczowym elementem umożliwiającym rozwój turystyki przyjazdowej do Polski. Głównym źródłem informacji na temat bazy noclegowej w Polsce są wyniki badań Głównego Urzędu Statystycznego. Zgodnie ze stanem z 31 lipca 2014 r. w Polsce było zarejestrowanych 9 885 turystycznych obiektów noclegowych, posiadających 10 i więcej miejsc noclegowych, z czego najliczniejszą grupę stanowią obiekty o wysokim standardzie, do których zaliczamy hotele – ich liczba w 2014 r. była na poziomie 2 250 obiektów. Analiza dostępnych danych wskazuje, że baza noclegowa w Polsce w ciągu ostatnich lat nieustannie się rozwija, zarówno pod względem ilościowym, jak i jakościowym. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego, w latach 2010 - 2014 liczba hoteli wzrosła z 1 796 do 2 250, tj. o 25%. Warto zaznaczyć, że znaczącą część stanowią obiekty młode, poniżej 25 lat. Hotele w wysokim standardzie, tj. od 3* do 5*, stanowią 63% całej bazy hotelowej w Polsce i udział tej części stale się zwiększa. Według stanu na 31 lipca 2014 r. w Polsce było 55 hoteli 5* (2,4% bazy hotelowej), 303 hotele 4* (13,5% bazy hotelowej) oraz 1 056 hoteli 3* (47% bazy hotelowej). Tak duży udział hoteli klasy o wysokim standardzie jest dobrym wskaźnikiem pokazującym rozwój turystyki w naszym kraju. W latach 2010-2014 wzrost hoteli 3* był na poziomie ponad 35%. Analizując te dane w układzie wojewódzkim, najwięcej hoteli znajduje się w województwie małopolskim (300), następnie wielkopolskim (231), dolnośląskim (230) i mazowieckim (212). Województwa z najmniejszą liczbą hoteli to lubuskie, opolskie i podlaskie (odpowiednio 62, 48 i 35 hoteli). Według szacunków ekspertów, w 2015 r. na polskim rynku hotelarskim ma pojawić się ok. 80 nowych obiektów. Rynek ten ma ciągle perspektywy wzrostu, ale szanse na rozwój będą mieć tylko hotele najbardziej konkurencyjne, które będą w stanie dostosować się do potrzeb swoich klientów.

²⁰ Por. A. Mikos von Rohrscheidt, „Przewodnictwo miejskie w kontekście wyzwań współczesnej turystyki kulturowej” [w:] Z. Kruczek (red.) *Specjalizacja i profesjonalizacja we współczesnym pilotażu i przewodnictwie*, Proksenia, Kraków 2012.

Podstawę prawną do wprowadzenia w Polsce klasyfikacji i kategoryzacji turystycznej bazy noclegowej stanowi ustawa o usługach turystycznych. System klasyfikacji i kategoryzacji bazy noclegowej w Polsce zapewnia:

- zgodność ze standardami europejskimi,
- wyznaczenie podstawowego poziomu jakości, poniżej którego świadczenie usług nie jest dopuszczalne ze względu na jak najszerzej rozumianą ochronę interesów konsumenta.

Bardzo ważnym mechanizmem działania na rzecz poprawy jakości usług noclegowych w turystyce jest wprowadzenie w ustawie o usługach turystycznych ochrony prawnej nazwy rodzajowej dla obiektów hotelarskich. Szczegółowe wymagania dotyczące wyposażenia i zakresu świadczonych usług w obiektach hotelarskich zawarte zostały w rozporządzeniu Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 19 sierpnia 2004 r. w sprawie obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie. Zasadnicze elementy wymagań odnoszących się do poszczególnych rodzajów obiektów hotelarskich, w tym głównie do hoteli i pensjonatów, są kontynuacją przepisów obowiązujących nieprzerwanie od 1985 roku. Zostały one w praktyce hotelarskiej sprawdzone i są przez środowisko powszechnie akceptowane.

Wymagania kategoryzacyjne gwarantują właściwy poziom i dalszy rozwój usług hotelarskich. Wymagania te mają charakter minimalny, a przedsiębiorcy we własnym zakresie mogą poszerzać zarówno zakres świadczonych usług, jak i wzbogacać wyposażenie swoich obiektów.

Ustawa wprowadza podział obiektów na „hotelarskie” i „inne obiekty, w których są świadczone usługi hotelarskie”. Obiekty hotelarskie to takie, do których zaliczono: hotele, motele, pensjonaty, kempingi, domy wycieczkowe, schroniska młodzieżowe, schroniska i pola biwakowe, które spełniają wymagania co do wielkości obiektu, jego wyposażenia oraz zakresu świadczonych usług, ustalone dla rodzaju i kategorii, do której obiekt został zaszeregowany, a także wymagania sanitarne, przeciwpożarowe i inne określone odrębnymi przepisami. Przedsiębiorca dobrowolnie może poddać się procedurze zaszeregowania obiektu, w którym świadczy usługi hotelarskie do określonego rodzaju i kategorii, występując do marszałka województwa właściwego ze względu na miejsce położenia obiektu.

Warto podkreślić, iż obecny system standaryzacji jest szczególnie atrakcyjny dla przedsiębiorców małych, niezależnych, inwestujących w pojedyncze obiekty hotelarskie. Dzięki temu systemowi uzyskują oni możliwość promowania swojego obiektu w zakresie jakości w stopniu porównywalnym z korzyściami, jakie przynosi wykorzystywanie znaku towarowego sieci hotelowych, ale nieporównywalnie taniej. Polski system kategoryzacji odbierany jest jako ograniczenie w większym stopniu przez duże korporacje, opierające się na ustalonej renomie swoich sieci hotelowych, dla których spełnianie niektórych wymagań polskiego systemu kategoryzacji wydaje się niepotrzebne, bowiem nie przynosi im dodatkowych bezpośrednich korzyści marketingowych. Opinie także i tych przedsiębiorców są starannie analizowane w trakcie wprowadzania zmian w polskim systemie kategoryzacyjnym, jednak bez naruszania jego podstawowych założeń, wdrażanych od wielu lat. Założenia te sprowadzają się do trzech podstawowych funkcji: 1) wyznaczenia pewnego

podstawowego (minimalnego) poziomu świadczonych usług hotelarskich; 2) ustalenia standardów praktyk rynkowych; 3) ustalenia standardów dochodzenia roszczeń przez gości hotelowych.

Istotnym czynnikiem rozwoju usług hotelarskich są innowacje. Innowacyjność to ostatnio niezwykle modne i często stosowane słowo praktycznie w odniesieniu do każdej dziedziny naszego życia. I dzieje się tak nie bez przyczyny. W XXI wieku globalizacja i postęp techniczny zmienił życie nas wszystkich. Obecnie przedsiębiorcy, aby utrzymać swoją konkurencyjność muszą korzystać z nowoczesnych technologii oraz rozwiązań innowacyjnych.

Znaczenie innowacji zostało dostrzeżone na poziomie Unii Europejskiej, gdzie w strategii „Europa 2020” są jednym z pięciu celów, na których skupią się działania całej Unii. Będą one realizowane poprzez siedem projektów przewodnich, a jednym z nich jest „Unia innowacji”. Ideą tego projektu jest to, aby ciekawe, innowacyjne pomysły przeradzały się w produkty i usługi, które przyczynią się do podniesienia konkurencyjności Europy, wzrostu gospodarczego i stworzenia nowych miejsc pracy.

W Komunikacie Komisji Europejskiej „Europa – najpopularniejszy kierunek turystyczny na świecie – nowe ramy polityczne dla europejskiego sektora turystycznego”, zwrócono uwagę na fakt, iż turystyka może przyczynić się do powodzenia realizacji „Unii Innowacji”. W dokumencie tym Komisja podkreśla, iż „innowacje oraz nowe technologie informacyjne stały się wyznacznikiem konkurencyjności sektora turystycznego”. Wszystkie podmioty działające w turystyce oraz na jej rzecz, powinny w jak najszerszym stopniu wykorzystywać innowacyjne pomysły do rozwoju swoich ofert.

Biorąc pod uwagę fakt, że innowacje są istotnym czynnikiem rozwoju ważne jest, że są bardzo szerokie możliwości wprowadzenia innowacji w hotelarstwie, zaczynając od rozwiązań technologicznych, produktowych oraz w zakresie zarządzania i promocji. Przyszłość hoteli coraz częściej utożsamiana jest bowiem z nowoczesnymi technologiami i bezpośrednim dotarciem do klienta.

Dzięki podejmowanym przez hotelarzy działaniom na rzecz stałego podnoszenia poziomu jakości usług poprzez wdrażanie nowych technologii, programów proekologicznych, innowacyjnych rozwiązań w procesie świadczenia usług hotelarskich – standard turystycznej bazy noclegowej w Polsce jest wysoki, co przyczynia się do wzrostu naszej konkurencyjności na międzynarodowym rynku turystycznym.

3. Aktualny stan prawny w obszarze usług turystycznych

3.1. Otoczenie prawne usług turystycznych

Regulacje obowiązujące podmioty rynku usług turystycznych na tle krajowego systemu prawa

Zgodnie z ustawą z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej turystyka jest samodzielnym działem administracji rządowej. Obejmuje sprawy zagospodarowania turystycznego kraju oraz mechanizmów regulacji rynku turystycznego. W konsekwencji powyższego minister właściwy do spraw turystyki inicjuje i opracowuje politykę Rady Ministrów w stosunku do turystyki oraz przedkłada w tym zakresie inicjatywy projektów aktów normatywnych. W celu realizacji zadań - minister właściwy do spraw turystyki współdziała z innymi organami administracji rządowej i państwowymi jednostkami organizacyjnymi, organami samorządu terytorialnego, jak również z podmiotami samorządu gospodarczego oraz innymi organizacjami społecznymi i przedstawicielami środowiska turystycznego.

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 prawa wewnętrznego, umowach międzynarodowych i źródłach prawa europejskiego. Jednakże krąg regulacji oddziałujących pośrednio na warunki prowadzenia działalności w zakresie turystyki jest znacznie szerszy.

Przedsiębiorstwa prowadzące działalność w branży turystycznej są zobowiązane działać przede wszystkim zgodnie z horyzontalnymi aktami prawnymi dotyczącymi prowadzenia przedsiębiorstwa w polskim systemie prawnym. Poza regulacjami dotyczącymi działalności gospodarczej w zakresie usług turystycznych, zarówno w ujęciu publicznoprawnym, jak i prywatnoprawnym, ważne są regulacje dotyczące rozwoju infrastruktury turystycznej, ochrony środowiska, a także ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zasadniczą kwestią jest również zapewnienie wysokiej jakości usług turystycznych klientom. Dodatkowo funkcjonowanie turystyki jest ściśle związane z bezpieczeństwem konsumentów usług turystycznych. Konsument powinien być szczególnie chroniony w obszarze rynku usług turystycznych, dlatego rzetelna informacja w zakresie planowanych podróży jest niezwykle istotna. Kwestie bezpieczeństwa należy uwzględniać zarówno przy zawieraniu umów o imprezę turystyczną, jak i później, gdy są one realizowane wobec turystów. Wzmocnienie bezpieczeństwa konsumentów powinno uwzględniać specyfikę poszczególnych obszarów. Dodatkowo szczególnie chronionymi klientami powinny być dzieci i młodzież, jak również osoby starsze, a także niepełnosprawne.

Działalność w sferze turystyki oznacza każdą formę działalności, która ma swoje odzwierciedlenie w szeroko pojętej turystyce. Jednym z niezbędnych elementów turystyki jest również baza noclegowa, wspomaganie jej rozwoju, funkcjonowania i kształtowania zasad etyki w działalności w zakresie usług hotelarskich.

Stworzenie podstaw prawnych dla prawidłowego funkcjonowania turystyki w Polsce i w efekcie doprowadzenie do powstania jednolitego, spójnego systemu obejmującego różne typy i rodzaje działalności jest zadaniem skomplikowanym, wobec interdyscyplinarności zagadnienia. Istotą regulacji dotyczącej turystyki powinna być jej systemowość. Definicja legalna pojęcia turystyki nie pomoże w uniknięciu barier związanych z funkcjonowaniem rynku.

W obowiązującym ustawodawstwie państw europejskich istnieją dwa modele normowania zagadnień związanych z turystyką:

- model francuski charakteryzujący się kompleksowym ujęciem prawa turystycznego w specjalnym Kodeksie Turystycznym (Code du tourisme);
- model niemiecki polegający na ujęciu materii dotyczącej kwestii turystycznych w wielu aktach normatywnych, specyficznych dla poszczególnych obszarów rynku.

Model francuski mimo założonej kompleksowości, nie opiera się na wyłącznym, całościowym akcie prawnym regulującym funkcjonowanie turystyki we Francji. Do tej pory poza obszarem regulacji kodeksowej znajdują się choćby: zagospodarowanie przestrzenne, sprawy infrastruktury turystycznej i prawa własności do niej, czy sprawy podatkowe.

Należy zatem podkreślić, iż uregulowania problematyki prawa turystycznego, nie można dokonać poprzez wprowadzenie jednego, całościowego aktu normatywnego. W przypadku turystyki właściwe jest ujęcie systemowe omawianej problematyki, która jest obecna w wielu aktach normatywnych regulujących kompleksowo inne dziedziny życia społecznego (np. kwestie infrastruktury, bezpieczeństwa, podatków, prawa własności, etc.). Systemowość zagadnienia miałyby polegać na uregulowaniu najistotniejszych kwestii dotyczących gospodarki turystycznej w ramach ustawy o usługach turystycznych. Głównym celem powinno być zatem zapewnienie wzajemnej spójności między nową ustawą a regulującymi kompleksowo inne sfery życia społecznego aktami prawnymi. Tylko wówczas można mówić o systemowym podejściu do omawianego zagadnienia. Podejście takie jest niezwykle ważne, ponieważ służyć będzie kształtowaniu rynku turystycznego. Zagadnienie to jest również ważne, gdyż turystyka pociąga za sobą oddziaływanie na przestrzeń przyrodniczą, społeczną i kulturową, co z kolei wymaga stałego monitorowania skutków tych zmian w środowisku. Wzrost atrakcyjności obszarów turystycznych poprzez utrzymanie wielopłaszczyznowego ładu przestrzennego przejawia się w wymiarze gospodarczym (eliminowanie kolizji pomiędzy turystyką a innymi dziedzinami gospodarki), społecznym (związanym z akceptacją lokalnych społeczności dla przyjmowania ruchu turystycznego), ekologicznym (dotyczącym kształtowania natężenia ruchu turystycznego na poziomie nie przekraczającym pojemności środowiska) czy urbanistyczno-architektonicznym (polegającym na kształtowaniu atrakcyjnej zabudowy) oraz nie zakłócaniu tegoż ładu przez nowo powstające obiekty turystyczne.

W odniesieniu do podmiotów funkcjonujących na rynku usług turystycznych, w oparciu o aktualnie obowiązującą ustawę o usługach turystycznych, która weszła w życie w 1998 r.

i w sposób systemowy po raz pierwszy uregulowała aktem rangi ustawowej zasady świadczenia usług turystycznych, należy podkreślić znaczące oddziaływanie krajowego systemu prawnego na sytuację prawną tych podmiotów. Oddziaływanie to ma charakter zarówno bezpośredniej ingerencji zmieniających się przez lata przepisów rozmaitych ustaw, które wpływają na zmianę przepisów ustawy o usługach turystycznych (Załącznik nr 1 – Przegląd dotychczasowych nowelizacji ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych i ich krótka charakterystyka), jak i charakter systemowy tj. regulacji powszechnie obowiązujących, które wprowadzając regulację na zasadach ogólnych, kształtują także sytuację prawną podmiotów rynku turystycznego. Z kolei zmieniające się w ciągu 17 lat obowiązywania przepisy ustawy o usługach turystycznych oddziałują na przepisy innych ustaw. Należy w szczególności podkreślić **wagę przepisów ustawy o usługach turystycznych, kształtujących sytuację prawną aktorów rynku turystycznego jako *lex specialis* w stosunku do przepisów o charakterze ogólnym/horyzontalnym.** Nie mniej ważne są także, znajdujące się w ustawie o usługach turystycznych, odesłania do przepisów innych ustaw, które dodatkowo podkreślają interdyscyplinarność dziedziny, jaką jest turystyka.

Spośród przepisów rangi horyzontalnej, które wpływają na podmioty rynku usług turystycznych, oprócz **przepisów podatkowych**, największe znaczenie mają **przepisy regulujące działalność gospodarczą**, w tym dotyczące ewidencji podmiotów wykonujących działalność gospodarczą. Przepisy te w szczególności określają, w stosunku do podmiotów świadczących usługi turystyczne, ogólne regulacje dotyczące zasad przeprowadzania kontroli oraz wykonywania reglamentowanej formy działalności gospodarczej, jaką jest działalność organizatorów turystyki i pośredników turystycznych.

Sytuację prawną spółek prawa handlowego świadczących usługi turystyczne kształtują **przepisy prawa handlowego.**

Dla badań rozwoju rynku turystycznego bardzo duże znaczenie mają z kolei **przepisy dotyczące klasyfikacji działalności oraz przepisy o statystyce państwowej.**

Ze względu na fakt, iż usługi turystyczne świadczone mogą być także przez podmioty takie jak np.: stowarzyszenia, fundacje, podmioty organizujące wypoczynek dzieci i młodzieży, podmioty organizujące obozy sportowe, podmioty organizujące turystykę pielgrzymkową, rolników świadczących usługi agroturystyczne, wpływ na te podmioty mają **przepisy ustaw regulujących ich organizację, ustrój i funkcjonowanie we właściwym obszarze.**

Stosunki prawne między kontrahentami świadczącymi usługi turystyczne są regulowane **przepisami prawa cywilnego.** Usługodawcy mogą także korzystać z ochrony prawnej przewidzianej w ustawie o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Z kolei, sytuację prawną konsumentów usług turystycznych, oprócz przepisów rozdziału III ustawy o usługach turystycznych, kształtują ogólne **przepisy ustaw konsumenckich i przepisy Kodeksu cywilnego.**

Szczególne znaczenie dla ochrony klientów mają **przepisy dotyczące niedozwolonych klauzul umownych** umieszczanych we wzorcach umów oraz regulacje dotyczące uprawnień Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Należy także podkreślić duże

znaczenie dla rynku turystycznego **regulacji pro-konsumenckich, które dotyczą zawierania umów na odległość, zawierania umów w formie elektronicznej oraz zawierania umów timeshare**. Stosunki prawne pomiędzy pracodawcami świadczącymi usługi turystyczne, którzy zatrudniają pracowników i ich pracownikami regulują natomiast **przepisy prawa pracy**. Szczegółowe regulacje dotyczące bezpieczeństwa turystów zawarte są natomiast w **przepisach o bezpieczeństwie w górach i nad wodą**.

Po wstąpieniu do Unii Europejskiej w krajowym porządku prawnym pojawiły się **regulacje dotyczące uznawania kwalifikacji nabytych w innych państwach członkowskich Unii**, które także oddziałują na rynek usług turystycznych. Mają one szczególnie duże znaczenie w przypadku zawodów regulowanych, takich jak przewodnicy górscy. Zważywszy natomiast na sytuację prawną osób wykonujących działalność pilota wycieczek lub zawód przewodnika turystycznego duży wpływ mają **przepisy o muzeach i zabytkach oraz regulacje w zakresie ochrony przyrody i środowiska**.

Istotny wpływ na rynek turystyczny, w szczególności na organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, mają **normy prawa ubezpieczeniowego i prawa bankowego**, określające m.in. ogólne zasady dotyczące udzielania gwarancji i ubezpieczeń wymaganych od tych podmiotów na podstawie ustawy o usługach turystycznych (zabezpieczenia na rzecz klientów na wypadek niewypłacalności, ubezpieczenia od następstw nieszczęśliwych wypadków i kosztów leczenia za granicą), a także szerokiej gamy oferowanych na rynku ubezpieczeń turystycznych, które nie mają charakteru obowiązkowego (ubezpieczenie bagażu, ubezpieczenie od kosztów rezygnacji z imprezy turystycznej, ubezpieczenie typu assistance tourist, ubezpieczenie ryzyk związanych z amatorskim uprawianiem sportów narciarskich lub sportów wodnych itp.). Z kolei wspomniane już przepisy prawa bankowego regulują także zasady udzielania kredytów podmiotom oferującym swoje usługi na rynku turystycznym.

Z uwagi na fakt, iż dużą część usług turystycznych świadczonych turystom, zarówno w ramach pakietów turystycznych jak i samoistnie, stanowią usługi przewozowe, bardzo duże znaczenie dla rynku turystycznego mają **przepisy regulujące usługi transportowe**, w tym w szczególności: prawo lotnicze, akty normatywne dotyczące transportu autokarowego i transportu drogami wodnymi (śródlądowymi i morskimi).

Dla turystów przyjeżdżających do Polski, szczególnie tych spoza strefy Schengen, duże znaczenie mają polskie **przepisy paszportowe i wizowe**. Obywatele polscy wyjeżdżający turystycznie za granicę są natomiast objęci ochroną wynikającą z **prawa konsularnego**.

Na usługodawców świadczących usługi hotelarskie, oprócz przepisów ustawy o usługach turystycznych oraz przepisów o charakterze podmiotowym wspomnianych powyżej, bardzo duży wpływ wywierają **regulacje dotyczące zagospodarowania przestrzennego, prawa budowlanego, przepisy dotyczące ochrony przeciwpożarowej, prawa sanitarnego, przepisy z zakresu systemu badania żywności HACCAP, ustawa o opłacie abonamentowej (radiowo-telewizyjnej), prawo autorskie i ochrona własności intelektualnej** – w zakresie dotyczącym udostępnianych gościom hotelowym utworów, podlegających ochronie wynikającej ze wskazanych przepisów. Duże znaczenie dla zakresu

odpowiedzialności gestorów obiektów hotelarskich mają przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące odpowiedzialności hotelarzy za rzeczy wniesione przez gości hotelowych.

Osoby świadczące usługi turystyczne popełniające wykroczenia lub przestępstwa podlegają sankcjom karnym wynikającym odpowiednio z **Kodeksu wykroczeń lub Kodeksu karanego**.

Ze względu na usytuowanie poszczególnych zadań z zakresu nadzoru nad rynkiem usług turystycznych w rozmaitych organach władzy publicznej, zarówno rządowych jak i samorządowych, duże znaczenie dla tego rynku mają **przepisy regulujące kompetencje, zakres zadań oraz finansowanie jednostek samorządu terytorialnego** wykonujących bezpośrednio te zadania oraz współpracującego z nimi w zakresie wykonywania tych zadań ministra właściwego ds. turystyki.

Przytoczone powyżej przykłady regulacji mających wpływ na rynek usług turystycznych nie stanowią oczywiście wyczerpującego, zamkniętego i enumeratywnego katalogu przepisów mogących mieć wpływ na ten rynek i na podmioty na nim funkcjonujące. Należy także podkreślić, iż ciągle pojawiają się nowe regulacje kształtujące prawa i obowiązki uczestników rynku turystycznego. Przykładem są np. regulacje dotyczące badania czystości wody w pływalniach opracowywane aktualnie przez Ministra Zdrowia, które dotyczyć będą zarządców pływalni odkrytych, jak i gestorów obiektów hotelarskich wyposażonych w baseny kryte. Regulacja ta wpłynie także na podniesienie poziomu bezpieczeństwa klientów korzystających z takich obiektów.

Podsumowując, należy podkreślić, iż dla prawidłowego wykonywania przez urząd ministra właściwego ds. turystyki zadań w zakresie zagospodarowania turystycznego kraju oraz mechanizmów regulacji rynku turystycznego konieczny jest stały monitoring szeroko rozumianego otoczenia prawnego tego rynku i podejmowanie oraz inspirowanie inicjatyw legislacyjnych na polach regulacyjnych, które będą służyły rozwojowi tego rynku, poprzez stwarzanie coraz lepszych warunków wykonywania działalności usługodawcom świadczącym usługi turystyczne, przy jednoczesnym podnoszeniu poziomu ochrony słabszych aktorów tego rynku, tj. konsumentów usług turystycznych. Analizując funkcjonowanie turystyki w szerszym otoczeniu prawnym, należy uwzględnić jej **powiązania nie tylko z regulacjami krajowymi, ale także wspólnotowymi**, w tym przede wszystkim procedowaną obecnie **dyrektywą w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych**, której głównym celem będzie ochrona interesów ekonomicznych nabywców imprez turystycznych. To wszystko sprawia, iż interdyscyplinarność i pracochłonność procesu tworzenia sprawnego systemu działania turystyki jest dziś kluczowym wyzwaniem stojącym przed ministrem właściwym ds. turystyki. Udział w procesie tworzenia właściwych warunków prawnych do prowadzenia działalności w obszarze gospodarki turystycznej polega nie tylko na bezpośredniej współpracy w zakresie prac legislacyjnych (inicjatywie legislacyjnej), ale również na wykonywaniu czynności bezpośrednio związanych z tworzeniem aktów prawa powszechnie obowiązującego polegających na prowadzeniu prac w zakresie monitorowania i analizy otoczenia prawnego w turystyce. Udział w procesie tworzenia warunków prawnych do prowadzenia działalności w obszarze gospodarki, wymaga odpowiedniego zaplecza wiedzy zarówno merytorycznej jak i prawniczej. Wskazane działania pozwolą na systemowe

stworzenie właściwych warunków prawnych do prowadzenia działalności w obszarze gospodarki turystycznej.

Najważniejsze regulacje europejskie i międzynarodowe wpływające na podmioty rynku usług turystycznych

Dyrektywa Rady 90/314/EWG z 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek

W 1990 r. przyjęto dyrektywę 90/314/EWG w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek, która wprowadziła istotne prawa dla podróżnych nabywających zorganizowane wakacje, obejmujące zazwyczaj transport i zakwaterowanie.

W dyrektywie 90/314/EWG uregulowano następujące kwestie:

- zdefiniowano terminy: imprezy turystycznej, organizatora, punktu sprzedaży detalicznej, konsumenta oraz umowy;
- określono zakres niezbędnych informacji, które muszą być przekazane konsumentowi przed zawarciem umowy o udział w imprezie turystycznej, a także po jej zawarciu;
- określono zakres informacji umownych oraz formę pisemną umowy;
- przepisy dyrektywy stanowią wyraźnie, że organizatorzy i/lub sprzedawcy detaliczni są odpowiedzialni za właściwą realizację imprezy turystycznej, również wtedy, gdy usługi są świadczone przez podwykonawców (państwom członkowskim pozostawiono wybór czy odpowiedzialność ma ciążyć na organizatorze lub sprzedawcy detalicznym lub organizatorze i sprzedawcy detalicznym – tzw. odpowiedzialność solidarna);
- określono, co dzieje się w przypadku zmian w umowie o udział w imprezie turystycznej, w tym uregulowano kwestie zmiany ceny (cena może wzrosnąć do 21 dni przed rozpoczęciem imprezy z wyraźnie wskazanymi przyczynami);
- uregulowano kwestię zmian w istotnych postanowieniach umownych oraz kwestie odstąpienia od umowy, w tym odszkodowania dla konsumenta;
- wprowadzono przepis obligujący organizatorów i/lub punkty sprzedaży detalicznej do udzielania natychmiastowej pomocy konsumentowi, który znalazł się w trudnej sytuacji;
- zapewniono, aby podróżni otrzymali zwrot zaliczek oraz, aby zorganizowano im powrót do kraju w przypadku ogłoszenia niewypłacalności przez organizatora lub punkt sprzedaży detalicznej.

Regulacja jest kluczowa w zakresie działalności organizatorów turystyki i pośredników turystycznych. Jednocześnie, dyrektywa jest dyrektywą wymagającą minimalnej harmonizacji, co pozwoliło państwom członkowskim na przyjęcie bardziej rygorystycznych przepisów w zakresie ochrony konsumentów. Obowiązująca ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych wdraża dyrektywę 90/314/EWG do polskiego porządku prawnego.

Projekt dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie imprez turystycznych i aranżowanych (powiązanych) usług turystycznych, zmieniającej rozporządzenie (WE) nr 2006/2004, dyrektywę 2011/83/UE i uchylającą dyrektywę Rady 90/314/EWG

Zmiany na rynku usług turystycznych stały się impulsem do podjęcia przez Komisję Europejską prac nad zmianą przepisów unijnych w obszarze organizacji imprez turystycznych. W lipcu 2013 r. Komisja Europejska przedstawiła projekt nowej dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie imprez turystycznych i aranżowanych usług turystycznych, która zastąpi obecnie obowiązującą dyrektywę Rady 90/314/EWG.

Struktura rynku podróży w 1990 r. była nieporównywalnie mniej złożona niż dzisiaj. Nastąpił rozwój sprzedaży *online* oraz liberalizacja sektora lotniczego, co wpłynęło na sposób organizacji wakacji przez konsumentów. Oprócz tradycyjnie rozumianych gotowych „imprez turystycznych” pojawiły się tzw. „pakiety dynamiczne” oraz usługi turystyczne aranżowane bezpośrednio w pakiet na życzenie konsumentów. Ponadto w aktach prawnych państw członkowskich Unii Europejskiej transponujących dyrektywę w dalszym ciągu występują istotne różnice, co wynika m.in. z niejasności w tekście samej dyrektywy. Jest to źródłem niepewności dla przedsiębiorców i konsumentów. Obecne przepisy wpływają także istotnie na przedsiębiorstwa, które prowadzą działalność w wymiarze transgranicznym.

Aktualizacja dyrektywy 90/314/EWG zmierza w szczególności do:

- stworzenia równorzędnych warunków działania dla wszystkich podmiotów gospodarczych, w tym do usunięcia ograniczeń prawnych w handlu transgranicznym;
- zmniejszenia ponoszonych przez przedsiębiorstwa kosztów przestrzegania przepisów oraz osiągnięcia wysokiego poziomu ochrony konsumentów;
- ograniczenia ponoszonych przez konsumentów szkód poprzez szczegółowe wyjaśnienie, jakiego rodzaju połączenia usług turystycznych są chronione na mocy unijnych przepisów dotyczących zorganizowanych podróży – tj. wprowadzenie nowej definicji imprezy turystycznej oraz definicji aranżowanych (powiązanych) usług turystycznych;
- zastąpienia przepisów niejasnych i nieaktualnych.

Szczegółowo, proponowana dyrektywa obejmie swym zakresem różne formy imprez turystycznych i aranżowanych (powiązanych) usług turystycznych, które oferowane są *online*, a tym samym wyjaśni i zaktualizuje zakres ochrony podróżnych kupujących powiązane usługi turystyczne dla tej samej podróży lub dla tych samych wakacji.

W lipcu 2013 r. Komisja Europejska, po przedstawieniu projektu, skierowała go równolegle do prac w Radzie Unii Europejskiej oraz Parlamencie Europejskim. Dyrektywa przyjmowana jest w zwykłej procedurze ustawodawczej, co oznacza, że Rada UE i Parlament Europejski muszą wypracować wspólny tekst kompromisowy i go przyjąć. Możliwe jest osiągnięcie porozumienia w I, II lub III czytaniu.

Od września 2013 r. do kwietnia 2014 r. dokonano analizy wszystkich artykułów dyrektywy w Grupie Roboczej Rady UE ds. Ochrony Konsumentów i Informacji. Państwa członkowskie przedstawiły uwagi do poszczególnych artykułów dyrektywy. 26 maja 2014 r. podczas posiedzenia Rady COMPET został przedstawiony Raport z postępu prac. Od lipca 2014 r.

prezydencja włoska rozpoczęła dyskusję nad kluczowymi zagadnieniami: poziomem harmonizacji, definicjami i zakresem dyrektywy, ochroną na wypadek niewypłacalności, systemem odpowiedzialności cywilnoprawnej. W grudniu 2014 r. Rada ds. Konkurencyjności przyjęła porozumienie ogólne, które było podstawą do rozpoczęcia negocjacji nad tekstem kompromisowym z Parlamentem Europejskim. Polska poparła przyjęcie porozumienia.

Parlament Europejski 12 marca 2014 r. zakończył I czytanie i przyjął Rezolucję ustawodawczą Parlamentu Europejskiego z dnia 12 marca 2014 r. w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie imprez turystycznych i aranżowanych usług turystycznych, zmieniającej rozporządzenie (WE) nr 2006/2004, dyrektywę 2011/83/UE i uchylającej dyrektywę Rady 90/314/EWG.

W 2015 r. prezydencja łotewska rozpoczęła negocjacje (trilogi) z Parlamentem Europejskim. Od stycznia do maja 2014 r. odbyły się cztery nieformalne trilogi oraz wiele spotkań na poziomie technicznym. 5 maja 2014 r. podczas czwartego nieformalnego trilogu prezydencji udało się osiągnąć wstępne uzgodnienie polityczne z Parlamentem Europejskim w zakresie kompromisowego tekstu dyrektywy. Polska poparła przyjęcie uzgodnienia politycznego w Radzie. 28 maja 2015 r. Rada ds. Konkurencyjności przyjęła w trybie I czytania kompromisowy projekt dyrektywy w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych, co umożliwi rozpoczęcie II czytania w PE i następnie zakończenie prac tj. przyjęcie kompromisowego tekstu dyrektywy przez Parlament). Jeśli Parlament także przyjmie kompromisowy projekt dyrektywy, dyrektywa wejdzie w życie i rozpocznie się proces wdrażania jej przepisów do prawa krajowego.

Kolejne informacje dotyczące projektu nowej dyrektywy (w tym szczegółowy opis proponowanych rozwiązań) znajdują się w rozdziałach: Problemy funkcjonowania rynku usług turystycznych i Propozycje rozwiązań.

Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym

Dyrektywa 2006/123/WE została wdrożona przepisami ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2010 r. Nr 47, poz. 278, z późn. zm.). Aktualnie obowiązująca ustawa o usługach turystycznych wdraża dyrektywę usługową 2006/123/WE w zakresie dotyczącym wykonywania na terytorium RP działalności organizatora turystyki i pośrednika turystycznego przez przedsiębiorców posiadających siedzibę na terytorium państw członkowskich UE, państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE z dnia 25 października 2011 r. w sprawie praw konsumentów

Dyrektywa 2011/83/UE została wdrożona przepisami ustawy z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta (Dz. U. poz. 827). Zgodnie jednak z art. 3 ust. 1 pkt 8 tej ustawy, jej przepisy nie są stosowane do umów o imprezę turystyczną (tym samym m.in. konsumentowi nie przysługuje

prawo do odstąpienia w ciągu 14 dni od umowy o imprezę turystyczną zawartej poza lokalem lub na odległość).

Rozporządzenia dotyczące praw pasażerów:

- Rozporządzenie (WE) nr 261/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. ustanawiające wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów, uchylające rozporządzenie (EWG) nr 295/91 – wdrożone przepisami ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze (Dz. U. z 2013 r. poz. 1393, z późn. zm.),
- Rozporządzenie (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym – wdrożone przepisami ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2013 r. poz. 1594 z późn. zm.),
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1177/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. o prawach pasażerów podróżujących drogą morską i drogą wodną śródlądową oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 - wdrożone przepisami ustawy z dnia 21 czerwca 2013 r. o zmianie niektórych ustaw dotyczących praw pasażerów podróżujących drogą morską i drogą wodną śródlądową (Dz. U. z 2013 r., poz. 1014) – w ramach tej ustawy została także zmieniona ustawa o usługach turystycznych,
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 181/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. dotyczące praw pasażerów w transporcie autobusowym i autokarowym oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 - wdrożone przepisami ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 390) – w ramach tej ustawy została także zmieniona ustawa o usługach turystycznych.

Ww. regulacje wprowadziły m.in. obowiązki informacyjne przewoźników względem pasażerów, odpowiedzialność finansową przewoźników wobec pasażerów za opóźnienia, odwołania rejsów lub nieprzyjęcie na pokład. Oddzielnie uregulowano również prawa niepełnosprawnych pasażerów oraz mechanizmy rozpatrywania skarg, utworzono sieć niezależnych organów krajowych uprawnionych do egzekwowania przepisów rozporządzeń.

Należy wskazać, że ww. rozporządzenia nie naruszają praw pasażerów wynikających z dyrektywy 90/314/EWG. Rozporządzenia nie mają jednak zastosowania w przypadkach, gdy zorganizowana wycieczka jest odwołana z przyczyn innych niż odwołanie transportu.

Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej

Dla funkcjonowania rynku turystycznego istotne są w szczególności art. 306-310 określające specjalną procedurę dla biur podróży. Dyrektywa 2006/112/WE została wdrożona przepisami ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054, z późn. zm.).

Dyrektywa 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych

Dyrektywa 2005/36/WE została wdrożona przepisami ustawy z dnia 18 marca 2008 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (Dz. U. z 2008 r. Nr 63, poz. 394).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/122/WE z dnia 14 stycznia 2009 r. w sprawie ochrony konsumentów w odniesieniu do niektórych aspektów umów timeshare, umów o długoterminowe produkty wakacyjne, umów odsprzedaży oraz wymiany

Dyrektywa 2008/122/WE została wdrożona przepisami ustawy z dnia 16 września 2011 r. o timeshare (Dz. U. z 2011 r. Nr 230, poz. 1370).

Konwencja Światowej Organizacji Turystyki o Ochronie Turystów i Usługodawców Turystycznych (projekt)

W łonie Światowej Organizacji Turystyki (UNWTO) od kilku lat trwają prace nad tekstem ww. konwencji. Obecnie wchodzi ona w decydującą fazę. Prawdopodobne jest przedstawienie konwencji do podpisu podczas XXII Zgromadzenia Ogólnego UNWTO w 2017 roku. Konwencja będzie wiążącym prawem międzynarodowym dla państw UNWTO i państw ONZ, które zdecydują się do niej przystąpić (podpisać i ratyfikować/przyjąć). Proponowany próg wejścia w życie jest niski – konwencja zacznie obowiązywać z chwilą ratyfikowania przez dwudzieste państwo.

Konwencja ustanowi prawa i obowiązki turystów i usługodawców turystycznych. Usługi turystyczne zdefiniowano bardzo szeroko jako m.in. usługi zakwaterowania, usługi gastronomiczne, usługi transportu, usługi wypożyczalni środków transportu, działalność agentów i biur podróży, wydarzenia kulturalne, usługi pakietów turystycznych oraz inne usługi związane z wypoczynkiem świadczone w połączeniu lub niezależnie.

Zasadniczą cechą konstrukcji tekstu konwencji jest wprowadzenie zarówno obowiązkowych zapisów (zwanym „standardami”) oraz fakultatywnych (zwanym „zaleceniami”). Konwencja składa się z tekstu zasadniczego oraz trzech aneksów, które dotyczą kolejno: Aneks I – Obowiązków państw w przypadkach zaistnienia siły wyższej (*force majeure*), Aneks II – Pakietów turystycznych, Aneks III – Zakwaterowania.

Analizując szczegółowo proponowany zakres regulacji należy wskazać, że zdecydowana większość postanowień jest już zawarta w legislacji UE i wdrożona w państwach członkowskich lub też będzie wdrożona po przyjęciu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych, zmieniającej rozporządzenie (WE) nr 2006/2004, dyrektywę 2011/83/UE i uchylającej dyrektywę Rady 90/314/EWG (patrz wyżej). *Notabene* opóźnienie w przedstawieniu ostatecznej wersji Konwencji wynika z konieczności wstrzymania się do czasu uchwalenia dyrektywy, celem zapewnienia spójności Konwencji z Dyrektywą, co było warunkiem podnoszonym przez państwa członkowskie UE.

Niemniej, ostateczna treść konwencji, będzie wymagała wnikliwej analizy, celem wskazania, czy, w przypadku jej przyjęcia przez Polskę, będzie istniała konieczność wprowadzenia zmian

w obowiązujących przepisach, aby zapewnić stosowanie Konwencji na terytorium RP. Pomimo powielania wielu rozwiązań już stosowanych w UE, Konwencja może stanowić ważny krok w rozszerzeniu ochrony turystów na całym świecie (poza terytorium UE), co może być korzystne dla polskich obywateli spędzających urlop za granicą. Warunkiem jej powodzenia jest ratyfikowanie przez dużą liczbę państw, w szczególności państw spoza UE, których obecne ustawodawstwo nie zapewnia na tyle rozbudowanego systemu ochrony turystów, jaki funkcjonuje w państwach UE. Należy również zaznaczyć, że warunkiem przystąpienia do konwencji jest zaakceptowanie co najmniej jednego z trzech aneksów, co daje dużą elastyczność państwowi, jednocześnie zmniejszając szanse na powszechne wprowadzenie wszystkich rozwiązań.

Różne sposoby regulacji rynku usług turystycznych – wybrane przykłady z krajów OECD/UE

Usługi organizatorów turystyki, pośredników turystycznych i agentów turystycznych

W zakresie dotyczącym usług organizatorów turystyki, pośredników turystycznych i agentów turystycznych na obszarze Unii Europejskiej kluczową regulacją jest wyżej wymieniona Dyrektywa Rady 90/314/EWG z 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek.

W art. 7 Dyrektywy wprowadzono obowiązek zapewnienia pełnego zwrotu kosztów oraz repatriacji dla turystów w przypadku niewypłacalności biur podróży. Dyrektywa jako akt prawa europejskiego obowiązuje wszystkie państwa członkowskie UE, które muszą ją wdrożyć poprzez swoje krajowe akty prawne (w Polsce poprzez ustawę o usługach turystycznych).

Jednocześnie, dyrektywa daje państwom swobodę i możliwość wyboru środków niezbędnych do jej wdrożenia. Przy ocenie wdrożenia dyrektywy liczy się, czy został osiągnięty jej cel. W związku z tym, państwa członkowskie UE w różny sposób wdrożyły obowiązek posiadania zabezpieczeń finansowych przez biura podróży (np. uwzględniając wcześniejsze krajowe rozwiązania).

W Unii Europejskiej można wyróżnić kilka systemów zabezpieczeń finansowych obowiązkowych dla biur podróży. Rozwiązania w tym zakresie są bardzo zróżnicowane.

