

Jerzy Gospodarek

Znaczenie dla rynku turystycznego projektowanej dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie imprez turystycznych i aranżowanych usług turystycznych

Ekonomiczne Problemy Turystyki nr 3 (27), 165-181

2014

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

Jerzy Gospodarek*

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

**ZNACZENIE DLA RYNKU TURYSTYCZNEGO PROJEKTOWANEJ
DYREKTYWY PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY
W SPRAWIE IMPREZ TURYSTYCZNYCH I ARANŻOWANYCH
USŁUG TURYSTYCZNYCH**

Streszczenie

Artykuł ma na celu zbadanie treści projektowanej dyrektywy turystycznej oraz jej znaczenia dla rynku turystycznego. Autor analizuje cele i zakres projektowanego aktu przedstawionego przez Komisję Europejską w lipcu 2013 r. W pracy zostały wskazane nowe ustalenia projektu dyrektywy w sprawie imprez turystycznych i aranżowanych usług turystycznych w porównaniu z dyrektywą 90/314/EWG wraz z próbą określenia przewidywanych skutków nowych uregulowań prawnych. Skutki te będą miały bezpośrednie oddziaływanie na rynek turystyczny w Unii Europejskiej, ale obecnie trudno jeszcze w pełni określić następstwa projektowanej dyrektywy turystycznej dla organizatorów turystyki, pośredników turystycznych i agentów turystycznych w Polsce. Zostały one wymienione we wnioskach końcowych pracy wskazujących, że projektowana dyrektywa zasługuje zasadniczo na pozytywną ocenę ze względu na wyższy niż do tej pory poziom ochrony konsumentów korzystających z usług turystycznych i generalnie korzystny wpływ, który powinna mieć na rynek turystyczny.

Słowa kluczowe: dyrektywa turystyczna, usługi turystyczne, impreza turystyczna, aranżowane usługi turystyczne, rynek turystyczny.

* Adres e-mail: jgospo@sgh.waw.pl.

Wprowadzenie

Rynek turystyczny Unii Europejskiej przeszedł w ostatnich latach bardzo gruntowne przemiany. Wynikało to głównie z rozwoju internetu i łatwego doń dostępu przez większość obywateli Unii¹. W rezultacie usługi turystyczne są coraz częściej nabywane przez internet, dzięki czemu znacznie łatwiej o ich dostosowanie do indywidualnych potrzeb poszczególnych konsumentów. W praktyce turystycznej pojawiło się pojęcie tzw. dynamicznych pakietów turystycznych na oznaczenie sytuacji, w których to sami konsumenci organizują sobie podróże wakacyjne, dostosowując je do indywidualnych potrzeb za pośrednictwem internetu. Takie pakiety tworzone za pomocą jednej lub kilku stron internetowych zaczęto analizować w literaturze przedmiotu², wskazując, że z reguły konsumenci w takich sytuacjach nie są objęci ochroną zapewnianą przez dyrektywę Rady 90/314/EWG z dnia 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek³. Problem ten dostrzeżono oczywiście również w Unii Europejskiej i od kilku lat była podnoszona kwestia przeglądu wymienionej dyrektywy i jej aktualizacji. Znalazło to wyraz m.in. w takich aktach prawa Unii, jak sprawozdanie na temat obywatelstwa Unii Europejskiej – 2010 r.⁴, Europejski program na rzecz konsumentów⁵, Akt o jednolitym rynku II⁶ oraz raport w sprawie obywatelstwa Unii Europejskiej z 2013 r.⁷

¹ W 2011 r. już ok. 73% gospodarstw domowych w Unii Europejskiej miało dostęp do internetu. Zob. Eurostat, Data in Focus, 66/2011.