BIURO PODRÓŻY ma obowiązek posiadania MINIMUM DWÓCH RODZAJÓW ZABEZPIECZENIA	
A. Obowiązkowy fundusz gwarancyjny (składki) oraz wymagana polisa OC	Włochy
B. Obowiązkowy fundusz gwarancyjny (składki) oraz wymagana gwarancja ubezpieczeniowa	Dania, Norwegia, Portugalia, Wielka Brytania: dla biur podróży organizujących imprezy lotnicze
C. Obowiązkowy fundusz gwarancyjny (składki) , wymagana gwarancja ubezpieczeniowa, polisa OC i inne opłaty	Holandia

D. Gwarancja bankowa, gwarancja ubezpieczeniowa lub fundusz gwarancyjny (zbiorowa gwarancja) do wyboru oraz wymagana polisa OC	Hiszpania, Francja
BIURO PODRÓŻY ma obowiązek posiadania TYLKO JEDNEGO RODZAJU ZABEZPIECZENIA	
E. Wyłącznie gwarancja ubezpieczeniowa	Czechy, Belgia, Bułgaria, Rumunia
F. Gwarancja bankowa lub gwarancja ubezpieczeniowa do wyboru przez biuro podróży	Niemcy, Austria, Cypr, Estonia, Finlandia, Grecja, Słowacja, Łotwa, Szwecja, Słowenia, Polska
G. Gwarancja bankowa, gwarancja ubezpieczeniowa lub fundusz gwarancyjny (zbiorowa gwarancja) do wyboru przez biuro podróży	Węgry, Irlandia, Chorwacja, Wielka Brytania: dla biur podróży organizujących imprezy inne niż lotnicze (np. wycieczki krajowe, autokarowe)

Należy zwrócić uwagę, że jako najbardziej skuteczne są wskazywane te systemy, w których biura podróży są zobowiązane do posiadania jednocześnie kilku, niezależnych od siebie produktów ubezpieczeniowych, tym samym minimalizując ryzyko.

Połączenie konieczności posiadania przez przedsiębiorcę zabezpieczenia finansowego (gwarancji ubezpieczeniowej/bankowej) z obowiązkiem odprowadzenia składek do specjalnego funduszu od każdej imprezy turystycznej występuje m.in. w Wielkiej Brytanii (imprezy lotnicze), Danii, Norwegii, Portugalii.

W Holandii system zabezpieczeń finansowych biur podróży składa się z pięciu elementów: składki do dwóch funduszy, gwarancji ubezpieczeniowej, opłaty administracyjnej, wymaganego kapitału zakładowego oraz polisy OC. System holenderski jest uznawany za jeden z najskuteczniejszych, ponieważ klienci zazwyczaj w ogóle nie dowiadują się, że ich biuro podróży jest niewypłacalne. Wynika to z faktu, że inne biuro podróży przejmuje obowiązki niewypłacalnego biura podróży, a wszystkie niezbędne koszty pokrywane są z pięciu różnych zabezpieczeń. Wysokie wymagania finansowe wobec biur podróży pozwalają na sprawną kontrolę nad rynkiem usług turystycznych, zapewniając tym samym maksymalną ochronę klientów.

W przypadku każdego z ww. funduszy biura podróży muszą do nich odprowadzać składki. Fundusze nie składają się ze środków budżetu państwa.

Podsumowując w państwach członkowskich UE, w których systemy są kilkuelementowe klienci otrzymują zawsze 100% zwrotu środków. W państwach członkowskich, w których występuje tylko 1 rodzaj zabezpieczenia zdarzały się przypadki niepełnego zwrotu środków.

Poza zakresem przewidzianym dyrektywą, występują następujące rozwiązania w Unii Europejskiej:

- **pakiety dynamiczne:** ustawodawstwo krajowe niektórych państw członkowskich UE przewiduje szeroką definicję imprezy turystycznej, która obejmuje także pakiety dynamiczne (np. Wielka Brytania – tzw. flight plus; Niemcy - jeśli produkt postrzega się jako imprezę turystyczną);
- **obowiązek spełnienia określonych prawem wymogów, aby móc sprzedawać imprezy turystyczne:** w wielu państwach członkowskich UE możliwość sprzedawania imprez turystycznych wiąże się z koniecznością uzyskania wpisu do odpowiednich rejestrów lub z uzyskaniem koncesji/licencji. Przykładowo, w Danii biura podróży i agenci zagranicznych biur podróży działający w Królestwie Danii muszą złożyć wniosek o rejestrację w Podróżnym Funduszu Gwarancyjnym. Zarejestrowane biura podróży muszą poprzez oznakowanie lub w inny podobny i jasny sposób poinformować o swojej rejestracji w Funduszu. Informacja ta musi być łatwo dostępna dla klientów. Warunkiem rejestracji w Podróżnym Funduszu Gwarancyjnym jest dostarczenie Funduszowi przez biuro podróży lub agenta zagranicznego biura podróży zabezpieczenia (na podstawie swoich obrotów).
- **narzędzia umożliwiające weryfikację i kontrolę adekwatności wysokości zabezpieczeń finansowych:** w Danii przed rejestracją Fundusz bada sytuację finansową biura podróży. Biuro podróży przekazuje informacje nt. kapitału własnego, budżetu, polityki cenowej, informacje nt. oferowanych pakietowych usług podróży (w tym katalog), informacje nt. wyników finansowych. Biuro podróży przedstawia raz w roku sprawozdanie finansowe, informując o wskaźnikach płynności, wypłacalności i wskaźniku kapitału własnego. Podobne narzędzia występują np. w Wielkiej Brytanii.
- **sankcje:** regulacja ograniczająca dostęp do wykonywania działalności organizatora turystyki przez osoby fizyczne i osoby uprawnione do reprezentacji osób prawnych, które ogłosiły niewypłacalność lub zostały objęte zakazem wykonywania działalności organizatora turystyki przewidziana jest np. w Czechach. Podobne, często surowsze, przepisy karne w tym zakresie funkcjonują także w innych państwach członkowskich UE. W Danii osoba fizyczna podlega karze grzywny lub karze pozbawienia wolności na okres do czterech miesięcy m.in. gdy narusza obowiązek rejestracji w Funduszu biura podróży lub agenta zagranicznego biura podróży działającego w Królestwie Danii lub gdy nie dostarcza wymaganego prawem rocznego sprawozdania finansowego lub gdy dostarczy Funduszowi lub ministrowi gospodarki informacje nieprawdziwe lub wprowadzające w błąd.

Usługi przewodników turystycznych, pilotów wycieczek i podmiotów szkolących kandydatów na przewodników turystycznych i pilotów wycieczek

Brak jednolitych regulacji Unii Europejskiej dotyczących zawodów przewodnika turystycznego i pilota wycieczek pozwala państwom członkowskim indywidualnie decydować o regulacjach dotyczących wykonywania ww. zawodów. Wiele krajów nie rozdziela zawodów przewodnika turystycznego i pilota wycieczek, ale łączy je w jeden: przewodnik turystyczny. Zawód

przewodnika turystycznego podlega regulacji ustawowej w 14 państwach UE (Austria, Cypr, Francja, Grecja, Węgry, Włochy, Litwa, Malta, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Hiszpania, Bułgaria, Chorwacja), zaś zawód przewodnika górskiego – oprócz Polski w 7 innych krajach (Austria, Czechy, Niemcy, Słowacja, Słowenia, Szwajcaria, Włochy). W niektórych państwach obowiązują odrębne kwalifikacje dla osób oprowadzających po zamkniętych obiektach i muzeach (m.in. we Francji, Rosji, Wielkiej Brytanii). Część krajów wydziela zawód regulowany przewodnika kanioningu (Szwajcaria, Austria). Szwajcaria reguluje także dodatkowo zawody: przewodnika jaskiniowego i przewodnika raftingu. Łącznie 18 państw członkowskich UE nakłada regulacje ustawowe na osoby wykonujące zawody przewodnika turystycznego, przewodnika górskiego lub podobne.

W części państw członkowskich szkolenia dla kandydatów na przewodników przeprowadzane są przez prywatne przedsiębiorstwa autoryzowane przez administrację (Rumunia, Bułgaria, Irlandia, Słowacja). Niektóre państwa przeprowadzają kształcenie lub państwowe egzaminy dla przewodników turystycznych za pośrednictwem uniwersytetów i innych szkół wyższych (np. Litwa, Francja, Grecja) – nawet, jeśli zawód nie jest regulowany (np. Dania, Czechy). W państwach, w których zawód przewodnika nie jest regulowany, wykształcił się system certyfikacji wewnątrz samej branży turystycznej (np. Blue Badge w Wielkiej Brytanii czy BVGD w Niemczech), prowadzony przez izby gospodarcze bądź prywatne przedsiębiorstwa. W innych krajach, gdzie nie obowiązują regulacje, organizatorzy turystyki sami przeprowadzają szkolenia dla zatrudnianych przez siebie przewodników turystycznych (np. Holandia).

Usługi hotelarskie, system standaryzacji obiektów hotelarskich

W Europie nie ma jednolitego systemu kategoryzacji. Każdy kraj posługuje się innym systemem kategoryzacji obiektów świadczących usługi hotelarskie. Wynika to z różnic kulturowych, narodowych, historycznych. Standaryzacja tych obiektów jest też różnie regulowana – ogólnie przez państwo lub oddolnie przez organizacje branżowe. Jak wynika z opublikowanego w 2009 r. Raportu Sieci Europejskich Centrów Konsumenckich (ECC-Net) pt. „Classification of Hotel Establishments within the EU”, we wszystkich badanych krajach (27 krajach UE oraz Islandii i Norwegii), oprócz Finlandii istnieją systemy kategoryzacji obiektów noclegowych, a w 18 krajach są one obowiązkowe. W większości przypadków systemy klasyfikacji ustanawiane są i wprowadzane ogólnie przez organy państwowe, najczęściej ministerstwo turystyki lub ewentualnie agencje ds. turystyki, ale także urzędy ochrony konsumenta, a w Hiszpanii i we Włoszech, gdzie poszczególne regiony mają różne systemy – przez władze samorządowe. Branżowe organizacje nadzorują kategoryzację m.in. w Niemczech, Austrii, Holandii, Szwecji, Norwegii i w Czechach. Należy zauważyć, że gdy państwo bierze na siebie odpowiedzialność za stworzenie systemu klasyfikacji, zazwyczaj jest ona obowiązkowa dla wszystkich obiektów hotelarskich.

Pod patronatem HOTREC, organizacji skupiającej narodowe stowarzyszenia hoteli, restauracji i kawiarni, organizacja non-profit Hotelstars Union zarejestrowana w Belgii przeprowadza projekt pn. System Hotelstars Union. W skład Unii wchodzi 40 organizacji z 24 krajów Europy. W Polsce HOTREC współpracuje z Izbą Gospodarczą Hotelarstwa Polskiego.

System rekomendacyjny dla hoteli opracowany przez Hotelstars Union opiera się o 270 kryteriów, z których niektóre są warunkami koniecznymi, a inne pozwalają zdobyć dodatkowe punkty, by w efekcie otrzymać większą liczbę gwiazdek. Lista kryteriów akcentuje m.in. obszary zarządzania jakością i komfortu wypoczynku. W dużej mierze ww. kryteria opierają się na subiektywnych wrażeniach osób dokonujących ocen, a nie na obiektywnym stwierdzeniu spełnienia konkretnego wymogu co do wyposażenia i zakresu świadczonych usług, z czym mamy do czynienia w polskich przepisach kategoryzacyjnych.

System Hotelstars Union dotyczy wprowadzenia wspólnego systemu kategoryzacji hoteli, opracowany i wprowadzony przez 7 członków HOTREC – organizacji i stowarzyszenia hoteli z Austrii, Czech, Niemiec, Węgier, Holandii, Szwecji i Szwajcarii. Od dnia 1 stycznia 2011 r., do tego projektu dołączyły stowarzyszenia hoteli z trzech państw bałtyckich, Estonii, Łotwy i Litwy. System Hotelstars Union ma na celu ujednoczenie standardów w Europie, a tym samym dostarczenie potencjalnym gościom hoteli bardziej przejrzystych i wiarygodnych informacji o standardzie obiektu. Kryteria kategoryzacyjne dla Hotelstars Union zostały opracowane na podstawie badań przeprowadzonych na reprezentatywnych grupach gości, a zatem dopasowują się do oczekiwań i wymagań gości hotelowych. System przewiduje kategoryzację obiektów hotelarskich od jednej do pięciu gwiazdek. Obiekty, będąc certyfikowane na podstawie kryteriów, dotyczących sześciu grup tematycznych: wymagań zabudowy budynku/pokoju, wyposażenia hoteli w sprzęt/meble, serwisu, oferowanych usług wypoczynku, oferty dodatkowej takiej jak spa, rekreacja, czy przystosowania obiektu do prowadzenia konferencji. W celu uzyskania odpowiedniej liczby gwiazdek hotel musi spełniać minimalne wymogi kategoryzacyjne dotyczące np. zasad higieny i czystości; posiadania wykwalifikowanego, profesjonalnego personelu; wyposażenia hotelowych pokoi począwszy od mebli, po dobór odpowiedniego sprzętu i technologii; świadczenie określonych usług; czy serwisu, a także dodatkowych wygód.

Dla rozwoju polskiego hotelarstwa niezbędna jest współpraca międzynarodowa, zapewniająca możliwość wymiany doświadczeń i dobrych praktyk, a także wspólne występowanie z wnioskami, opiniami i sugestiami dotyczącymi problemów branży hotelarskiej na forum Parlamentu Europejskiego i innych organizacji działających w Unii Europejskiej. Dlatego tak ważne i cenne było działanie na rzecz wstąpienia Izby Gospodarczej Hotelarstwa Polskiego do organizacji HOTREC (Konfederacja Narodowych Organizacji Hoteli, Restauracji i Kafeterii w krajach Unii Europejskiej).

Przyjęcie Izby Gospodarczej Hotelarstwa Polskiego do tej organizacji to z jednej strony uznanie dla dorobku polskiego hotelarstwa, a z drugiej możliwość pełnego korzystania z jej doświadczenia i wsparcia. Było to niewątpliwie duże wyzwanie dla Izby Gospodarczej Hotelarstwa Polskiego, ale zarazem sukces z racji osiągnięcia postawionego sobie tak ważnego celu.

3.2. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (Dz. U. z 2014 r. poz. 196, z późn. zm.), która weszła w życie 1 lipca 1998 r. jest pierwszym prawem materialnym, które w sposób kompleksowy reguluje prowadzenie działalności gospodarczej polegającej na świadczeniu usług turystycznych. Nadrzędnym celem tej ustawy jest ochrona interesów konsumenta. Stanowi podstawę stworzenia pewnych standardów jakości świadczonych usług – istniejących i powszechnie uznawanych w świecie, ułatwiających obrót gospodarczy, a w konsekwencji powodujących lepszą ochronę interesów konsumenta.

Ustawa wdraża do porządku prawnego regulacje z zakresu ochrony interesów klientów, wymagane przepisami Dyrektywy Rady 90/314/EWG z dnia 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek (Dz. Urz. WE L 158 z 23.06.1990 r., str. 59; Dz. Urz. Polskie Wydanie Specjalne, rozdz. 13, t. 10, str. 132).

Ustawa ustaliła warunki działalności biur podróży, świadczenia usług hotelarskich, a także pracy przewodników turystycznych i pilotów wycieczek, w sposób zapewniający ochronę interesów konsumenta. Jej regulacje przyczyniły się do uporządkowania rynku usług turystycznych w Polsce, szczególnie poprzez wprowadzenie systemu standardów, zrozumiałych dla klientów i przedsiębiorców turystycznych.

Ustawa spełniła w znacznym stopniu swoją rolę w zakresie standaryzacji pojęć oraz wprowadziła liczne instrumenty administracyjno-prawne przewidziane jej przepisami, których głównym celem było wprowadzenie wysokich standardów ochrony konsumentów usług turystycznych w Polsce.

W okresie 17 lat funkcjonowania ustawy o usługach turystycznych zmieniało się otoczenie prawne, co powodowało konieczność dostosowywania ustawy o usługach turystycznych m.in. do Konstytucji, ustawy o działach administracji rządowej, ustawy o finansach publicznych, ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Rozwijał się rynek usług turystycznych w Polsce, a w konsekwencji praktyka stosowania przepisów ustawy, co także wpływało na potrzebę dokonywania zmian w ustawie o usługach turystycznych i aktach wykonawczych do niej. Polska stała się członkiem Unii Europejskiej, co także spowodowało konieczność zmian w omawianej ustawie. Wykaz nowelizacji ustawy wraz z ich krótką charakterystyką stanowi załącznik nr 1 do niniejszego opracowania (Załącznik nr 1 – Przegląd dotychczasowych nowelizacji ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych i ich krótka charakterystyka). Warto podkreślić, że cztery spośród tych nowelizacji – z roku 2000, 2004, 2010 oraz 2013 – to nowelizacje o szerokim zakresie merytorycznym.

Obszar działalności organizatorów turystyki, pośredników turystycznych i agentów turystycznych

Ustawa o usługach turystycznych określa warunki prowadzenia działalności związanej z organizacją lub sprzedażą imprez turystycznych przez podmioty potocznie określane pojęciem „biura podróży”. Działalność biur podróży, poza przepisami ogólnymi (horyzontalnymi) dotyczącymi podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej, jest regulowana przepisami szczególnymi (sektorowymi), w tym przede wszystkim przepisami

rozdziału 2. i 3. ustawy o usługach turystycznych oraz aktów wykonawczych do tej ustawy. Ustawa o usługach turystycznych nie posługuje się pojęciem biura podróży, lecz przewiduje trzy formy działalności prowadzonej pod tą potocznie używaną nazwą. Jest to działalność:

- organizatorów turystyki - zgodnie z przepisami art. 3 pkt 4 i 5 ustawy o usługach turystycznych, organizator turystyki to przedsiębiorca, którego działalność polega na organizowaniu imprez turystycznych, czyli przygotowywaniu lub oferowaniu, a także realizacji imprez turystycznych;
- pośredników turystycznych – zgodnie z przepisami art. 3 pkt 6 ww. ustawy, pośrednik turystyczny to przedsiębiorca, którego działalność polega na wykonywaniu, na zlecenie klienta, czynności faktycznych i prawnych związanych z zawieraniem umów o świadczenie usług turystycznych;
- agentów turystycznych - zgodnie z przepisami art. 3 pkt 7 ww. ustawy, agent turystyczny to przedsiębiorca, którego działalność polega na stałym pośredniczeniu w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych na rzecz organizatorów turystyki posiadających zezwolenie w kraju lub na rzecz innych usługodawców posiadających siedzibę w kraju.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o usługach turystycznych, działalność gospodarcza w zakresie organizowania imprez turystycznych oraz pośredniczenia na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych jest działalnością regulowaną w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2013 r. poz. 672, z późn. zm.) i wymaga uzyskania wpisu w rejestrze organizatorów turystyki i pośredników turystycznych²¹. Wpis do rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych może uzyskać tylko taki przedsiębiorca, który spełnia warunki określone w ww. ustawie o usługach turystycznych. W aktualnym stanie prawnym warunkiem uzyskania wpisu do rejestru, zgodnie z ustawą o usługach turystycznych, jest przedstawienie dokumentów potwierdzających posiadanie zabezpieczenia finansowego na wypadek niewypłacalności w formie określonej przedmiotową ustawą.

Natomiast zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o usługach turystycznych działalność gospodarcza agentów turystycznych nie jest działalnością regulowaną w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej i w związku z tym nie podlega wpisowi do rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych. W myśl przepisów art. 10b przedmiotowej ustawy, agent turystyczny jest natomiast zobowiązany do wykonywania działalności tylko na rzecz organizatorów uprawnionych do zawierania umów z klientami na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a więc posiadających wpis do rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, a także do jednoznacznego wskazywania w umowach zawieranych z klientami właściwego organizatora turystyki, którego reprezentuje, oraz do działania na podstawie ważnej umowy agencyjnej.

²¹ Organem właściwym do prowadzenia rejestru jest marszałek województwa właściwy ze względu na siedzibę przedsiębiorcy; minister właściwy do spraw turystyki prowadzi Centralną Ewidencję Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych.

System zabezpieczeń finansowych, wymaganych w związku z działalnością wykonywaną przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych na wypadek ich niewypłacalności, jest kluczowym elementem ochrony praw osób korzystających z usług biur podróży wynikającej z przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych oraz aktów wykonawczych wydanych przez Ministra Finansów na podstawie art. 10 tej ustawy. Przepisy ustawy o usługach turystycznych dotyczące zabezpieczeń finansowych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych w aktualnym brzmieniu zostały wprowadzone nowelizacją tej ustawy z dnia 29 kwietnia 2010 r. i obowiązują od 17 września 2010 r.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o usługach turystycznych organizator turystyki ma obowiązek posiadać zabezpieczenie finansowe na wypadek swojej niewypłacalności, które ma zapewnić klientom:

- pokrycie kosztów powrotu klientów z imprezy turystycznej do miejsca wyjazdu lub planowanego powrotu z imprezy turystycznej w wypadku, gdy organizator turystyki lub pośrednik turystyczny wbrew obowiązkowi nie zapewnia tego powrotu,
- zwrot wpłat wniesionych tytułem zapłaty za imprezę turystyczną w wypadku, gdy z przyczyn dotyczących organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego oraz osób, które działają w ich imieniu impreza turystyczna nie zostanie zrealizowana,
- zwrot części wpłat wniesionych tytułem zapłaty za imprezę turystyczną, odpowiadającą części imprezy turystycznej, która nie zostanie zrealizowana z przyczyn dotyczących organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego oraz osób, które działają w ich imieniu.

Zabezpieczenia te mogą przyjmować formy: umowy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej, umowy ubezpieczenia na rzecz klientów lub rachunku powierniczego (jeżeli przedsiębiorca wykonuje usługi turystyczne wyłącznie na terenie kraju).

Minimalną wysokość wymaganego zabezpieczenia finansowego określają akty wykonawcze wydane przez Ministra Finansów na podstawie art. 10 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych. Rozporządzenia te były kilkakrotnie nowelizowane w wyniku prac nad wzmocnieniem systemu zabezpieczeń finansowych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych (więcej informacji w pkt 3.3 niniejszego rozdziału).

Na sytuację biur podróży w ostatnich latach miały wpływ zmiany przepisów prawa, a szczególnie zmiany wprowadzone ustawą z dnia 29 kwietnia 2010 r. o zmianie ustawy o usługach turystycznych oraz o zmianie ustawy – Kodeks wykroczeń (Dz. U. Nr 106, poz. 672), która weszła w życie 17 września 2010 r. oraz zmiany wprowadzone na mocy aktów wykonawczych do znowelizowanej ustawy. Nowelizacja zharmonizowała przepisy ustawy o usługach turystycznych z art. 7 Dyrektywy Rady 90/314/EWG z dnia 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek, w celu usunięcia zgłoszonego przez Komisję Wspólnot Europejskich naruszenia w zakresie nieprawidłowego wdrożenia przez Rząd Rzeczypospolitej Polskiej art. 7 dyrektywy 90/314/EWG dotyczącego obowiązku zapewnienia dostatecznego zabezpieczenia finansowego na wypadek niewypłacalności biur podróży (naruszenie nr 2007/4555).

Zharmonizowanie to polegało na:

- wykreśleniu przepisu stanowiącego o proporcjonalnym obniżaniu wypłat ze środków zabezpieczenia finansowego w przypadku, gdy są one niewystarczające;
- określeniu, iż zabezpieczenie finansowe organizatora turystyki i pośrednika turystycznego ma zapewnić klientom na wypadek jego niewypłacalności:
 - pokrycie kosztów powrotu klientów z imprezy turystycznej do miejsca wyjazdu lub planowanego powrotu z imprezy turystycznej w wypadku, gdy organizator turystyki lub pośrednik turystyczny wbrew obowiązkowi nie zapewnia tego powrotu;
 - zwrot wpłat wniesionych tytułem zapłaty za imprezę turystyczną w wypadku, gdy z przyczyn dotyczących organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego oraz osób, które działają w ich imieniu impreza turystyczna nie zostanie zrealizowana;
 - zwrot części wpłat wniesionych tytułem zapłaty za imprezę turystyczną, odpowiadającą części imprezy turystycznej, która nie zostanie zrealizowana z przyczyn dotyczących organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego oraz osób, które działają w ich imieniu.

Ustawa o usługach turystycznych poza regulacjami administracyjnoprawnymi dotyczącymi procedury rejestrowania i warunków prowadzenia działalności regulowanej oraz kontroli przestrzegania tych warunków i sankcji za ich naruszenie, a także zadań i kompetencji marszałków województw jako organu rejestrowego i ministra właściwego do spraw turystyki jako organu drugiej instancji w postępowaniach administracyjnych, zawiera także regulacje cywilnoprawne. Ustawa określa m.in. zakres obowiązków informacyjnych organizatorów imprez turystycznych, które muszą być zrealizowane przed zawarciem umowy o udział w imprezie turystycznej oraz po jej zawarciu, a także określa zakres informacji umownych oraz nakłada wymóg stosowania formy pisemnej umowy. Ustawa reguluje również kwestię odpowiedzialności organizatora imprezy turystycznej za niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy, w tym kwestię odszkodowania dla konsumenta. Ustawa nakłada również obowiązek udzielania w czasie trwania imprezy turystycznej pomocy poszkodowanemu klientowi. Ustawa reguluje konsekwencje zmian w umowie, w tym kwestię zmiany ceny, a także kwestię odstąpienia od umowy.

Ponadto ustawa stanowi podstawę prawną do prowadzenia i udostępniania przez ministra właściwego do spraw turystyki Centralnej Ewidencji Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych.

Obszar pilotów wycieczek i przewodników turystycznych

Ustawa o usługach turystycznych określa definicje, zadania i wymogi do wykonywania zawodu przewodnika turystycznego miejskiego, terenowego i górskiego oraz pilota wycieczek. Ustanawia także obowiązek posiadania uprawnień do wykonywania zadań przewodnika górskiego, czyniąc jednocześnie ten zawód zawodem regulowanym. Zadanie nadawania, cofania, zawieszania i przywracania uprawnień przewodnika górskiego zostało nałożone na marszałków województw.

W ustawie określona jest właściwość i skład komisji egzaminacyjnych dla przewodników górskich, a także podstawa prawna do wynagradzania egzaminatorów oraz pobierania opłaty za przystąpienie do egzaminu.

Ustawa określa także wymagania dla organizatorów szkoleń dla kandydatów na przewodników górskich oraz nakłada na marszałków województw obowiązek prowadzenia rejestru tych organizatorów, podając jednocześnie warunki uzyskania wpisu do rejestru. Na mocy ustawy marszałek województwa jest upoważniony do przeprowadzania kontroli zarówno przewodników turystycznych i pilotów wycieczek, jak i organizatorów szkoleń dla kandydatów na przewodników górskich.

Ustawa stanowi podstawę prawną do prowadzenia i udostępniania przez ministra właściwego do spraw turystyki Centralnego Wykazu Organizatorów Szkoleń dla Kandydatów na Przewodników Górskich, a także informacji o nadanych uprawnieniach przewodnika górskiego.

Ustawa określa również obowiązki organizatora turystyki dotyczące zapewnienia turystom właściwej opieki przewodnika turystycznego lub pilota wycieczek w zakresie posiadanej przez te osoby znajomości języków obcych. Jednocześnie określa możliwości uzyskania przez przewodnika turystycznego lub pilota wycieczek potwierdzenia znajomości języka obcego. Reguluje także warunki oprowadzania turystów przez przewodnika turystycznego w muzeum, na wystawie lub w zabytku.

Obszar usług hotelarskich

Zgodnie z ustawą o usługach turystycznych usługi hotelarskie mogą być świadczone przez przedsiębiorców i rolników w gospodarstwie rolnym. Obecny system świadczenia usług hotelarskich bierze pod uwagę dwie grupy obiektów: obiekty hotelarskie oraz inne obiekty, w których są świadczone usługi hotelarskie. To sam gestor bazy noclegowej decyduje, do której z wymienionych grup chce należeć. Wybierając formę prowadzonej działalności w postaci jednego z enumeratywnie wymienionych obiektów hotelarskich musi liczyć się z konsekwencją, którą jest obowiązkowa kategoryzacja.

Ustawa wprowadza w art. 36 osiem rodzajów obiektów hotelarskich i określa ich nazwy. Wśród nich są m.in. hotele, motele i pensjonaty, dla których zgodnie z art. 37 pkt 1 ustala się pięć kategorii oznaczonych gwiazdkami.

Przedsiębiorcy, o ile chcą świadczyć usługi hotelarskie w obiekcie hotelarskim, są obowiązani do uzyskania od marszałka województwa właściwego ze względu na położenie obiektu decyzji o zaszeregowaniu obiektu do odpowiedniego rodzaju i nadaniu odpowiedniej kategorii.

Podstawą do zaszeregowania obiektu do danego rodzaju i kategorii jest spełnienie wymogów określonych dla poszczególnych rodzajów i kategorii obiektów hotelarskich. Wymagania te określone są w załącznikach do rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 19 sierpnia 2004 r. w sprawie obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie (Dz. U. z 2006 r. Nr 22, poz. 169 z późn. zm.).

Art. 43 ust. 1 ustawy stanowi, że „nazwy rodzajów i oznaczenia kategorii obiektów hotelarskich, o których mowa w art. 36 i art. 37, podlegają ochronie prawnej i mogą być stosowane wyłącznie w odniesieniu do obiektów hotelarskich w rozumieniu ustawy”. Oznacza to, że nazwy rodzajowe i oznaczenia kategorii określone w przedmiotowej ustawie mogą być używane wyłącznie przez obiekty, które spełniają ustalone dla nich w ustawie wymogi, a fakt ten znajduje potwierdzenie w decyzji o zaszeregowaniu obiektu do danego rodzaju i kategorii, wydanej przez marszałka województwa właściwego ze względu na położenie obiektu.

Zgodnie z art. 60¹ § 4 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 1971 r. Nr 12, poz. 114, z późn. zm.), kto:

- 2) świadcząc usługi hotelarskie używa nazw rodzajowych lub określenia kategorii obiektów hotelarskich bez decyzji lub niezgodnie z decyzją,
- 2a) świadcząc usługi hotelarskie, używa oznaczeń, które mogą wprowadzić klientów w błąd co do rodzaju lub kategorii obiektu hotelarskiego,
- 3) wbrew obowiązкови świadczy usługi hotelarskie w obiekcie nie zgłoszonym do ewidencji,
- 4) świadczy usługi hotelarskie wbrew decyzji nakazującej wstrzymanie ich świadczenia - podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny.

Należy przy tym podkreślić, że ściśle przestrzeganie regulacji dotyczących kategorii i nazewnictwa jest w istocie ochroną zarówno interesów konsumentów usług hotelarskich, jak też i interesów przedsiębiorców świadczących te usługi.

Warunkiem świadczenia usług hotelarskich przez rolnika jest, zgodnie z art. 39 ust. 3 ustawy o usługach turystycznych zgłoszenie przed rozpoczęciem świadczenia usług hotelarskich w gospodarstwie rolnym, obiektu, w którym mają być świadczone takie usługi do ewidencji tzw. innych obiektów, w których mogą być świadczone usługi hotelarskie, którą prowadzi wójt (burmistrz, prezydent miasta) właściwy ze względu na miejsce położenia obiektu. Wpisu do tej ewidencji organ jednostki samorządu terytorialnego dokonuje w oparciu o złożony przez rolnika wniosek.

3.3. Akty wykonawcze wydane na podstawie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych

Obszar działalności organizatorów turystyki, pośredników turystycznych i agentów turystycznych

W związku ze zmianami w ustawie o usługach turystycznych wprowadzonymi nowelizacją tej ustawy z 29 kwietnia 2010 r., w 2010 i 2011 r. w obszarze organizatorów turystyki i pośredników turystycznych zostały wydane akty wykonawcze do tej ustawy, w tym:

- na podstawie nowo wprowadzonego upoważnienia wydano nowe rozporządzenie:
 - rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z dnia 21 kwietnia 2011 r. w sprawie wzorów formularzy umowy gwarancji bankowej, umowy gwarancji ubezpieczeniowej oraz umowy ubezpieczenia na rzecz klientów, wymaganych w związku z działalnością wykonywaną przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych (Dz. U. Nr 88, poz. 499);

- uprzednio obowiązujące rozporządzenia zostały zastąpione przez następujące rozporządzenia:
 - rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2010 r. w sprawie minimalnej wysokości sumy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej wymaganej w związku z działalnością wykonywaną przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych (Dz. U. Nr 238, poz. 1584);
 - rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 21 grudnia 2010 r. w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia na rzecz klientów w związku z działalnością wykonywaną przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych (Dz. U. Nr 252, poz. 1690);
 - rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z dnia 6 października 2011 r. w sprawie Centralnej Ewidencji Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych (Dz. U. Nr 225, poz. 1353).

Rozporządzenia Ministra Finansów wydane na podstawie art. 10 ustawy o usługach turystycznych

Zmiana przepisów ustawy o usługach turystycznych z 2010 r. pociągnęła za sobą przede wszystkim zmianę aktów wykonawczych określających minimalną wysokość zabezpieczeń finansowych wymaganych od organizatorów turystyki i pośredników turystycznych – rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie minimalnych sum gwarancji bankowych i ubezpieczeniowych oraz w sprawie ubezpieczenia na rzecz klientów, wydanych w 2010 r. Na mocy wyżej wymienionych rozporządzeń Ministra Finansów zróżnicowano minimalną wysokość sum gwarancyjnych wymaganych od organizatorów turystyki i pośredników turystycznych w zależności od ryzyka, z jakim wiążą się poszczególne rodzaje imprez turystycznych (tj. w zależności od zasięgu terytorialnego i środka transportu oraz terminu i wysokości przyjmowanych przedpłat) i znacząco podniesiono wysokości wymaganych zabezpieczeń finansowych z poziomu 6% rocznych przychodów do poziomu od 12-20% rocznych przychodów dla imprez obciążonych największym ryzykiem, organizowanych z wykorzystaniem lotów czarterowych do krajów europejskich i niezależnie od środka transportu do krajów pozaeuropejskich.

Zróżnicowanie wysokości wymaganych zabezpieczeń finansowych na wypadek niewypłacalności biur podróży w zależności od terminu i wysokości przyjmowanych przez nie przedpłat na poczet imprez turystycznych służyło wyeliminowaniu, a przynajmniej ograniczeniu skali dominującego na polskim rynku zjawiska finansowania działalności biur podróży z przedpłat klientów. Zgodnie z zasadami dotyczącymi zabezpieczeń finansowych, wprowadzonymi w 2010 r., im wyższe przedpłaty i wcześniejszy termin przyjmowania przedpłat, a co za tym idzie większe ryzyko dla klienta, tym wyższe sumy zabezpieczeń finansowych wymaganych od biur podróży.

W związku z wystąpieniem w 2012 r. przypadków niewypłacalności biur podróży i ich skutkami, w 2013 r. dokonano kolejnej zmiany przepisów rozporządzeń Ministra Finansów dotyczących systemu zabezpieczeń finansowych dla organizatorów turystyki i pośredników turystycznych. 14 maja 2013 r. weszły w życie, wydane na podstawie art. 10 ustawy o usługach turystycznych, nowe rozporządzenia Ministra Finansów z dnia:

- 19 kwietnia 2013 r. w sprawie minimalnej wysokości sumy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej wymaganej w związku z działalnością wykonywaną przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych (Dz. U. poz. 511);
- 22 kwietnia 2013 r. w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia na rzecz klientów w związku z działalnością wykonywaną przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych (Dz. U. poz. 510).

Rozporządzenia te zastąpiły uprzednio obowiązujące odpowiednie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 grudnia i 21 grudnia 2010 r.

W przedmiotowych rozporządzeniach wprowadzono modyfikacje w stosunku do wcześniej obowiązujących regulacji służące uszczelnieniu systemu, ograniczeniu nieprawidłowości w działalności organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, które ograniczyły skuteczność obowiązującego systemu zabezpieczeń finansowych na wypadek ich niewypłacalności oraz podniesieniu poziomu ochrony klienta poprzez m.in.:

- ustalenie, iż podstawą wyliczenia minimalnych sum zabezpieczeń będzie deklarowany roczny przychód w miejsce dotychczasowego systemu, który uzależniał ich wysokość od przychodów za rok miniony, oraz uszczegółowienie definicji przychodów przedsiębiorców; przy czym te deklarowane przychody nie mogą być niższe od przychodów osiągniętych w poprzednim zamkniętym roku obrotowym;
- wprowadzenie obowiązku podwyższania przez przedsiębiorców wysokości posiadanej gwarancji lub ubezpieczenia w przypadku, gdy faktycznie osiągnięte przychody z działalności jako organizator turystyki lub pośrednik turystyczny przekroczą zadeklarowany przez niego poziom;
- wprowadzenie wyższych minimalnych sum gwarancyjnych dla przedsiębiorców rozpoczynających działalność organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego i zastosowanie tych sum również w drugim roku prowadzenia tej działalności gospodarczej (wprowadzenie kwot od 7 500 do 250 000 euro – w zależności od stopnia ryzyka – w miejsce dotychczasowych od 4 500 do 67 000 euro);
- podwyższenie minimalnych kwotowych sum gwarancyjnych gwarancji i ubezpieczeń dla przedsiębiorców wykonujących działalność organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego, które wzrastają prawie czterokrotnie: w przypadku imprez z lotniczym transportem czarterowym organizowanych do krajów europejskich i pozaeuropejskich jest to teraz kwota 250 000 euro w miejsce dotychczasowych 67 000 euro, w przypadku kiedy przedsiębiorca pobiera przedpłaty przekraczające 30% ceny imprezy w terminie dłuższym niż 180 dni przed rozpoczęciem imprezy turystycznej;
- wprowadzenie regulacji dotyczących sposobu obliczania rocznego przychodu na potrzeby określenia minimalnych sum gwarancyjnych dla przedsiębiorców, którzy się przekształcają, łączą z innymi przedsiębiorcami, zmieniają formę prawną, lub przejmują zobowiązania innych przedsiębiorców, wynikające z zawartych przez nich umów o imprezę turystyczną.

Rozróżnienie zakresów i rodzajów działalności określone rozporządzeniami Ministra Finansów z 2013 r. w sprawie zabezpieczeń finansowych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych wydanymi na podstawie art. 10 ustawy o usługach

turystycznych oraz szczegółowe określenie minimalnych wartości procentowych i kwotowych tych zabezpieczeń finansowych przedstawia załącznik nr 2 do niniejszego opracowania.

Należy podkreślić, że nowe rozporządzenia Ministra Finansów zmieniły podstawę określania minimalnych sum gwarancyjnych poprzez odniesienie tych sum do prognozowanych przychodów organizatorów turystyki w roku obowiązywania gwarancji lub ubezpieczenia. Deklarowane przez przedsiębiorcę przychody nie mogą być niższe od przychodów osiągniętych w poprzednim zamkniętym roku obrotowym.

Wprowadzenie w nowych przepisach mechanizmu określania minimalnych sum gwarancyjnych na podstawie przychodu deklarowanego na okres najbliższych 12 miesięcy, umożliwiło wyliczanie wysokości przychodu w oparciu o bardziej aktualny stan finansowy przedsiębiorcy odpowiadający skali wykonywanej działalności. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że nowe przepisy nałożyły na organizatorów turystyki i pośredników turystycznych obowiązek podwyższania wysokości wykupionej na rzecz klientów gwarancji lub ubezpieczenia proporcjonalnie do wzrostu deklarowanego przez nich rocznego przychodu, jeżeli w okresie obowiązywania umowy gwarancji lub ubezpieczenia zostanie przekroczony deklarowany roczny przychód, na podstawie którego została ustalona minimalna wysokość sumy gwarancyjnej. Obowiązek podwyższania sumy gwarancyjnej proporcjonalnie do wzrostu deklarowanego przychodu wymusza na przedsiębiorcy dokonanie realnej oceny jego możliwości sprzedażowych i dostosowanie wysokości zabezpieczenia finansowego do wzrastających przychodów.

Rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z dnia 21 kwietnia 2011 r. w sprawie wzorów formularzy umowy gwarancji bankowej, umowy gwarancji ubezpieczeniowej oraz umowy ubezpieczenia na rzecz klientów, wymaganych w związku z działalnością wykonywaną przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych

Ustawa z dnia 29 kwietnia 2010 r. o zmianie ustawy o usługach turystycznych oraz o zmianie ustawy - Kodeks wykroczeń, która weszła w życie 17 września 2010 r. nałożyła na ministra właściwego do spraw turystyki obowiązek określenia w drodze rozporządzenia wzorów formularzy umowy gwarancji bankowej, umowy gwarancji ubezpieczeniowej oraz umowy ubezpieczenia na rzecz klientów (art. 5 ust. 6 ustawy). Rozporządzenie wprowadza wzory formularzy umowy gwarancji bankowej, umowy gwarancji ubezpieczeniowej oraz umowy ubezpieczenia na rzecz klientów, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a i b ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych, przy uwzględnieniu przesłanki, jaką jest potrzeba wzięcia pod uwagę wszystkich niezbędnych elementów umowy.

W poprzednim stanie prawnym wzory formularzy umów gwarancji bankowej i ubezpieczeniowej oraz umowy ubezpieczenia na rzecz klientów nie były uregulowane aktem normatywnym powszechnie obowiązującym. Przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych określały jedynie wytyczne dotyczące zabezpieczeń finansowych wymaganych od organizatorów turystyki i pośredników turystycznych (art. 5 ust. 1 pkt 2, art. 5 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych).

Na mocy ww. rozporządzenia we wzorach formularzy uregulowane zostały kwestie wzajemnych relacji pomiędzy ubezpieczycielem lub gwarantem, a marszałkiem województwa. Przedmiotowa regulacja określa także przebieg procedury uruchamiania środków z zabezpieczeń finansowych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych i wprowadza katalog dokumentów niezbędnych do uruchomienia tych środków. Postanowienia zawarte w treści gwarancji lub umowy ubezpieczenia nie mogą utrudniać realizacji celu zabezpieczeń finansowych, tj. zapewnienia szybkiej reakcji gwaranta lub ubezpieczyciela w przypadku sytuacji zagrożenia interesów ekonomicznych klientów w związku z niewypłacalnością biura podróży.

Zgodnie z warunkami zawartymi we wzorach umów gwarancji i umowy ubezpieczenia uruchomienie środków finansowych z ww. umów następuje na podstawie oświadczenia danego przedsiębiorcy o braku możliwości wywiązania się z umów o świadczenie usług turystycznych zawartych z klientami oraz zapewnienia pokrycia kosztów powrotu klientów z imprezy turystycznej i zapewnienia klientom zwrotu wpłat lub ich części wniesionych tytułem zapłaty za imprezę turystyczną stosownie do przepisu art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych. Natomiast w przypadku braku możliwości uzyskania ww. oświadczenia przedsiębiorcy, marszałek województwa składa żądanie wypłaty środków z zabezpieczenia finansowego bez uzyskania tego oświadczenia, jeżeli okoliczności w oczywisty sposób wskazują, że przedsiębiorca nie jest w stanie wywiązać się z zawartych umów oraz zapewnić pokrycia kosztów powrotu klientów z imprezy turystycznej i zapewnić klientom zwrotu wpłat lub ich części wniesionych tytułem zapłaty za imprezę turystyczną stosownie do przepisu art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych.

Określenie ww. wzorów miało na celu ułatwienie procesu zawierania umów gwarancji bankowej i ubezpieczeniowej oraz ubezpieczenia na rzecz klientów, wymaganych od organizatorów turystyki i pośredników turystycznych. Przed wejściem w życie przedmiotowego rozporządzenia w poszczególnych województwach występowały istotne różnice w zakresie dokonywanej przez marszałków województw oceny składanych dokumentów potwierdzających posiadanie zabezpieczenia finansowego przez przedsiębiorców wykonujących działalność gospodarczą w zakresie organizowania imprez turystycznych oraz pośredniczenia na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych.

Rozporządzenie zapewniło jednolitość dokumentów potwierdzających posiadanie zabezpieczenia finansowego wymaganego od organizatorów turystyki i pośredników turystycznych i wyeliminowało nieprawidłowości w umowach zawieranych z ubezpieczycielami i gwarantami, które mogły osłabiać ochronę konsumentów usług turystycznych. Rozporządzenie nie narusza natomiast swobody kontraktowej stron w zakresie ustalania warunków uzyskania zabezpieczenia finansowego.

Wzory umów porządkują także obowiązki gwarantów i ubezpieczycieli w zakresie ustalenia wysokości szkód i należnych z tego tytułu świadczeń oraz wypłaty tych świadczeń. Podejście takie wynika z faktu, że w dotychczasowej praktyce istniały przypadki przerzucania przez gwarantów i ubezpieczycieli obowiązków w zakresie likwidacji skutków zdarzeń objętych

przedmiotem zabezpieczenia finansowego na organy administracji. Jednakże przepisy ustawy o usługach turystycznych nie nakładają na marszałka województwa obowiązków w zakresie likwidacji skutków zdarzeń objętych gwarancją lub ubezpieczeniem, związanych z niewypłacalnością biur podróży. Zgodnie z art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych marszałek województwa jest upoważniony do wydawania dyspozycji wypłaty zaliczki na pokrycie kosztów powrotu klienta do kraju. Natomiast zgodnie z art. 5 ust. 5 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych marszałek województwa jest uprawniony do występowania na rzecz klientów w sprawach wypłaty środków z tytułu umowy gwarancji bankowej, umowy gwarancji ubezpieczeniowej lub umowy ubezpieczenia, na zasadach określonych w treści tych umów. W związku z powyższym problematyczne jest nakładanie na marszałków województw obowiązków, które nie wynikają z ustawy o usługach turystycznych, szczególnie, że zadania wynikające z tej ustawy są zadaniami zleconymi z zakresu administracji rządowej, co związane jest z koniecznością przekazania środków z budżetu państwa na ich realizację w postaci dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego. Marszałek województwa nie posiada bowiem kadr, narzędzi ani środków, aby być likwidatorem skutków tych zdarzeń, tzn. ustalać wysokość świadczeń należnych klientom biur podróży oraz dokonywać ich wypłat. Zadania te powinny wykonywać wyspecjalizowane w tym zakresie instytucje finansowe, które udzieliły biur podróży zabezpieczeń finansowych w formie gwarancji lub ubezpieczeń. Podejście takie jest również zgodne z ustawą z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz. U. z 2013 r. poz. 950, z późn. zm.). Likwidacja skutków zdarzeń objętych gwarancją lub ubezpieczeniem, rozumiana jako ustalenie wysokości szkód i należnych z tego tytułu świadczeń oraz wypłata tych świadczeń, odbywa się w ramach czynności ubezpieczeniowych, o których mowa w art. 3 ust. 3-5 ustawy o działalności ubezpieczeniowej. Zgodnie z art. 3 ust. 3 pkt 1 ww. ustawy zawieranie zarówno umów ubezpieczenia, jak i umów gwarancji ubezpieczeniowych, oraz wykonywanie tych umów należy do czynności ubezpieczeniowych, które stanowią istotę działalności ubezpieczeniowej. Natomiast w art. 3 ust. 4 pkt 2 ustawy o działalności ubezpieczeniowej wśród czynności ubezpieczeniowych wymienia się wypłacanie odszkodowań i innych świadczeń należnych z tytułu umów, o których mowa w art. 3 ust. 3 pkt 1. Jednocześnie należy podkreślić, że zgodnie z brzmieniem art. 3 ust. 5 pkt 2 ww. ustawy, do czynności ubezpieczeniowych należy ustalanie wysokości szkód oraz rozmiaru odszkodowań oraz innych świadczeń należnych uprawnionym, m.in. z tytułu umów ubezpieczenia i umów gwarancji ubezpieczeniowych.

Natomiast w przypadku gwarancji bankowej, podstawę do wykonywania czynności związanych z likwidacją skutków wystąpienia zdarzenia objętego przedmiotem gwarancji, stanowi przepis art. 6 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 2015 r. poz. 128), zgodnie z którym poza wykonywaniem czynności bankowych, o których mowa w art. 5 ust. 1 i 2, banki mogą świadczyć inne usługi finansowe. W świetle powyższego gwarancja bankowa organizatorów turystyki i pośredników turystycznych jest specyficznym rodzajem gwarancji na rzecz klientów poszkodowanych przez niewypłacalne biuro podróży. Realizacja gwarancji bankowej, analogicznie jak gwarancji ubezpieczeniowej, powinna wiązać się z określonymi czynnościami finansowymi dokonywanymi przez gwaranta w zakresie wypłaty środków finansowych poszkodowanym klientom biur podróży. Aby

uniknąć rozbieżności systemowych i nie dopuścić do różnicowania sytuacji prawnej klientów niewypłacalnych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych ze względu na rodzaj zabezpieczenia finansowego, z którego korzysta przedsiębiorca, przyjęto analogiczne rozwiązania jak w przypadku gwarancji ubezpieczeniowej. Banki, które zdecydują się na oferowanie przedmiotowej gwarancji bankowej muszą zapewnić odpowiednie warunki organizacyjne i procedury, które umożliwią wypłatę środków z gwarancji bezpośrednio poszkodowanym klientom biur podróży.

Należy również zwrócić uwagę, że we wzorach formularzy umów gwarancji bankowej i ubezpieczeniowej oraz umowy ubezpieczenia zawarto regulacje dotyczące wskazania, czy i w jakim terminie i wysokości organizator turystyki lub pośrednik turystyczny pobiera przedpłaty na poczet przyszłych imprez turystycznych. Związane jest to ze zmianą delegacji ustawowej w art. 10 ust. 1 ustawy o usługach turystycznych i koniecznością uwzględnienia tego kryterium przy określaniu przez Ministra Finansów minimalnej wysokości sum gwarancji. W związku z powyższym, wzory formularzy umów gwarancji i ubezpieczenia również uwzględniają to kryterium.

Określenie w rozporządzeniu wzorów dokumentów składanych przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych marszałkowi województwa, potwierdzających posiadanie zabezpieczenia finansowego wymaganego od organizatorów turystyki i pośredników turystycznych i stanowiących podstawę wpisu do rejestru działalności regulowanej służy ograniczeniu uznaniowości marszałków województw prowadzących rejestry działalności regulowanej organizatorów turystyki i pośredników turystycznych i jednocześnie przyczyniło się do ochrony praw przedsiębiorców. Przepisy te przyczyniają się także do większej pewności potencjalnych klientów organizatorów turystyki i pośredników turystycznych co do posiadanych przez tych przedsiębiorców zabezpieczeń finansowych na wypadek ich niewypłacalności. Doprecyzowanie przepisów dotyczących dokumentów potwierdzających posiadanie zabezpieczenia finansowego wymaganego od organizatorów turystyki i pośredników turystycznych usunęło dowolność działania instytucji finansowych udzielających zabezpieczeń finansowych w tym zakresie, a jednocześnie jasno określiło prawa i obowiązki każdej ze stron umowy gwarancji bankowej i ubezpieczeniowej oraz umowy ubezpieczenia na rzecz klientów, a także przebieg procedury uruchamiania środków z tych zabezpieczeń finansowych. Analiza funkcjonujących wcześniej na rynku gwarancji i umów ubezpieczenia wskazywała na dużą różnorodność w zakresie dotyczącym terminów na zgłaszanie roszczeń (np. tylko w okresie obowiązywania gwarancji; w terminie 180 lub 365 dni po upływie okresu obowiązywania gwarancji), a także dokumentów wymaganych jako podstawa uznania roszczeń (np. prawomocny wyrok sądowy), co różnicowało sytuację prawną klientów biur podróży. Sytuacja taka była niepożądana, gdyż mogła osłabić ochronę konsumentów usług turystycznych.

Rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z dnia 6 października 2011 r. w sprawie Centralnej Ewidencji Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych

Na podstawie art. 8 ust. 8 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych wydane zostało rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z dnia 6 października 2011 r. w sprawie Centralnej Ewidencji Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych (Dz. U. Nr 225,

poz. 1353). Rozporządzenie to określa organizację, szczegółowy sposób prowadzenia Centralnej Ewidencji Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych (CEOTiPT) oraz tryb udzielania informacji o danych objętych wpisem do Ewidencji.

Zgodnie z przepisami ustawy o usługach turystycznych, działalność organizatorów turystyki i pośredników turystycznych wymaga uzyskania wpisu do rejestru działalności regulowanej organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, prowadzonego przez marszałków województw. Natomiast minister właściwy do spraw turystyki, na podstawie kopii dokumentów, przesłanych przez marszałków województw, prowadzi Centralną Ewidencję Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych (zgodnie z art. 8 ust. 2 ustawy o usługach turystycznych). Zgodnie z obowiązującymi przepisami minister właściwy do spraw turystyki, po sprawdzeniu zgodności danych wprowadzonych przez marszałków województw, z kopiami dokumentów stanowiących podstawę wpisu do Ewidencji, dokonuje wpisu do Ewidencji (§ 3 ust. 4 rozporządzenia).

Ponadto na podstawie art. 8 ust. 4 ustawy o usługach turystycznych, w ramach Centralnej Ewidencji Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych prowadzi się także wykazy:

- przedsiębiorców wykreślonych z rejestru z urzędu i objętych zakazem wykonywania działalności objętej wpisem do rejestru,
- przedsiębiorców, którzy wykonywali działalność bez wymaganego wpisu do rejestru,
- przedsiębiorców, wobec których wszczęto postępowanie w sprawie wykreślenia z rejestru.

Rozporządzenie określa również sposób dokumentowania wpisu do CEOTiPT. Zgodnie § 7 ust. 3 rozporządzenia w sprawie CEOTiPT, przedsiębiorca, którego dotyczy wpis do Ewidencji, a także marszałek województwa mogą samodzielnie dokonać wydruku komputerowego ze strony internetowej ministra właściwego do spraw turystyki, zawierającego dane objęte wpisem oraz datę dokonania tego wydruku. Wydruk ten może stanowić potwierdzenie wpisu do Ewidencji w zakresie danych objętych wpisem na dzień wykonania wydruku.

Obszar pilotów wycieczek i przewodników turystycznych

Na mocy art. 34 ust. 1 ustawy wydano następujące rozporządzenia Ministra Sportu i Turystyki:

Rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z dnia 26 czerwca 2014 r. w sprawie nabywania uprawnień przewodnika górskiego (Dz. U. poz. 868)

Rozporządzenie określa:

- a) właściwość terytorialną marszałków województw powołujących komisje egzaminacyjne dla przewodników górskich,
- b) skład komisji egzaminacyjnych, kwalifikacje, sposób powoływania i odwoływania członków komisji, procedurę egzaminowania kandydatów na przewodników górskich oraz wzór świadectwa wydawanego przez te komisje,
- c) elementy wniosku o nadanie uprawnień przewodnika górskiego oraz załączniki,
- d) programy szkolenia kandydatów na przewodników górskich;
- e) obszary uprawnień przewodników górskich,
- f) warunki uzyskiwania poszczególnych klas przewodników górskich i prawa przysługujące przewodnikom górskim posiadającym uprawnienia określonej klasy,
- g) wzory legitymacji i identyfikatora przewodnika górskiego.

Rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z dnia 25 czerwca 2014 r. w sprawie egzaminów z języka obcego dla przewodników turystycznych i pilotów wycieczek (Dz. U. poz. 869)

Rozporządzenie określa:

- a) wysokość opłat za egzamin na przewodnika górskiego,
- b) wysokość opłat za egzamin ze znajomości języka obcego,
- c) wysokość wynagrodzenia członków komisji egzaminacyjnych dla przewodników górskich oraz członków komisji egzaminacyjnych języków obcych.

Rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z dnia 26 czerwca 2014 r. w sprawie wysokości opłat za sprawdzenie kwalifikacji osób ubiegających się o uprawnienia przewodnika górskiego i sprawdzenie znajomości języka obcego oraz wysokości wynagrodzenia członków komisji egzaminacyjnych dla przewodników górskich i komisji egzaminacyjnych języków obcych (Dz. U. poz. 862)

Rozporządzenie określa:

- a) skład, sposób i tryb działania komisji egzaminacyjnych języków obcych,
- b) kwalifikacje, sposób powoływania i odwoływania członków tych komisji,
- c) procedurę przeprowadzania egzaminów z języków obcych,
- d) wzór świadectwa wydawanego przez komisje egzaminacyjne.

Obszar usług hotelarskich

Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 19 sierpnia 2004 r. w sprawie obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie (Dz. U. z 2006 r. Nr 22, poz. 169 z późn.zm.)

Rozporządzenie określa:

- 1) wymagania dla poszczególnych rodzajów i kategorii obiektów hotelarskich co do wyposażenia oraz zakresu świadczonych usług, w tym usług gastronomicznych;
- 2) minimalne wymagania co do wyposażenia innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie;
- 3) warunki dopuszczenia odstępstw od wymagań, o których mowa w pkt 1;
- 4) sposób dokumentowania spełnienia wymagań budowlanych, przeciwpożarowych i sanitarnych;
- 5) szczegółowe zasady i tryb zaliczania obiektów hotelarskich do poszczególnych rodzajów i kategorii;
- 6) tryb sprawowania kontroli nad przestrzeganiem w poszczególnych obiektach wymagań co do wyposażenia i świadczenia usług odpowiadających rodzajowi i kategorii obiektu;
- 7) sposób prowadzenia ewidencji obiektów hotelarskich oraz innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie.

Rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z dnia 29 grudnia 2010 r. w sprawie opłat związanych z zaszeregowaniem obiektu hotelarskiego (Dz. U. z 2011 r. Nr 10, poz. 54)

Rozporządzenie określa wysokość i tryb pobierania opłat za dokonanie oceny spełniania przez obiekt hotelarski wymagań niezbędnych do zaszeregowania obiektu do określonego rodzaju i kategorii.

Rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z dnia 14 września 2010 r. w sprawie wynagrodzenia członków zespołów oceniających obiekty hotelarskie (Dz. U. z 2010 r. Nr 172, poz. 1167)

Rozporządzenie określa wysokość wynagrodzenia członków zespołów oceniających obiekty hotelarskie, o których mowa w art. 38 ust. 4a pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych oraz sposób i termin wypłaty tego wynagrodzenia.

II. PROBLEMY FUNKCJONOWANIA RYNKU USŁUG TURYSTYCZNYCH

1. Problemy zidentyfikowane w obszarze działalności organizatorów turystyki, pośredników turystycznych i agentów turystycznych

Zakres podmiotowy – słabsza ochrona konsumentów oraz zaburzenia konkurencyjności na rynku turystycznym

Nowe produkty turystyczne - imprezy dynamiczne i nowe kanały sprzedaży

Rozwój sprzedaży *online* i liberalizacja sektora lotniczego zmieniły sposób, w jaki konsumenci organizują swoje wakacje. Oprócz tradycyjnie rozumianych gotowych „imprez turystycznych” pojawiły się nowe produkty turystyczne tzw. „pakiety dynamiczne”. Klasyczne, gotowe „imprezy turystyczne” są oferowane klientom w formie gotowego połączenia usługi transportowej, zakwaterowania oraz innych usług turystycznych. W ten sposób są prezentowane w katalogach lub na stronach internetowych organizatorów.

„Pakiety dynamiczne” są tworzone w czasie rzeczywistym, głównie poprzez strony internetowe, gdzie klienci sami łączą ze sobą różne usługi. Takie „pakiety dynamiczne” mogą być stworzone np. na stronie firmy transportowej (np. linia lotnicza, która po zakupie biletu lotniczego sugeruje wynajem samochodu lub rezerwację noclegu) lub na stronie internetowej grupującej różne typy usług turystycznych. Przede wszystkim, „pakiety dynamiczne” pojawiły się poprzez zróżnicowanie metod, jakie stosują przedsiębiorcy, wspomagając klientów w aranżowaniu różnych usług turystycznych pod kątem ich potrzeb, w szczególności za pośrednictwem Internetu. Przedsiębiorcy, o jakich mowa, to biura podróży, organizatorzy turystyki, linie lotnicze, organizatorzy rejsów pasażerskich itp. W związku z tym, pojawiają się także różne typy pakietów dynamicznych (tworzone bezpośrednio przez usługodawców lub luźniejsze połączenia usług łączone przez agentów turystycznych).

W wielu państwach członkowskich istnieje niejednolite podejście dotyczące tego, czy takie połączenia – pakiety dynamiczne lub usługi luźniej powiązane ze sobą - są objęte zakresem dyrektywy oraz czy przedsiębiorcy zaangażowani w zestawianie takich połączeń są odpowiedzialni za wykonanie przedmiotowych usług, zwłaszcza gdy działają w środowisku internetowym. Jest to źródłem niepewności dla przedsiębiorców i konsumentów. W ramach oceny funkcjonowania ustawy o usługach turystycznych podkreślano nasilający się problem depakietyzacji usług turystycznych, w szczególności nasilający się w działalności linii lotniczych.

Ponadto, zgodnie z wynikami badań „Preferences of Europeans Towards Tourism” (Flash Eurobarometer 414, marzec 2015) około 57% ankietowanych w Polsce organizuje swoje wakacje z wykorzystaniem Internetu, 12% korzysta z usług biur podróży, a 7% organizuje swój wyjazd za pośrednictwem firm transportowych (np. linii lotniczych czy przewoźników kolejowych). Z jednej strony wakacje zorganizowane nadal cieszą się dużą popularnością – około 57% ankietowanych wybiera imprezy turystyczne/pakiety zorganizowane (w tym 30%

wybiera pakiety all-inclusive). Jednocześnie ok. 47% ankietowanych kupuje oddzielnie poszczególne usługi stanowiące części jednej wycieczki – tutaj mieści się wyżej opisana kategoria „pakietów dynamicznych”.

W związku z powyższym zakres dyrektywy 90/314/EWG oraz ustawy o usługach turystycznych stał się nieaktualny i wymaga zmiany, ponieważ konsumenci są niedostatecznie chronieni i poinformowani o zakresie tej ochrony.

Wyżej opisane zmiany rynku usług turystycznych doprowadziły do sytuacji, w której o pozyskanie tych samych klientów konkurują przedsiębiorcy, którzy są objęci przepisami ustawy o usługach turystycznych, jak i podmioty, których regulacja ta nie obejmuje. Podmioty działające na rynku, które obecnie są wyraźnie objęte zakresem ww. ustawy, podlegają innym zasadom i kosztom niż przedsiębiorstwa, które nie są objęte lub które nie uważają się za objęte zakresem ustawy – mimo faktu, że wszystkie te przedsiębiorstwa konkurują o pozyskanie tych samych klientów. Powoduje to nierówność podmiotów funkcjonujących na rynku turystycznym i zaburza konkurencyjność na tym rynku.

Marszałkowie województw zwrócili także uwagę na problem braku uregulowania w ustawie o usługach turystycznych działalności podmiotów prowadzących sprzedaż grupową imprez turystycznych przez Internet. 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 niewyłącalności biur podróży.

Organizacje non-profit organizujące imprezy turystyczne

Pośród podmiotów branży turystycznej oraz bankowo-ubezpieczeniowej powtarzały się głosy, iż ustawa nie chroni turystów korzystających z usług podmiotów nieprofesjonalnych (organizacji pozarządowych, parafii) organizujących imprezy turystyczne. W związku z tym, poza systemem ochrony przewidzianej ustawą pozostaje liczna grupa konsumentów uczestniczących w imprezach organizowanych przez podmioty niekomercyjne. Uczestnicy wyjazdów zagranicznych zorganizowanych przez podmioty niekomercyjne są w podobnym stopniu jak klienci biur podróży narażeni na zagrożenie ich bezpieczeństwa w przypadku niezapewnienia im powrotu do kraju, a także w przypadku zachorowań lub wypadków. W szczególności należy zwrócić uwagę na organizowanie takich wyjazdów przez podmioty nieprofesjonalne w sposób regularny (np. kilka razy w miesiącu), połączone z przygotowaniem profesjonalnej oferty oraz katalogów dla potencjalnych „klientów”, co może naruszać konkurencję na rynku usług turystycznych.

Podróże służbowe

Praktyka stosowania przepisów ustawy o usługach turystycznych ujawniła problemy interpretacyjne w odniesieniu do zorganizowanej turystyki biznesowej (kongresy, konferencje, szkolenia itp.). Wielokrotnie pojawiały się postulaty wyłączenia spod zakresu regulacji podróży służbowych, ponieważ uczestnicy takich wyjazdów biorą w nich udział w ramach swojej działalności gospodarczej lub zawodowej i są chronieni przed skutkami

niewykonania lub nienależytego wykonania usługi na podstawie umowy łączącej ich przedsiębiorstwo lub organizację z podmiotem zajmującym się kompleksową organizacją kongresów, konferencji, szkoleń, misji gospodarczych itp. Ponadto często organizacja wyjazdów służbowych odbywa się na podstawie umowy ogólnej, obejmującej organizację wielu podróży w określonym czasie, zawartej na przykład z biurem podróży lub wyspecjalizowanym organizatorem turystyki biznesowej.

Definicje

Wszystkie zaangażowane w ocenę ustawy o usługach turystycznych podmioty zwracały uwagę na konieczność zrewidowania istniejących w ustawie definicji, w szczególności definicji „organizatora turystyki”, „pośrednika turystycznego”, „turysty”, „odwiedzającego”, „przedsiębiorcy” i „klienta”. 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 lub 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 zauważyć, że aktualnie na rynku turystycznym działa tylko kilkanaście podmiotów, których jedynym przedmiotem działalności turystycznej jest pośrednictwo turystyczne.

Zwracano również uwagę, że regulacją powinni być objęci wszyscy korzystający z usług turystycznych, nawet osoby mieszkające w miejscu świadczenia usługi.

Problemy w świadczeniu usług transgranicznych – poziom harmonizacji przepisów dyrektywy

Dyrektywa 90/314/EWG opiera się na minimalnej harmonizacji i przyznaje państwom członkowskim dużą swobodę w zakresie transpozycji, co doprowadziło do **rozbieżności pomiędzy przepisami prawa poszczególnych państw członkowskich**. Rozdrobnienie prawne powoduje dodatkowe koszty przestrzegania przepisów oraz stanowi barierę w prowadzeniu działalności dla osób zamierzających prowadzić działalność transgraniczną. Jest to niekorzystne również dla konsumentów, którzy z jednej strony mają problem z uzyskaniem informacji na temat przysługujących im praw wynikających z różnic w przepisach prawa poszczególnych państw członkowskich, a z drugiej strony mają ograniczony wybór oferty.

Najważniejsze źródła problemów w świadczeniu usług transgranicznych zidentyfikowane w ramach przeglądu dyrektywy 90/314/EWG to:

- różnorodne mechanizmy ochrony przed niewypłacalnością i brak wzajemnego uznania,
- różniące się wymogi informacyjne,
- różny zakres przepisów ochronnych (zróznicowany zakres przedmiotowy regulacji),
- różne krajowe reguły dotyczące odpowiedzialności i zobowiązań stron umowy.

System zabezpieczeń finansowych na wypadek niewypłacalności organizatorów turystyki i pośredników turystycznych

Dyrektywa Rady 90/314/EWG w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek nakłada na organizatorów turystyki i pośredników turystycznych obowiązek zapewnienia pełnego zwrotu kosztów oraz repatriacji turystów w przypadku niewypłacalności biur podróży. Obowiązkiem państwa jest zapewnić takie rozwiązania prawne, aby ochrona klientów była skuteczna i całkowita.

Rok 2012 przyniósł pierwsze poważne problemy ze stosowaniem przepisów dotyczących zabezpieczeń finansowych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, które zostały wprowadzone nowelizacją ustawy o usługach turystycznych z 2010 r. oraz wydanymi na jej podstawie aktami wykonawczymi. Analiza przypadków niewypłacalności biur podróży, które miały miejsce w 2012 r., wykazała, że skuteczność obowiązującego systemu zabezpieczeń finansowych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych została ograniczona m.in. ze względu na nieprawidłowości występujące w działalności tych podmiotów. Pomimo ciężącego na przedsiębiorcy ustawowego obowiązku posiadania zabezpieczenia finansowego na wypadek swojej niewypłacalności w wysokości adekwatnej do skali prowadzonej działalności i wartości posiadanych zobowiązań wynikających z zawartych z klientami umów o imprezy turystyczne, w 2012 i 2013 r. wystąpiły przypadki, w których środki z zabezpieczeń finansowych niewypłacalnych biur podróży okazały się niewystarczające na pokrycie kosztów powrotu klientów z imprezy turystycznej lub zwrot wpłat wniesionych na poczet niezrealizowanych lub przerwanych imprez turystycznych.

Doświadczenia 2012 i 2013 r. ujawniły także problem braku wyraźnego wskazania organu właściwego do organizacji powrotu klientów niewypłacalnego biura podróży.

W wyniku oceny aktualnego systemu zabezpieczeń na wypadek niewypłacalności biur podróży zidentyfikowano 4 kategorie problemów, które są źródłem niepewności zarówno dla przedsiębiorców jak i ich klientów:

- środki finansowe – czyli instrumenty finansowe,
- podmiot sprawdzający i procedury sprawdzania klientów,
- procedury zwrotu środków (w tym weryfikacja roszczeń klientów, podwójny zwrot),
- problemy interpretacyjne (np. zakres terytorialny działalności, przeznaczenie środków na pokrycie kosztów zakwaterowania w okresie oczekiwania na transport powrotny zorganizowany przez marszałka lub kosztów nieopłaconego zakwaterowania do czasu opłaconego już przez przedsiębiorcę transportu i inne).

W związku z tym, ww. odpowiedzi na pojawiające się problemy z funkcjonowaniem systemu zabezpieczeń Ministerstwo Sportu i Turystyki podjęło kilka inicjatyw, w wyniku których:

- zmieniono rozporządzenia Ministra Finansów dotyczące zabezpieczeń finansowych dla organizatorów turystyki i pośredników turystycznych;
- prowadzono prace nad Turystycznym Funduszem Gwarancyjnym;
- przygotowano zmianę ustawy o usługach turystycznych doprecyzowującą przepisy w zakresie wyraźnego wskazania marszałka województwa (lub upoważnionej przez niego jednostki) jako podmiotu zobowiązanego do zorganizowania powrotu z imprezy turystycznej klientów niewypłacalnego organizatora turystyki lub pośrednika

turystycznego (3 lipca Senat przyjął bez poprawek ustawę z dnia 12 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o usługach turystycznych. Aktualnie ustawa oczekuje na podpis prezydenta. Ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia).

Na podstawie informacji dotyczących oceny funkcjonowania nowych rozporządzeń Ministra Finansów zebranych od urzędów marszałkowskich w październiku 2014 r. została dokonana kompleksowa ocena skuteczności systemu zabezpieczeń finansowych na wypadek niewypłacalności organizatorów turystyki i pośredników turystycznych.

W związku z przepisami przejściowymi zawartymi w ww. rozporządzeniach Ministra Finansów z 2013 r., nowy system zabezpieczeń finansowych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych zaczął w pełni obowiązywać (tzn. objął wszystkie podmioty na rynku organizatorów turystyki i pośredników turystycznych) od końca września 2014 r. Umowy zawarte przed dniem 14 maja 2013 r. na starych zasadach obowiązywały bowiem do końca terminu, na który zostały zawarte. Należy jednocześnie podkreślić, że wszystkie biura podróży (organizatorzy turystyki i pośrednicy turystyczni) znajdujące się w rankingach największych pod względem przychodów biur podróży posiadały zabezpieczenia finansowe wystawione na podstawie nowych rozporządzeń Ministra Finansów jeszcze przed rozpoczęciem sezonu letniego 2014 r.

Większość urzędów marszałkowskich wskazała, że nie jest w stanie jednoznacznie ocenić, czy obecny system zabezpieczeń finansowych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych jest wystarczający na likwidację skutków niewypłacalności biur podróży. Podkreślano, że realna ocena rozporządzeń Ministra Finansów z 2013 r. byłaby możliwa w sytuacji faktycznego uruchomienia zabezpieczenia finansowego organizatora turystyki. W okresie obowiązywania nowych rozporządzeń Ministra Finansów tylko jeden przedsiębiorca złożył oświadczenie o niewypłacalności. Zabezpieczenie finansowe posiadane przez przedsiębiorcę na wypadek niewypłacalności było wystarczające na pełny zwrot wpłat wniesionych przez klientów.

Część urzędów marszałkowskich wskazała jednak, że wprowadzenie nowych rozporządzeń Ministra Finansów z 2013 r. przyczyniło się do zmniejszenia ryzyka utraty wpłaconych pieniędzy przez klientów oraz ograniczenia lub wyeliminowania z rynku nieuczciwych przedsiębiorców. Pozytywnie oceniono podwyższenie wysokości minimalnych sum gwarancyjnych.

Z pozytywną opinią spotkało się także podwyższenie minimalnej sumy gwarancyjnej nowym organizatorom turystyki, a więc nieposiadającym doświadczenia na rynku usług turystycznych, którzy – jak pokazała praktyka – generują większe ryzyko wystąpienia niewypłacalności, niż organizatorzy turystyki posiadający doświadczenie.

Jednocześnie wskazano, że wprowadzenie wyższych minimalnych sum zabezpieczeń finansowych dla nowopowstałych biur turystycznych wyeliminowało z rynku usług turystycznych podmioty, które sztucznie zaniżały wysokość sumy gwarancyjnej poprzez wyrejestrowywanie biura oraz jego ponowną rejestrację jako nowego podmiotu, aby obowiązywała je minimalna wysokość sumy gwarancyjnej.

Pozytywnie oceniono również ustalanie nowej sumy zabezpieczenia finansowego na podstawie prognozowanego przychodu przedsiębiorcy, który lepiej określa ewentualne zapotrzebowanie na zabezpieczenie turystów w razie niewypłacalności danego organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego. Z analizy nowych zabezpieczeń finansowych wynika, że wysokość zabezpieczeń finansowych wzrosła po wprowadzeniu nowych rozporządzeń Ministra Finansów. Dotyczy to szczególnie przedsiębiorców nowych i tych, którzy organizują imprezy na terenie krajów europejskich z wykorzystaniem innego środka transportu niż transport lotniczy w ramach przewozu czarterowego.

Z drugiej strony wskazywano, że wysokość sum gwarancyjnych kształtuje się w większości przypadków na poziomie minimalnych kwot wskazanych w ww. rozporządzeniach. Podkreślano również, że z uwagi na istotę zarówno gwarancji, jak i ubezpieczenia (górną granicę odpowiedzialności gwaranta lub ubezpieczyciela), nadal możliwa jest sytuacja, gdy przedsiębiorca zadeklaruje na rok następny przychód w kwocie zbliżonej lub nieznacznie tylko wyższej, a w trakcie obowiązywania gwarancji, zawrze umowy z klientami na poziomie przekraczającym wydolność gwarancji lub ubezpieczenia.

Zaobserwowano również, że przedsiębiorcy znacznie częściej niż poprzednio zawężali zasięg terytorialny prowadzonej działalności oraz rezygnowali z lotniczego transportu czarterowego, co z jednej strony pozwoliło im uniknąć konieczności podwyższenia zabezpieczenia finansowego, a z drugiej strony wyeliminowało z rynku pozaeuropejskich i europejskich imprez czarterowych podmioty nieprzygotowane kapitałowo do prowadzenia działalności w tym najbardziej ryzykownym segmencie działalności.

Należy także podkreślić, że analiza wysokości zabezpieczeń finansowych wskazuje, że znaczna część przedsiębiorców, w tym najwięksi organizatorzy turystyki podwyższyli kwoty gwarancji o kilkanaście, a nawet kilkadziesiąt procent w związku z rozwojem firmy i wzrostem sprzedaży.

Marszałkowie podkreślali jednocześnie, że nadal nie udało się wyeliminować następujących nieprawidłowości w działalności przedsiębiorców, które mogą ograniczać skuteczność systemu zabezpieczeń finansowych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych:

- przedsiębiorcy nie prowadzą ewidencji przychodów, stąd występuje trudność w ustaleniu podstawy do wyliczenia 12-miesięcznej prognozy przychodów,
- nie wszystkie przychody związane z prowadzoną działalnością są wliczane do przychodów z tytułu organizacji imprez turystycznych (np. nieuwzględniane są przychody ze sprzedaży tzw. pakietów dynamicznych lub z organizacji wyjazdów szkoleniowych, które noszą znamiona imprez turystycznych),
- przedsiębiorcy deklarują niższe przedpłaty i krótsze terminy ich pobierania, niż pobierają je w rzeczywistości, co powoduje, że suma gwarancji jest zaniżana,
- przedsiębiorcy naruszają warunek wykonywania działalności, jakim jest składanie kolejnego dokumentu potwierdzającego posiadanie zabezpieczenia finansowego na 14 dni przed upływem poprzedniej umowy, motywując to trudnościami z uzyskaniem gwarancji od ubezpieczyciela,
- zdarzają się przypadki przekraczania zakresu terytorialnego,

- przedsiębiorcy nie monitorują osiągniętych przychodów w celu sprawdzenia, czy nie przekroczyli przychodu deklarowanego do wyliczenia sumy gwarancji,
- przedsiębiorcy nie uwzględniają sezonowości ruchu turystycznego i nie dostosowują wysokości posiadanych zabezpieczeń finansowych do najwyższej w ciągu roku wartości posiadanych zobowiązań wynikających z zawartych z klientami i niezrealizowanych jeszcze umów, co powoduje, że wartość zabezpieczenia jest niższa niż wartość kwot, które trzeba by było zwrócić klientom w przypadku ogłoszenia niewypłacalności w szczycie sezonu turystycznego,
- osoby zasiadające w zarządach firm, które ogłosiły niewypłacalność nadal mają możliwość uzyskania wpisu do rejestru.

Wśród czynników, które mogą ograniczyć skuteczność systemu zabezpieczeń finansowych wskazano także niedostosowanie terminu obowiązywania gwarancji i ubezpieczeń do sezonowego charakteru działalności organizatorów turystyki i pośredników turystycznych. Wynikający z terminu wejścia w życie nowelizacji ustawy o usługach turystycznych z 2010 r. wrześnieowy termin upływu ważności zabezpieczeń finansowych znaczącej części przedsiębiorców, wiąże się z koncentracją w ramach jednej gwarancji lub ubezpieczenia praktycznie wszystkich umów zawartych z klientami na wysoki sezon turystyczny. Ochroną są bowiem objęte umowy zawarte w okresie obowiązywania gwarancji lub ubezpieczenia niezależnie od terminu realizacji imprezy²².

Niektóre urzędy marszałkowskie wskazywały również, że problemem jest egzekwowanie od przedsiębiorców obowiązku podwyższenia wysokości posiadanej gwarancji lub ubezpieczenia. Wskazano, że należałoby jednoznacznie wskazać w przepisach prawa podmiot uprawniony do egzekwowania od przedsiębiorców nałożonego na nich powyższego obowiązku poprzez szczegółowe badanie dokumentów finansowo-księgowych przedsiębiorcy tj. rachunków zysków i strat, bilansów, faktur itp. Pojawiły się także opinie, że właściwym byłoby, aby podmiot wydający gwarancje ubezpieczeniowe, bankowe lub ubezpieczenie na rzecz klienta wymagał od przedsiębiorcy przedkładania okresowych sprawozdań (np. kwartalnych) z aktualnych przychodów.

Do problemów związanych z funkcjonowaniem systemu zabezpieczeń finansowych na wypadek niewypłacalności organizatorów turystyki i pośredników turystycznych zaliczono brak narzędzi umożliwiających weryfikację i kontrolę adekwatności wysokości zabezpieczeń finansowych posiadanych przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych do skali wykonywanej przez nich działalności, a także brak mechanizmów umożliwiających wyeliminowanie nieprawidłowości w działalności przedsiębiorców, w wyniku których klienci mogą być narażeni na straty związane z niewypłacalnością organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego. Konieczne jest wprowadzenie odpowiedniego monitoringu

²² Przykładowo, gwarancja obowiązująca od września 2014 r. do września 2015 r. obejmuje całą sprzedaż sezonu letniego 2015 r. – ponieważ imprezy na lato 2015 r. sprzedawane są już na jesieni 2014 r. W przypadku gwarancji obowiązującej od stycznia do grudnia (pełny rok kalendarzowy), część sprzedaży sezonu letniego 2015 r. jest uwzględniona w gwarancji na rok 2014, a część na rok 2015.

i systemu sankcji. Należy podkreślić, że zmiany przepisów w tym zakresie muszą być wprowadzone na poziomie ustawy o usługach turystycznych.

Podmioty branży turystycznej i bankowo-ubezpieczeniowej wskazały także na potrzebę wzmocnienia obecnie istniejącego systemu zabezpieczeń finansowych na wypadek niewypłacalności organizatorów turystyki i pośredników turystycznych np. poprzez stworzenie **funduszu gwarancyjnego** w formie instytucji, która miałaby także dodatkowe funkcje (np. sprowadzanie klientów, kontrola biur podróży itd.).

W ramach analizy obecnie istniejących instrumentów finansowych, w systemie zabezpieczeń finansowych, podmioty branży turystycznej i bankowo-ubezpieczeniowej sugerowały poddanie **rewizji** następujące instrumenty: gwarancję bankową i ubezpieczeniową. Zwrócono uwagę, że obowiązujące wzory formularzy umowy gwarancji ubezpieczeniowej oraz bankowej zawierają błędy terminologiczne (powinna być umowa o udzielenie gwarancji i gwarancja, a nie umowa gwarancji) i wymagają dostosowania do występujących w branży bankowo-ubezpieczeniowej regulacji i praktyki działania (np. banków).

Postulowano także skrócenie do 60 lub 180 dni okresu oczekiwania klientów na zwrot pełnych lub częściowych wpłat wniesionych tytułem zapłaty za imprezę turystyczną. Należy jednak podkreślić, że określony w rozporządzeniu w sprawie wzorów formularzy umów gwarancji i ubezpieczeń termin jednego roku po upływie okresu obowiązywania gwarancji lub ubezpieczenia na zgłaszanie roszczeń przez klientów niewypłacalnego biura podróży nie oznacza konieczności oczekiwania przez klientów na zwrot wpłat do końca tego okresu. Oczekiwanie przez marszałków województw i ubezpieczycieli do końca tego okresu nie wynika z obowiązujących przepisów tylko z praktyki ich stosowania. Praktyka taka ukształtowała się w poprzednim stanie prawnym, w którym ustawa o usługach turystycznych dopuszczała proporcjonalne obniżanie wypłat ze środków zabezpieczenia finansowego w przypadku, gdy były one niewystarczające. Praktyka ta jest nadal stosowana pomimo zmiany przepisów w tym zakresie.

Regulacja dotycząca rocznego terminu na zgłoszenie roszczeń jest jednak istotna z punktu widzenia ochrony klienta. Praktyka zawierania umów o świadczenie imprez turystycznych z kilkumiesięcznym wyprzedzeniem, przy zbyt krótkim terminie zgłaszania roszczeń może powodować, że termin realizacji imprezy będzie późniejszy niż termin zgłaszania roszczeń, a więc klient nie mógłby skorzystać z systemu zabezpieczeń finansowych, co byłoby niedopuszczalne z punktu widzenia celu art. 7 Dyrektywy Rady 90/314/EWG.

Zauważono ponadto, że wzory formularzy umowy gwarancji ubezpieczeniowej oraz bankowej nakładają na beneficjenta gwarancji – marszałka województwa – obowiązki, które powinny zostać określone na poziomie ustawy, np. wydawanie dyspozycji wypłaty środków, stwierdzanie niewypłacalności organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego.