² Zob. J. Gospodarek, *Celowość ustawowych ograniczeń swobody kontraktowej w turystyce i rekreacji*, w: *Ustawowe ograniczenia swobody umów. Zagadnienia wybrane*, red. B. Gneła, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 316–317; P. Machnikowski, *Ocena funkcjonowania i kierunku zmian prawa UE w zakresie ochrony konsumentów na przykładzie dyrektywy o podróżach*, w: *Aktualne tendencje w prawie konsumenckim*, red. R. Stefanicki, Wyd. UWr, Wrocław 2010, s. 111–114; A. Sancewicz-Kliś, *Pakiet dynamiczny jako nowy produkt na rynku turystycznym*, „*Turystyka i Zdrowie*” 2010, z. 4, s. 77–88; H. Zawistowska, *Wpływ nowoczesnych technologii na zmiany systemu ochrony prawnej konsumentów UE na przykładzie dynamicznych pakietów turystycznych*, w: *Turystyka wobec nowych zjawisk w gospodarce światowej*, red. E. Dziezic, Wyd. SGH, Warszawa 2011, s. 153 i n.

³ Dz. Urz. WE L 158 z 23.06.1990.

⁴ *Sprawozdanie na temat obywatelstwa UE – 2010 r. Usuwanie przeszkód w zakresie praw obywatelskich UE*, Bruksela, dnia 27.10.2010, KOM(2010) 603 wersja ostateczna, s. 11–14 oraz 28.

⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Europejski program na rzecz konsumentów*

Wbrew zapowiedziom wystąpienia już w 2011 r. przez Komisję Europejską z odpowiednim wnioskiem legislacyjnym w sprawie pakietów dynamicznych dopiero ma początku II półrocza 2013 r. udało się zrealizować te zamiary. Nastąpiło to w postaci wniosku Komisji z dnia 9 lipca 2013 r. zatytułowanego: dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie imprez turystycznych i aranżowanych usług turystycznych, zmieniająca rozporządzenie (WE) nr 2006/2004, dyrektywę 2011/83/UE i uchylająca dyrektywę Rady 90/314/EWG⁸.

Celowe jest zbadanie treści projektowanej dyrektywy turystycznej i jej znaczenia dla rynku turystycznego. Wymaga to zanalizowania celów projektowanego aktu i jego zakresu oraz wskazania nowych rozwiązań prawnych w porównaniu z dyrektywą 90/314/EWG, jak też określenia przewidywanych skutków tych regulacji prawnych. Skutki te będą miały bezpośrednie oddziaływanie na rynek turystyczny w Unii Europejskiej. Nie w pełni da się je już teraz określić dla organizatorów turystyki, pośredników turystycznych i agentów turystycznych w Polsce. Podsumowanie tych pionierskich w istocie analiz jest zawarte we wnioskach końcowych.

Podjęte badania wiązały się z dodatkową trudnością wynikającą z faktu, że dopiero co ogłoszony projekt nowej dyrektywy turystycznej nie został jeszcze poddany analizom w literaturze przedmiotu do czasu zakończenia pisania niniejszego opracowania. Zostało ono oparte głównie na ustaleniach i ocenach zawartych w uzasadnieniu omawianego wniosku Komisji⁹, komunikacie Komisji w sprawie przepisów Unii Europejskiej dotyczących imprez turystycznych

– *Zwiększanie zaufania i pobudzanie wzrostu gospodarczego*, Bruksela, dnia 22.5.2012 r., COM(2012) 225 final, s. 7 i 18.

⁶ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Akt o jednolitym rynku II. Razem na rzecz nowego wzrostu gospodarczego*, Bruksela, dnia 3.10.2012 r., COM(2012) 573 final, załącznik II, s. 25.

⁷ Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *EU Citizenship Report 2013. EU citizens: your rights, your future*, Brussels, 8.5.2013, COM(2013) 269 final, s. 29–30.

⁸ Bruksela, dnia 9.7.2013, COM(2013) 512 final. Dalej powoływana jako projektowana dyrektywa turystyczna.