Marszałkowie województw postulowali przywrócenie instrumentu zabezpieczenia w postaci **polis ubezpieczeniowych** na rzecz klienta, które zapewniały 100%-owe pokrycie roszczeń klientów w przypadku niewypłacalności biura podróży (suma gwarancyjna określona na każdego klienta odpowiadająca wysokości ceny imprezy turystycznej).

Postulowano także wprowadzenie regulacji umożliwiających marszałkom województw uruchamianie zabezpieczeń zawartych za granicą. Należy jednak zwrócić uwagę, że w związku z obowiązkiem uznawania zabezpieczenia finansowego przedsiębiorcy zagranicznego z krajów UE i EOG, dochodzenie roszczeń z zabezpieczeń finansowych przedsiębiorców zagranicznych, następuje na zasadach określonych w ich treści, zgodnie z przepisami obowiązującymi w kraju, w którym dany przedsiębiorca zagraniczny posiada siedzibę, o czym klient powinien być wyraźnie poinformowany przed zawarciem umowy.

Zwracano także uwagę na konieczność uściślenia zapisów dotyczących **rachunku powierniczego**. Przedsiębiorcy wskazywali także na ograniczoną dostępność oferty rachunku powierniczego, który odpowiadałby na potrzeby branży turystycznej.

Z korespondencji i pytań kierowanych telefonicznie do Ministerstwa Sportu i Turystyki przez podmioty zainteresowane prowadzeniem działalności organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego wynika także, że w aktualnym systemie prawnym brakuje rozwiązania dla podmiotów, które nie przyjmują przedpłat od klientów, tylko całą wpłatę pobierają po realizacji usługi. Przy takim modelu prowadzenia działalności nieuzasadnione jest wymaganie posiadania zabezpieczenia finansowego na wypadek niewypłacalności organizatora turystyki i pośrednika turystycznego. Takie podmioty planujące działalność zazwyczaj na niewielką skalę opartą na niszowych produktach, nie mają możliwości prowadzenia działalności bez uprzedniego uzyskania zabezpieczenia finansowego, które w związku ze zmianą rozporządzeń Ministra Finansów w 2013 r. stało się trudno dostępne dla podmiotów rozpoczynających działalność.

W dyskusji nad systemem zabezpieczeń pojawiały się także postulaty wprowadzenia opcjonalnego ubezpieczenia dla klienta od bankructwa/upadłości biura podróży. Należy jednak podkreślić, że w świetle przepisów Dyrektywy 90/314/EWG to na przedsiębiorcy ciąży obowiązek zapewnienia pełnego zabezpieczenia wpłat klientów i pokrycia kosztów ich powrotu z imprezy turystycznej w przypadku niewypłacalności tego przedsiębiorcy. Za sprzeczne z prawem unijnym należy więc uznać wszelkie rozwiązania, które ciężar tego obowiązku przerzucają na klientów.

Zwracano także uwagę, że w nadzwyczajnych okolicznościach (np. paraliż ruchu lotniczego wywołany wybuchem wulkanu, konieczność wyłączenia z oferty kilku głównych kierunków wyjazdów turystycznych z powodu zagrożenia bezpieczeństwa turystów), w wyniku których mogłoby dojść do niewypłacalności wielu podmiotów, może nie wystarczyć środków finansowych i zasobów na sprawne sprowadzenie klientów ze wszystkich biur podróży (ograniczona zdolność systemu zabezpieczeń jako całości).

Analiza systemu zabezpieczeń finansowych na wypadek niewypłacalności biur podróży pokazuje, że najważniejszym problemem nękającym polską branżę turystyczną oraz jej klientów jest brak w obecnym systemie procedur kryzysowych dla likwidacji szkód po ogłoszeniu niewypłacalności organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego. Jako składowe tego problemu wymieniano przede wszystkim:

- brak określenia podmiotu, który organizowałby powrót klientów do miejsca rozpoczęcia imprezy turystycznej,

- brak procedur w wypadku niewystarczających środków z zabezpieczenia finansowego na pokrycie roszczeń klientów,
- problem ze zlokalizowaniem klientów, którzy zostali pozostawieni przez biuro podróży na imprezach turystycznych, itp.

Podsumowując, wszystkie podmioty postulują wprowadzenie w ustawie przepisów dotyczących procedur kryzysowych, w tym określenia podmiotu odpowiedzialnego za sprowadzenie klientów do kraju oraz procedury zwrotu wpłat klientom. Wskazywano również, że konieczne jest nałożenie na organizatorów turystyki i pośredników turystycznych obowiązku współpracy z urzędem marszałkowskim po ogłoszeniu niewypłacalności (np. przekazanie danych klientów, rozmowy z kontrahentami zagranicznymi). Podkreślano przy tym, że tak ważne regulacje powinny znaleźć się w ustawie.

Obowiązki informacyjne oraz umowa o imprezę turystyczną

Obowiązki informacyjne tzw. przedumowne oraz treść i forma umowy o imprezę turystyczną zostały określone w treści dyrektywy 90/314/EWG, a następnie w przepisach ustawy o usługach turystycznych. Niektóre z tych przepisów stały się **nieaktualne lub z innych przyczyn powodują zbędne obciążenia przedsiębiorstw**.

Należy wskazać na przestarzałe wymogi dotyczące **katalogów i broszur**, które zobowiązują przedsiębiorców do zmian w katalogach w przypadku każdej zmiany w programie imprezy turystycznej (co powoduje dodatkowe koszty związane z dodrukiem katalogów). Przedsiębiorcy wskazują na konieczność dostosowania obowiązków informacyjnych do nowych form sprzedaży np. online.

Podmioty branży turystycznej i bankowo-ubezpieczeniowej proponują odejście od **wymogu podawania dokładnej godziny wyjazdu i powrotu** w umowie o świadczenie usług turystycznych (art. 14 ustawy o usługach turystycznych), stwierdzając, że specyfika rynku turystycznego oraz lotniczego utrudnia prawidłowe określenie tej godziny np. z półrocznym wyprzedzeniem, co wprowadza klientów w błąd.

Ponadto, ze względu na fakt, że Dyrektywa 90/314/EWG ma **charakter minimalnej harmonizacji**, niektóre państwa członkowskie wprowadziły surowsze przepisy dotyczące wymogów informacyjnych i umowy o imprezę turystyczną. Te rozbieżności w prawie krajowym państw członkowskich obciążają dodatkowymi kosztami te przedsiębiorstwa, które chcą prowadzić działalność w wymiarze transgranicznym.

Klienci zwracają także uwagę na **nieprzekazywanie im informacji dotyczących zagrożeń zdrowia i życia** występujących w miejscu realizacji imprezy turystycznej (informacje wpływające do MSiT drogą e-mailową lub zgłaszane telefonicznie). Zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy o usługach turystycznych organizator turystyki jest obowiązany poinformować klienta o szczególnych zagrożeniach życia i zdrowia na odwiedzanych obszarach oraz o możliwości ubezpieczenia z tym związanego. Dotyczy to także zagrożeń powstałych po zawarciu umowy. Analiza stron internetowych wybranych organizatorów turystyki pokazuje, że w zakładkach informacyjnych dotyczących danego kraju często nie ma takich informacji (np. nie ma linków do strony Ministerstwa Spraw Zagranicznych, gdzie publikowane są opisy wszystkich państw świata i ostrzeżenia dla podróżnych).

Zmiany w umowie przed rozpoczęciem imprezy turystycznej oraz realizacja imprezy turystycznej

Kwestie zmian w umowie przed rozpoczęciem imprezy turystycznej oraz zmian pojawiających się w trakcie realizacji imprezy uregulowano w dyrektywie 90/314/EWG, a następnie w przepisach ustawy o usługach turystycznych. Jednocześnie, **obecne regulacje nie są dostatecznie precyzyjne w tym zakresie** i istnieje konieczność uregulowania np. możliwości przeniesienia umowy na inną osobę, obowiązków organizatora turystyki przed wyjazdem (możliwości odwołania imprezy, dokonywanie zmian w umowie) oraz procedury zgłaszania nieprawidłowości podczas realizacji imprezy turystycznej.

Wielokrotnie była także podnoszona kwestia, aby uregulować prawnie możliwość wprowadzenia przez organizatora i określenia w umowie **opłat dla klienta za odstąpienie od umowy (tzw. potrącenia ryczałtowe)**. Możliwość zapisania takich opłat ryczałtowych w umowie pozwoliłaby konsumentom znać wcześniej koszty odstąpienia od umowy. Aktualnie organizatorzy nie mogą umieszczać informacji o wysokości tych opłat w umowach ze względu na stanowisko Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który wskazuje, że wysokość takich opłat musi być obliczona indywidualnie w każdym przypadku. Szczegółowo, zgodnie z orzecznictwem Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, organizator turystyki ma prawo zatrzymać tylko rzeczywiste koszty, które poniósł w związku z realizacją umowy. Koszty te powinny być obliczone dla każdej umowy oddzielnie. W związku z tym, niezbędne jest wprowadzenie przepisów regulujących to zagadnienie.

Kolejnym zagadnieniem związanym z możliwością odstąpienia klientów od umowy jest **kwestia rezygnacji klientów z umowy w przypadku wystąpienia nadzwyczajnych zdarzeń w miejscu docelowym**. Obecnie to zagadnienie nie jest regulowane i klienci nie są dostatecznie chronieni. Z jednej strony, w sytuacji np. wystąpienia nadzwyczajnych wydarzeń w miejscu imprezy turystycznej klienci oczekują, że organizator turystyki odwoła imprezę turystyczną. Z drugiej strony, jeśli klienci sami chcą zrezygnować z wyjazdu – ze względu na nadzwyczajną sytuację, a nie z powodów osobistych, organizator turystyki nie ma obowiązku zwrotu pełnych wpłaconych kwot. Doświadczenia z lat ubiegłych wskazują także, że w sytuacjach nadzwyczajnych, organizatorzy turystyki prezentują zróżnicowane podejście – niektórzy odwołują wyjazdy, a inni nadal je organizują. Podsumowując, brak przepisów dotyczących tej kwestii nie jest korzystny dla klientów i należy jasno sprecyzować, jakie uprawnienia mają klienci oraz organizatorzy w sytuacjach nadzwyczajnych i nieuniknionych.

Pojawiały się również postulaty zwiększenia ochrony konsumenta poprzez m.in. wprowadzenie obowiązku zakupu polisy OC przez organizatorów turystyki, pośredników turystycznych i agentów turystycznych oraz wprowadzenie ustawowej odpowiedzialności biura podróży za szkodę niemajątkową (tzw. zmarnowany urlop).

Obowiązek udzielenia pomocy konsumentowi i jej zakres

Obecne regulacje, choć nakładają na organizatorów turystyki obowiązek pomocy konsumentowi w trudnych sytuacjach, **nie określają szczegółowo, jaki ma być zakres takiej pomocy**. Nie jest także wskazane, czy organizator może pobrać od konsumenta uzasadnioną

opłatę za udzielenie pomocy, gdy takie nadzwyczajne okoliczności pojawiły się z winy konsumenta, bądź też konsument oczekuje szerszego zakresu pomocy.

Nie jest precyzyjnie uregulowane, **kto pokrywa koszty dodatkowych noclegów konsumentów** w przypadku, gdy nie jest możliwy powrót z imprezy turystycznej w terminie.

Sytuacja taka miała miejsce w roku 2010, gdy nastąpił paraliż ruchu lotniczego wywołanego pyłem wulkanicznym po wybuchu wulkanu na Islandii. W tej sytuacji organizatorzy turystyki byli zmuszeni przedłużać konsumentom imprezy turystyczne nawet o tydzień, co w dużej skali wiązało się ze znacznymi kosztami. Konieczność pokrycia kosztów dodatkowego pobytu jest szczególnie groźna dla małych i średnich przedsiębiorstw, które mogą nie mieć dodatkowych środków finansowych i w rezultacie mogą zbankrutować.

Podsumowując, doświadczenie pokazuje, że niezbędne jest uregulowanie, kto pokrywa koszty dodatkowych noclegów konsumentów np. poprzez określenie liczby noclegów, które opłaci organizator (w sytuacji przedłużonego pobytu na wakacjach z powodu braku możliwości powrotu). Należy także określić, na czym ma polegać pomoc konsumentowi w trudnej sytuacji, także gdy powstała ona z winy lub niedbalstwa konsumenta.

Postępowanie reklamacyjne

Marszałkowie województw zwrócili uwagę na potrzebę uregulowania procedur reklamacyjnych. Proponują wprowadzenie sankcji za nieodpowiadanie na reklamacje, opracowanie polskiego odpowiednika Karty Frankfurckiej (ramowego dokumentu służącego do wyliczania wartości reklamowanych usług), a także wprowadzenie regulacji, iż brak podpisu lokalnego przedstawiciela organizatora turystyki pod reklamacją lub stwierdzeniem nieprawidłowości nie stanowi o jej wadliwości umożliwiającej organizatorowi wyjazdu jej odrzucenie.

Organy i zakres kontroli

Wszystkie podmioty zaangażowane w ocenę ustawy o usługach turystycznych zwracają uwagę, że brakuje rozwiązań zapewniających kontrolę i monitoring organizatorów turystyki/pośredników turystycznych. Zostało to dostrzeżone także przez Najwyższą Izbę Kontroli, która w informacji o wynikach kontroli pn. „Przestrzeganie warunków świadczenia usług turystycznych” (P/12/192) wskazała, że istotną wadą istniejącego systemu jest również brak wystarczających instrumentów nadzoru organów państwowych i samorządowych nad działalnością organizatorów turystyki i pośredników turystycznych świadczących usługi turystyczne. W opinii NIK obowiązujące przepisy prawne nie uprawniają ani Ministra Sportu i Turystyki ani marszałków województw do kontroli wysokości przychodów osiągniętych przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, co w konsekwencji uniemożliwia sprawdzenie adekwatności posiadanych przez nich zabezpieczeń finansowych na rzecz klientów do zakresu i skali świadczonych usług turystycznych.

W związku z powyższym postulowano zwiększenie uprawnień kontrolnych urzędów marszałkowskich oraz wzbogacenie obowiązujących przepisów o narzędzia dla urzędów marszałkowskich, banków i ubezpieczycieli, umożliwiające analizę kondycji finansowej

organizatorów turystyki i pośredników turystycznych. Pośród proponowanych narzędzi i dokumentów wymieniano:

- konieczność dostarczania odpowiednich dokumentów z Urzędu Skarbowego informującego o wysokości przychodów z tytułu podatku VAT marża (należnego za świadczone usługi turystyczne),
- wprowadzenie obowiązku składania przez organizatorów turystyki/ pośredników turystycznych m.in. następujących załączników do umowy gwarancji finansowej: rocznych sprawozdań finansowych do KRS lub rocznego rozliczenia podatku dochodowego (np. z ostatnich dwóch lat); dokumentu potwierdzającego przychody przedsiębiorcy, stanowiące podstawę do wyliczenia sum gwarancyjnych; rozliczenia PIT; oświadczenia, że przedsiębiorca nie zalega z opłacaniem należności z tytułu zobowiązań podatkowych oraz składek na ubezpieczenia społeczne;
- obowiązek składania także do marszałka województwa, informacji o przychodzie potwierdzonej przez uprawnionego księgowego lub biegłego rewidenta oraz informacji na temat prowadzenia wobec przedsiębiorcy ew. postępowania egzekucyjnego;
- prowadzenie analitycznego konta księgowego do określania wysokości uzyskiwanych przychodów,
- możliwość kontroli realizacji rozliczeń finansowych pomiędzy przedsiębiorcą a klientem.

Sugerowano także, aby uzupełnić przypadki wystąpienia rażącego naruszenia warunków wykonywania działalności organizatora turystyki i pośrednika turystycznego. Podmioty branży turystycznej i bankowo-ubezpieczeniowej postulowały o dodanie do listy rażących naruszeń:

- zaniżanie obrotów stanowiących podstawę do wyliczenia wysokości gwarancji;
- pobieranie wyższych zaliczek niż określone w umowach;
- wyrejestrowywanie i ponowne rejestrowanie nowego podmiotu w celu uniknięcia wyższej, należnej gwarancji;
- uchylanie się od obowiązku składania sprawozdań finansowych.

Marszałkowie województw wnioskowali o jeszcze większe rozbudowanie ww. listy o:

- niedopełnienie obowiązków przedsiębiorcy określonych w rozdziale 3 ustawy,
- niezapewnienie powrotu klientów do miejsca wyjazdu lub planowanego powrotu,
- niezrealizowanie imprezy turystycznej lub części imprezy turystycznej z przyczyn dotyczących organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego oraz osób, które działają w ich imieniu na wypadek niewypłacalności organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego,
- niewykonanie zaleceń dot. wysokości i terminów pobieranych zaliczek,
- nieprzedłożenie mimo wezwania marszałkowi województwa oryginału lub potwierdzonego przez podmioty, które go podpisały, odpisu umowy gwarancji lub umowy ubezpieczenia zwiększającej sumę gwarancyjną w przypadku przyjmowania przedpłat niezgodnie z zawartą umową gwarancji lub umową ubezpieczenia,
- uchylanie się przedsiębiorcy od kontroli lub uniemożliwienie jej przeprowadzenia,

- przedłożenie marszałkowi zabezpieczenia finansowego z naruszeniem zapisów art. 5 ust. 2 ustawy i rozporządzeń wydanych zgodnie z delegacją art. 10 ust. 1 i 2,
- zawieranie umów z dłuższym terminem realizacji niż posiadane zabezpieczenie finansowe łącznie z okresem na dochodzenie roszczeń,
- nieprawidłowości w treści umów z klientami.

Marszałkowie województw postulowali również opracowanie przez ministra właściwego ds. turystyki regulaminu kontroli przedsiębiorcy turystycznego.

Wskazywano, że utrudniona weryfikacja i kontrola przedsiębiorców istnieje z uwagi na uproszczony proces rejestracji działalności gospodarczej. Należy jednak podkreślić, iż kwestie dotyczące przedsiębiorstw w zakresie prowadzenia przez nie działalności gospodarczej i sprawozdawczości finansowej, regulowane są na poziomie przepisów horyzontalnych, dotyczących wszystkich przedsiębiorców, niezależnie od sektora.

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

- 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 (ten sposób rejestracji dotyczy ponad 70% wszystkich organizatorów turystyki i pośredników turystycznych);
- 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.

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

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. Ponadto, 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.

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:

- spółek handlowych (osobowych i kapitałowych),
- 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, 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. W tych przypadkach organizatorzy turystyki i pośrednicy turystyczni składają we właściwym rejestrze sądowym odpowiednie dokumenty finansowe.

Sankcje za naruszenia obowiązków ustawowych

Ustawa o usługach turystycznych przewiduje katalog uchybień w sposobie wykonywania działalności gospodarczej, które mogą skutkować wykreśleniem z rejestru przedsiębiorcy z rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych przez marszałka województwa. Zgodnie z art. 9 ust. 3 pkt 1 ustawy, marszałek województwa wydaje z urzędu decyzje o wykreśleniu przedsiębiorcy z rejestru oraz o zakazie wykonywania działalności objętej wpisem do rejestru przez okres 3 lat w następujących wypadkach, określonych art. 71 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej:

- złożenia przez przedsiębiorcę oświadczenia o spełnieniu warunków wymaganych do wykonywania działalności regulowanej, niezgodnego ze stanem faktycznym;
- nieusunięcia przez przedsiębiorcę naruszeń warunków wymaganych do wykonywania działalności regulowanej w wyznaczonym przez organ terminie;
- stwierdzenia rażącego naruszenia warunków wymaganych do wykonywania działalności regulowanej przez przedsiębiorcę.

Marszałek województwa wydaje także na podstawie art. 9 ust. 3 pkt 3 ustawy z urzędu decyzje o stwierdzeniu wykonywania działalności organizatora turystyki lub pośrednika

turystycznego bez wymaganego wpisu do rejestru i o zakazie wykonywania działalności organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego przez okres 3 lat.

Zgodnie z art. 10a ustawy o usługach turystycznych, rażącym naruszeniem warunków wykonywania działalności jest:

- proponowanie klientowi zawarcia lub zawarcie z klientem umowy o imprezę turystyczną bez posiadania zabezpieczenia finansowego, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2;
- nieprzedłożenie mimo wezwania marszałkowi województwa oryginału lub potwierdzonego przez podmioty, które go podpisały, odpisu aktualnego dokumentu, potwierdzającego posiadanie zabezpieczenia finansowego;
- wykonywanie działalności poza zakresem terytorialnym określonym we wniosku;
- przyjmowanie od klientów wpłat z pominięciem rachunku powierniczego, mimo złożenia oświadczenia o przyjmowaniu wpłat na rachunek powierniczy.

Ponadto, na podstawie art. 10b ustawy, przedsiębiorcę wpisanego do rejestru występującego wobec klientów jako agent turystyczny, który dopuszcza się następujących uchybień:

- w umowach zawieranych z klientami nie wskazuje jednoznacznie właściwego organizatora turystyki, którego reprezentuje, lub
- zawiera umowy o organizowanie imprez turystycznych na rzecz przedsiębiorcy, który nie uzyskał wpisu do rejestru, lub
- działa bez ważnej umowy agencyjnej lub przekracza jej zakres

– marszałek województwa wykreśla w drodze decyzji z rejestru. Przedsiębiorca ten nie może uzyskać ponownego wpisu do rejestru przed upływem 3 lat od dnia, w którym decyzja o wykreśleniu z rejestru i o zakazie wykonywania działalności objętej wpisem do rejestru stała się ostateczna.

Podobnie przedsiębiorcę, który nie jest wpisany do rejestru, a występując wobec klientów jako agent turystyczny dopuszcza się powyższych uchybień, uznaje się za organizatora turystyki wykonującego działalność bez wymaganego wpisu do rejestru, a co za tym idzie, stosuje się wobec niego sankcję zakazu wykonywania działalności organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego przez okres 3 lat.

Poza sankcjami wynikającymi z ustawy o usługach turystycznych, przedsiębiorcom działającym z naruszeniem obowiązujących przepisów grożą sankcje wynikające z ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2013 r. poz. 482, z późn. zm.). Zgodnie z art. 60¹ ww. ustawy, karze ograniczenia wolności albo grzywny podlega ten, kto: wykonuje działalność gospodarczą bez wymaganego wpisu do rejestru działalności regulowanej, nie dopełnia obowiązku zgłaszania do ewidencji działalności gospodarczej zmian danych objętych wpisem lub nie zawiadamia organu prowadzącego rejestr działalności regulowanej organizatorów turystyki i pośredników turystycznych o zawieszeniu wykonywania działalności organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego w terminie 7 dni od dnia tego zawieszenia.

Dotychczasowa praktyka stosowania przepisów ujawniła jednak, że brak regulacji ograniczającej dostęp do wykonywania działalności organizatora turystyki lub pośrednika

turystycznego przez osoby fizyczne i osoby uprawnione do reprezentacji osób prawnych, które ogłosiły niewypłacalność lub zostały objęte zakazem wykonywania działalności organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego, może narażać konsumentów na szkody. Brak takiej regulacji uniemożliwia odpowiednio wczesne wyeliminowanie z rynku osób, które w wyniku umyślnego działania, rażącego niedbalstwa lub nawet nieudolności dopuściły się rażącego naruszenia warunków wykonywania działalności lub doprowadziły do niewypłacalności firmy i w związku z tym narażyły konsumentów na szkody. Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że te same osoby, które dopuściły się ww. naruszeń w prowadzeniu działalności jako osoba fizyczna lub jako osoba uprawniona do reprezentacji osoby prawnej, zakładają działalność jako nowy przedsiębiorca (nowa osoba prawna) i ponownie mogą działać na szkodę konsumentów.

Do problemów związanych z funkcjonowaniem ustawy o usługach turystycznych zaliczono brak mechanizmów umożliwiających wyeliminowanie nieprawidłowości w działalności przedsiębiorców, w wyniku których klienci mogą być narażeni na straty związane z niewypłacalnością organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego.

Aktualność i zakres danych dotyczących organizatorów turystyki i pośredników turystycznych zawartych w Centralnej Ewidencji Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych

W aktualnym stanie prawnym opublikowanie wpisu w Centralnej Ewidencji Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych, która jest dostępna online, następuje dopiero po dokonaniu przez ministra właściwego do spraw turystyki weryfikacji danych wprowadzonych przez marszałków województw z otrzymanymi dokumentami, pomimo, że to marszałek województwa jako organ rejestrowy dokonuje wpisu do Rejestru Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych, który to stanowi podstawę dla przedsiębiorcy do prowadzenia działalności regulowanej. Ewidencja ma jedynie charakter informacyjny i nie wpływa na kształtowanie sytuacji prawnej przedsiębiorcy.

Aktualna procedura zakłada konieczność uzyskania wpisu do rejestru prowadzonego przez marszałka województwa, a następnie potwierdzenie tego wpisu przez ministra właściwego do spraw turystyki po jego pozytywnej weryfikacji na podstawie kopii dokumentów stanowiących podstawę wpisu do rejestru. Dotyczy to także każdorazowej zmiany danych dotyczących przedsiębiorcy (w tym w zakresie posiadanego zabezpieczenia finansowego na wypadek niewypłacalności przedsiębiorcy czy jego sytuacji prawnej). Dopiero po akceptacji wpisu przez ministra właściwego do spraw turystyki przedsiębiorca widoczny jest w CEOTiPT. Ewidencja służy przede wszystkim powszechnemu udzielaniu informacji konsumentom na temat podmiotów, z którymi chcą zawrzeć umowę o imprezę turystyczną. W związku z powyższym Ewidencja ze względu na swój walor informacyjny (szczególnie w zakresie dotyczącym zabezpieczeń finansowych na wypadek niewypłacalności przedsiębiorcy, toczącego się z urzędu postępowania administracyjnego czy ewentualnych sankcji zakazu wykonywania działalności regulowanej) powinna zawierać najbardziej aktualne informacje o przedsiębiorcach wpisanych do rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych lub naruszających obowiązek posiadania takiego wpisu. Procedura wpisu do Ewidencji jest jednak wydłużona o czas oczekiwania przez ministra na

dokumenty, które marszałek najczęściej przesyła pocztą, w celu weryfikacji i akceptacji wpisu dokonanego przez marszałka, a w okresach zwiększonej liczby dokumentów (np. związanych z upływem ważności zabezpieczeń finansowych posiadanych przez przedsiębiorców) także o czas niezbędny na ich weryfikację przez ministra właściwego do spraw turystyki.

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.

Ponadto praktyka funkcjonowania Ewidencji ujawniła problemy z interpretacją zawartych w niej treści (z uwagi na stosowane symbole zamiast opisów na oznaczenie zakresów i rodzajów prowadzonej działalności). Rosnące wymagania w obszarze monitorowania rynku organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, zwłaszcza w zakresie dotyczącym zabezpieczeń finansowych ujawniły niedostosowanie Ewidencji, w tym raportów i statystyk do aktualnych potrzeb.

W związku z powyższym, Ewidencja ze względu na swoje funkcje informacyjne i związane z tym znaczenie dla ochrony konsumentów jest co do zasady potrzebna, wymaga jednak modyfikacji i poprawy jej funkcjonalności.

Kwestia realizacji umów zawartych przez przedsiębiorcę przed wykreśleniem na jego wniosek z rejestru działalności regulowanej lub objęciem go zakazem wykonywania działalności

Marszałkowie województw zwracali również uwagę na konieczność wprowadzenia obowiązku wykonania zobowiązań umownych lub przekazania ich innym podmiotom przed wykreśleniem z rejestru na wniosek przedsiębiorcy. Problem dotyczy także umów zawartych przed wydaniem przez marszałka województwa ostatecznej decyzji o zakazie wykonywania działalności.

Kwestia pełnienia roli organu odwoławczego przez ministra właściwego do spraw turystyki

Zmiana ustawy o usługach turystycznych wprowadzona ustawą z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej (Dz. U. z 2005, Nr 175, poz. 1462), z dniem 1 stycznia 2006 r. przeniosła wszystkie zadania wynikające z tej ustawy będące dotąd w gestii wojewodów w gestię marszałków województw, jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Ustawa ta wprowadziła m.in. jako *lex specialis* od przepisów ogólnych, przepis kompetencyjny, w którym wskazano jako organ wyższego stopnia od decyzji wydawanych na podstawie ustawy o usługach turystycznych przez marszałków województw – ministra właściwego ds. turystyki. Odstępstwo to, w obowiązujących wówczas realiach, miało służyć ujednoczeniu interpretacji przez jeden organ odwoławczy przepisów stosunkowo jeszcze wtedy krótko funkcjonującej ustawy, dotyczących zasad świadczenia usług turystycznych w skali całego kraju oraz budowaniu jednolitych w całej Polsce standardów świadczenia usług przez biura podróży, obiekty hotelarskie, pilotów wycieczek, przewodników

turystycznych. Rozwiązanie to miało także na celu ukształtowanie i rozwój orzecznictwa dotyczącego przedmiotowych przepisów, który to dorobek prawny, włącznie z pojawiającymi się komentarzami i opracowaniami naukowymi, miał m.in. stanowić bazę wiedzy dla organów i podmiotów, które w przyszłości miały zajmować się stosowaniem w praktyce przepisów regulujących zasady świadczenia usług turystycznych. Na obecnym etapie funkcjonowania ustawy oraz po blisko 10 latach funkcjonowania tego odstępstwa od przepisów ogólnych, można uznać, iż cel tej regulacji szczególnej został osiągnięty i nie znajduje uzasadnienia dalsze utrzymywanie tego odstępstwa od przepisów ogólnych. Pełnienie przez ministra właściwego do spraw turystyki roli organu odwoławczego od decyzji wydanych na podstawie ustawy o usługach turystycznych w pierwszej instancji przez marszałka województwa, może oznaczać dla strony postępowania utrudnienia związane z koniecznością przekazania sprawy na poziom centralny zarówno na etapie postępowania odwoławczego, jak i skargowego i brakiem możliwości przeprowadzenia tego postępowania na szczeblu samorządowym – wojewódzkim.

2. Problemy zidentyfikowane w obszarze pilotów wycieczek i przewodników turystycznych

Dostęp do polskiego rynku usług przewodnickich i pilockich dla usługodawców zagranicznych

Ograniczenia wykonywania zawodu przewodnika turystycznego wprowadzone ustawą miały wpływ na szereg uwarunkowań związanych z rynkiem tych usług. W pierwszej kolejności celem wprowadzenia regulacji było zapewnienie bezpieczeństwa klientów oraz jakości usług świadczonych turystom. Ograniczanie prawa wykonywania zawodu do osób posiadających uprawnienia miało także wpływ na ochronę polskiego rynku usług przewodnickich. Usługi te mogli wykonywać albo przewodnicy turystyczni posiadający polskie uprawnienia nadane przez marszałka województwa, albo też usługodawcy zagraniczni wykonujący ten zawód zgodnie z prawem w innym państwie członkowskim, po dopełnieniu procedur przewidzianych w dyrektywie 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych: zgłoszenia świadczenia usług transgranicznych bądź procedury uznawania kwalifikacji zawodowych. Z uwagi na niewysokie ceny usług oraz ich dużą dostępność, zagraniczni organizatorzy turystyki chętnie korzystali z usług polskich przewodników turystycznych, zaś niewielu usługodawców z państw członkowskich UE korzystało z dostępnych ww. procedur uznawania kwalifikacji. Wpływy z obsługi zagranicznych grup turystów stanowiły istotną część przychodów polskich przewodników turystycznych, szczególnie w dużych miastach stanowiących cel przyjazdów turystycznych (Kraków, Warszawa, Wrocław, Poznań, Gdańsk).

Po wejściu w życie zmian wprowadzonych ustawą deregulacyjną, rynek usług przewodnickich został otwarty na usługodawców zagranicznych. Brak obowiązku posiadania uprawnień do wykonywania zawodu przewodnika turystycznego powoduje, że każda osoba towarzysząca grupie zagranicznych turystów może pełnić funkcję przewodnika (o ile spełnia podstawowe wymogi określone w ustawie). Efektem jest brak zainteresowania usługami polskich przewodników, których zadania przejęli piloci wycieczek, przewodnicy turystyczni, a nawet kierowcy autokarów – którzy przyjechali z zagraniczną grupą. Środowisko zawodowe przewodników turystycznych zgłasza problem polegający na dużym spadku liczby zleceń, który niejednokrotnie utrudnia lub uniemożliwia dalsze prowadzenie działalności gospodarczej w tym zakresie. Spadek zainteresowania usługami polskich przewodników nie tylko wpływa negatywnie na budżety tych mikroprzedsiębiorców, ale także powoduje, że od wynagrodzenia za pracę wykonaną na terenie RP zagraniczni usługodawcy zapłacą podatki w swoich krajach rodzimych, nie zasilając budżetu RP.

Dostęp polskich usługodawców do rynku usług w innych krajach UE i świata

Usługi turystyczne charakteryzują się wysokim stopniem mobilności. Polscy usługodawcy, w szczególności przewodnicy turystyczni i piloci wycieczek towarzyszący grupom turystycznym, wykonują swoje usługi na rzecz grupy nie tylko w Polsce, ale także w innych państwach Europy i świata. Zawód przewodnika turystycznego jest zawodem regulowanym (o ograniczonym dostępie) w 14 następujących państwach UE: Austria, Bułgaria, Chorwacja,

Cypr, Francja, Grecja, Hiszpania, Łotwa, Malta, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Węgry, Włochy. Oznacza to, że polscy przewodnicy turystyczni mogą wykonywać swój zawód na terenie tych krajów, ale po dopełnieniu właściwych procedur przewidzianych w dyrektywie 2005/36/WE. Zarówno procedura uznawania kwalifikacji zawodowych, jak i zgłoszenia usług transgranicznych, wymaga przedstawienia jednego z dwóch dowodów zgodnego z prawem wykonywania zawodu w kraju rodzimym: kopii uprawnień/licencji państwowej (gdy zawód w państwie wysyłającym jest regulowany), lub dowodu rocznej praktyki w wykonywaniu zawodu (gdy zawód w państwie wysyłającym jest nieregulowany; część państw nie wdrożyło jeszcze nowych przepisów dyrektywy skracających czas praktyki z 2 lat do 1 roku, a więc wciąż wymaga 2 lat praktyki). Po zmianie wprowadzonej ustawą deregulacyjną, polscy przewodnicy zamiast kopii swojej legitymacji wydanej przez marszałka województwa muszą zatem przedstawić dowody praktyki zawodowej. Środowisko przewodników turystycznych ocenia tę zmianę jako zdecydowanie utrudniającą dopełnienie procedur z dyrektywy 2005/36/WE, ponieważ nie tylko nowi usługodawcy bez rocznej/dwuletniej praktyki nie mają dostępu do rynków zagranicznych, ale także zebranie dowodów okazuje się być trudne do wykonania (wiele krajów wymaga udokumentowania nie mniej niż 365 przepracowanych dni, przy czym nie jest nigdzie określona jednolita lista dokumentów, które mogą stanowić dowody tej praktyki, co pozostawia państwom członkowskim dużą uznaniowość i pole do nadmiernego blokowania dostępu do rynku usługodawcom z innych państw, w tym Polski). Środowisko przewodników zgłasza problem nierównowagi w traktowaniu usługodawców z Polski i z innych krajów UE, polegającą na tym, że usługodawcy z UE mogą swobodnie świadczyć usługę przewodnika i pilota na terenie RP bez konieczności dopełniania jakichkolwiek formalności, zaś polscy przewodnicy i piloci są zobowiązani (w krajach, które regulują te zawody) do przejścia odpowiednich procedur administracyjnych. Sytuacja ta w opinii branży w znacznej mierze skutkuje zwiększoną konkurencją na rodzimym rynku pracy generowaną przez zagranicznych usługodawców, którzy mają swobodny dostęp do rynku.

Należy także mieć na uwadze, iż niektóre państwa pozaeuropejskie (np. Turcja) wymagają do wydania wizy pracowniczej (np. na potrzeby wykonywania zawodu rezydenta biura podróży) uprawnień państwowych pilota wycieczek.

Zapewnienie jakości usług przewodników turystycznych i pilotów wycieczek

Do końca 2013 r. regulacje prawne wprowadzające obowiązek odbycia szkolenia, zdania egzaminu państwowego oraz posiadania uprawnień były jedynym mechanizmem mającym zapewniać jakość świadczonych usług przewodników turystycznych i pilotów wycieczek. Środowisko przewodnickie zgłasza wynikające z deregulacji dwa rodzaje problemów:

- a. obniżenie jakości usług świadczonych przez „nowych” przewodników, którzy rozpoczęli działalność bez żadnego przygotowania zawodowego;
- b. świadczenie usług niskiej jakości przez osoby wykonujące zadania przewodnika „przy okazji”, np. pilotów wycieczek wykonujących zarazem zadania przewodnika turystycznego;
- c. brak kontroli nad treściami merytorycznymi przekazywanymi przez usługodawców zagranicznych, szczególnie z zakresu wrażliwych tematów historycznych, takich jak

wydarzenia II wojny światowej, Holocaust, wydarzenia katyńskie, obozy koncentracyjne itd.; brak możliwości przekazywania wiedzy historycznej z polskiego punktu widzenia przez polskich przewodników stwarza ryzyko pogłębiania błędnego rozumienia aspektów historii Polski i utartych za granicą stereotypów o naszym państwie, jego historii, problemach narodowościowo-historycznych itd.

W odpowiedzi na zniesienie dotychczas funkcjonujących mechanizmów ochrony jakości usług, jakimi były regulacje krajowe, środowisko przewodników turystycznych oraz środowisko pilotów wycieczek podjęły działania samoregulacyjne na rzecz opracowania oddolnych systemów certyfikacji usługodawców. Należy jednak podkreślić, iż w polskiej branży turystycznej brak jest jednej silnej organizacji zrzeszającej przewodników turystycznych czy też pilotów wycieczek, natomiast funkcjonuje wiele mniejszych organizacji, z których wybrane zaczęły tworzyć własne systemy certyfikacyjne, które nie przystają do siebie wzajemnie. Brak jest zatem spójnego systemu czy mechanizmu, który miałby swoją rozpoznawalną markę zarówno wśród usługodawców, jak i usługobiorców, a tym samym mógł stanowić narzędzie rzeczywistego zarządzania jakością usług przewodnickich i pilockich.

Zapewnienie bezpieczeństwa turystów przebywających na obszarach górskich

Na podstawie art. 21 ust. 1a ustawy, wykonywanie zadań przewodnika górskiego wymaga posiadania uprawnień określonych ustawą. Obowiązujące prawo jednak nie nakłada obowiązku wynajęcia osoby wykonującej zadania przewodnika górskiego. Oznacza to, że każdy turysta i każda grupa turystów (nawet grupa dzieci i młodzieży) może wybrać się na wycieczkę górską bez opieki przewodnika górskiego, o ile nikt inny nie wykonuje jego zadań (tj. oprowadzanie turystów lub odwiedzających, udzielanie fachowej i aktualnej informacji o kraju, odwiedzanych obszarach i obiektach, sprawowanie opieki nad turystami lub odwiedzającymi w zakresie wynikającym z umowy, troska o bezpieczeństwo turystów w szczególności podczas wyjazdów wymagających odpowiednich technik i specjalistycznego sprzętu). Jediną możliwą formą wprowadzenia ograniczeń i obowiązków w tym zakresie są regulaminy wstępu do parków narodowych, ustanawiane przez dyrektorów tych parków, którzy na mocy art. 8e ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody²³ wydają zarządzenia dotyczące funkcjonowania parku narodowego, w tym określające sposoby udostępniania obszarów parku narodowego. W regulaminach tych dyrektorzy mogą wprowadzić np. obowiązek towarzyszenia grupie turystów przez przewodnika górskiego lub inną uprawnioną osobę (np. pracownika parku narodowego).

Część dyrektorów górskich parków narodowych stoi na stanowisku, iż obecne podstawy prawne są niewystarczające dla stabilnego zapewnienia bezpieczeństwa szczególnie młodym turystom w górach, jednocześnie zwracając uwagę na brak skutecznych narzędzi w rękach dyrektorów parków narodowych do egzekwowania wewnętrznych przepisów parku i brak odpowiednich sankcji. Wprawdzie art. 127 pkt. 1 ustawy o ochronie przyrody stanowi, iż kto umyślnie narusza zakazy obowiązujące w parkach narodowych, rezerwach przyrody,

²³ Dz. U. 2004 Nr 92, poz. 880

parkach krajobrazowych, obszarach chronionego krajobrazu, obszarach Natura 2000 – podlega karze aresztu albo grzywny, jednak w praktyce zapis ten jest trudny do zrealizowania.

Należy także zaznaczyć, że wszystkie powyższe przepisy dotyczą jedynie obszarów objętych prawną ochroną przyrody. Na obszarze Polski nie wszystkie tereny o rzeźbie górskiej mogącej stanowić zagrożenie zdrowia lub życia turystów są objęte taką ochroną, a co za tym idzie – nie podlegają powyższym obostrzeniom.

Zwiększone wymogi bezpieczeństwa w stosunku do wycieczek górskich dla grup dzieci i młodzieży mogą być także wprowadzane na gruncie przepisów w zakresie systemu oświaty. Akty wykonawcze do ustawy o systemie oświaty określające:

- warunki i sposób organizowania przez szkoły i placówki krajoznawstwa i turystyki oraz
- ogólne przepisy bezpieczeństwa i higieny obowiązujące szkołach i placówkach, z uwzględnieniem w szczególności warunków pracy i nauki w czasie m.in. wycieczek turystycznych

określają bardzo ogólnie wymagania dot. bezpieczeństwa podczas wycieczek turystycznych, w żaden sposób nie wspominając o zapewnieniu opieki przewodnika górskiego grupom dzieci i młodzieży przebywającym na obszarach górskich. W efekcie zdarza się, że grupa dzieci lub młodzieży wybiera się na wycieczkę górską pod opieką swojego nauczyciela lub trenera sportu, bez właściwie wykwalifikowanej opieki, co nierzadko kończyło się tragicznie lub wymagało interwencji służb ratowniczych.

Uznanie certyfikatów międzynarodowych organizacji przewodników wysokogórskich jako uprawniające do uzyskania uprawnień przewodników górskich

Na arenie międzynarodowej działa Międzynarodowa Federacja Stowarzyszeń Przewodników Górskich (Union Internationale des Associations de Guides de Montagnes, UIAGM), która szkoli i certyfikuje wysoko wykwalifikowanych przewodników wysokogórskich. Niemal wszystkie państwa świata, które regulują wykonywanie tego zawodu, uznały certyfikaty wydawane przez UIAGM jako uprawniające do świadczenia usług przewodnika górskiego na terenie tych państw. Na mocy nowelizacji ustawy o usługach turystycznych, Polska także wprowadziła możliwość uzyskania uprawnień międzynarodowego przewodnika wysokogórskiego na podstawie posiadanego certyfikatu UIAGM. Grupa osób w Polsce nabyła tego typu uprawnienia i rozpoczęła świadczenie usług. Na mocy ustawy deregulacyjnej, uprawnienia międzynarodowego przewodnika wysokogórskiego zostały zlikwidowane, co oznacza, iż aktualnie nie ma możliwości uznania certyfikatu UIAGM w Polsce, a osoby, które nabyły te uprawnienia, straciły prawo świadczenia usług przewodnika górskiego.

3. Problemy zidentyfikowane w obszarze usług hotelarskich

W odniesieniu do usług hotelarskich należy podkreślić, iż ustawa o usługach turystycznych, jest jedynie częścią systemu polskiego prawa. Do regulowanych przez ustawę o usługach turystycznych stosunków w części „hotelarskiej” znajduje zastosowanie szereg innych regulacji dotyczących m.in. przepisów budowlanych, przeciwpożarowych i sanitarnych.

Poniżej opisane zostały problemy pojawiające się na gruncie stosowania przepisów ustawy o usługach turystycznych, a więc pozostające we właściwości Ministra Sportu i Turystyki.

Niedostosowanie zakresu podmiotowego ustawy do realiów rynku usług hotelarskich – brak objęcia regulacjami ustawy pozostałych podmiotów niebędących przedsiębiorcami lub rolnikami

Intencją ustawodawcy było objęcie przepisami ustawy o usługach turystycznych wszystkich podmiotów, które są zainteresowane świadczeniem usług hotelarskich i chciałyby je świadczyć zgodnie z przepisami prawa. Dlatego też ustawa o usługach turystycznych w części hotelarskiej odnosi się, z chwilą jej wejścia w życie, nie tylko do przedsiębiorców, ale i rolników. Jednak i to ww. rozszerzenie zakresu podmiotowego o rolników okazało się niewystarczające. Dlatego też, aby objąć regulacjami ustawy o usługach turystycznych wszystkie obiekty istniejące na rynku usług turystycznych i świadczące usługi hotelarskie, istnieje potrzeba rozszerzenia zakresu podmiotowego ustawy w tym obszarze - uwzględnienia innych podmiotów, które są zainteresowane świadczeniem usług hotelarskich i chciałyby je świadczyć zgodnie z przepisami prawa.

Nieobjęcie zakresem przedmiotowym ustawy usług noclegowych oferowanych w prywatnych mieszkaniach i apartamentach

Branża hotelarska zwraca uwagę na coraz szersze zjawisko oferowania usług noclegowych w prywatnych mieszkaniach i apartamentach. Wobec konkurencji cenowej i faktu, że w ramach najmu prywatnego kwatery te nie podlegają pod reżim prawny ustawy o usługach turystycznych i jej aktów wykonawczych, prowadzi to do zaburzenia konkurencji. Powyższe wskazuje na rosnącą rywalizację ze strony osób wynajmujących prywatnie apartamenty i mieszkania, które dopuszczają się również łamania przepisów w zakresie korzystania z formy najmu prywatnego, gdy tak naprawdę prowadzą działalność gospodarczą. Każdy przypadek prowadzonej działalności jest indywidualny i konkretny, nie można traktować ich w jednakowy sposób. W razie wątpliwości czy dany podmiot prowadzi działalność gospodarczą polegającą na świadczeniu usług hotelarskich, czy tylko najem prywatny, odpowiednie służby (Inspekcja Handlowa, Inspekcja Skarbowa) mogą przeprowadzić kontrolę. Na podstawie wyników kontroli można podjąć konkretne działania władcze zmierzające do wyegzekwowania zaprzestania łamania prawa przez podmiot prowadzący określoną działalność. Podstawy kontroli rzetelności deklarowanych podstaw opodatkowania oraz prawidłowości obliczania i wpłacania podatków stanowiących dochód budżetu państwa daje ustawa z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej. Natomiast podstawy kontroli w zakresie ochrony interesów i praw konsumentów oraz interesów gospodarczych państwa

określa ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej. Wydaje się, iż są to wystarczające instrumenty w zwalczaniu wskazanych nieprawidłowości. Należy jednak mieć świadomość, iż źródło, do jakiego zaliczać się będą przychody, zależy w zasadzie od woli podatnika, który decyduje, czy prowadzi najem prywatny, czy też najem w formie działalności gospodarczej. Stawki te są natomiast niższe dla najmu prywatnego, który staje się coraz powszechniejszą formą korzystania z wypoczynku.

Rozbieżności w obszarze usług hotelarskich pomiędzy ustawą o usługach turystycznych a rozporządzeniem unijnym w sprawie europejskiej statystyki turystyki

Główny Urząd Statystyczny zwrócił uwagę na rozbieżności w podziale obiektów noclegowych zastosowanym w ustawie o usługach turystycznych a w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 692/2011 z dnia 6 lipca 2011 r. w sprawie europejskiej statystyki w dziedzinie turystyki. Dokonano analizy przepisów w tym zakresie w obszarze usług hotelarskich i poddano jej wyniki pod dyskusję z Głównym Urzędem Statystycznym.

W przepisach ustawy o usługach turystycznych wyróżniono dwie grupy obiektów: „**obiekty hotelarskie**” – jako grupę szczególnie chronioną poprzez regulacje prawne (nałożenie na przedsiębiorców określonych obowiązków administracyjnych - ochrona prawna nazwy rodzajowej, decyzja administracyjna marszałka województwa o zaszeregowaniu do określonego rodzaju i kategorii, dosyć szeroki zakres minimalnych wymogów kategoryzacyjnych, sankcje za używanie nazwy chronionej bez decyzji administracyjnej). Wyboru obiektów, które weszły do grupy obiektów hotelarskich dokonano m.in. w oparciu o sugestie ekspertów zagranicznych co do porównywalności rodzajów obiektów z podobnymi występującymi w innych europejskich krajach. Celem takiego postępowania było zadbanie o wysoką jakość usług, jako działania na rzecz poprawy wizerunku kraju i jego konkurencyjności.

Jednocześnie, z uwagi na elastyczne podejście do rozwoju rynku usług hotelarskich, dążenie do ograniczania obowiązków administracyjnych dla części przedsiębiorców i do ograniczenia obowiązków nakładanych na samorząd terytorialny pozostałe rodzaje obiektów noclegowych zaklasyfikowano do grupy „**inne obiekty, w których są świadczone usługi hotelarskie**”, które objęła uproszczona procedura, tzn. obowiązek zarejestrowania obiektu w ewidencji obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie w urzędzie gminy, ewentualna kontrola ex post, ograniczony zakres minimalnych wymogów kategoryzacyjnych.

Podział ten w ciągu 17 lat funkcjonowania ustawy utrwalił się w środowisku zarówno gestorów bazy noclegowej, jak i konsumentów. Gestorzy podjęli szereg inwestycji budowlanych i modernizacyjnych, aby dostosować obiekty do wymagań dla określonego rodzaju i kategorii. Gestorzy bazy noclegowej podczas dwóch organizowanych przez Departament Turystyki spotkań (14 października 2013 r. i 4 marca 2014 r.) przedstawili następujące stanowisko: regulacje prawne dotyczące usług hotelarskich zawarte w ustawie o usługach turystycznych są generalnie dobre i przyczyniły się do uporządkowania tego rynku

oraz do znaczącego podniesienia standardu obiektów i poziomu świadczonych w nich usług. Polskie hotelarstwo oferuje usługi konkurencyjne w stosunku do oferty w innych krajach.

W tabeli poniżej porównano podział obiektów zastosowany w ustawie o usługach turystycznych z podziałem obiektów stosowanym przez GUS.

Ustawa o usługach turystycznych	Podział obiektów noclegowych według GUS, zgodnie z Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 692/2011 z dnia 6 lipca 2011 r. w sprawie europejskiej statystyki w dziedzinie turystyki	
Obiekty hotelarskie	Poz.	Turystyczne obiekty noclegowe
hotel	1.	hotel
motel	2.	motel
pensjonat	3.	pensjonat
kemping	4.	kemping
dom wycieczkowy	5.	dom wycieczkowy
schronisko młodzieżowe	6.	schronisko młodzieżowe
schronisko	7.	schronisko
pole biwakowe	8.	pole biwakowe
Inne obiekty, w których są świadczone usługi hotelarskie		
Jest to katalog otwarty – obejmuje wszystkie rodzaje obiektów, które nie posiadają decyzji administracyjnej o zaszeregowaniu do rodzaju i kategorii, a więc także wszystkie wymienione w klasyfikacji GUS od pozycji 9 do 20.	9.	inne obiekty hotelowe
	10.	ośrodki wczasowe
	11.	ośrodki kolonijne
	12.	ośrodki szkoleniowo-wypoczynkowe
	13.	domy pracy twórczej
	14.	zespoły domków turystycznych
	15.	ośrodki wyłącznie do wypoczynku sobotnio-niedzielnego i świątecznego
	16.	hostele
	17.	zakłady uzdrowiskowe
	18.	pokoje gościnne
	19.	kwatery agroturystyczne
	20.	pozostałe niesklasyfikowane

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy o usługach turystycznych oraz „Turystyka w 2013 r.”, Wyd. GUS, Warszawa 2014 r.

Z powyższego porównania wynika, iż nie ma w zasadzie żadnych różnic – pierwsze 8 rodzajów obiektów, to takie same rodzaje zarówno w przepisach ustawy, jak i rozporządzenia statystycznego, natomiast wszystkie pozostałe rodzaje wymieniane przez GUS – to łącznie „inne obiekty, w których są świadczone usługi hotelarskie” w rozumieniu ustawy o usługach turystycznych. Osiem rodzajów obiektów hotelarskich występuje zarówno w ustawie o usługach turystycznych, jak i w przepisach statystycznych. Przy czym trzy rodzaje obiektów hotelarskich (hotel, motel, pensjonat) występują w grupie obiektów hotelarskich i grupie obiektów hotelowych (GUS). Natomiast pięć pozostałych rodzajów obiektów hotelarskich (kemping, dom wycieczkowy, schronisko młodzieżowe, schronisko,

pole biwakowe) występuje w grupie obiektów hotelarskich oraz w grupie pozostałych obiektów (GUS).

Należy podkreślić, że problemy klasyfikacji bazy noclegowej, w tym postulat GUS, były analizowane i dyskutowane w trakcie prac nad nowelizacją ustawy o usługach turystycznych w okresie od marca 2009 r. do września 2010 r. oraz w marcu 2014 r. Z punktu widzenia ministra właściwego do spraw turystyki istotne jest, aby chronić konsumenta usług hotelarskich oraz dawać wsparcie przedsiębiorcom turystycznym, a w tym konkretnym przypadku przedsiębiorcom świadczącym usługi hotelarskie, m.in. poprzez rzetelną informację, stabilność prawa, ograniczenie obowiązków administracyjnych oraz uwzględnienie ich stanowiska co do prowadzenia przez nich działalności gospodarczej, zwłaszcza, że organizacje branżowe reprezentujące hotelarzy wyrażają pełną akceptację dla aktualnie funkcjonującego systemu klasyfikacji obiektów noclegowych. **Propozycja Ministerstwa** odnośnie rozstrzygnięcia tych rozbieżności to pozostawienie istniejącego podziału obiektów – między innymi z uwagi na sytuację gestorów bazy noclegowej, którzy musieliby ponownie występować z wnioskami o zaszerogowanie obiektów do rodzaju i nadanie kategorii – przedsiębiorcy musieliby się dostosować do potrzeb statystycznych.

Argumenty przemawiające za brakiem konieczności dostosowania zastosowanej w ustawie o usługach turystycznych klasyfikacji obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie do potrzeb „przepisów statystycznych”:

- podział obiektów noclegowych zawarty w ustawie o usługach turystycznych dokonany został w innym celu niż dla badań statystycznych i jest odpowiedzią na potrzeby turystów w celu ich wspierania poprzez zapewnienie wysokiej jakości usług dzięki określeniu minimalnych wymagań co do wielkości obiektu, jego wyposażenia oraz zakresu świadczonych usług poszczególnych rodzajów obiektów i kategorii;
- stosowany przez Główny Urząd Statystyczny podział obiektów nie pozostaje w sprzeczności z ustawą o usługach turystycznych, ponieważ umożliwia agregację i prezentowanie danych statystycznych w układzie przewidzianym w ustawie o usługach turystycznych;
- funkcjonowanie przepisów ustawy przez 17 lat w tym zakresie daje poczucie stabilności obowiązującego prawa dla przedsiębiorców i konsumentów;
- pozostawienie drugiej grupy „innych obiektów...”, jako katalogu otwartego, stwarza możliwości elastycznego rozwoju rynku.

Ewidencja gości hotelowych w kontekście ochrony bezpieczeństwa dzieci

Dnia 1 stycznia 2013 r. weszła w życie ustawa z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych oraz niektórych innych ustaw. Ustawa ta zmieniła zasady postępowania hoteli w zakresie meldowania gości hotelowych i zarządzania bazą danych osobowych gości, w tym ich gromadzenia, przechowywania, przetwarzania, udostępniania, wykorzystywania do celów marketingowych, bezpieczeństwa i innych. Poprzez uchylenie przepisów dotyczących meldunku gości hotelowych z ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych z dnia 10 kwietnia 1974 r. (Dz. U. z 2006 r., Nr

139, poz. 993, z późn. zm.) zmianie uległa podstawa prawna dostępu do danych osobowych gości hotelowych.

Aktem prawnym stanowiącym podstawę do przetwarzania danych osobowych gości hotelowych stała się ustawa o ochronie danych osobowych z dnia 29 sierpnia 1997 r. (Dz. U. Nr 133, poz. 883, z późn. zm.). Od dnia 1 stycznia 2013 r. przestały obowiązywać przepisy nakładające na gości hotelowych obowiązek zameldowania się na pobyt stały lub czasowy przed upływem 24 godzin, od chwili przybycia do zakładu hotelarskiego. Moc utraciły także szczególne regulacje ustawy odnoszące się do formy, w jakiej hotele powinny przechowywać dane osobowe gości – zostały zastąpione również przez przepisy ustawy o ochronie danych osobowych. Ma to doniosłe znaczenie, zwłaszcza dla konieczności powołania podstawy prawnej, na której opiera się żądanie przekazania przez gościa jego danych osobowych.

Jednym ze zgłaszanych problemów w kontekście likwidacji ewidencji gości jest **utrudniona ochrona dzieci przed krzywdzeniem, do którego może dochodzić podczas pobytu w hotelu**. Szczególnie bulwersujące mogą być sytuacje, gdy zaistnieje podejrzenie, że dziecko-gość hotelu jest ofiarą przemocy na tle seksualnym.

Większa kontrola rynku usług hotelarskich

Zaobserwowano problem polegający na nadużywaniu przez osoby prowadzące obiekty inne niż hotelarskie nazw zastrzeżonych dla obiektów skategoryzowanych, tzn. wprowadzanie klientów w błąd poprzez używanie nazw podobnych do zastrzeżonych (hotelik, votel itd.). Rozważyć należy nasilenie kontroli, aby skutecznie egzekwować wprowadzone przepisy kategoryzacyjne, a także wzmocnienie systemu kar oraz ich skuteczne egzekwowanie.

Nieprecyzyjność przepisów dotyczących dopuszczania odstępstw w obiektach zabytkowych

Wątpliwości interpretacyjne budzą przepisy rozporządzenia w sprawie obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie w § 3 dopuszczające odstępstwa od wymagań co do wyposażenia i zakresu usług świadczonych dla obiektów hotelarskich poza obiektami wpisanymi do rejestru zabytków lub wykazu zabytków architektury i budownictwa oraz obiektów, których charakter zabytkowy jest oczywisty.

III. PROPOZYCJE ROZWIĄZAŃ PROBLEMÓW FUNKCJONOWANIA RYNKU USŁUG TURYSTYCZNYCH

1. Propozycje rozwiązań w obszarze działalności podmiotów oferujących imprezy turystyczne i powiązane usługi turystyczne

Rozwiązania wymagające interwencji legislacyjnej

Wdrożenie nowej dyrektywy w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych (maksymalna harmonizacja)

Prace nad projektem nowej dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych, która zastąpi obecnie obowiązującą dyrektywę Rady 90/314/EWG, znajdują się na końcowym etapie. Przewiduje się, że w okresie wrzesień – listopad 2015 r. zostanie zakończony proces legislacyjny.

Zgodnie z projektem kompromisowym dyrektywy (przyjętym przez Radę ds. Konkurencyjności 28 maja 2015 r.), **dyrektywa będzie miała charakter maksymalnej harmonizacji**. Odstępstwa od maksymalnego poziomu harmonizacji będą możliwe tylko tam, gdzie dyrektywa to wyraźnie dopuszcza – przewiduje się jedynie kilka przepisów, które będą miały charakter minimalnej harmonizacji. W związku z tym, państwa członkowskie będą zobowiązane do implementowania dyrektywy bez żadnych zmian. Oznacza to, że **w przypadku większości przepisów dyrektywy Polska wdrażając je nie może przyjąć ani mniej surowych ani bardziej surowych przepisów krajowych. Tym samym w punktach tych nie przewiduje się dalszej dyskusji dotyczącej treści danego przepisu.**

Projekt dyrektywy składa się z preambuły, składającej się z 53 motywów (tłumaczących sens i interpretujących przepisy), 31 artykułów (w projekcie kompromisowym dodano nowe artykuły z literą a, ostateczna forma i liczba artykułów będzie znana w momencie przyjęcia dyrektywy, aktualnie trwają prace lingwistów-prawników nad tłumaczeniem dyrektywy) oraz załączników zawierających wzory informacji dla klientów kupujących imprezę turystyczną lub powiązane usługi turystyczne.

Szczegółowo, należy wyróżnić następujące części składowe dyrektywy:

- Rozdział I Przedmiot, zakres stosowania, definicje i poziom harmonizacji – art. 1-3 – maksymalna harmonizacja;
- Rozdział II Obowiązek poinformowania oraz treść umowy o imprezę turystyczną – art. 4-6a – maksymalna harmonizacja;
- Rozdział III Zmiany w umowie przed rozpoczęciem imprezy turystycznej – art. 7-10 – maksymalna harmonizacja z 2 wyjątkami w art. 9.2a.c dotyczącym zmian w umowie oraz w art. 10.5 dotyczącym umów zawieranych poza lokalem przedsiębiorstwa (wprowadzenie przepisu do decyzji każdego państwa członkowskiego UE);
- Rozdział IV Realizacja imprezy turystycznej – art. 11-14 – maksymalna harmonizacja z jednym wyjątkiem w art. 12.6 dotyczącym okresu przedawnienia w przypadku

wnoszenia roszczeń (wskazano tylko minimalny okres, wydłużenie okresu do decyzji każdego państwa członkowskiego UE);

- Rozdział V Ochrona na wypadek niewypłacalności – art. 15-16 – art. 15 ma charakter minimalnej harmonizacji w tym sensie, że państwa członkowskie UE same decydują o tym, w jakiej formie wprowadzić zabezpieczenie finansowe dla organizatorów; art. 16 ma charakter maksymalnej harmonizacji;
- Rozdział VI Powiązane usługi turystyczne – art. 17 ma charakter maksymalnej harmonizacji z jednym wyjątkiem (państwa członkowskie UE same decydują o formie zabezpieczenia finansowego dla przedsiębiorców oferujących powiązane usługi turystyczne);
- Rozdział VII Przepisy ogólne – art. 18-25 – maksymalna harmonizacja z wyjątkami w art. 22-23 dotyczącymi egzekwowania i sankcji (państwa członkowskie UE same zdecydują w przepisach krajowych, jakie środki mające na celu egzekwowanie dyrektywy oraz przepisy dotyczące sankcji wprowadzą); art. 24 nakłada na Komisję Europejską obowiązek przygotowania sprawozdania, zaś art. 25 dotyczy zmian w innych regulacjach Unii Europejskiej;
- Rozdział VIII Przepisy końcowe – art. 26-29 – maksymalna harmonizacja (przepisy dotyczące terminów wdrożenia nowej dyrektywy).
- Załączniki: Wzory informacji dla klientów kupujących imprezę turystyczną lub powiązane usługi turystyczne – maksymalna harmonizacja.

Rozdział I Zakres podmiotowy i definicje

W art. 2 określono zakres dyrektywy. Przepisy dyrektywy mają zastosowanie do imprez turystycznych oraz do powiązanych usług turystycznych poza następującymi przypadkami:

- imprezy turystyczne oraz powiązane usługi turystyczne trwające krócej niż 24h, chyba, że przewidują nocleg;
- imprezy turystyczne oraz powiązane usługi turystyczne oferowane okazjonalnie na zasadzie non-profit ograniczonej grupie podróżnych np. przez kluby sportowe, szkoły, organizacje charytatywne (co oznacza, że imprezy organizowane na zasadzie non-profit dla dużej grupy podróżnych w sposób ciągły, częściej niż kilka razy w roku będą objęte przepisami dyrektywy);
- imprezy turystyczne oraz powiązane usługi turystyczne zakupione na podstawie umowy generalnej/ogólnej dotyczącej organizowania wyjazdów służbowych, zawartej między przedsiębiorcą i inną osobą prawną lub fizyczną, która działa w celu związanym ze swoją działalnością handlową, gospodarczą, rzemieślniczą lub wykonywanym zawodem (co oznacza, że dyrektywa ma zastosowanie, gdy osoba podróżująca służbowo, np. osoba samozatrudniona lub przedstawiciel tzw. wolnych zawodów, nie podróżuje na podstawie takiej umowy generalnej).

Zgodnie z treścią preambuły do dyrektywy, odpowiednie informacje w zakresie ww. wyłączeń powinny być publicznie dostępne dla podróżnych, organizatorów i przedsiębiorców w celu ich właściwego poinformowania. **Jednocześnie, państwa członkowskie mogą objąć ww. przypadki wyłączeń przepisami krajowymi implementującymi dyrektywę.**

Oznacza to w praktyce, że państwa członkowskie mogą przyjąć, że całość lub część przepisów krajowych implementujących dyrektywę odnosi się do:

- pojedynczych usług turystycznych lub
- imprez turystycznych lub powiązanych usług turystycznych:
 - trwających krócej niż 24h lub
 - oferowanych okazjonalnie na zasadzie non-profit ograniczonej grupie podróżnych lub
 - zakupionych na podstawie umowy generalnej/ogólnej dotyczącej organizowania wyjazdów służbowych.

W związku z tym, możliwe są **dwa rozwiązania** odnośnie zakresu przepisów krajowych w obszarze imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych:

A. utrzymanie w przepisach krajowych dotyczących przedsiębiorców oferujących imprezy turystyczne i powiązane usługi turystyczne wyłączeń wskazanych w dyrektywie – bez zmian w stosunku do dyrektywy;

B. zmiana zakresu podmiotowego przepisów krajowych w stosunku do dyrektywy – objęcie niektórych lub wszystkich wyłączeń z dyrektywy przepisami krajowymi dotyczącymi przedsiębiorców oferujących imprezy turystyczne i powiązane usługi turystyczne (np. objęcie zakresem imprez służbowych zakupionych na podstawie umowy generalnej lub imprez trwających krócej niż 24h).

W przypadku Polski rekomendowanym rozwiązaniem jest A - utrzymanie w przepisach krajowych dotyczących przedsiębiorców oferujących imprezy turystyczne i powiązane usługi turystyczne wyłączeń wskazanych w dyrektywie. Nie rekomenduje się objęcia tych wyłączonych imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych niektórymi lub wszystkimi przepisami krajowymi implementującymi dyrektywę. Kluczowym celem jest maksymalna harmonizacja przepisów dyrektywy i nie wprowadzanie dodatkowych przepisów w obszarach wyłączonych z dyrektywy.

Po pierwsze, nie ma uzasadnienia dla obejmowania pojedynczych usług turystycznych przepisami krajowymi implementującymi dyrektywę – istnieją w tym zakresie inne, odpowiednie dla każdego rodzaju usług przepisy.

Po drugie, w przypadku imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych oferowanych okazjonalnie na zasadzie non-profit ograniczonej grupie podróżnych koszty społeczne objęcia tej grupy przepisami byłyby zbyt duże.

Jednocześnie, w porównaniu do wcześniejszego stanu prawnego przepisami krajowymi zostaną objęte imprezy turystyczne i powiązane usługi turystyczne oferowane na zasadzie non-profit regularnie, dla dużej grupy podróżnych w sposób ciągły, co będzie istotną zmianą.

Po trzecie, w przypadku imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych zakupionych na podstawie umowy generalnej/ogólnej dotyczącej organizowania wyjazdów służbowych wyłączenie takie jest niezbędne i było wielokrotnie postulowane przez branżę turystyczną.

Po czwarte, w przypadku imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych trwających krócej niż 24h (chyba, że obejmują one nocleg) utrzymanie tego wyłączenia

pozwole przedsiębiorcom na ograniczenie kosztów oraz pozytywnie wpłynie na rozwój turystyki społecznej (np. w wymiarze organizacji wycieczek 1 dniowych dla dzieci i młodzieży lub wyjazdów pieszych/rowerowych o charakterze krajoznawczym). Dotychczas, przepisy aktualnej ustawy o usługach turystycznych obejmują swoim zakresem imprezy turystyczne trwające krócej niż 24h, jeśli program przewiduje zmianę miejsca pobytu. Rekomenduje się odejście od tego przepisu i utrzymanie wyłączenia z dyrektywy.

Podsumowując, przepisy krajowe w obszarze przedsiębiorców oferujących imprezy turystyczne i powiązane usługi turystyczne będą miały zastosowanie do imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych, poza następującymi wyjątkami:

- imprezy turystyczne oraz powiązane usługi turystyczne trwające **krócej niż 24h**, chyba, że przewidują nocleg;
- imprezy turystyczne oraz powiązane usługi turystyczne **oferowane okazjonalnie na zasadzie non-profit ograniczonej grupie podróżnych** np. przez kluby sportowe, szkoły, organizacje charytatywne;
- imprezy turystyczne oraz powiązane usługi turystyczne zakupione **na podstawie umowy generalnej/ogólnej dotyczącej organizowania wyjazdów służbowych**, zawartej między przedsiębiorcą i inną osobą prawną lub fizyczną, która działa w celu związanym ze swoją działalnością handlową, gospodarczą, rzemieślniczą lub wykonywanym zawodem.

PYTANIE NR 1

Jaka jest Państwa opinia na temat zaproponowanego zakresu przepisów krajowych w obszarze przedsiębiorców oferujących imprezy turystyczne i powiązane usługi turystyczne? Czy Polska powinna utrzymać wyżej wymienione wyłączenia?

W art. 3 dyrektywy wprowadzono **definicje**, które są istotne dla zrozumienia zakresu dyrektywy: impreza turystyczna oraz powiązane usługi turystyczne.

Na potrzeby dyrektywy wprowadzono także następujące definicje: usługi turystycznej, umowy o imprezę turystyczną, rozpoczęcia imprezy turystycznej, podróżnego, przedsiębiorcy, organizatora, sprzedawcy detalicznego, prowadzenia przedsiębiorstwa, trwałego nośnika, nieuniknionych i nadzwyczajnych okoliczności, braku zgodności, małoletniego, punktu sprzedaży, powrotu do kraju. **Ze względu na maksymalny charakter harmonizacji, Polska nie może wprowadzić własnych definicji.**

W art. 3.1. zdefiniowano usługę turystyczną:

„usługa turystyczna” oznacza:

- a) przewóz pasażerów,
- b) zakwaterowanie do celów innych niż pobytowe, niebędące nieodzownym elementem przewozu pasażerów;

c) wynajem samochodów lub innych pojazdów silnikowych w rozumieniu art. 3 pkt 11 dyrektywy 2007/46/WE15 lub motocykli wymagających prawa jazdy kategorii A zgodnie z art. 4 ust. 3 lit. c) dyrektywy 2006/126/WE16;

d) każdą inną usługę dla turystów, która nie jest nieodłączną częścią usługi turystycznej w rozumieniu lit. a), b) i c);

Jednocześnie, w motywie 16 **wyjaśniono, co nie jest usługą turystyczną:**

Zakwaterowania do celów pobytowych, w tym długoterminowych kursów językowych, nie należy uznawać za zakwaterowanie w rozumieniu niniejszej dyrektywy. Usługi finansowe, takie jak ubezpieczenia podróży, nie powinny być uważane za usługi turystyczne. Ponadto usługi, które są nieodłączną częścią innej usługi turystycznej, nie powinny być uznawane za usługi turystyczne same w sobie. Obejmuje to na przykład transport bagażu świadczony w ramach przewozu pasażerów, drobne usługi transportowe, takie jak przewóz pasażerów w ramach wycieczki lub transfer pomiędzy hotelem a lotniskiem lub stacją kolejową, posiłki, napoje oraz sprzątnięcie zapewnione w ramach zakwaterowania, dostęp do urządzeń na miejscu, takich jak np. basen, sauna, spa lub sala treningowa przeznaczona dla gości hotelu. Oznacza to również, że w przypadkach gdy – w przeciwieństwie do rejsu wycieczkowego – zapewniany jest nocleg jako część drogowego, kolejowego, wodnego lub lotniczego transportu pasażerów, zakwaterowanie nie powinno być uznawane za odrębną usługę turystyczną, jeżeli głównym elementem jest wyraźnie transport.

W preambule wyjaśniono także pojęcie „**innych usług dla turystów**” zawarte w art. 3.1.d. Szczegółowo, w motywie 17 wskazano, iż

Inne usługi dla turystów, które nie są nierozdzielalną częścią przewozu pasażerów, zakwaterowania lub wynajmu pojazdów silnikowych lub niektórych motocykli, mogą na przykład obejmować: wstępy na koncerty, imprezy sportowe, wycieczki lub wstępy do parków rozrywki, wycieczki z przewodnikiem, karnety narciarskie i wypożyczanie sprzętu sportowego, takiego jak sprzęt narciarski lub zabiegi balneologiczne (spa).

Zgodnie z art. 3.2 dyrektywy:

„impreza turystyczna” oznacza połączenie co najmniej dwóch różnych rodzajów usług turystycznych na potrzeby tej samej podróży lub tych samych wakacji, jeżeli:

a) usługi te zostały połączone przez jednego przedsiębiorcę, w tym na prośbę podróżnego lub zgodnie z jego wyborem, zanim zawarto umowę na wszystkie usługi; lub

b) niezależnie od tego, czy zawarto oddzielne umowy z indywidualnymi dostawcami usług turystycznych, usługi te:

(i) są nabywane w jednym punkcie sprzedaży i wybrano te usługi turystyczne, zanim podróżny zgodził się dokonać zapłaty,

(ii) są oferowane po cenie obejmującej wszystkie usługi lub cenie całkowitej, lub gdy taką ceną obciążany jest nabywca,

(iii) są reklamowane lub sprzedawane pod pojęciem „imprezy turystycznej” lub podobnym,

(iv) są połączone po zawarciu umowy, na podstawie której przedsiębiorca uprawnia podróżnego do dokonania wyboru spośród różnych rodzajów usług turystycznych, lub

(v) zakupione od oddzielnych przedsiębiorców za pośrednictwem powiązanych internetowych procesów rezerwacji, w przypadku których nazwisko podróżnego, dane dotyczące płatności oraz adres e-mail są przekazywane od przedsiębiorcy, z którym zawarto pierwszą umowę do innego przedsiębiorcy lub przedsiębiorców i umowa z tym ostatnim lub ostatnimi została zawarta nie później niż w ciągu 24 godzin od potwierdzenia rezerwacji pierwszej usługi.

Kombinacje, w przypadku których nie więcej niż jedna usługa turystyczna, o której mowa w art. 3 ust. 1 lit. a), b) lub c), jest połączona z jedną lub wieloma usługami turystycznymi, o których mowa w ust. 1) lit. d), nie są imprezami turystycznymi, jeśli te ostatnie usługi:

- nie stanowią znaczącej części wartości imprezy turystycznej lub nie są reklamowane w ten sposób lub nie reprezentują istotnej cechy charakterystycznej połączenia,
- lub są dodane oraz zakupione dopiero po rozpoczęciu realizacji usługi turystycznej w rozumieniu lit. a), b) lub c).

Zgodnie z ww. definicją imprezy turystycznej, nastąpi **rozszerzenie tego pojęcia** w stosunku do wcześniej obowiązującego na imprezy łączone przez podróżnego nawet, gdy zawarto oddzielne umowy z dostawcami usług, w tym tzw. imprezy dynamiczne lub click-through (pakiety przeklikane – tzw. tworząc pakiet podróży przechodzi przez kilka stron – art. 3.2.b.v.).

Jednocześnie, w art. 3.2. drugi akapit wskazano, które połączenia usług turystycznych nie są imprezami turystycznymi. Chodzi tutaj o połączenie usługi turystycznej takiej jak np. przewóz osób, zakwaterowanie lub wynajem samochodu z tzw. innymi usługami turystycznymi, które nie są nierozłączną częścią tych pierwszych. Przykładowo, może to być zakup usługi noclegowej połączonej z rezerwacją biletów do teatru. Jeśli zakup biletów do teatru, rozumiany jako tzw. inna usługa turystyczna nie stanowił znaczącej wartości całego połączenia lub nie był główną cechą danego połączenia i powodem noclegu w danym hotelu to dane połączenie dwóch usług nie ma charakteru imprezy turystycznej. Przedmiotowy zapis ma na celu zapewnienie, aby w przypadku połączeń kluczowych usług turystycznych (nocleg, transport, wynajem samochodu) z innymi usługami turystycznymi, badać czy te ostatnie mają charakter poboczny czy też są głównym powodem, cechą danej imprezy turystycznej (np. impreza turystyczna rozumiana jako wyjazd na daną imprezę sportową, gdzie udział i zakup biletów na dane wydarzenie sportowe jest główną cechą połączenia i głównym kosztem).

W art. 3.5 wprowadzono nowe pojęcie powiązanych usług turystycznych:

„powiązane usługi turystyczne” oznaczają co najmniej dwa różne rodzaje usług turystycznych nabytych na potrzeby tej samej podróży lub tych samych wakacji, niestanowiących imprezy turystycznej w rozumieniu ust. 2 lit. b), prowadzących do zawarcia odrębnych umów z poszczególnymi dostawcami usług podróży, jeżeli przedsiębiorca ułatwia:

- a) przy okazji wizyty lub kontaktu z ich punktem sprzedaży oddzielny wybór i oddzielną płatność przez podróżnych za każdą usługę turystyczną, lub*

b) w sposób ukierunkowany zamawianie przynajmniej jednej dodatkowej usługi turystycznej od innego przedsiębiorcy, w przypadku gdy umowa z takim innym przedsiębiorcą jest zawierana nie później niż 24 godzin po potwierdzeniu pierwszej usługi turystycznej.

Punkt drugi akapit drugi stosuje się odpowiednio.

Pierwotnie, definicja powiązanych usług turystycznych nosiła nazwę aranżowanych usług turystycznych. W toku negocjacji, zgodnie ze stanowiskiem Parlamentu Europejskiego przyjęto nazwę powiązane usługi turystyczne, jako lepiej odzwierciedlającą pojęcie. Powiązane usługi turystyczne są kombinacją usług turystycznych, mającą luźniejszy charakter niż impreza turystyczna. Z tego względu do powiązanych usług turystycznych mają zastosowanie tylko niektóre przepisy dyrektywy – głównie art. 17 i art. 19. W art. 17 opisano kwestie odpowiedzialności w przypadku powiązanych usług turystycznych, w tym kwestie ochrony na wypadek niewypłacalności. Do powiązanych usług turystycznych nie stosuje się art. 4-14, które mają zastosowanie tylko do imprez turystycznych.

W dyrektywie wprowadzono definicję podróżnego, która zastępuje stosowaną w dyrektywie 90/314/EWG definicję konsumenta. Zgodnie z nową dyrektywą:

„podróżny” oznacza każdą osobę, która dąży do zawarcia umowy lub jest uprawniona do podróżowania na podstawie umowy zawartej w zakresie stosowania niniejszej dyrektywy.

Zgodnie z motywem 7 preambuły do dyrektywy „niniejsza dyrektywa powinna mieć zastosowanie do osób podróżujących służbowo w przypadku, gdy nie dokonują oni uzgodnień na podstawie umów generalnych. W celu uniknięcia nieporozumień w związku z definicją pojęcia „konsumenta” zawartego w innych dyrektywach dotyczących ochrony konsumenta, osoby chronione na podstawie niniejszej dyrektywy należy określać jako „podróżnych”.”

Podsumowując, w ustawie o usługach turystycznych planuje się objąć obowiązkiem zapewnienia ochrony konsumenta podmioty oferujące tzw. „pakiety dynamiczne”, w przypadku których konsumenci sami tworzą swoje pakiety, często online, za pośrednictwem jednej strony internetowej lub wielu partnerskich, powiązanych ze sobą stron internetowych – poprzez rozszerzenie definicji imprezy turystycznej oraz wprowadzenie nowej definicji powiązanych usług turystycznych wskazanych w dyrektywie.

KOMENTARZ NR 1

Definicje zawarte w art. 3 dyrektywy zostaną wdrożone bez zmian i w tym zakresie nie przewiduje się dyskusji dotyczącej zawartości tych artykułów. Ze względu na maksymalny charakter harmonizacji, Polska nie może wprowadzić własnych definicji.

Jednocześnie, zostanie usunięta definicja pośrednika turystycznego, którego działalność została odzwierciedlona w definicji imprezy turystycznej (pakiety dynamiczne) oraz w definicji powiązanych usług turystycznych.

Ochrona konsumenta

Przepisy dotyczące ochrony konsumenta są zawarte w dyrektywie w następujących rozdziałach: Rozdział II Obowiązek poinformowania oraz treść umowy o imprezę turystyczną; Rozdział III Zmiany w umowie przed rozpoczęciem imprezy turystycznej; Rozdział IV Realizacja imprezy turystycznej; Rozdział VI Powiązane usługi turystyczne (bez art. 17.0, który dotyczy zabezpieczeń finansowych).

Przepisy zawarte w tych rozdziałach mają charakter maksymalnej harmonizacji, co oznacza, że Polska nie może wprowadzić łagodniejszych lub surowszych przepisów. W związku z tym, przepisy te zostaną implementowane bez zmian.

Jednocześnie w ww. rozdziałach zawarto cztery wyjątki od poziomu maksymalnej harmonizacji:

- w art. 9.2a.3 dotyczącym konsekwencji braku odpowiedzi podróżnego na informację organizatora o zmianach w umowie – państwo członkowskie może zdecydować, że brak odpowiedzi od podróżnego oznacza: 1) dorozumianą zgodę na te zmiany albo 2) rozwiązanie umowy przez podróżnego z powodu braku odpowiedzi;
- w art. 10.5 dotyczącym umów poza lokalem przedsiębiorstwa – wprowadzenie przepisu do decyzji każdego państwa członkowskiego UE;
- w art. 11.1, który daje możliwość wprowadzenia przez państwo członkowskie przepisów, na mocy których sprzedawca detaliczny również będzie odpowiedzialny za realizację imprezy turystycznej;
- w art. 12.6 dotyczącym okresu przedawnienia w przypadku wnoszenia roszczeń – wskazano tylko minimalny okres, wydłużenie okresu do decyzji każdego państwa członkowskiego UE.

ROZDZIAŁ II Obowiązek poinformowania oraz treść umowy o imprezę turystyczną

W art. 4-6a określono zakres informacji przedumownych oraz umownych.

W art. 4 ustęp 1 wskazano, że przed zawarciem umowy podróżny musi otrzymać standardowe informacje dot. imprez turystycznych określone w załącznikach do dyrektywy oraz wymieniono niezbędne informacje przedumowne takie jak m.in.

Zgodnie z art. 4 ustęp 2 informacje przedkontraktowe muszą być przedstawione w sposób jasny, zrozumiały i widoczny. W przypadku, gdy informacje takie podawane są w formie pisemnej, muszą być czytelne.

Zgodnie z art. 5 informacje przedkontraktowe stanowią integralną część umowy o imprezę turystyczną i nie mogą zostać zmienione, chyba że umawiające się strony wyraźnie zgodzą się na taką zmianę. Wszystkie zmiany w informacjach przedkontraktowych muszą być w sposób jasny i widoczny zakomunikowane podróżnemu przed zawarciem umowy. Jeśli przed zawarciem umowy, podróżny nie został poinformowany o dodatkowych opłatach i kosztach (art. 4.1.c), podróżny nie ponosi tych dodatkowych opłat i kosztów.

W art. 6 wskazano, iż umowy o imprezę turystyczną mają być redagowane w prostym i zrozumiałym języku oraz tak, aby – o ile sporządzono je w formie pisemnej – były czytelne.

W chwili zawierania umowy lub bez zbędnej zwłoki tuż po tym fakcie organizator lub sprzedawca detaliczny przekazuje podróżnemu na trwałym nośniku kopię umowy lub jej potwierdzenie. Podróżny może wystąpić o kopię na papierze, jeżeli umowa została zawarta w obecności organizatora lub sprzedawcy detalicznego.

W art. 6 ustęp 2 zapisano, iż umowa zawiera wszystkie informacje przedkontraktowe (art. 4.1) oraz informacje dodatkowe takie jak m.in. specjalne wymagania podróżnego, które organizator zaakceptował; informacje, że organizator jest odpowiedzialny za właściwe wykonanie wszystkich usług turystycznych przewidzianych w umowie, oraz zobowiązany do udzielenia pomocy, jeżeli podróżny znalazł się w trudnej sytuacji; nazwę podmiotu udzielającego ochrony na wypadek niewypłacalności i jego dane kontaktowe, w tym adres geograficzny; dane kontaktowe miejscowego przedstawiciela organizatora; informacje, że podróżny ma obowiązek powiadomić organizatora o braku zgodności stwierdzonym w trakcie realizacji imprezy; informacje dotyczące procedur reklamacyjnych oraz możliwości przeniesienia umowy na innego podróżnego. Wszystkie informacje są wymienione w art. 6.2. dyrektywy.

Informacje umowne muszą być przedstawione w sposób jasny, zrozumiały i widoczny.

Zgodnie z **art. 6 ustęp 4** w odpowiednim czasie przed rozpoczęciem imprezy turystycznej organizator dostarcza podróżnemu niezbędne poświadczenia, talony lub bilety oraz informacje o planowanych godzinach wyjazdu i – w stosownych przypadkach – terminu odprawy, a także planowanych godzinach przystanków pośrednich, połączeń transportowych i przybycia.

Bardzo istotny dla konsumenta oraz przedsiębiorcy jest **art. 6a**, który określa, że ciężar dowodu w zakresie spełnienia wymogów informacyjnych określonych w niniejszym rozdziale spoczywa na przedsiębiorcy.

KOMENTARZ NR 2

Przepisy dyrektywy zawarte w rozdziale II Obowiązek poinformowania oraz treść umowy o imprezę turystyczną zostaną wdrożone bez zmian i w tym zakresie nie przewiduje się dyskusji dotyczącej zawartości tych artykułów.

ROZDZIAŁ III Zmiany w umowie przed rozpoczęciem imprezy turystycznej

W artykułach 7-10 określono możliwości zmian w umowie przed rozpoczęciem imprezy turystycznej oraz wprowadzono regulacje dotyczące rozwiązania umowy.

W artykule 7 wskazano, w jaki sposób podróżny może przenieść umowę na innego podróżnego, określając, do kiedy może dokonać takiej zmiany, pod jakimi warunkami oraz kwestię zapłaty dodatkowych kosztów wynikających z przeniesienia umowy. Umowa może być przeniesiona na inną osobą, która spełnia wszystkie warunki mające zastosowanie do danej umowy.

Podróżny jest zobowiązany do przekazania organizatorowi na trwałym nośniku odpowiednio wczesnego powiadomienia o planowanym przeniesieniu umowy. Zgodnie z art. 7 przekazanie

takiego powiadomienia najpóźniej siedem dni wcześniej rozumiane jest jako odpowiednio wczesne. Polska w ramach negocjacji wielokrotnie sprzeciwiała się wprowadzeniu jakiegokolwiek terminu do regulacji dotyczących przeniesienia umowy, aby nie obciążać przedsiębiorców oferujących imprezy turystyczne z wykorzystaniem linii lotniczych regularnych. Pomimo to, termin został wprowadzony, przy zapewnieniu, że umowa może być przeniesiona tylko na osobę, która spełnia wszystkie warunki (np. niezbędne szczepienia) oraz, że wszystkie rzeczywiste koszty poniesione przez organizatora, wynikające z przeniesienia umowy ciężą solidarnie na podróżnym i osobie przejmującej umowę, a nie na organizatorze (np. koszt wystawienia nowego biletu w liniach lotniczych regularnych).

W artykule 8 uregulowano kwestię zmiany ceny. Wzrost ceny jest możliwy, jeśli w umowie zawarto taką możliwość oraz może wynikać tylko z wzrostu kosztów paliwa lub innych źródeł zasilania, podatków (np. opłat lotniskowych, podatków turystycznych), kursów wymiany walut. Wzrost cen może nastąpić do 20 dni przed rozpoczęciem imprezy turystycznej.

Obecne regulacje stanowią, iż przy każdej zmianie ceny podróżny może bezkosztowo odstąpić od umowy. Zgodnie z nową dyrektywą podróżny może odstąpić od umowy tylko w przypadku wzrostu ceny o 8%, co oznacza, że zawierając umowę powinien liczyć się z możliwością wzrostu ceny w zakresie do 8% ceny imprezy turystycznej.

Co ważne, umowa może przewidywać możliwość wzrostu ceny tylko wtedy, gdy jednocześnie gwarantuje podróżnemu prawo do równorzędnej obniżki ceny odpowiadającej obniżeniu kosztów (w trzech ww. przypadkach), które nastąpiło po zawarciu umowy. W przypadku obniżenia ceny organizator ma prawo do odjęcia faktycznych kosztów administracyjnych od zwrotu należnego podróżnemu. Jest to nowe uprawnienie dla podróżnego, aby zrównać jego faktyczną sytuację prawną.

W artykule 9 określono kwestię zmian innych warunków umownych niż cena. Po pierwsze, organizator może, jeżeli zastrzegł to w umowie, jednostronnie zmienić warunki umowy inne niż cena zgodnie z art. 8, jeśli przedmiotowa zmiana jest nieznaczna oraz organizator informuje o tym podróżnego w sposób jasny, zrozumiały i widoczny na trwałym nośniku.

Po drugie, jeżeli przed rozpoczęciem imprezy turystycznej organizator jest zmuszony do dokonania znaczącej zmiany jednej z głównych właściwości usług turystycznych lub w zakresie specjalnych wymogów podróżnego, które wcześniej zaakceptował lub do podniesienia ceny o więcej niż 8%, podróżny może: zaakceptować zmianę lub rozwiązać umowę bez konieczności płacenia opłat za rozwiązanie umowy. Jeżeli podróżny rozwiązuje umowę, może zaakceptować imprezę alternatywną, jeśli jest taka możliwość. Organizator musi poinformować podróżnego bez zbędnej zwłoki na trwałym nośniku: o proponowanych zmianach i ich wpływie na cenę; o czasie, jaki ma podróżny na podjęcie decyzji, o konsekwencjach braku odpowiedzi podróżnego na informację organizatora o zmianach zgodnie z prawem krajowym oraz o ewentualnej imprezie alternatywnej i jej kosztach.

Artykuł 9.2a.c dotyczący konsekwencji braku odpowiedzi podróżnego na informację organizatora o zmianach w umowie ma charakter minimalnej harmonizacji. Państwo

członkowskie może zdecydować, że brak odpowiedzi od podróżnego na informację od organizatora o konieczności dokonania zmian w umowie oznacza:

- 1) dorozumianą zgodę na te zmiany (tzn. zgoda dorozumiana) albo
- 2) rozwiązanie umowy przez podróżnego z powodu braku odpowiedzi (rozumianej jako brak zgody na zmiany – tzn. wprowadzenie obowiązku zgody wyraźnej).

W aktualnej ustawie o usługach turystycznych nie ma przepisów regulujących, co się dzieje, gdy podróżny nie poinformuje organizatora o swojej decyzji. Zgodnie z art. 9.2a.c należy to uregulować. Należy zauważyć, że opcja 1 zabezpiecza podróżnego przed możliwością automatycznego rozwiązania umowy, jeśli nie zdąży on odpowiedzieć w wyznaczonym czasie. Jednocześnie może go to narazić na dodatkowe koszty oraz stres związany z koniecznością zgody na zmiany w umowie, jeśli właśnie nie zdąży on odpowiedzieć w wyznaczonym czasie i nie zgodzi się na zmiany w umowie. Opcja 1 jest także korzystniejsza dla przedsiębiorców. Opcja 2 lepiej chroni podróżnego, ale zmusza ona go do konieczności przekazania odpowiedzi do organizatora. Opcję 2 można także postrzegać jako korzystną dla przedsiębiorców w tym sensie, że zapobiega ewentualnym sporom z podróżnymi.

Rekomenduje się wprowadzenie opcji 2, ze względu na fakt, iż opcja ta lepiej chroni konsumenta (w szczególności, gdy chodzi o wzrost ceny powyżej 8% ceny imprezy) i przedsiębiorcę. Opcja ta była na etapie negocjacji dyrektywy popierana przez Polskę.

PYTANIE NR 2

Jaka jest Państwa opinia na temat kształtu przyszłej regulacji krajowej dotyczącej braku odpowiedzi podróżnego na informację organizatora o zmianach w umowie (art. 9.2a.c)?

Czy brak odpowiedzi od podróżnego powinien oznaczać: dorozumianą zgodę na te zmiany (tzn. zgoda dorozumiana – opcja 1) czy rozwiązanie umowy przez podróżnego z powodu braku odpowiedzi (tzn. wprowadzenie obowiązku zgody wyraźnej – opcja 2)?

W artykule 10 zawarto regulacje dotyczące rozwiązania umowy. Po pierwsze, wprowadzono możliwość rozwiązania umowy przez podróżnego za opłatą tzw. standardowych opłat za rezygnację (*termination fee*). Po drugie, odpowiadając na występujące problemy funkcjonowania rynku zawarto regulację, zgodnie z którą podróżny może rozwiązać umowę bez płacenia tzw. standardowych opłat za rezygnację (tzn. bezkosztowo) w przypadku nadzwyczajnych i nieuniknionych okoliczności (np. zamieszki wojenne w miejscu planowanego wypoczynku). W takim przypadku podróżny powinien otrzymać zwrot wpłaconych środków finansowych, ale nie ma prawa do odszkodowania za szkody.

Wprowadzono także możliwość rozwiązania umowy przez organizatora w sytuacjach, gdy:

- a) liczba osób, które zgłosiły się do udziału w imprezie turystycznej, jest mniejsza niż minimalna liczba podana w umowie, a organizator powiadamia podróżnego o rozwiązaniu umowy w terminie określonym w umowie, nie później jednak niż:
 - (i) 20 dni przed rozpoczęciem imprezy turystycznej w przypadku podróży trwających ponad sześć dni;

- (ii) 7 dni przed rozpoczęciem imprezy turystycznej w przypadku podróży trwających od dwóch do sześciu dni;
 - (iii) 48 godzin przed rozpoczęciem imprezy turystycznej w przypadku podróży jednodniowych; lub
- b) organizator nie ma możliwości zrealizowania umowy z powodu nieuniknionych i nadzwyczajnych okoliczności i powiadamia podróżnego o rozwiązaniu umowy bez zbędnej zwłoki przed rozpoczęciem imprezy turystycznej.

W ww. przypadkach podróżny powinien otrzymać zwrot wpłaconych środków finansowych, ale nie ma prawa do odszkodowania za szkody. Zwroty środków finansowych dokonywane są bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w ciągu 14 dni. W przypadku, gdy podróżny rezygnuje z umowy za opłatą tzw. standardowych opłat za rezygnację organizator zwraca podróżnemu wpłacone środki finansowe pomniejszone o wysokość ww. opłat za rezygnację.

Artykuł 10.5 ma charakter minimalnej harmonizacji:

W odniesieniu do umów zawieranych poza lokalem przedsiębiorstwa, państwa członkowskie mogą przewidzieć w swoim prawie krajowym, że podróżny ma prawo odstąpić od umowy w ciągu 14 dni bez podawania przyczyn.

Umową zawartą poza lokalem przedsiębiorstwa określa się umowę zawartą²⁴:

- przy jednoczesnej fizycznej obecności obu stron w miejscu, które nie jest lokalem przedsiębiorstwa np. w domu konsumenta czy w hotelu podczas pokazu lub
- w wyniku przyjęcia przez przedsiębiorcę oferty złożonej przez konsumenta w okolicznościach, o których mowa powyżej lub
- w lokalu przedsiębiorstwa lub za pomocą środków porozumiewania się na odległość bezpośrednio po tym, jak nawiązano indywidualny i osobisty kontakt z konsumentem w miejscu, które nie jest lokalem przedsiębiorstwa, przy jednoczesnej fizycznej obecności obu stron, np. „zwabienie” konsumenta z ulicy na pokaz w lokalu przedsiębiorcy lub
- podczas wycieczki zorganizowanej przez przedsiębiorcę, której celem lub skutkiem są promocja i zawieranie umów z konsumentami np. wycieczka, w trakcie której oferuje się uczestnikom produkty medyczne lub proponuje zawarcie umowy na kolejną wycieczkę (tj. imprezę turystyczną).

Należy pamiętać, że art. 10.5 nie dotyczy umów zawieranych na odległość (tj. umów zawartych w ramach zorganizowanego systemu zawierania umów na odległość, bez jednoczesnej obecności stron, z wyłącznym wykorzystaniem co najmniej jednego środka porozumienia się na odległość, np. rejestracja w portalu internetowym, zakup w e-sklepie²⁵).

Polska może wprowadzić regulacje zawarte w art. 10.5 do prawa krajowego. Dotychczas w ustawie o usługach turystycznych takie regulacje nie obowiązywały. Jednocześnie ustawa

²⁴ Definicja ze strony Prawa Konsumenta Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, dostęp 19 maja 2015 r., <http://www.prawakonsumenta.uokik.gov.pl/slownik/>

²⁵ Definicja ze strony Prawa Konsumenta Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, dostęp 19 maja 2015 r., <http://www.prawakonsumenta.uokik.gov.pl/slownik/>

o prawach konsumenta, która m.in. dotyczy zawierania umów poza lokalem przedsiębiorstwa nie obowiązuje w przypadkach umów o imprezę turystyczną.

Wprowadzenie takiego przepisu może ochronić tzw. grupy słabsze, np. seniorów, którzy mogą być nakłaniani pod presją lub w okolicznościach nie zapewniających odpowiedniego czasu do namysłu (np. podczas wycieczki lub pokazu) do zawierania takich umów. Jednocześnie, przepis może pozytywnie wpłynąć na wizerunek branży turystycznej poprzez zapobieganie tego typu negatywnym praktykom.

PYTANIE NR 3

Jaka jest Państwa opinia na temat regulacji zaproponowanej w art. 10.5?

Czy Polska powinna wprowadzić przepis, zgodnie z którym w odniesieniu do umów zawieranych poza lokalem przedsiębiorstwa, podróżny ma prawo odstąpić od umowy w ciągu 14 dni bez podawania przyczyn?

KOMENTARZ NR 3

Przepisy dyrektywy zawarte w rozdziale III Zmiany w umowie przed rozpoczęciem imprezy turystycznej – poza dwoma wyjątkami opisanymi powyżej (art. 9.2a.c oraz art. 10.5) – zostaną wdrożone bez zmian i w tym zakresie nie przewiduje się dyskusji dotyczącej zawartości tych artykułów.

ROZDZIAŁ IV Realizacja imprezy turystycznej

W art. 11-12 wprowadzono regulacje dotyczące realizacji imprezy, w tym kwestii odpowiedzialności za realizację imprezy, realizacji umowy i braku realizacji imprezy zgodnie z umową, odszkodowania za szkody. W art. 13 określono sposób kontaktu z organizatorem za pośrednictwem sprzedawcy detalicznego, zaś w art. 14 zobowiązuje organizatora do udzielenia pomocy podróżnemu w trudnej sytuacji.

Przepisy mają charakter maksymalnej harmonizacji oprócz dwóch artykułów: art. 11.1, który daje możliwość wprowadzenia przepisów, na mocy których sprzedawca detaliczny również będzie odpowiedzialny za realizację imprezy turystycznej oraz art. 12.6, który wskazuje tylko minimalny okres przedawnienia w przypadku wnoszenia roszczeń (2 lata).

Artykuł 11 ustęp 1 precyzuje, iż stroną odpowiedzialną za realizację usług turystycznych objętych umową – bez względu na to, czy usługi te mają być wykonane przez organizatora, czy też przez innych dostawców usług – jest organizator. Jednocześnie, dyrektywa daje możliwość, aby utrzymać lub wprowadzić przepisy, na mocy których sprzedawca detaliczny również będzie odpowiedzialny za realizację imprezy turystycznej. W takim przypadku wszelkie obowiązki spoczywające na organizatorze na mocy art. 6 oraz rozdziałów III, IV i V mają zastosowanie również do sprzedawcy detalicznego. Przepis ten został wprowadzony, po to, aby państwa członkowskie Unii Europejskiej, których przepisy krajowe wprowadzają

solidarną odpowiedzialność organizatora i sprzedawcy detalicznego za realizację imprezy turystycznej, mogły utrzymać je w mocy.

Rekomenduje się, aby w Polsce utrzymać w mocy obecne rozwiązania krajowe, tzn. aby stroną odpowiedzialną za realizację usług turystycznych był wyłącznie organizator.

PYTANIE NR 4

Jaka jest Państwa opinia dotycząca możliwości wprowadzenia przez Polskę przepisów, na mocy których sprzedawca detaliczny również będzie odpowiedzialny za realizację imprezy turystycznej? Czy Polska powinna utrzymać wyłączną odpowiedzialność organizatora?

W artykule 11 ustępy 2-4 określono procedurę postępowania w przypadku braku zgodności realizacji imprezy turystycznej z umową, w tym obowiązek podróżnego do informowania bez zbędnej zwłoki o braku zgodności, kwestie obniżki ceny oraz świadczeń zastępczych. Wskazano także, kiedy organizator nie musi naprawiać braku zgodności oraz, że podróżny może sam naprawić brak zgodności i żądać zwrotu poniesionych środków finansowych. Jeśli świadczenia zastępcze mają niższą jakość, podróżnemu przysługuje obniżka ceny. W przypadku niemożliwości zapewnienia świadczeń zastępczych lub ich odrzucenia przez podróżnego, organizator jest zobowiązany do zapewnienia transportu podróżnemu do miejsca wyjazdu oraz do przyznania podróżnemu obniżki ceny i – w stosownych przypadkach – odszkodowania zgodnie z art. 12.

Ponadto, w przypadku, gdy brak zgodności znacząco wpływa na realizację imprezy turystycznej i organizator nie naprawia tego braku, podróżny ma prawo do rozwiązania umowy bezkosztowo oraz do obniżki ceny i odszkodowania zgodnie z art. 12. W takim przypadku, podróżny ma także prawo do tego, aby bez zbędnej zwłoki i dodatkowych kosztów organizator zapewnił mu transport powrotny.

Artykuł 11 ustęp 5 wprowadza regulację, zgodnie z którą, jeśli zapewnienie terminowego powrotu podróżnego (wskazanego w umowie) jest niemożliwe z uwagi na nieuniknione i nadzwyczajne okoliczności, organizator nie ponosi kosztów niezbędnego zakwaterowania podróżnego (jeśli to możliwe w podobnym standardzie jak wcześniejsze zakwaterowania) przez okres dłuższy niż trzy noce. Możliwy jest dłuższy okres zakwaterowania podróżnego, jeśli taki jest wskazany w przepisach Unii Europejskiej odnoszących się do danego rodzaju środka transportu powrotnego. Przepis ten odpowiada na praktyczne problemy, z którymi w przeszłości mierzyli się organizatorzy turystyki.

Artykuł 11 ustęp 6 wskazuje, iż ograniczenie kosztów, o którym mowa w ust. 5, nie ma zastosowania w przypadku osób o ograniczonej sprawności ruchowej zgodnie z definicją zawartą w rozporządzeniu (WE) nr 1107/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie praw osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej sprawności ruchowej podróżujących drogą lotniczą, oraz wszelkich osób im towarzyszących, kobiet w ciąży i dzieci bez opieki, jak również osób wymagających szczególnej opieki medycznej, pod warunkiem, że organizator został powiadomiony o ich szczególnych potrzebach co najmniej 48 godzin przed rozpoczęciem imprezy turystycznej. Organizator nie może

powoływać się na nieuniknione i nadzwyczajne okoliczności w celu ograniczenia kosztów, o których mowa w ust. 5, jeżeli odpowiedni dostawca usług transportowych nie może powoływać się na takie okoliczności na podstawie obowiązujących przepisów Unii.

Artykuł 12 określa zagadnienia obniżki ceny i odszkodowania za szkody. Podróżny ma prawo do odpowiedniego obniżenia ceny za każdy okres, w którym występował brak zgodności, chyba że brak ten można przypisać podróżnemu. Zgodnie z ustępem 2 podróżny jest uprawniony do otrzymania od organizatora rekompensaty za wszelkie szkody, których podróżny doznaje w wyniku jakiegokolwiek braku zgodności. Zgodnie z ustępem 3 podróżny nie ma prawa do odszkodowania za szkody, jeżeli organizator udowodni, że brak zgodności: (i) można przypisać podróżnemu, (ii) można przypisać osobie trzeciej, niezwiązanej ze świadczeniem usług objętych umową, i jest nieprzewidywalny lub nieunikniony, albo (iii) jest spowodowany nieuniknionymi i nadzwyczajnymi okolicznościami.

Artykuł 12 ustęp 4 przewiduje, iż w zakresie, w jakim międzynarodowe konwencje wiążące Unię ograniczają zakres lub warunki, na jakich rekompensata powinna być wypłacona przez dostawcę świadczącego usługę, która jest częścią imprezy turystycznej, takie same ograniczenia stosuje się do organizatora. W zakresie, w jakim międzynarodowe konwencje niewiążące Unii ograniczają rekompensatę, jaka ma zostać wypłacona przez usługodawcę, państwa członkowskie mogą odpowiednio ograniczyć rekompensatę, jaka ma zostać wypłacona przez organizatora. W innych przypadkach umowa może ograniczyć rekompensatę, jaka ma zostać wypłacona przez organizatora, o ile ograniczenie to nie dotyczy uszkodzenia ciała lub szkody spowodowanej umyślnie lub w wyniku zaniedbania i wynosi nie mniej niż trzykrotność łącznej ceny imprezy turystycznej. Jest to zmiana w stosunku do obecnych regulacji – art. 11b ustęp 3 ustawy o usługach turystycznych, gdzie wskazano dwukrotność łącznej ceny imprezy turystycznej.

Ponadto, **artykuł 11 ustęp 5** stanowi, iż rekompensata i obniżka ceny uzyskana przez podróżnego na mocy dyrektywy i innych aktów prawnych (np. rozporządzenia UE dot. praw pasażerów lotniczych) nie mogą się kumulować – tzn. rekompensata lub obniżka ceny przyznane na mocy niniejszej dyrektywy oraz na mocy innych aktów prawnych są odejmowane jedna od drugiej, aby uniknąć nadpłaty rekompensaty.

Artykuł 12 ustęp 6 ma charakter minimalnej harmonizacji:

Okres przedawnienia w przypadku wnoszenia roszczeń na podstawie niniejszego artykułu nie może być krótszy niż dwa lata.

Państwo członkowskie może wydłużyć ten okres. W przypadku Polski kwestia przedawnienia roszczeń jest uregulowana w przepisach dotyczących prawa cywilnego. Zgodnie z art. 118 Kodeksu cywilnego „jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej, termin przedawnienia wynosi lat dziesięć, a dla roszczeń o świadczenia okresowe oraz roszczeń związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej - trzy lata.” Rekomenduje się pozostawienie obecnego terminu trzech lat, wskazanego w przepisach ogólnych i nie wprowadzenie odrębnego przepisu w ustawie o usługach turystycznych.

PYTANIE NR 5

Jaka jest Państwa opinia na temat przepisu zawartego w art. 12.6? Czy obecny okres przedawnienia roszczeń wskazany w Kodeksie cywilnym jest odpowiedni?

Artykuł 13 określa kwestie związane ze skargami kierowanymi do organizatora. Zgodnie z dyrektywą podróżny może kierować wiadomości lub skargi związane z realizacją imprezy turystycznej bezpośrednio do sprzedawcy detalicznego, za pośrednictwem którego podróż została nabyta. Sprzedawca detaliczny bez zbędnej zwłoki przekazuje te wiadomości lub roszczenia organizatorowi. Na potrzeby zachowania zgodności z terminami lub okresami przedawnienia, otrzymanie powiadomień przez sprzedawcę detalicznego uznaje się za otrzymanie przez organizatora.

Artykuł 14 zobowiązuje organizatora do udzielenia pomocy podróżnemu w trudnej sytuacji, w tym w sytuacji, gdy terminowy powrót z imprezy turystycznej nie może być zapewniony (art. 11.5). Pomoc powinna zostać udzielona bez zbędnej zwłoki, w szczególności poprzez:

- a) udzielenie odpowiednich informacji dotyczących usług zdrowotnych, władz lokalnych oraz pomocy konsularnej, i
- b) udzielenie podróżnemu pomocy w nawiązaniu komunikacji na odległość oraz w znalezieniu alternatywnych usług turystycznych.

Organizator może pobrać uzasadnioną opłatę z tytułu udzielenia takiej pomocy, jeśli sytuacja powstała w wyniku niedbalstwa podróżnego lub jego umyślnego działania. Opłata ta w żadnym przypadku nie może przekraczać faktycznych kosztów poniesionych przez organizatora.

KOMENTARZ NR 4

Przepisy dyrektywy zawarte w rozdziale IV Realizacja imprezy turystycznej – poza jednym wyjątkiem opisanym powyżej (art. 12.6.) – zostaną wdrożone bez zmian i w tym zakresie nie przewiduje się dyskusji dotyczącej zawartości tych artykułów.

ROZDZIAŁ VI Powiązane usługi turystyczne

Artykuł 17 reguluje kwestie związane z oferowaniem powiązanych usług turystycznych przez przedsiębiorców. Art. 17.0 dotyczy kwestii zabezpieczeń finansowych, dlatego został omówiony w następnym punkcie.

Artykuł 17 ustęp 1 określa, iż zanim podróżny zostanie związany jakąkolwiek umową prowadzącą do powstania powiązanej usługi turystycznej lub wszelkiej równoważnej oferty, przedsiębiorca ułatwiający zamawianie powiązanych usług turystycznych, również w przypadku, gdy przedsiębiorca nie ma siedziby w danym państwie członkowskim, ale za pomocą dowolnych środków kieruje taką działalność do tego państwa członkowskiego, oświadcza w jasny i wyraźny sposób, że:

- a) podróżnemu nie będą przysługiwały żadne prawa udzielone na mocy niniejszej dyrektywy wyłącznie podróżnym korzystającym z imprez turystycznych i że każdy

usługodawca będzie ponosił wyłączną odpowiedzialność za prawidłową realizację swojej usługi wynikającej z umowy oraz

b) podróżny będzie objęty ochroną na wypadek niewypłacalności zgodnie z ust. 0.

c) informację, że podróżnemu będą przysługiwały prawa udzielone na mocy art. 8 ust. 2, art. 19, art. 21 i art. 22 dyrektywy 2011/83/UE.

Aby spełnić wymogi niniejszego ustępu, przedsiębiorca wykorzystuje odpowiednie standardowe powiadomienie zawarte w załączniku 2.

Artykuł 17 ustęp 2 zabezpiecza dodatkowo prawa podróżnych, w sytuacji, gdy nie otrzymają oni wyraźnej informacji, że nie nabywają imprezy turystycznej i zostaną wprowadzeni w błąd co do zakresu odpowiedzialności przedsiębiorcy. Zgodnie z tym ustępem, w przypadku gdy przedsiębiorca ułatwiający zamawianie powiązanych usług turystycznych nie spełni wymogów określonych w ust. 0 i 1 niniejszego artykułu, w odniesieniu do usług turystycznych zawartych w danej powiązanej usłudze turystycznej ponosi na mocy art. 11 i 12 odpowiedzialność taką jak organizator imprezy turystycznej.

KOMENTARZ NR 5

Przepisy dyrektywy dotyczące ochrony podróżnego nabywającego powiązane usługi turystyczne, zawarte w rozdziale VI Powiązane usługi turystyczne zostaną wdrożone bez zmian i w tym zakresie nie przewiduje się dyskusji dotyczącej zawartości tych artykułów.

Kwestia wprowadzenia zabezpieczeń finansowych dla przedsiębiorców ułatwiających nabywanie powiązanych usług turystycznych (art. 17.0) została opisana w kolejnym punkcie.

UBEZPIECZENIE NASTĘPSTW NIESZCZĘŚLIWYCH WYPADKÓW I KOSZTÓW LECZENIA

Zgodnie z artykułem 14 ustęp 3 ustawy o usługach turystycznych organizatorzy turystyki, organizujący imprezy turystyczne za granicą, mają obowiązek zawarcia na rzecz osób uczestniczących w tych imprezach umów ubezpieczenia od następstw nieszczęśliwych wypadków i kosztów leczenia.

W ramach prac nad dyrektywą Polska uzyskała potwierdzenie, że może utrzymać w mocy ww. przepis. Komisja Europejska potwierdziła, że będzie to możliwe, ponieważ: 1) dyrektywa nie dotyczy usług finansowych (w preambule znajduje się zapis, mówiący o tym, że usługi finansowe nie usługami turystycznymi); 2) w art. 4.1. wskazano, że jedną z informacji przedumownych jest „informacja o dobrowolnym lub obowiązkowym ubezpieczeniu na pokrycie kosztów odstąpienia podróżnego od umowy lub kosztów pomocy, w tym kosztów powrotu do kraju w razie wypadku lub choroby.” Oznacza to, że ubezpieczenie NNW i KL może mieć charakter obowiązkowy. W związku z tym, Polska planuje pozostawić przedmiotowy przepis wymieniony w artykule 14 ustęp 3.

PYTANIE NR 6

Jaka jest Państwa opinia na temat obecnego artykułu 14.3 ustawy o usługach turystycznych, który zobowiązuje organizatorów turystyki, organizujących imprezy turystyczne za granicą, do zawarcia na rzecz osób uczestniczących w tych imprezach umów ubezpieczenia od następstw nieszczęśliwych wypadków i kosztów leczenia?

Czy uważają Państwo za właściwe, aby pozostawić ten przepis w mocy?

PROCEDURA REKLAMACJI

Artykuł 16b ustępy 3-5 obecnej ustawy o usługach turystycznych stanowią:

3. Niezależnie od zawiadomienia, o którym mowa w ust. 1, klient może złożyć organizatorowi turystyki reklamację zawierającą wskazanie uchybienia w sposobie wykonania umowy oraz określenie swojego żądania, w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia zakończenia imprezy.”

4. W wypadku odmowy uwzględnienia reklamacji organizator turystyki jest obowiązany szczegółowo uzasadnić na piśmie przyczyny odmowy.

5. Jeżeli organizator turystyki nie ustosunkuje się na piśmie do reklamacji, złożonej zgodnie z ust. 3, w terminie 30 dni od dnia jej złożenia, a w razie reklamacji złożonej w trakcie trwania imprezy turystycznej w terminie 30 dni od dnia zakończenia imprezy turystycznej, uważa się, że uznał reklamację za uzasadnioną.

Zgodnie z ww. przepisami, jeśli organizator turystyki nie odpowie podróżnemu na reklamację w ciągu 30 dni to przyjmuje się, że uznał on reklamację za uzasadnioną. Polska chciała, aby przedmiotowe przepisy znalazły się w dyrektywie. Niestety nie uzyskaliśmy w tej kwestii poparcia. W dyrektywie znajdują się już odpowiednie przepisy dotyczące braku zgodności realizowanej imprezy z umową (m.in. w art. 11) oraz procedury kierowania skarg do organizatorów (art. 13). W związku z tym, Polska wystąpi z zapytaniem do Komisji Europejskiej i jej służb prawnych, czy możliwe jest utrzymanie w mocy przepisów art. 16b ust. 3-5 obecnej ustawy o usługach turystycznych. Jednocześnie, rekomendowane jest pozostawienie ww. przepisów, jeśli będzie to możliwe na podstawie nowej dyrektywy.

PYTANIE NR 7

Jaka jest Państwa opinia na temat obecnych przepisów zawartych w artykule 16b ustępy 3-5 ustawy o usługach turystycznych?

Czy uważają Państwo za właściwe, aby pozostawić ten przepis w mocy (zakładając, że będzie to możliwe tzn. Polska uzyska pozytywną odpowiedź z Komisji Europejskiej)?

System zabezpieczeń finansowych dla przedsiębiorców oferujących imprezy turystyczne i powiązane usługi turystyczne (minimalna harmonizacja)

Rozdział V Ochrona na wypadek niewypłacalności oraz art. 17.0 w rozdziale VI Powiązane usługi turystyczne regulują kwestie dotyczące zabezpieczeń finansowych dla organizatorów oraz dla sprzedawców ułatwiających nabywanie powiązanych usług turystycznych.

ROZDZIAŁ V Ochrona na wypadek niewypłacalności

Art. 15 dyrektywy określił zakres ochrony na wypadek niewypłacalności w przypadku organizatorów turystyki:

1. Państwa członkowskie zapewniają, by organizatorzy imprez turystycznych mający siedzibę na ich terytorium dawali gwarancję zwrotu wszystkich płatności dokonanych przez podróżnych w zakresie, w jakim dane usługi nie zostały zrealizowane w wyniku niewypłacalności organizatora. Jeżeli impreza obejmuje przewóz pasażerów, organizatorzy zapewniają również gwarancję powrotu podróżnych do kraju. Można zaoferować kontynuację podróży.

Organizatorzy niemający siedziby w jednym z państw członkowskich, którzy sprzedają lub oferują do sprzedaży imprezy turystyczne w jednym z państw członkowskich lub którzy za pomocą dowolnych środków kierują taką działalność do jednego z państw członkowskich, są zobowiązani do zapewnienia gwarancji zgodnie z prawem tego państwa członkowskiego.

2. Gwarancja musi być skuteczna i obejmuje racjonalnie przewidywalne koszty. Obejmuje ona kwoty płatności poczynionych w imieniu podróżnych na poczet imprez turystycznych z uwzględnieniem długości czasu między wpłatami zaliczek i ostatecznych płatności a zakończeniem imprez turystycznych, jak również szacowany koszt powrotu do kraju w przypadku niewypłacalności organizatora.

2a. Ochrona organizatora przed niewypłacalnością obejmuje podróżnych niezależnie od ich miejsca zamieszkania, miejsca wyjazdu lub miejsca sprzedaży imprezy turystycznej oraz niezależnie od państwa członkowskiego, w którym ma siedzibę organizator lub podmiot zapewniający ochronę.

2b. Gdy realizacja pakietu jest zagrożona niewypłacalnością organizatora, gwarancja jest udostępniana bezpłatnie, aby zapewnić powrót do kraju lub – o ile będzie to konieczne – sfinansowanie zakwaterowania przed przewozem do kraju.

2c. W przypadku niezrealizowanych usług turystycznych na wniosek podróżnego bez zbędnej zwłoki udziela się zwrotów.

Państwa członkowskie mają swobodę w zakresie wdrożenia art. 15. Oznacza to, że państwa członkowskie samodzielnie wybierają narzędzia i instrumenty prawne lub ubezpieczeniowe, które zapewniają ochronę na wypadek niewypłacalności dla organizatorów (gwarancje ubezpieczeniowe, polisy OC, fundusze gwarancyjne itp.).

Ze względu na rozszerzenie definicji imprezy turystycznej, należy zauważyć, że wzrośnie liczba organizatorów o tych, którzy oferują tzw. imprezy dynamiczne i oni także będą musieli posiadać stosowne zabezpieczenie finansowe.

Od roku 2012 Ministerstwo Sportu i Turystyki pracowało nad projektem założeń projektu ustawy o Turystycznym Funduszu Gwarancyjnym. Na posiedzeniu 19 sierpnia 2014 r. Rada Ministrów postanowiła o nieprzyjmowaniu ww. założeń (RM-10-74-14).

W związku z tym, Ministerstwo Sportu i Turystyki dokonało analizy alternatywnego wariantu utworzenia II filaru w systemie zabezpieczeń finansowych biur podróży w formie przekazania zadań właściwych dla postulowanego Turystycznego Funduszu Gwarancyjnego do realizacji Ubezpieczeniowemu Funduszowi Gwarancyjnemu.

W ramach tych prac, Ministerstwo Finansów skonsultowało z Ubezpieczeniowym Funduszem Gwarancyjnym możliwość przekazania zadań właściwych dla postulowanego Turystycznego Funduszu Gwarancyjnego do realizacji Ubezpieczeniowemu Funduszowi Gwarancyjnemu.

W swoim stanowisku, **Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny, zwany dalej „UFG”, pozytywnie odniósł się do przedmiotowej propozycji**, przedstawiając wstępną analizę jej wykonalności. W przypadku akceptacji zaproponowanego rozwiązania, UFG wyraził gotowość pełnego uczestnictwa w pracach analitycznych i legislacyjnych. UFG dostrzegł **analogię** pomiędzy obecnie pełnionymi przez siebie zadaniami w obszarze ubezpieczeń obowiązkowych oraz ubezpieczeń na życie na podstawie ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 392, z późn. zm.), a zadaniami przypisywanymi Turystycznemu Funduszowi Gwarancyjnemu w projekcie założeń do projektu ustawy o Turystycznym Funduszu Gwarancyjnym.

Doświadczenie Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego może być wykorzystane do **stworzenia mechanizmu uzupełniającego obecny system zabezpieczeń finansowych w branży turystycznej** (po jego rozszerzeniu na dodatkowe podmioty np. linie lotnicze), który spełni założenia o konieczności realizacji tych zadań przez posiadający osobowość prawną, wyspecjalizowany podmiot spoza sektora finansów publicznych, bez potrzeby tworzenia nowej instytucji.

Wykonanie zadań właściwych dla TFG przez UFG będzie ze sobą niosło pewne koszty, związane np. z dostosowaniem systemów informatycznych oraz wdrożeniem kadry pracowników UFG do obsługi nowych zadań. Kolejną kwestią, która wymaga zbadania jest wpływ zróżnicowania podstawowych form zabezpieczeń (w tym gwarancje bankowe) na możliwość realizacji zadań TFG przez UFG. Należałoby także szczegółowo uregulować kompetencje kontrolno-egzekucyjne w ramach współpracy UFG z marszałkami województw.

Takie rozwiązanie będzie pociągało za sobą stosowne zmiany legislacyjne w ustawie o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych, z uwzględnieniem odpowiedniego okresu przejściowego koniecznego do ich wdrożenia.

Poniżej w tabeli zaprezentowano dotychczas przeanalizowane rozwiązania w obszarze zabezpieczeń finansowych na wypadek niewypłacalności organizatorów imprez turystycznych:

	Rozwiązanie	Efekty i ocena rozwiązania
1.	Turystyczny Fundusz Gwarancyjny z osobowością prawną (zbieranie składek, kontrola, organizacja powrotu) – jako II filar w systemie zabezpieczeń finansowych	<p>Kompleksowe rozwiązanie. Rozwiązanie zostało zaprezentowane w projekcie założeń projektu ustawy o TFG. Na posiedzeniu 19 sierpnia 2014 r. Rada Ministrów nie przyjęła założeń projektu ustawy o TFG.</p> <p>AKTUALNIE – wariant ten jest nadal rozważany w zmienionej formule poprzez przekazanie zadań TFG do realizacji przez Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny.</p> <p><i>Uwzględniając kontekst rozszerzenia zakresu podmiotowego nowej ustawy takie rozwiązanie powinno się znaleźć w nowej ustawie o usługach turystycznych, jako II filar systemu zabezpieczeń finansowych.</i></p>
2.	Turystyczny Fundusz Gwarancyjny, jako fundusz przepływowy/fundusz celowy – jako II filar w systemie zabezpieczeń finansowych	<p>Powołanie funduszu w takiej formie jest niezgodne z przepisami ustawy o finansach publicznych. Projekt wprowadza skutki dla budżetu państwa – składki stawałyby się środkami publicznymi (założenia funduszu celowego). Mogłyby istnieć problemy z ich uruchomieniem (przepisy ustawy o finansach publicznych). Ponadto, utworzenie oddzielnego rachunku w BGK mogłoby być potraktowane jako utworzenie funduszu celowego oraz powodować liczne wątpliwości interpretacyjne np. w zakresie dotyczącym pomocy publicznej.</p>
3.	Turystyczny Fundusz Gwarancyjny, jako 16 funduszy celowych na poziomie wojewódzkim – jako II filar w systemie zabezpieczeń finansowych	<p>Rozwiązanie stałoby w sprzeczności z obowiązującymi przepisami dotyczącymi finansów publicznych i mogłoby przyczynić się do powstania zarzutów udzielania przedsiębiorcom pomocy publicznej przez jednostki samorządu terytorialnego. Środki finansowe takich funduszy byłyby <i>de facto</i> środkami publicznymi.</p> <p>Utworzenie takich funduszy wymagałoby przekazania dodatkowych dotacji celowych z budżetu państwa. Konstrukcja wojewódzkich funduszy mogłaby doprowadzić do nierównomiernego zgromadzenia środków.</p>
4.	Udoskonalenie systemu podstawowych zabezpieczeń finansowych poprzez przeformułowanie i upowszechnienie obecnie funkcjonującego ubezpieczenia na rzecz klientów	<p>Jest to rozwiązanie częściowe. Dominującym typem zabezpieczenia dla organizatorów turystyki i pośredników turystycznych jest gwarancja ubezpieczeniowa – dla ok. 90% przedsiębiorców. Wariant ten został negatywnie oceniony przez Polską Izbę Ubezpieczeń. Po dokonaniu analizy, czy</p>

		<p>jakakolwiek inna forma ubezpieczenia na rzecz klienta z sumą ubezpieczenia stanowiącą np. faktyczny koszt imprezy poniesiony przez klienta będzie możliwa do spełnienia przez zakłady ubezpieczeń, PIU stoi na stanowisku, że nie jest możliwe przygotowanie produktu w innej konstrukcji niż produkt oferowany obecnie na rynku (z łączną sumą gwarancyjną na wszystkich klientów w okresie jednego roku). W przypadku określenia sumy na każdą osobę, ubezpieczyciel nie może precyzyjnie określić jaka jest łącznie ekspozycja ryzyka, co w opinii PIU uniemożliwia znalezienie reasekuratora dla tego typu produktu na rynkach europejskich oraz może mieć bardzo negatywny wpływ na margines wypłacalności zakładu ubezpieczeń.</p>
5.	Kolejne podwyższenie minimalnych sum gwarancyjnych	<p>Wariant ten został negatywnie zaopiniowany przez Polską Izbę Ubezpieczeń, która wskazała, że dalsze podwyższanie minimalnych sum gwarancyjnych spowoduje, iż branża ubezpieczeniowa nie będzie mogła przedstawić oferty gwarancji ubezpieczeniowej turystycznej dla podmiotów z branży turystycznej. Problem ten dotyczy w szczególności organizatorów turystyki prowadzących działalność w zakresie organizacji turystyki wyjazdowej z lotami czarterowymi. Brak możliwości przedstawienia oferty ze strony firm ubezpieczeniowych wynika z ograniczeń kapitałowych i reasekuracyjnych ubezpieczycieli.</p> <p>Z uwagi na istotę gwarancji ubezpieczeniowej (górną granicę odpowiedzialności finansowej gwaranta), możliwa jest sytuacja, gdy przedsiębiorca w praktyce zawrze umowy z klientami na poziomie przewyższającym zadeklarowany poziom przychodów pomimo ciążącego na nim obowiązku zapewnienia zabezpieczenia na poziomie adekwatnym do skali prowadzonej działalności i wartości posiadanych zobowiązań. Podobne stanowisko zostało zaprezentowane przez Ministra Finansów.</p>
6.	Obowiązkowe dodatkowe ubezpieczenie (produkt ubezpieczeniowy) zawierane przez organizatora imprezy turystycznej na rzecz każdego klienta, z którym została zawarta umowa o imprezę turystyczną; Ubezpieczenie to stanowiłoby II filar systemu	<p>Proponowana wstępna koncepcja nowego produktu zakładała, że składka odprowadzana byłaby przez organizatora imprezy turystycznej za każdego klienta podobnie jak ma to miejsce w przypadku umowy ubezpieczenia NNW i KL, do zawarcia której organizatorzy imprez turystycznych są zobowiązani na podstawie art. 14 ust. 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (Dz. U. z 2014 r. poz.</p>

	zabezpieczeń finansowych uzupełniający funkcjonujące dotychczas podstawowe zabezpieczenia w formie gwarancji ubezpieczeniowych, gwarancji bankowych lub ubezpieczeń na rzecz klientów (I filar)	196). Suma gwarancyjna ubezpieczenia powinna być zróżnicowana w zależności od zasięgu terytorialnego imprezy turystycznej i wykorzystywanego środka transportu (transport lotniczy z wykorzystaniem przewozów czarterowych czy inne środki transportu), analogicznie jak w przypadku funkcjonujących aktualnie podstawowych zabezpieczeń finansowych. W związku z tym, składka byłaby zróżnicowana w zależności od sumy gwarancyjnej. Wariant ten został negatywnie oceniony przez Polską Izbę Ubezpieczeń, która wskazała, że dla ubezpieczycieli, którzy mieliby oferować dwa produkty zamiast jednego oznacza wzrost ekspozycji ryzyka i wymogów kapitałowych. Z uwagi na ograniczoną pojemność reasekuracyjną i oparcie całego systemu zabezpieczeń na kilku ubezpieczycielach, w opinii PIU zakłady ubezpieczeń nie będą oferowały nowego ubezpieczenia albo warunki cenowe tego produktu będą przekraczały możliwości finansowe przedsiębiorców turystycznych.
--	---	---

Docelowe rozwiązania w zakresie zabezpieczeń finansowych na wypadek niewypłacalności organizatorów turystyki i pośredników turystycznych powinny:

- funkcjonować poza systemem finansów publicznych,
- zapewnić, aby ochrona klientów była skuteczna i całkowita.

Ponadto, w wyniku współpracy z przedstawicielami Ministerstwa Finansów, Polskiej Izby Ubezpieczeń, Związku Banków Polskich i Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego sformułowano następujące wnioski:

- katalog dostępnych instrumentów finansowych jest mocno ograniczony nie tylko w Polsce, ale również na rynku europejskim;
- branża bankowo-ubezpieczeniowa nie widzi możliwości wykreowania nowych instrumentów finansowych na potrzeby systemu zabezpieczeń finansowych na wypadek niewypłacalności podmiotów oferujących imprezy turystyczne;
- koncepcja wprowadzenia jednego produktu ubezpieczeniowego w systemie zabezpieczeń, który byłby obowiązkowy i ze względu na swoją skalę byłby tańszy i bardziej dostępny dla branży turystycznej nie jest możliwa do realizacji (nieznana górna granica odpowiedzialności, bardzo wysokie ryzyko ubezpieczeniowe, problem z uzyskaniem reasekuracji, bardzo drogi produkt lub jego brak);
- najlepszym (jedynym skutecznym) rozwiązaniem byłby fundusz gwarancyjny;
- konieczne jest wyeliminowanie nieprawidłowości w działalności przedsiębiorców poprzez odpowiedni monitoring i system sankcji.

Podsumowując, w ocenie Ministerstwa Sportu i Turystyki, należałoby szczegółowo zbadać oraz rozważyć możliwość przekazania zadań właściwych dla postulowanego Turystycznego Funduszu Gwarancyjnego do realizacji Ubezpieczeniowemu Funduszowi Gwarancyjnemu,

tak aby po rozszerzeniu zakresu podmiotowego nowej ustawy o usługach turystycznych uzupełnić istniejący system zabezpieczeń finansowych o drugi filar.

PYTANIE NR 8

Jaka jest Państwa opinia na temat regulacji zawartych w art. 15?

Czy obecne formy zabezpieczeń finansowych dla organizatorów będą adekwatne w przypadku imprez dynamicznych (click-through)?

Czy w Państwa opinii niezbędne jest stworzenie II filaru zabezpieczeń w formie funduszu gwarancyjnego np. umiejscowionego w Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym lub w formie samodzielnego podmiotu?

Art. 16 dyrektywy określił kwestie związane z wzajemnym uznawaniem ochrony na wypadek niewypłacalności i współpracą administracyjną:

1. Państwa członkowskie uznają wymagania dotyczące krajowych przepisów transponujących art. 15 za spełnione w przypadku wszelkiej ochrony na wypadek niewypłacalności, jaką organizator przedstawi na mocy przepisów dotyczących prowadzenia przedsiębiorstwa obowiązujących w państwie członkowskim, które transponowało art. 15.

2. Państwa członkowskie wyznaczają centralne punkty kontaktowe ułatwiające współpracę administracyjną i nadzorowanie organizatorów, którzy prowadzą działalność w różnych państwach członkowskich. Przekazują one dane kontaktowe wyżej wymienionych punktów kontaktowych wszystkim pozostałym państwom członkowskim oraz Komisji.

3. Centralne punkty kontaktowe udostępniają sobie wzajemnie wszelkie niezbędne informacje na temat swoich krajowych wymogów ochrony na wypadek niewypłacalności oraz określają organ lub organy udzielające ochrony na wypadek niewypłacalności poszczególnym organizatorom mającym siedzibę na ich terytorium. Udzielają sobie wzajemnie dostępu do wszelkich dostępnych wykazów organizatorów, którzy spełniają ich obowiązki w zakresie ochrony na wypadek niewypłacalności. Każdy tego typu wykaz jest dostępny publicznie, w tym w wersji internetowej.

4. Jeśli państwo członkowskie ma wątpliwości co do ochrony danego organizatora na wypadek niewypłacalności, zwraca się o wyjaśnienia do państwa członkowskiego prowadzenia przedsiębiorstwa. Państwa członkowskie odpowiadają na zapytania innych państw członkowskich tak szybko, jak to możliwe, biorąc pod uwagę pilny charakter i złożoność kwestii. W każdym przypadku pierwszej odpowiedzi należy udzielić nie później niż w terminie 15 dni roboczych od otrzymania zapytania.

Art. 16 ma charakter maksymalnej harmonizacji. Nie oznacza on jednak, że państwa członkowskie muszą powoływać nowe struktury. **Obecnie istniejące struktury mogą pełnić funkcję centralnych punktów kontaktowych.** W przypadku Polski jest to aktualnie Centralna Ewidencja Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych.

Jednocześnie, proponuje się zastąpić prowadzenie ww. Centralnej Ewidencji Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych (w oparciu o weryfikację i zatwierdzenie przez ministra właściwego do spraw turystyki danych wprowadzanych przez marszałków województw), **prowadzeniem wyłącznie Centralnego Wykazu Organizatorów Turystyki** (lub Centralnego Wykazu Organizatorów Turystyki i Powiązanych Usług Turystycznych) w oparciu o dane przekazywane w formie elektronicznej przez marszałków województw.

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 Górskich oraz w Centralnym Wykazie Obiektów Hotelarskich. Wpisy dokonywane przez marszałków województw do rejestrów prowadzonych w województwach są automatycznie wyświetlane w ww. zbiorczych wykazach, bez potrzeby weryfikacji i akceptacji przez MSiT, a więc bez konieczności przedłużania procedury. Tym samym oddają one najbardziej aktualny stan wpisów dokonanych przez marszałka województwa.

Należy pamiętać także, że współpraca administracyjna (w tym wymiana danych dotyczących ochrony na wypadek systemów niewypłacalności) między państwami członkowskimi już istnieje poprzez system wymiany informacji na rynku wewnętrznym IMI Internal Market Information System.

PYTANIE NR 9

Jaka jest Państwa opinia na temat regulacji zawartych w art. 16?

Czy obecna forma prowadzenia Centralnej Ewidencji Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych <https://turystyka.gov.pl/> wymaga w Państwa opinii zmian?

Jaka jest Państwa opinia nt. ewentualnego zastąpienia Centralnej Ewidencji OTiPT Centralnym Wykazem OT w oparciu o dane przekazywane w formie elektronicznej przez marszałków województw?

ROZDZIAŁ VI Powiązane usługi turystyczne

Artykuł 17 reguluje kwestie związane z oferowaniem powiązanych usług turystycznych przez przedsiębiorców. Art. 17.0 dotyczy kwestii zabezpieczeń finansowych i ma charakter minimalnej harmonizacji:

0. Państwa członkowskie zapewniają, by przedsiębiorcy umożliwiający zamawianie powiązanych usług turystycznych w rozumieniu art. 3 pkt 5 zapewniali gwarancję zwrotu wszystkich płatności otrzymanych od podróżnych w zakresie, w jakim usługa turystyczna będąca częścią powiązanej usługi turystycznej nie zostanie zrealizowana w wyniku niewypłacalności przedsiębiorcy. Jeśli tacy przedsiębiorcy są stroną odpowiedzialną za przewóz pasażerów, gwarancja obejmuje również powrót podróżnych do kraju. Zastosowanie mają odpowiednio art. 15 ust. 1 akapit drugi, art. 15 ust. 2–2c oraz art. 16.

W przedmiotowym artykule wskazano, iż przedsiębiorcy angażujący się w oferowanie i sprzedaż powiązanych usług turystycznych powinni posiadać zabezpieczenie finansowe na

wypadek swojej niewypłacalności. Takie zabezpieczenie ma działać tj. umożliwiać zwrot środków finansowych dla podróżnych, jeśli dana usługa lub usługi nie będą realizowane z powodu niewypłacalności tego przedsiębiorcy. Oznacza to, że zabezpieczenie nie dotyczy niewypłacalności poszczególnych usługodawców (hotelu, linii lotniczych), chyba, że są oni jednocześnie tym przedsiębiorcą, który umożliwia zamawianie powiązanych usług turystycznych. Dodatkowo, jeśli przedsiębiorca jest stroną odpowiedzialną za przewóz pasażerów (linia lotnicza, linie autobusowe) i ułatwia zamawianie powiązanych usług turystycznych to zabezpieczenie obejmuje także powrót podróżnych do kraju.

W związku z powyższym, należy rozważyć jaka powinna być forma zabezpieczenia finansowego dla przedsiębiorców umożliwiających zamawianie powiązanych usług turystycznych (PUT) w rozumieniu art. 3 pkt 5 dyrektywy – forma, instrumenty, sposób liczenia. Należy pamiętać, że powiązane usługi turystyczne będą oferować zarówno agenci turystyczni – czyli mikroprzedsiębiorcy (i wtedy zazwyczaj nie będą oni żadnym z usługodawców poszczególnych usług), jak i linie lotnicze – duże firmy, które będą jednym z usługodawców (w ich przypadku gwarancja będzie obejmować także powrót podróżnych do kraju). Zabezpieczenie powinno uwzględniać m.in. następujące kwestie:

- czy dany przedsiębiorca oferuje jedną z usług wchodzących w skład powiązanych usług turystycznych (tj. łączy własną usługę z innymi usługami);
- czy tzw. „własna usługa” oferowana przez przedsiębiorcę umożliwiającego zamawianie PUT jest usługą transportową (wtedy zabezpieczenie powinno być wyższe, bo obejmuje także transport do kraju),
- czy dany przedsiębiorca jest tylko agentem i nie jest usługodawcą (tj. tylko łączy dostępne na rynku usługi).

W celu kontroli wysokości zabezpieczenia finansowego należy także rozważyć utworzenie oddzielnego rejestru dla przedsiębiorców umożliwiających nabywanie powiązanych usług turystycznych (PUT), w tym wyodrębnienie tych przedsiębiorców, którzy są stroną odpowiedzialną za usługę transportową (tzw. własna usługa transportowa).

W związku z tym można wskazać na następujący podział przedsiębiorców:

1. przedsiębiorca umożliwiający nabywanie powiązanych usług turystycznych (PUT), który jednocześnie jest usługodawcą oferującym usługę wchodzącą w skład PUT, ale nie jest to usługa transportowa (np. tym przedsiębiorcą jest gestor hotelu);
2. przedsiębiorca umożliwiający nabywanie powiązanych usług turystycznych (PUT), który jednocześnie jest usługodawcą oferującym usługę transportową (jest to grupa, w skład, której wchodzi m.in. linie lotnicze, dlatego grupę tę można określić mianem wysokiego ryzyka – w porównaniu z grupami nr 1 i 3 zabezpieczenie dla grupy nr 2 musi uwzględniać koszt transportu do kraju);
3. przedsiębiorca umożliwiający nabywanie powiązanych usług turystycznych (PUT), który nie jest usługodawcą (tj. tylko łączy dostępne na rynku usługi).

Zabezpieczenie dla grupy 1. i 3. mogłoby być obliczane na podobnych zasadach (lub trochę się różnić), zaś zabezpieczenie dla grupy 2. powinno uwzględniać zwiększenie zabezpieczenia o koszt powrotu turystów do kraju.

W przypadku grupy 3. wydaje się, że ryzyko niezrealizowania jednej z usług wchodzących w skład PUT z powodu niewypłacalności danego przedsiębiorcy jest minimalne. Tutaj może nawet występować sytuacja, w której dany przedsiębiorca oferujący PUT nie dysponuje środkami finansowymi należnymi usługodawcom (gdy płatność za poszczególne usługi jest dokonywana bezpośrednio na rzecz usługodawców).

PYTANIE NR 10

Jaka jest Państwa opinia na temat przepisów zawartych w artykule 17.0 dyrektywy?

Czy zasadne jest tworzenie oddzielnego rejestru dla przedsiębiorców umożliwiających nabywanie powiązanych usług turystycznych (PUT) np. w formie Centralnego Wykazu Organizatorów Turystyki i Powiązanych Usług Turystycznych (patrz pytanie nr 9)?

Czy dotychczasowe formy zabezpieczenia są adekwatne do PUT?

Czy niezbędne jest ustanowienie II filaru zabezpieczeń dla przedsiębiorców umożliwiających nabywanie powiązanych usług turystycznych (PUT) – w powiązaniu z pracami nad system zabezpieczeń dla organizatorów?

Uregulowania dotyczące procedur administracyjnych

W ramach regulacji dotyczących procedur administracyjnych proponuje się:

- rozszerzenie zakresu kontroli organizatorów turystyki prowadzonej przez marszałków województw i ministra właściwego do spraw turystyki umożliwiające weryfikację adekwatności wysokości posiadanych zabezpieczeń finansowych na wypadek niewypłacalności do skali prowadzonej działalności,
- 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 przedsiębiorcy.

W ramach przepisów dotyczących sankcji i egzekucji przepisów proponuje się:

- rozszerzenie katalogu rażących naruszeń prowadzenia działalności organizatora turystyki, stanowiących podstawę wydania zakazu wykonywania działalności przez okres 3 lat, o uchybienia w zakresie wysokości posiadanych zabezpieczeń finansowych na wypadek niewypłacalności,
- wprowadzenie sankcji karnych wobec organizatorów turystyki, którzy dopuścili się uchybień w procesie uruchamiania zabezpieczeń finansowych na wypadek niewypłacalności oraz organizacji powrotu klientów do kraju w sytuacji niewypłacalności przedsiębiorcy.

W związku z powyższym **przewiduje się wprowadzenie w ustawie sankcji administracyjnych:**

- za uchylenie się podmiotów objętych regulacją od obowiązku dostosowywania wysokości posiadanych zabezpieczeń finansowych na wypadek swojej niewypłacalności do skali prowadzonej działalności i wartości posiadanych zobowiązań wynikających z umów zawartych z klientami (wraz ze wzrostem deklarowanego przychodu);
- za uchylenie się podmiotów objętych regulacją od obowiązku dostosowywania wysokości posiadanych zabezpieczeń finansowych na wypadek swojej niewypłacalności do poziomu wymaganego ze względu na zakres i rodzaj działalności wykonywanej przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych oraz termin i wysokość przedpłat przyjmowanych od klientów;
- za uchybienie polegające na uchyłaniu się od obowiązku ewidencjonowania lub nierzetelnym ewidencjonowaniu umów zawartych z klientami (np. zaniżanie liczby klientów, którzy wykupili imprezy turystyczne lub zaniżanie wartości umów czy podawanie nieprawdy co do sposobu przyjmowania przedpłat od klientów).

Przewiduje się wprowadzenie sankcji karnych:

- za podawanie nieprawdy lub zatajanie prawdy w składanych deklaracjach stanowiących podstawę wyliczenia wysokości zabezpieczeń finansowych na wypadek niewypłacalności - pod karą grzywny albo karą ograniczenia wolności;
- za nieudzielenie organowi odpowiedzialnemu za sprowadzenie klientów niewypłacalnego biura podróży z imprezy turystycznej informacji niezbędnych do zapewnienia bezpiecznego powrotu tych klientów, wobec każdego, kto takie informacje posiada – pod karą grzywny albo karą ograniczenia wolności;
- za niewywiązanie się organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego lub jego podwykonawców z obowiązku udzielenia pomocy poszkodowanym klientom, tj. za

brak współpracy przy organizacji powrotu klientów do kraju w sytuacji niewypłacalności przedsiębiorcy - pod karą grzywny albo karą ograniczenia wolności;

- dla organizatora imprezy turystycznej lub osoby uprawnionej do jego reprezentowania, za niezgłoszenie oświadczenia o swojej niewypłacalności pomimo powstania warunków uzasadniających uruchomienie zabezpieczenia finansowego – pod karą grzywny albo karą ograniczenia wolności.

Rozwiązania niewynikające bezpośrednio z wdrożenia nowej dyrektywy w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych

1. Biorąc pod uwagę, że sprzedaż imprez turystycznych na sezon wakacyjny zaczyna się już jesienią poprzedniego roku w ramach tzw. *first minute* i trwa do końca danego sezonu wakacyjnego w ramach tzw. *last minute*, należy wprowadzić taki termin obowiązywania zabezpieczenia finansowego, przy którym umowy zawarte na sezon wakacyjny w ramach *first minute* (od października do stycznia, a nawet marca) byłyby objęte jedną gwarancją lub ubezpieczeniem, a umowy zawarte na sezon wakacyjny w ramach normalnej sprzedaży i w ramach *last minute* byłyby objęte drugą gwarancją lub ubezpieczeniem.
2. Wysokość zabezpieczenia finansowego w przypadku imprez zagranicznej turystyki przyjazdowej zawierających transport z miejsca rozpoczęcia imprezy turystycznej za granicą do Polski. Z uwagi na cel regulacji, jakim jest ochrona interesów ekonomicznych konsumentów na wypadek niewypłacalności organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego, w tym pokrycie kosztów powrotu klientów do miejsca wyjazdu lub planowanego powrotu z imprezy turystycznej, wysokość zabezpieczenia finansowego powinna być uzależniona od zasięgu terytorialnego kraju rozpoczęcia zagranicznej turystyki przyjazdowej. Najniższe wymagane sumy gwarancyjne powinny mieć zastosowanie jedynie do imprez zagranicznej turystyki przyjazdowej, które rozpoczynają się i kończą na terytorium Polski i nie zawierają transportu z kraju pochodzenia konsumenta do Polski.
3. Doprecyzowanie podziału zasięgu terytorialnego wykonywanej działalności na potrzeby ustalenia minimalnych sum gwarancyjnych zabezpieczeń finansowych na wypadek niewypłacalności organizatorów turystyki i pośredników turystycznych. Z uwagi na cel regulacji, jakim jest ochrona interesów ekonomicznych konsumentów na wypadek niewypłacalności organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego, w tym pokrycie kosztów powrotu klientów do miejsca wyjazdu lub planowanego powrotu z imprezy turystycznej, dla ustalenia minimalnych sum gwarancyjnych ww. zabezpieczeń finansowych uzależnionych m.in. od zasięgu terytorialnego wykonywanej działalności, zastosowanie powinno mieć położenie geograficzne, a nie podział polityczny np. Wyspy Kanaryjskie czy Polinezja Francuska powinny być w grupie terytoriów pozaeuropejskich zgodnie z położeniem geograficznym, a nie podziałem politycznym.
4. Przeniesienie ważniejszych regulacji z rozporządzenia o wzorach formularzy umowy gwarancji bankowej, umowy gwarancji ubezpieczeniowej oraz umowy ubezpieczenia na rzecz klientów wprost do ustawy i wyeliminowanie niejasności terminologicznych dotyczących gwarancji.

5. Doprecyzowanie, że obowiązek wpisu do rejestru nie dotyczy świadczenia pojedynczych usług turystycznych oraz pośrednictwa w zawieraniu umów o świadczenie pojedynczych usług turystycznych. Celem regulacji jest ochrona konsumentów korzystających z imprez turystycznych (pakietów usług turystycznych).
6. Wprowadzenie dodatkowej regulacji (*lex specialis*) w zakresie ograniczenia dostępu do wykonywania działalności organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego przez osoby fizyczne i osoby uprawnione do reprezentacji osób prawnych, które ogłosiły niewypłacalność lub zostały objęte zakazem wykonywania działalności organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego. 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 lub osobą uprawnioną do reprezentacji osoby prawnej – w przypadku, gdy wnioskodawcą jest osoba prawna;
 - b) osobie prawnej, do reprezentacji której była uprawniona osoba fizyczna, która jest wnioskodawcą;
 - c) osobie prawnej, do reprezentacji której była uprawniona osoba fizyczna, która jest uprawniona do reprezentacji osoby prawnej, która jest wnioskodawcą.

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

7. Doprecyzowanie regulacji nakładającej obowiązek wykonania podjętych zobowiązań lub zwrotu środków w przypadku niewywiązania się ze zobowiązań wobec klientów przez przedsiębiorcę, którego decyzją marszałka wykreślono z rejestru (na wniosek przedsiębiorcy lub w związku z nałożeniem sankcji zakazu wykonywania działalności).
8. Rezygnacja z odstępstwa od zasad ogólnych w zakresie przepisu kompetencyjnego, w którym wskazano ministra właściwego ds. turystyki, jako organ wyższego stopnia od decyzji wydawanych na podstawie ustawy o usługach turystycznych przez marszałków województw. Zagadnienie to będzie na mocy nowych przepisów regulowane na zasadach ogólnych przez art. 17 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267 późn. zm.) który, jako zasadę wskazuje, iż organami wyższego stopnia w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego są samorządowe kolegia odwoławcze. Rozwiązanie to będzie ułatwieniem dla podmiotów, którym przysługuje odwołanie, m.in. poprzez skrócenie drogi podmiotu, któremu przysługuje odwołanie do organu odwoławczego, w ramach toczących się postępowań odwoławczych, które będą mogły odbywać się na szczeblu samorządowym – wojewódzkim, bez potrzeby przekazywania sprawy na poziom centralny. Konsekwencją tej zmiany będzie skrócenie drogi także w przypadku składania skarg na rozstrzygnięcia organu odwoławczego do sądu administracyjnego. Skargi takie w pierwszej instancji będą mogły być rozpatrywane przez 16 Wojewódzkich Sądów Administracyjnych we wszystkich województwach, w miejsce tylko jednego Sądu, tj. Wojewódzkiego Sądu

Administracyjnego w Warszawie, tak jak to jest w aktualnym stanie prawnym. Zmiana ta powinna przyczynić się do ułatwienia dostępu do skorzystania z drogi sądowej przez podmioty niezgadające się z decyzją administracyjną wydaną przez organ II instancji oraz do skrócenia terminów rozpatrywania ww. skarg przez sądy administracyjne. Zarówno 16 samorządowych kolegiów odwoławczych jak 16 Wojewódzkich Sądów Administracyjnych, przy rozpatrywaniu odwołań, jak i skarg, po ponad 17 latach funkcjonowania przepisów ustawy o usługach turystycznych będzie mogło korzystać z ukształtowanego przez ten okres bogatego dorobku orzecznictwa i doktryny prawnej, dotyczącego tej ustawy. Rozwiązanie to będzie dotyczyło wszystkich obszarów uregulowanych ustawą o usługach turystycznych, w których są wydawane decyzje administracyjne w pierwszej instancji przez marszałków województw tj. organizatorów turystyki, przewodników górskich, organizatorów szkoleń dla kandydatów na przewodników górskich i obiektów hotelarskich.

2. Propozycje rozwiązań w obszarze pilotów wycieczek i przewodników turystycznych

Problem dotyczący ochrony rynku usług przewodników turystycznych i pilotów wycieczek

Rozwiązania wymagające interwencji legislacyjnej

Zasady dostępu do rynku pracy w poszczególnych zawodach są określone w powszechnie obowiązującym prawie każdego kraju. Dlatego też wszelkie zmiany w tych zasadach muszą się dokonywać na gruncie zmian legislacyjnych. Dotyczy to wymogów stawianych rodzimym usługodawcom – a przez to pośrednio także usługodawcom z innych krajów EOG.

Wymogi w zakresie dostępu do określonych zawodów dla usługodawców rodzimych mogą polegać m.in. na obowiązkowym wpisie do rejestru zawodowego, przynależności do samorządu zawodowego, udokumentowaniu stanu zdrowia, posiadaniu właściwego ubezpieczenia zawodowego czy uzyskaniu licencji bądź uprawnień zawodowych. Te elementy stanowią o tym, że dany zawód staje się zawodem regulowanym (prawnie chronionym). Na gruncie przepisów unijnych nie wolno nadmiernie ograniczać dostępu do rynku usługodawcom zagranicznym. W przypadku obowiązku uzyskania uprawnień do wykonywania zawodu przez przedsiębiorców rodzimych, usługodawców z innych krajów EOG należy dopuścić do świadczenia usług pod warunkiem dopełnienia odpowiednich procedur wynikających z dyrektywy o uznawaniu kwalifikacji zawodowych. W przypadku zawodów przewodnika turystycznego lub pilota wycieczek, właśnie ten rodzaj obowiązku stanowi jedyną możliwą drogę ochrony rodzimego rynku pracy. Nie oznacza to blokowania dostępu do rynku dla zagranicznych usługodawców, a jedynie konieczność wykonania przez nich pewnych obowiązków przed rozpoczęciem świadczenia usług.

Z uwagi na powyższe, skuteczną możliwość ochrony rodzimego rynku usług przewodników turystycznych i pilotów wycieczek stanowi obowiązkowe posiadanie uprawnień do wykonywania zawodów przewodnika turystycznego i pilota wycieczek. Tylko tą drogą można nałożyć na zagranicznych usługodawców obowiązek dopełniania określonych procedur. W przeciwnym razie zaistnieje konieczność skorzystania z usług polskich przewodników turystycznych lub pilotów wycieczek, posiadających prawo świadczenia usług na terenie RP. Rozwiązanie to wymagałoby zmiany w ustawie o usługach turystycznych, polegającej na wprowadzeniu obowiązku posiadania uprawnień przewodnika turystycznego lub pilota wycieczek. W przypadku obrania tej drogi, należy przeanalizować i skonsultować słuszność połączenia zawodów przewodnika terenowego i pilota wycieczek, gdyż w istocie zadania wykonywane przez reprezentantów obu zawodów są zdecydowanie zbieżne.

Możliwe są następujące warianty wprowadzenia regulacji zawodów (każdy z tych wariantów można wprowadzić dla jednego bądź kilku z ww. zawodów):

- a) Ustanowienie delegacji dla samorządu terytorialnego do wprowadzenia w prawie miejscowym uprawnień do wykonywania zawodu przewodnika miejskiego o zasięgu lokalnym (na wzór uprawnień do wykonywania zawodu taksówkarza),**

o ile poszczególne JST uznają to za zasadne biorąc pod uwagę lokalny charakter rynku usług przewodnickich, w szczególności liczbę mikroprzedsiębiorstw utrzymujących się z profesjonalnego wykonywania zawodu przewodnika turystycznego.

W tym wariantcie najbardziej zasadne wydaje się upoważnienie rad miast powyżej 450 000 mieszkańców (tj. aktualnie: Warszawa, Kraków, Łódź, Wrocław, Poznań, Trójmiasto) do wydania uchwał wprowadzających obowiązek posiadania uprawnień przewodnika miejskiego na terenie danego miasta. Rady miast określałyby w drodze uchwały warunki i procedury uzyskiwania uprawnień. Rozwiązanie to umożliwiłoby ochronę rynku pracy **w skali lokalnej** dla rodzimych usługodawców posiadających polskie uprawnienia oraz usługodawców zagranicznych, którzy poddali się procedurom przewidzianym w dyrektywie 2005/36/WE o uznawaniu kwalifikacji zawodowych. Z drugiej strony rozwiązanie to generuje ryzyko silnego lobbingu lokalnej branży turystycznej i trudności w uzyskaniu uprawnień przez nowych usługodawców.

- b) Przywrócenie centralnej (ustawowej) regulacji zawodu przewodnika turystycznego lub pilota wycieczek ze zredukowanymi (w stosunku do przepisów obowiązujących przed wejściem w życie ustawy deregulacyjnej) wymogami koniecznymi do spełnienia w celu uzyskania uprawnień.**

Redukcja może polegać na nieprzywróceniu obowiązku odbycia szkolenia regulowanego lub obowiązku zdania egzaminu państwowego. Z uwagi na ogólnoeuropejską tendencję przenoszenia nacisku z weryfikacji procesu kształcenia i szkolenia na weryfikację efektów uczenia się, rekomendowane byłoby przywrócenie obowiązku zdania zestandaryzowanego egzaminu kwalifikacyjnego, przy pominięciu obowiązku odbycia szkolenia. Rozwiązanie to w najwyższym stopniu i najszerszym zakresie terytorialnym spośród proponowanych rozwiązań legislacyjnych zapewniłoby ochronę rodzimego rynku pracy **w skali kraju**, przy zmniejszonym w stosunku do pkt a ryzyku lobbingu branży turystycznej na rzecz utrudniania wejścia do zawodu nowym usługodawcom, z uwagi na rozwiązania wprowadzane na poziomie centralnym (ustawowym).

- c) Przywrócenie regulacji w postaci sprzed wejścia w życie ustawy deregulacyjnej.**

Rozwiązanie polegałoby na przywróceniu obowiązku zarówno odbycia szkolenia regulowanego, jak i zdania egzaminu państwowego, a także uzyskania uprawnień nadawanych przez marszałków województw, i dotyczyło wszystkich rodzajów przewodników turystycznych i pilotów wycieczek, niezależnie od obszaru świadczenia usług. Rozwiązanie to nie różni się poziomem ochrony rynku pracy od rozwiązania przedstawionego w pkt b, a wprowadza większe ograniczenie w dostępie do zawodu, dlatego nie jest przez MSiT rekomendowane.

Rozwiązania wymagające pozalegisłacyjnych działań administracji publicznej

Brak skutecznych rozwiązań

Rozwiązania możliwe do wprowadzenia na drodze samoregulacji

Brak skutecznych rozwiązań

PYTANIE NR 11

Które rozwiązanie w Państwa opinii najskuteczniej ochroni polski rynek pracy, przy jednoczesnym jak najmniejszym ograniczeniu dostępu do zawodu dla nowych rodzimych usługodawców?

Czy widzą Państwo możliwość rozwiązania tego problemu w drodze pozalegisłacyjnej lub samoregulacyjnej?

Problem zapewnienia jakości usług przewodników turystycznych i pilotów wycieczek**Rozwiązania wymagające interwencji legislacyjnej**

Środowisko przewodników turystycznych i pilotów wycieczek w dużej części postuluje przywrócenie uprawnień przewodnika turystycznego i pilota wycieczek jako najskuteczniejszy system ochrony jakości usług. Rozwiązanie to wymagałoby zmiany w ustawie o usługach turystycznych, polegającej na wprowadzeniu uprawnień przewodnika turystycznego lub pilota wycieczek. W przypadku obrania tej drogi, należy przeanalizować i skonsultować słuszność połączenia zawodów przewodnika terenowego i pilota wycieczek, gdyż w istocie zadania wykonywane przez reprezentantów obu zawodów są zdecydowanie zbieżne.

Możliwe są następujące warianty wprowadzenia regulacji zawodów (każdy z tych wariantów można wprowadzić dla jednego bądź kilku z ww. zawodów):

- a) **Ustanowienie delegacji dla samorządu terytorialnego do wprowadzenia w prawie miejscowym uprawnień do wykonywania zawodu przewodnika miejskiego o zasięgu lokalnym (na wzór uprawnień do wykonywania zawodu taksówkarza), o ile poszczególne JST uznają to za zasadne biorąc pod uwagę lokalny charakter rynku usług przewodnickich oraz atrakcyjność turystyczną miasta.**

W tym wariantcie najbardziej zasadne wydaje się upoważnienie rad miast powyżej 450 000 mieszkańców (tj. aktualnie: Warszawa, Kraków, Łódź, Wrocław, Poznań, Trójmiasto) do wydania uchwał wprowadzających obowiązek posiadania uprawnień przewodnika miejskiego na terenie danego miasta. Rady miast określałyby w drodze uchwały warunki i procedury uzyskiwania uprawnień. Rozwiązanie to umożliwiłoby wprowadzenie ścisłych mechanizmów kontroli jakości usług wprowadzanych na rynek, jednak generuje ryzyko silnego lobbingu lokalnej branży turystycznej i trudności w uzyskaniu uprawnień przez nowych usługodawców.

- b) **Wprowadzenie możliwości fakultatywnego uzyskiwania państwowych uprawnień przewodnika turystycznego lub pilota wycieczek, przy jednoczesnym pozostawieniu możliwości wykonywania tych zawodów bez posiadania uprawnień.**

Rozwiązanie to zapewniłoby najbardziej rozpoznawalny wśród usługobiorców i usługodawców system zapewniania jakości, który ponadto opierałby się na wypracowanej już od wielu lat (do czasu wejścia w życie ustawy deregulacyjnej) jakości szkoleń i egzaminów, a także marce państwowych legitymacji i identyfikatorów. Jednocześnie nie powodowałoby ograniczeń dla nowych usługobiorców wchodzących na rynek pracy w dostępie do wykonywania tych zawodów. Usługodawcy ci mieliby do wyboru ścieżkę zawodową: czy chcą podnieść jakość swoich usług poprzez nabycie uprawnień, a tym samym szybciej zdobyć zaufanie potencjalnych klientów i zleceniodawców do własnych usług, czy też samodzielnie kształcić się i wypracowywać markę własnych usług. Dowolność wyboru pozostawiona byłaby także zleceniodawcom i klientom: czy chcą korzystać z usług przewodników lub pilotów ze zweryfikowaną jakością usług poprzez nabycie uprawnień (jednocześnie być może ponosząc większy koszt usługi), czy też ograniczać koszty zlecenia, korzystając z usługodawców o niezwyfikowanych kwalifikacjach.

Z punktu widzenia dbałości o jakość usług, należy jednak mieć na uwadze ryzyko, że wciąż na rynku mogą się pojawić usługi o niezwyfikowanej, a więc niskiej jakości, mogące trafiać do turystów korzystających z usług nieuprawnionych przewodników lub pilotów.

c) Przywrócenie centralnej (ustawowej) regulacji zawodu przewodnika turystycznego lub pilota wycieczek ze zredukowanymi (w stosunku do przepisów obowiązujących przed wejściem w życie ustawy deregulacyjnej) wymogami koniecznymi do spełnienia w celu uzyskania uprawnień.

Redukcja może polegać na nieprzywróceniu obowiązku odbycia szkolenia regulowanego lub obowiązku zdania egzaminu państwowego. Z uwagi na ogólnoeuropejską tendencję przenoszenia nacisku z weryfikacji procesu kształcenia i szkolenia na weryfikację efektów uczenia się, rekomendowane byłoby przywrócenie obowiązku zdania zestandaryzowanego egzaminu kwalifikacyjnego, przy pominięciu obowiązku odbycia szkolenia. Rozwiązanie to zapewniłoby najbardziej rozpoznawalny wśród usługobiorców i usługodawców system zapewniania jakości, który ponadto opierałby się na wypracowanej już od wielu lat (do czasu wejścia w życie ustawy deregulacyjnej) jakości szkoleń i egzaminów, a także marce państwowych legitymacji i identyfikatorów. To rozwiązanie zabezpiecza w najwyższym stopniu i najszerszym zakresie terytorialnym spośród proponowanych rozwiązań legislacyjnych jakość usług przewodników turystycznych lub pilotów wycieczek, jednak generuje ograniczenie dostępu do zawodu dla nowych usługodawców wchodzących na rynek pracy.

d) Przywrócenie regulacji w postaci sprzed wejścia w życie ustawy deregulacyjnej.

Rozwiązanie polegałoby na przywróceniu obowiązku zarówno odbycia szkolenia regulowanego, jak i zdania egzaminu państwowego, a także uzyskania uprawnień nadawanych przez marszałków województw, i dotyczyło wszystkich rodzajów przewodników turystycznych i pilotów wycieczek, niezależnie od obszaru

świadczenia usług. Rozwiązanie to w opinii MSiT nie różni się poziomem zabezpieczania jakości usług od rozwiązania przedstawionego w pkt c, a wprowadza większe ograniczenie w dostępie do zawodu, dlatego nie jest przez MSiT rekomendowane.

Rozwiązania wymagające pozalegislacyjnych działań administracji publicznej

Aktualnie procedowany projekt założeń ustawy o Zintegrowanym Systemie Kwalifikacji zakłada stworzenie nowoczesnego systemu porządkującego wszystkie kwalifikacje na rynku pracy oraz zebranie ich w centralnym Zintegrowanym Rejestrze Kwalifikacji. W ramach tego systemu mogą znaleźć się także kwalifikacje z obszaru turystyki, w tym dotyczące przewodnika turystycznego, przewodnika górskiego, pilota wycieczek oraz rezydenta biura podróży. System zakłada stworzenie i zarejestrowanie jednej kwalifikacji dla każdego zawodu, zawierającej opis efektów uczenia się, metody walidacji osiągnięcia tych efektów, mechanizmy zapewniania jakości, m.in. poprzez spójny system certyfikacji i akredytacji jednostek certyfikujących. Zatwierdzanie każdej z kwalifikacji leżeć będzie w kompetencjach właściwych ministrów. Pozalegislacyjną rolą ministra do spraw turystyki może być zatem zachęcanie branży turystycznej do przygotowania kwalifikacji w celu wprowadzenia jej do systemu bądź też samodzielne przygotowanie takiej kwalifikacji, a ponadto upowszechnianie rozwiązań dostarczanych przez Zintegrowany System Kwalifikacji zarówno wśród usługodawców, jak i zleceniodawców oraz samych klientów usług przewodników turystycznych i pilotów wycieczek.

Rozwiązania możliwe do wprowadzenia na drodze samoregulacji

Minister właściwy do spraw turystyki może stymulować samoregulacyjne działania środowiska przewodników turystycznych i pilotów wycieczek na rzecz podnoszenia jakości usług, w tym w szczególności:

- a) zachęcać i tworzyć warunki do dialogu organizacji branżowych w celu zintegrowania prowadzonych przez nich prac nad systemami certyfikacji tak, aby wspólnie opracowały jeden silny system certyfikacji branżowej, oparty na jednolitych standardach, cieszący się rozpoznawalną marką i pozwalający na wzajemne honorowanie uzyskanych certyfikatów,
- b) wspierać i promować tworzenie oraz upowszechnianie kodeksów dobrych praktyk i etyki zawodowej wśród członków organizacji zrzeszających przewodników turystycznych i pilotów wycieczek.

PYTANIE NR 12

Jaka jest Państwa opinia nt. jakości usług po zlikwidowaniu regulacji ww. zawodów?

Czy Państwa zdaniem działania pozalegislacyjne i samoregulacyjne wystarczą do zapewnienia wysokiej jakości obsługi turystów w obszarze usług przewodnictwa turystycznego i pilotażu wycieczek?

Jeśli nie, to które rozwiązanie legislacyjne w najbardziej zrównoważony sposób zapewni wysoką jakość usług, przy jednoczesnym możliwie najbardziej swobodnym dostępie do zawodu przewodnika turystycznego lub pilota wycieczek?

Problem zapewnienia bezpieczeństwa turystów przebywających na obszarach górskich

Rozwiązania wymagające interwencji legislacyjnej

Rozwiązanie polegające na wprowadzeniu wymogu zapewniania właściwej opieki przewodnika górskiego określonym grupom (np. dzieci i młodzieży, grupom uczestniczącym w imprezie turystycznej etc.) można wprowadzić w następujących aktach prawnych:

- a) ustawa o usługach turystycznych – w odniesieniu do przedsiębiorców świadczących usługi turystyczne,
- b) ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich (Dz.U. nr 208, poz. 1241, z późn. zm.) – w odniesieniu do wszystkich grup docelowych przebywających na obszarach górskich,
- c) ustawa o ochronie przyrody – w odniesieniu do turystów przebywających na obszarach chronionych,
- d) ustawa o systemie oświaty lub jej akty wykonawcze – w odniesieniu do wypoczynku, krajoznawstwa i turystyki grup dzieci i młodzieży.

Wskazane byłoby także ustawowe unormowanie problemu dotyczącego szlaków turystycznych, wymagające opracowania odrębnego projektu aktu prawnego.

PYTANIE NR 13

Czy (a jeśli tak, to które) grupy docelowe w Państwa opinii powinny być objęte obowiązkiem zapewnienia opieki przewodnika górskiego?

Czy (a jeśli tak, to na jakich obszarach) obowiązywać powinno zapewnienie opieki przewodnika górskiego ww. grupom: na obszarze parków narodowych, na obszarach górskich określonych w ustawie o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach, na obszarach górskich będących obszarem uprawnień przewodnika górskiego, na innych obszarach?

Rozwiązania wymagające pozalegislacyjnych działań administracji publicznej

MSiT może organizować i wspierać poniższe działania pozalegislacyjne na rzecz podniesienia świadomości społecznej i innych rozwiązań, służących podniesieniu bezpieczeństwa turystów na obszarach górskich, zarówno samodzielnie, jak i we współpracy z innymi resortami oraz organizacjami branżowymi:

- a) kampanie społeczne dotyczące bezpiecznego uprawiania turystyki na obszarach górskich, na wzór kampanii już prowadzonych przez MSiT: „Bezpieczna woda”, „Bezpieczny stok”, „Turystyka bez ryzyka”,
- b) działania informacyjno-wychowawcze w szkołach dla uczniów, rodziców, nauczycieli i dyrektorów, prowadzone przez MSiT lub MEN,

- c) podnoszenie świadomości organizatorów turystyki o ich odpowiedzialności za zapewnienie warunków bezpieczeństwa osób przebywających w górach w ramach organizowanej przez nich imprezy turystycznej,
- d) działania na rzecz zwiększenia efektywności kontroli przestrzegania zarządzeń dyrektorów parków narodowych oraz egzekucji ewentualnych sankcji za naruszenia tych przepisów, ujednoczenia praktyki ustanawiania wewnętrznych regulacji parków narodowych przez dyrektorów tych parków, ujednoczenia sposobów informowania turystów zamierzających uprawiać turystkę górską oraz organizatorów imprez na obszarach górskich o obowiązujących przepisach,
- e) wprowadzenie do oceny formalnej ofert na realizację zadań publicznych w obszarze turystyki złożonych w otwartym konkursie kryterium ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej przez podmioty znakujące szlaki turystyczne.

Rozwiązania możliwe do wprowadzenia na drodze samoregulacji

MSiT może zachęcać i wspierać organizacje branżowe w przeprowadzaniu m.in.:

- a) akcji informacyjnych dotyczących bezpiecznego uprawiania turystyki, m.in. poprzez wydawanie publikacji takich jak np. „Krajoznawstwo i turystyka w szkołach” (PTTK),
- b) inwentaryzacji i konserwacji istniejącej sieci szlaków turystycznych.

Problem uznania certyfikatów międzynarodowych organizacji przewodników wysokogórskich jako uprawniające do uzyskania uprawnień przewodników górskich

Rozwiązania wymagające interwencji legislacyjnej

Możliwość uznawania certyfikatów UIAGM za uprawniające do wykonywania zawodu przewodnika górskiego na terenie RP wymaga wprowadzenia w ustawie o usługach turystycznych możliwości uzyskania uprawnień przewodnika górskiego bez konieczności ukończenia szkolenia regulowanego oraz zdania egzaminu na przewodnika górskiego, a jedynie po przedstawieniu ww. certyfikatu. Wprowadzając takie rozwiązanie, Polska wprowadziłaby podejście do certyfikatów UIAGM jednolite z innymi państwami UE i świata, a także przywróciła dawnym międzynarodowym przewodnikom wysokogórskim prawo wykonywania zawodu, które utracili w momencie likwidacji ww. uprawnień.

Rozwiązania wymagające pozalegisłacyjnych działań administracji publicznej

Brak skutecznych rozwiązań

Rozwiązania możliwe do wprowadzenia na drodze samoregulacji

Brak skutecznych rozwiązań

3. Propozycje rozwiązań w obszarze usług hotelarskich

W gestii ministra właściwego ds. turystyki pozostają następujące kwestie, które można zrealizować poprzez doprecyzowanie przepisów ustawy:

- objęcie regulacjami ustawy obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie nie tylko przez przedsiębiorców i rolników, lecz także przez pozostałe podmioty, poprzez zmiany w art. 1 – doprecyzowanie przepisu poprzez wskazanie podmiotów świadczących usługi turystyczne, w tym usługi hotelarskie.
- doprecyzowanie definicji usługi hotelarskiej w art. 3 pkt 8 poprzez wskazanie czasu wynajmu domów, mieszkań, pokoi, miejsc noclegowych, a także miejsc na ustawienie namiotów, oraz doprecyzowanie zapisu: zamiast przyczep samochodowych wprowadzenie brzmienia przepisu: „przyczep campingowych, campobusów lub camperów”.
- większa kontrola rynku usług hotelarskich oraz podnoszenie świadomości podmiotów świadczących usługi hotelarskie w zakresie obowiązujących przepisów poprzez zwiększenie efektywności kontroli przestrzegania przepisów dotyczących obiektów świadczących usługi hotelarskie oraz egzekucja ewentualnych sankcji za naruszenia tych przepisów;
- doprecyzowanie przepisów ustawy dotyczących zapewnienia porządku i bezpieczeństwa klientów poprzez wprowadzenie zapisu: „w szczególności dzieci przebywających na terenie obiektu” w art. 44 ust. 3.

Branża hotelarska podnosi, iż problem wykorzystywania seksualnego dzieci jest również problemem Polski, nie tylko krajów rozwijających się np. w Azji. Wzrost liczby turystów powoduje, iż rośnie ryzyko zagrożenia w tym obszarze;

- większa kontrola rynku usług hotelarskich oraz podnoszenie świadomości podmiotów świadczących usługi hotelarskie w zakresie obowiązujących przepisów poprzez zwiększenie efektywności kontroli przestrzegania przepisów dotyczących podmiotów świadczących usługi hotelarskie oraz egzekucja ewentualnych sankcji za naruszenia tych przepisów;
- doprecyzowanie przepisów rozporządzenia w sprawie obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie w § 3 dopuszczających odstępstwa od wymagań co do wyposażenia i zakresu usług świadczonych dla obiektów hotelarskich poza obiektami wpisanymi do rejestru zabytków lub wykazu zabytków architektury i budownictwa oraz obiektów, których charakter zabytkowy jest oczywisty poprzez rozszerzenie odstępstw również w stosunku do obiektów usytuowanych w strefie „A” ochrony konserwatorskiej, dobudowanych do obiektów zabytkowych.

Jak wspomniano powyżej, większość problemów branży hotelarskiej pozostaje poza właściwością ministra właściwego ds. turystyki. W takim przypadku minister właściwy do spraw turystyki może m.in. wspierać branżę w negocjowaniu zmian u ministrów, w gestii

których pozostają problemy, a w tym m.in. ministrów właściwych do spraw: finansów publicznych, infrastruktury i rozwoju regionalnego, spraw wewnętrznych, zdrowia, kultury i dziedzictwa narodowego.

PYTANIE NR 14

Jaka jest Państwa opinia na temat ww. propozycji rozwiązań problemów pojawiających się na gruncie stosowania przepisów ustawy o usługach turystycznych?

Dobre praktyki wprowadzone w ramach samoregulacji

Minister właściwy do spraw turystyki może stymulować samoregulacyjne działania środowiska branży hotelarskiej na rzecz podnoszenia jakości usług, w tym w szczególności może stymulować rozwój dobrowolnych systemów jakości. Bardzo istotnym kryterium jest jednak przede wszystkim spełnienie wymagań jakie idą za ustawą o usługach turystycznych i tzw. „rozporządzeniem kategoryzacyjnym”. Działania samoregulacyjne mają za cel uzupełnienie przepisów regulujących minimalne wymogi kierowane w głównej mierze w stosunku do innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie.

Ogólne systemy jakości dotyczące usług hotelarskich w Polsce, w tym państwowe w oparciu o standaryzację usług hotelarskich na podstawie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych są uzupełniane poprzez branżowe dobrowolne systemy jakości.

Wśród dobrowolnych systemów jakości wymienić należy m.in.:

- kategoryzację obiektów turystyki wiejskiej wg systemu stanowiącego własność Polskiej Federacji Turystyki Wiejskiej „Gospodarstwa Gościnne” (PFTW „GG”) - System rekomendacyjny „Wiejskiej Bazy Noclegowej”,
- System Rekomendacji Obiektów Rekreacyjno-Turystycznych prowadzony przez Stowarzyszenie Zarządców Obiektów Rekreacyjno-Turystycznych (SZORT),
- Program Certyfikacji i Rekomendacji prowadzony przez Izbę Gospodarczą Hotelarstwa Polskiego (IGHP),
- Konkurs na najlepsze campingi w Polsce „Mister Camping” - Polska Federacja Campingu i Caravaningu inicjuje i współdziała w organizowaniu tego konkursu (PFCC).

System kategoryzacji wiejskiej bazy noclegowej (WBN)

System kategoryzacji wiejskiej bazy noclegowej jest systemem dobrowolnym, który został stworzony w ramach realizacji programu TOURIN II. Kategoryzację przeprowadza Polska Federacja Turystyki Wiejskiej "Gospodarstwa Gościnne". Skategoryzowane obiekty gwarantują swoim klientom odpowiednio wysoką jakość usług, dzięki czemu są chętniej odwiedzane. Gospodarstwa jednocześnie zyskują prawo do umieszczenia oferty w materiałach promocyjnych Federacji, które są współfinansowane z budżetu państwa i ze środków Federacji. Mają również możliwość zaprezentowania swojej oferty na stoiskach podczas festynów i targów krajowych. Gospodarstwa mające określoną kategorię opatrzone są znakiem jakości przyznawanym przez Federację. Znaki te są już rozpoznawane przez klientów i uważane za wiarygodne, jak obecnie gwiazdki hotelowe. Kategoryzacja, prowadzona przez Federację, obejmuje obiekty znajdujące się na terenach wiejskich, których

prowadzenie nie wymaga decyzji administracyjnej i które nie podlegają ustawowemu obowiązkowi standaryzacji. Może być ona prowadzona zarówno w obiektach, których właściciele są zrzeszeni w stowarzyszeniach kwaterodawców wchodzących w skład PFTW „GG”, jak i w obiektach osób w nich niezrzeszonych.

Poszczególne kategorie wyróżniają się liczbą słoneczek - im więcej słoneczek, tym wyższa kategoria. Można wyodrębnić 4 kategorie:

- kategoria STANDARD - bez słoneczka,
- kategoria pierwsza - jedno słoneczko,
- kategoria druga - dwa słoneczka,
- kategoria trzecia - trzy słoneczka.

System kategoryzacji wiejskiej bazy noclegowej obejmuje 4 rodzaje zakwaterowania:

- pokoje gościnne,
- pokoje grupowe,
- samodzielne jednostki mieszkalne,
- przyzagrodowe pola namiotowe.

Z każdym rokiem przybywa gospodarstw, które poddają się kategoryzacji. Możliwość skorzystania z funduszy strukturalnych na rozpoczęcie lub rozwinięcie działalności agroturystycznej, wymusza konieczność kategoryzowania wiejskiej bazy noclegowej.

Szczegółowe informacje na temat systemu kategoryzacji wiejskiej bazy noclegowej znajdują się na stronie internetowej Polskiej Federacji Turystyki Wiejskiej „Gospodarstwa Gościnne”: www.agroturystyka.pl.

Stowarzyszenie Zarządców Obiektów Rekreacyjno-Turystycznych opracowało „System rekomendacji obiektów”, w ramach którego stowarzyszenie nadaje rekomendację obiektom nieskategoryzowanym w oparciu o przepisy ustawy o usługach turystycznych. Symbolem rekomendacyjnym jest liść dębu. Obiekty mogą uzyskać od 1 do 5 liści w zależności od poziomu spełnienia kryteriów rekomendacji czyli: jakości usług noclegowych, gastronomicznych, kultury obsługi gości, wyposażenia zapewniającego komfort pobytu, zagospodarowania terenu, walorów obiektu i otoczenia. Obiekt rekomendowany otrzymuje certyfikat, tablicę informacyjną i może umieszczać liście dębu w swoich materiałach promocyjnych, podczas imprez targowych, wystawienniczych itp. W 2010 r. wprowadzono uproszczony system rekomendacji, wedle zasady: oceń się sam.

Szczegółowe informacje na temat systemu rekomendacji obiektów znajdują się na stronie internetowej Stowarzyszenia Zarządców Obiektów Rekreacyjno-Turystycznych: www.szort.com.pl.

Program Certyfikacji i Rekomendacji Izby Gospodarczej Hotelarstwa Polskiego

Program Certyfikacji Produktów i Rekomendacji Firm dostawców dla rynku HoReCa opracowała Komisja Dostawców powołana przy Izbie Gospodarczej Hotelarstwa Polskiego.

Certyfikacja produktów to projekt skierowany do wszystkich firm działających na polskim rynku, oferujących produkty dedykowane dla hoteli i gastronomii. Celem programu jest

promocja sprawdzonych i cenionych w hotelarstwie produktów, które wyróżnia wysoka jakość, odpowiadanie pożądanym w branży standardom oraz normom i przepisom obowiązującym zarówno w Polsce, jak i w Unii Europejskiej.

Rekomendacja Dostawcy z branży HoReCa jest programem dla dostawców, którzy oferują specjalistyczne produkty, usługi czy rozwiązania dla hoteli w Polsce. Celem rekomendacji jest promocja i wyróżnienie tych Firm Dostawców w naszym sektorze, którzy działają rzetelnie, posiadają jasne kryteria współpracy, a ich działania służą budowaniu dobrych praktyk w rodzimym biznesie – również w stosunku do konkurentów.

Poprzez powyższe działania IGHP zmierzają w kierunku uporządkowania rynku HoReCa, w taki sposób by inwestorom i dyrektorom obiektów łatwiej było wybierać partnerów do współpracy, a na rynku było coraz więcej dostawców, którzy profesjonalnie obsługują branżę hotelarsko-gastronomiczną i oferują produkty, czy świadczą usługi wysokiej jakości oraz niezawodności. Uzyskanie Dyplomu Rekomendacji Firmy bądź Certyfikatu Produktu, poprzedzone jest szczegółowym procesem weryfikacji przeprowadzanym przez członków Komisji Dostawców przy Izbie Gospodarczej Hotelarstwa Polskiego. W skład Komisji Kwalifikacyjnej IGHP wchodzi przedstawiciele renomowanych firm będących członkami IGHP oraz osoby reprezentujące Zarząd Izby.

Regulamin ze szczegółowymi kryteriami przydzielania Rekomendacji dostawcom dla branży hotelarsko-gastronomicznej, którzy chcą zaistnieć na rynku jako rzetelni partnerzy, z produktami sprawdzonymi i godnymi polecenia wszystkim obiektom świadczącym usługi noclegowe bądź gastronomiczne znajduje się na stronie internetowej Izby Gospodarczej Hotelarstwa Polskiego: www.ighp.pl.

Natomiast Polska Federacja Campingu i Caravaningu inicjuje i współdziała w organizowaniu konkursu, na najlepsze campingi w Polsce - Mister Camping. Konkurs ten organizowany jest rokrocznie od 1967 r. i aktywizuje administrację campingów do podnoszenia jakości usług, kultury obsługi, estetyki i czystości na campingach. Pod koniec każdego roku ogłaszane są wyniki konkursu "Mister Camping". Mister Camping jest konkursem bardzo prestiżowym. Wybierane są najlepsze campingi w kategoriach uzależnionych od pojemności. Wszyscy laureaci otrzymują pamiątkowe dyplomy oraz puchary a także kampanie promocyjną w kraju i za granicą. Regulamin ogólnopolskiego konkursu "Mister camping" znajduje się na stronie internetowej Polskiej Federacji Campingu i Caravaningu: www.pfcc.eu.

PYTANIE NR 15

Jakie są znane Państwu inne rozwiązania na rzecz podnoszenia jakości w usługach hotelarskich na rynku polskim, europejskim i światowym, które można byłoby szerzej upowszechnić w polskim hotelarstwie?

PODSUMOWANIE

Dokonana analiza funkcjonowania obowiązujących przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych ujawniła problemy wymagające interwencji legislacyjnej, w tym m.in.:

- niedostosowanie aktualnie obowiązujących przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych do zjawisk zachodzących na rynku turystycznym m.in.: pojawienie się tzw. „pakietów dynamicznych”, konkurowanie z organizatorami turystyki i pośrednikami turystycznymi przez inne podmioty, które nie są objęte przepisami ustawy o usługach turystycznych, zainteresowanie innych podmiotów, niż przedsiębiorcy i rolnicy, świadczeniem usług hotelarskich, zarówno w obiektach hotelarskich, jak i innych obiektach, w których są świadczone usługi hotelarskie;
- niedostosowanie aktualnie obowiązujących przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych do zmieniającego się otoczenia prawnego oraz dobiegające końca prace nad nową dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych, która zmieni rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 i dyrektywę 2011/83/UE oraz uchyli dyrektywę Rady 90/314/EWG;
- pogorszenie warunków ekonomicznych prowadzenia działalności przewodnika turystycznego lub pilota wycieczek po wprowadzeniu redukcji wymagań do wykonywania tych zawodów;
- wątpliwości interpretacyjne wynikające z niejasnego lub nieprecyzyjnego brzmienia niektórych obowiązujących przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych.

Na polskim rynku turystycznym, podobnie jak na rynku turystycznym Unii Europejskiej, dokonały się w ostatnich latach bardzo istotne zmiany. Głównym źródłem przemian jest rozwój Internetu oraz liberalizacja transportu lotniczego i ekspansja tanich linii lotniczych, które wpłynęły zarówno na zmianę sposobu organizacji wyjazdów turystycznych przez konsumentów, jak i na zmiany w zakresie świadczenia usług turystycznych. Usługi turystyczne są coraz częściej nabywane przez Internet i obok tradycyjnie rozumianych gotowych „imprez turystycznych” pojawiły się tzw. „pakiety dynamiczne”, dostosowane do indywidualnych potrzeb poszczególnych konsumentów. W rezultacie zakres dyrektywy 90/314 oraz ustawy o usługach turystycznych stał się niejasny i nieaktualny, co może przynosić szkody konsumentom, którzy kupują usługi turystyczne nieobjęte ochroną. Ponadto zmiany rynku usług turystycznych doprowadziły do sytuacji, w której o pozyskanie tych samych klientów konkurują przedsiębiorcy, którzy są objęci przepisami ustawy o usługach turystycznych, jak i podmioty, których regulacja ta nie obejmuje, co powoduje nierówność podmiotów funkcjonujących na rynku turystycznym.

Zmiany na rynku usług turystycznych stały się impulsem do podjęcia prac nad zmianą przepisów unijnych w obszarze organizacji imprez turystycznych. Aktualnie prace nad nową dyrektywą w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych dobiegają końca. Przyjęcie nowej dyrektywy spowoduje gruntowną zmianę stanu prawnego w obszarze

świadczenia usług turystycznych w Unii Europejskiej i będzie się wiązało z koniecznością wdrożenia nowych przepisów do krajowego porządku prawnego.

Szeroki zakres zmian wynikający zarówno z konieczności wdrożenia nowej dyrektywy w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych, jak i z potrzeby dostosowania obowiązujących przepisów do zmieniających się realiów funkcjonowania rynku turystycznego, wymaga opracowania projektu nowej ustawy, która zastąpi obecnie obowiązującą ustawę o usługach turystycznych. Zgodnie z § 84 zasad techniki prawodawczej²⁶ istnieje obowiązek opracowania nowej ustawy w przypadku, gdy zmiany wprowadzane w ustawie miałyby być liczne albo miałyby naruszać konstrukcję lub spójność ustawy, albo gdy ustawa była już poprzednio wielokrotnie nowelizowana. W związku z tym, że wszystkie ww. przesłanki są spełnione, za niezgodne z zasadami poprawnej legislacji należałoby uznać ograniczenie się jedynie do nowelizacji obecnie obowiązującej ustawy o usługach turystycznych.

Proponuje się, aby nowa ustawa obejmowała te same obszary, co ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych, z następującymi zmianami:

W obszarze **działalności organizatorów turystyki, pośredników turystycznych i agentów turystycznych** proponuje się m.in.:

- a) zmianę zakresu podmiotowego i przedmiotowego ustawy o usługach turystycznych poprzez:
 - objęcie obowiązkiem zapewnienia ochrony konsumenta podmiotów oferujących tzw. „pakiety dynamiczne”,
 - objęcie regulacją podmiotów niebędących przedsiębiorcami w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, a zajmujących się nieokazjonalnie (w sposób ciągły, częściej niż kilka razy w roku) organizowaniem imprez turystycznych dla dużej grupy podróżnych,
 - wyłączenie z zakresu regulacji podróży służbowych zakupionych na podstawie umowy generalnej/ogólnej,
 - wyłączenie z zakresu regulacji imprez trwających krócej niż 24h, o ile nie przewidują noclegu;
- b) uporządkowanie i doprecyzowanie niejasnych przepisów związanych z ochroną konsumentów usług turystycznych poprzez:
 - uregulowanie obowiązku wykonania podjętych zobowiązań lub zwrotu środków w przypadku niewywiązania się ze zobowiązań wobec klientów przez przedsiębiorcę, którego decyzją marszałka wykreślono z rejestru,
 - doprecyzowanie zakresu pomocy, której musi udzielić organizator turystyki poszkodowanemu klientowi;

²⁶ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. nr 100, poz. 908)

- c) kompleksową zmianę systemu zabezpieczeń finansowych na wypadek niewypłacalności podmiotów oferujących imprezy turystyczne i objęcie systemem zabezpieczeń podmiotów oferujących powiązane usługi turystyczne;
- d) uporządkowanie i doprecyzowanie przepisów dotyczących narzędzi monitorowania i zakresu kontroli podmiotów oferujących imprezy turystyczne m.in. poprzez:
- rozszerzenie zakresu kontroli organizatorów turystyki prowadzonej przez marszałków województw i ministra właściwego do spraw turystyki umożliwiające weryfikację adekwatności wysokości posiadanych zabezpieczeń finansowych na wypadek niewypłacalności do skali prowadzonej działalności,
 - wprowadzenie obowiązku organizatora turystyki do prowadzenia ewidencji zawieranych z klientami umów oraz zakazu 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;
- e) uporządkowanie i doprecyzowanie przepisów dotyczących sankcji wobec przedsiębiorców, którzy dopuścili się uchybień w prowadzonej działalności, m.in. poprzez:
- rozszerzenie katalogu rażących naruszeń prowadzenia działalności organizatora turystyki, stanowiących podstawę wydania zakazu wykonywania działalności przez okres 3 lat, o uchybienia w zakresie wysokości posiadanych zabezpieczeń finansowych na wypadek niewypłacalności,
 - wprowadzenie sankcji karnych wobec organizatorów turystyki, którzy dopuścili się uchybień w procesie uruchamiania zabezpieczeń finansowych na wypadek niewypłacalności oraz organizacji powrotu klientów do kraju w sytuacji niewypłacalności przedsiębiorcy,
 - wprowadzenie regulacji w zakresie ograniczenia dostępu do wykonywania działalności organizatora turystyki przez osoby fizyczne i osoby uprawnione do reprezentacji osób prawnych, które ogłosiły niewypłacalność lub zostały objęte zakazem wykonywania działalności organizatora turystyki.

W obszarze **usług pilotów wycieczek i przewodników turystycznych** proponuje się podjęcie działań na rzecz:

- poprawy sytuacji polskich usługodawców na rynku wewnętrznym UE (eliminacja przyczyn nierównego traktowania),
- ochrony krajowego rynku pracy – odzyskania miejsc pracy na rodzimym rynku dla polskich przewodników turystycznych i pilotów wycieczek,
- dopuszczenia do wykonywania zawodu przewodnika górskiego usługodawców legitymujących się certyfikatami UIAGM.

Ponadto, o ile dalsza analiza wykaże zasadność wprowadzenia rozwiązań poniższych problemów właśnie w ustawie o usługach turystycznych, uwzględnione zostaną także zmiany dotyczące:

- zabezpieczenia jakości usług świadczonych przez przewodników turystycznych i pilotów wycieczek,

- zapewnienia bezpieczeństwa turystów przebywających na obszarach górskich.

W obszarze **usług hotelarskich** proponuje się przede wszystkim:

- objęcie regulacjami ustawy obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie nie tylko przez przedsiębiorców i rolników, lecz także przez pozostałe podmioty,
- doprecyzowanie definicji usług hotelarskich,
- doprecyzowanie przepisów ustawy dotyczących zapewnienia porządku i bezpieczeństwa klientów oraz wzmocnienie systemu sankcji w stosunku do podmiotów świadczących usługi hotelarskie z naruszeniem przepisów prawa.

Biała księga ustawy o usługach turystycznych będzie stanowiła podstawę do podjęcia działań legislacyjnych, w tym przede wszystkim opracowania testu regulacyjnego, następnie założeń nowej ustawy o usługach turystycznych, a finalnie projektu nowej ustawy.²⁷

²⁷ Należy podkreślić, że Ministerstwo Sportu i Turystyki dostrzega także problemy branży turystycznej wynikające z innych niż ustawa o usługach turystycznych aktów prawnych, które nie są przedmiotem analizy niniejszej *Białej księgi*.

Załączniki

Załącznik nr 1

Przeгляд dotychczasowych nowelizacji ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych i ich krótka charakterystyka

(Dz. U. z 2014 r. poz. 196 z późn. zm.)

l.p.	nowelizacja /data uchwalenia ustawy zmieniającej i publikator/	Krótka charakterystyka nowelizacji
1.	04.12.1997 r. - Dz.U.97.158.1043	<u>Zmiana wprowadzona z inicjatywy sejmowej Komisji Kultury Fizycznej i Turystyki;</u> przesunięcie o 6 m-cy terminu wejścia w życie ustawy z 01.01.1998 r. na 01.07.1998r.
2.	23.07.1998 r. - Dz.U.98.113.714	<u>zmiana wynika z wprowadzonego Konstytucją RP z 1997 r. nowego systemu źródeł prawa;</u> zmiana rodzaju aktów wykonawczych do ustawy i organu właściwego do ich wydania -zastąpienie zarządzeń Prezesa UKFiT rozporządzeniami Prezesa Rady Ministrów
3.	10.04.1999 r. - Dz.U.99.40.401	<u>wynikające z projektu ustawy z 1999 r. Prawo działalności gospodarczej;</u> zastąpienie koncesji dla organizatorów turystyki i pośredników turystycznych zezwoleniami; ponadto decentralizacja udzielania zezwoleń - zmiana organu właściwego do ich udzielania z Prezesa UKFiT na wojewodów właściwych ze względu na siedzibę przedsiębiorców
4.	28.04.2000 r. - Dz.U.00.43.486	<u>zmiana wynikająca z dostosowania do ustawy o działach administracji rządowej;</u> zmiana dotycząca zmiany określenia organu posiadającego upoważnienia ustawowe z Prezesa UKFiT na ministra właściwego ds. turystyki;
5.	08.12.2000 r. - Dz.U.00.122.1314	<u>Zmiany wynikające z dostosowania ustawy do dyrektywy 90/314/EWG z dnia 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji</u>

		<p><u>i wycieczek (Dz. Urz. WE L 158 z 23.06.1990)</u> <u>i ustawy z 1999 r. Prawo działalności gospodarczej, która weszła w życie 01.01.2001 r.</u></p> <p>Ponadto wprowadzono szereg zmian wynikających z dotychczasowych doświadczeń we wdrażaniu ustawy mających na celu jej lepsze funkcjonowanie.</p>
6.	22.05.2003 r. - Dz.U.03.124.1152	<p><u>zmiana wynika m.in. z dostosowania do ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych;</u></p> <p>zmiana organów upoważnionych do wydania rozporządzenia w sprawie ubezpieczenia organizatorów turystyki na rzecz klientów: z ministra właściwego do spraw finansów publicznych na ministra właściwego do spraw instytucji finansowych, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw turystyki, po zasięgnięciu opinii Polskiej Izby Ubezpieczeń;</p>
7.	13.11.2003 r. - Dz.U.03.203.1966	<p><u>zmiany wprowadzone zostały ustawą o zmianie ustawy o finansach publicznych;</u></p> <p>zmiana dotycząca sposobu finansowania zadań z zakresu prowadzenia ewidencji innych obiektów świadczących usługi hotelarskie oraz zadań w zakresie zaszeregowania pól biwakowych prowadzonych przez gminy; zadania pierwotnie będące zadaniami zleconymi z zakresu administracji rządowej stały się zadaniami własnymi gmin;</p>
8.	05.03.2004 r. - Dz.U.04.62.576	<p>Celem nowelizacji było usunięcie zapisów pozwalających na ich różną interpretację oraz wyeliminowanie innych wątpliwości powstających w procesie stosowania ustawy. Ponadto celem ustawy było wprowadzenie, postulowanych przez przedsiębiorców, nowych przepisów ułatwiających prowadzenie działalności gospodarczej w sektorze usług turystycznych, a także wprowadzenie nowych uregulowań ułatwiających wdrażanie jej w życie</p>

		<p>przez organy administracji, z uwzględnieniem głównego celu ustawy, jakim jest ochrona interesów konsumentów usług turystycznych. Ponadto nowelizacja była także rezultatem doświadczeń nabytych w ciągu ponad czterech lat jej funkcjonowania.</p> <p><u>Ustawa wprowadziła także przepisy dostosowujące ją do Prawa Unii Europejskiej</u> wprowadzone w ustawie w art. 7 ust. 2 oraz w art. 28 ust. 3 - poprzez wskazanie organów właściwych do nadawania uprawnień wynikających z ustawy w przypadku gdy przedsiębiorcy mają siedzibę w krajach Unii Europejskiej lub gdy są osobami będącymi obywatelami Unii Europejskiej - w zakresie dot. uznawania w RP uprawnień przewodnika turystycznego i pilota wycieczek.</p>
9.	20.04.2004 r. - Dz.U.04.96.959	<p><u>zmiana o charakterze legislacyjnym:</u></p> <p>wprowadzenie do tytułu ustawy odnośnika stwierdzającego, że ustawa dokonuje w zakresie swojej regulacji wdrożenia dyrektywy 90/314/EWG z dnia 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek (Dz. Urz. WE L 158 z 23.06.1990).</p>
10.	02.07.2004 r. - Dz.U.04.173.1808	<p><u>zmiany wprowadzone ustawą z dnia 2 lipca 2004 r. Przepisy wprowadzające ustawę o swobodzie działalności gospodarczej:</u></p> <p>zastąpienie obowiązku uzyskiwania zezwoleń na prowadzenie działalności organizatorów turystyki i pośredników turystycznych obowiązkiem uzyskania wpisu do rejestru działalności regulowanej</p>
11.	25.11.2004 r. - Dz.U.04.273.2703	<p><u>zmiana wprowadzona ustawą o zmianie ustawy o finansach publicznych;</u></p> <p>wykreślenie przepisu upoważniającego wojewodów do prowadzenia rachunków środków specjalnych pochodzących z opłat egzaminacyjnych dla pilotów wycieczek i przewodników turystycznych oraz z opłat za kategoryzację obiektów hotelarskich, a które</p>

		służyły pokrywaniu wynagrodzeń członków komisji egzaminacyjnych i językowych dla pilotów wycieczek i przewodników turystycznych oraz pokrywaniu kosztów wynagrodzeń i podróży służbowych członków komisji kategoryzujących obiekty hotelarskie
12.	29.07.2005 r. - Dz.U.05.175.1462	<p><u>zmiana wprowadzona ustawą o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej;</u></p> <p>przeniesienie wszystkich zadań wynikających z ustawy będących w gestii wojewodów w gestię marszałków województw jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej</p>
13	18.10.2006 r. - Dz.U.06.220.1600	<p><u>zmiana wprowadzona ustawą o zmianie i uchyleniu niektórych upoważnień do wydawania aktów wykonawczych;</u></p> <p>uchylenie upoważnienia dla ministra właściwego ds. kultury i dziedzictwa narodowego w porozumieniu z ministrem właściwym ds. turystyki do określenia w drodze rozporządzenia sposobu wykonywania funkcji przewodnika turystycznego w muzeach i zabytkach; jednoczesne wprowadzenie do ustawy regulacji stanowiącej, iż oprowadzanie wycieczek przez przewodników turystycznych po muzeach, wystawach i zabytkach, odbywa się w sposób określony przez dyrektora muzeum, organizatora wystawy albo właściciela zabytku w regulaminie dla zwiedzających;</p>
14.	05.09.2008 r. - Dz. U. 08.18.1112	<p><u>zmiana wprowadzona ustawą o zmianie niektórych ustaw w związku z wejściem w życie Protokołu do Umowy między Wspólnotą Europejską i jej Państwami Członkowskimi, z jednej strony, a Konfederacją Szwajcarską, z drugiej strony, w sprawie swobodnego przepływu osób;</u></p> <p>zastąpienie przepisu, który powołuje się na uprawnienia obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie nabywania uprawnień</p>

		<p>przewodnika turystycznego i pilota wycieczek na terytorium RP - na analogiczny przepis, w którym określa się te uprawnienia w zakresie dotyczącym obywateli <u>państw członkowskich Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym;</u></p>
15.	29.04.2010 r. - Dz.U.10.106.672	<p><u>Zmiany wprowadzone ustawą o zmianie ustawy o usługach turystycznych oraz o zmianie ustawy – Kodeks wykroczeń</u></p> <p>Nowelizacja w pełni zharmonizowała przepisy ustawy o usługach turystycznych z art. 7 dyrektywy 90/314/EWG z dnia 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek; wprowadzenie tej zmiany wynikało z zarzutu formalnego Komisji Wspólnot Europejskich dotyczącego nieprawidłowego wdrożenia przez Rząd Rzeczypospolitej Polskiej krajowych środków wykonawczych implementujących art. 7 dyrektywy Rady 90/314/EWG z 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży wakacji i wycieczek (naruszenie nr 2007/4555).</p> <p>Ponadto ustawa ta wdrożyła do polskiego prawa postanowienia dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym (Dz.U.U.E.L.06.376.36) w zakresie dotyczącym świadczenia usług turystycznych, w wyniku czego nastąpiła liberalizacja dostępu przedsiębiorców zagranicznych prowadzących działalność w zakresie organizowania imprez turystycznych lub pośrednictwa turystycznego posiadających siedzibę w państwie członkowskim Unii Europejskiej, państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej do wykonywania tej działalności na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, poprzez zniesienie obowiązku tworzenia przez tych przedsiębiorców</p>

		<p>oddziałów na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.</p> <p>Ponadto ustawa ta zliberalizowała warunki prowadzenia działalności w zakresie organizowania imprez turystycznych i pośrednictwa turystycznego, a także w zakresie prowadzenia szkoleń dla kandydatów na przewodników turystycznych i pilotów wycieczek oraz przez podniesienie poziomu ochrony klientów korzystających z usług turystycznych.</p>
16.	04.02.2011 r. - Dz. U. 11.80.432	<p><u>Zmiana wprowadzona ustawą: Prawo prywatne międzynarodowe</u>, która wejdzie w życie z dniem 16 maja 2011 r., dotyczy nowego brzmienia art. 11b ustawy, na mocy którego nie można w drodze umowy wyłączyć lub ograniczyć odpowiedzialności ograniczyć odpowiedzialności za niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy o świadczenie usług turystycznych.</p>
17.	29.07.2011 r. - Dz. U. 11.171.1016	<p><u>Zmiana wprowadzona ustawą z dnia 29 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników oraz niektórych innych ustaw</u>, dotyczyła nowego brzmienia art. 7 ust. 2, pkt 3, na mocy którego każdy przedsiębiorca zamierzający prowadzić działalność organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego jest obowiązany podać we wniosku o wpis do rejestru działalności regulowanej numer identyfikacji podatkowej (NIP); wcześniej obowiązujące brzmienie tego przepisu zakładało, iż przedsiębiorca podaje numer identyfikacji podatkowej (NIP), o ile taki numer posiada.</p>
18.	13.06.2013 r. - Dz. U. 13. 0.829	<p><u>Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów – dotyczyła deregulacji działalności pilota wycieczek oraz zawodu przewodnika terenowego i miejskiego.</u></p>
19.	21.06.2013 r. - Dz. U. 13.0.1014	<p><u>Ustawa z dnia 21 czerwca 2013 r. o zmianie niektórych ustaw dotyczących praw pasażerów podróżujących drogą morską i drogą wodną śródlądową – dotyczyła wprowadzenia przepisów</u></p>

		w zakresie zakazu dyskryminacji turystów podróżujących drogą morską i drogą wodną śródlądową oraz w zakresie nakładania przez marszałków sankcji na organizatorów turystyki i pośredników turystycznych w przypadku stwierdzenia przypadków ww. dyskryminacji.
20.	24.04.2014 r. - Dz. U. 14.0.822	<u>Ustawa z dnia 24 kwietnia 2014 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze standaryzacją niektórych wzorów pism w procedurach administracyjnych</u> – dotyczyła upoważnienia ministra właściwego ds. turystyki do określenia wzorów dokumentów elektronicznych związanych z wykonywaniem działalności w zakresie świadczenia niektórych rodzajów usług turystycznych, które mogą być wykorzystywane w procedurach administracyjnych.
21.	20.02.2015 r. - Dz. U. 15.0.390	<u>Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych</u> - dotyczyła wprowadzenia przepisów w zakresie zakazu dyskryminacji turystów korzystających z transportu autokarowego oraz w zakresie nakładania przez marszałków sankcji na organizatorów turystyki i pośredników turystycznych w przypadku stwierdzenia przypadków ww. dyskryminacji.

Załącznik nr 2

Rozróżnienie zakresów i rodzajów działalności określone rozporządzeniami Ministra Finansów z 2013 r. w sprawie zabezpieczeń finansowych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych wydanych na podstawie art. 10 ustawy o usługach turystycznych oraz szczegółowe określenie minimalnych wartości procentowych i kwotowych tych zabezpieczeń finansowych

l.p.	Zakres i rodzaj działalności	Wysokość i termin przyjmowania przedpłat	Minimalna suma gwarancyjna wg rozporządzeń z 2013 r.
1	organizowanie imprez turystycznych i pośredniczenie na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych na terytorium państw europejskich i pozaeuropejskich z wykorzystaniem transportu lotniczego w ramach przewozu czarterowego	brak przedpłat lub przedpłaty w terminie do 30 dni przed dniem rozpoczęcia imprezy turystycznej lub przedpłaty w wysokości do 30% ceny imprezy turystycznej	12% przychodu 149 000 euro
		przedpłaty w wysokości powyżej 30% ceny imprezy turystycznej w terminie powyżej 30 dni do 180 dni przed dniem rozpoczęcia imprezy turystycznej	17% przychodu 212 000 euro
		przedpłaty w wysokości powyżej 30% ceny imprezy turystycznej w terminie powyżej 180 dni przed dniem rozpoczęcia imprezy turystycznej	20% przychodu 250 000 euro
	nowe podmioty		250 000 euro
2	organizowanie imprez turystycznych i pośredniczenie na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych na terytorium państw pozaeuropejskich z wykorzystaniem innego środka transportu niż transport lotniczy w ramach	brak przedpłat lub przedpłaty w terminie do 30 dni przed dniem rozpoczęcia imprezy turystycznej lub przedpłaty w wysokości do 30% ceny imprezy turystycznej	10% przychodu 50 000 euro
		przedpłaty w wysokości powyżej 30% ceny imprezy turystycznej w terminie powyżej 30 dni do 180 dni przed dniem rozpoczęcia imprezy turystycznej	15% przychodu 75 000 euro

	przewozu czarterowego	przedpłaty w wysokości powyżej 30% ceny imprezy turystycznej w terminie powyżej 180 dni przed dniem rozpoczęcia imprezy turystycznej	18% przychodu 90 000 euro
	nowe podmioty		90 000 euro
3	organizowanie imprez turystycznych i pośredniczenie na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych na terytorium państw europejskich z wykorzystaniem innego środka transportu niż transport lotniczy w ramach przewozu czarterowego	brak przedpłat lub przedpłaty w terminie do 30 dni przed dniem rozpoczęcia imprezy turystycznej lub przedpłaty w wysokości do 30% ceny imprezy turystycznej	7% przychodu 28 000 euro
		przedpłaty w wysokości powyżej 30% ceny imprezy turystycznej w terminie powyżej 30 dni do 180 dni przed dniem rozpoczęcia imprezy turystycznej	10% przychodu 42 000 euro
		przedpłaty w wysokości powyżej 30% ceny imprezy turystycznej w terminie powyżej 180 dni przed dniem rozpoczęcia imprezy turystycznej	12% przychodu 50 000 euro
	nowe podmioty		50 000 euro
4	organizowanie imprez turystycznych i pośredniczenie na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych na terytorium krajów mających lądową granicę z Rzeczpospolitą Polską, a w przypadku Federacji Rosyjskiej w obrębie	brak przedpłat lub przedpłaty w terminie do 30 dni przed dniem rozpoczęcia imprezy turystycznej lub przedpłaty w wysokości do 30% ceny imprezy turystycznej	3% przychodu 4 500 euro
		przedpłaty w wysokości powyżej 30% ceny imprezy turystycznej w terminie powyżej 30 dni do 180 dni przed dniem rozpoczęcia imprezy turystycznej	4,5% przychodu 7 000 euro

obszaru obwodu kaliningradzkiego , a także organizowanie imprez turystycznych i pośredniczenie na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej , w tym imprez zagranicznej turystyki przyjazdowej	przedpłaty w wysokości powyżej 30% ceny imprezy turystycznej w terminie powyżej 180 dni przed dniem rozpoczęcia imprezy turystycznej	5% przychodu 7 500 euro
nowe podmioty		7 500 euro