⁹ Gruntowne uzasadnienie wniosku jest zawarte w dokumencie powołanym w przypisie poprzednim, s. 2–12.

w epoce cyfrowej¹⁰, dokumencie roboczym służb Komisji obejmującym streszczenie oceny skutków projektowanej dyrektywy turystycznej¹¹, jak również w opinii Biura Analiz Sejmowych z dnia 28 sierpnia 2013 r. w sprawie wniosku dotyczącego projektowanej dyrektywy turystycznej¹² oraz w omówionym w tej opinii projekcie stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie projektowanej dyrektywy, przedstawionym Sejmowi w dniu 1 sierpnia 2013 r. przez Radę Ministrów i zrewidowanym w dniu 9 sierpnia 2013 r.

1. Cele projektowanej dyrektywy turystycznej

Główne cele projektowanej dyrektywy wynikają z art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹³, zgodnie z którym Parlament Europejski i Rada poprzez zwykłą procedurę ustawodawczą dążą do zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich Unii Europejskiej dotyczących funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz zapewnienia przy tym wysokiego poziomu ochrony konsumentów. W tej ostatniej kwestii sposoby działania Unii precyzuje art. 169 powołanego Traktatu dotyczący środków ochrony konsumentów. W konsekwencji projektowana dyrektywa turystyczna ma na celu zbliżenie przepisów dotyczących imprez turystycznych oraz innych połączeń usług turystycznych, zmierzając do stworzenia równych warunków działania dla wszystkich podmiotów działających na rynku turystycznym, usunięcia przeszkód prawnych w handlu transgranicznym oraz ogra-

¹⁰ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Przepisy UE dotyczące imprez turystycznych w epoce cyfrowej*, Bruksela, dnia 9.7.2013, COM(2013) 513 final.

¹¹ Dokument roboczy służb Komisji. Streszczenie oceny skutków. Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie imprez turystycznych i aranżowanych usług turystycznych, zmieniającej rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 2006/2004 i dyrektywę 2011/83/UE oraz uchylającej dyrektywę Rady 90/314/EWG, Bruksela, dnia 9.7.2013, SWD(2013) 264 final.

¹² E. Wojnarska-Krajewska, B. Pawłowski, *Opinia 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 (COM(2013)512final)*, BAS-WAL/WAPEiM-2158/13, 28 sierpnia 2013 r., Biuro Analiz Sejmowych 2013.

¹³ Tekst skonsolidowany Dz. Urz. UE C 326/47 z 26.10.2012.

niczenia kosztów przestrzegania przepisów ponoszonych przez przedsiębiorców turystycznych¹⁴. Dążąc zaś do osiągnięcia wysokiego poziomu ochrony konsumentów korzystających z usług turystycznych, projektowana dyrektywa zmierza do jasnego określenia, jakiego rodzaju połączenia usług turystycznych są chronione na mocy unijnych przepisów dotyczących zorganizowanych podróży, usuwając przy tym przepisy niejasne i nieaktualne¹⁵.

Realizacja wskazanych powyżej celów wymaga uchylecia dotychczas obowiązującej dyrektywy 90/314/EWG, która generalnie spełniła wyznaczone jej cele, przyczyniając się w ciągu ponad 20 lat obowiązywania do zapewnienia ochrony konsumentom nabywającym zorganizowane pakiety turystyczne w biurach podróży. Dyrektywa ta została w zróżnicowany sposób i nie zawsze w pełnym zakresie implementowana przez poszczególne państwa członkowskie Unii Europejskiej. W konsekwencji występują zróżnicowane wymagania prawne dotyczące organizowania imprez turystycznych w różnych państwach członkowskich Unii, co nie zaspokaja potrzeb ani konsumentów, ani przedsiębiorców turystycznych, uniemożliwiając tym ostatnim konkurowanie na rynku turystycznym na równych warunkach¹⁶.

Głównym powodem zdezaktualizowania się dyrektywy 90/314/EWG był wspomniany już wyżej rozwój internetu, który doprowadził do tego, że obecnie w Unii Europejskiej zaledwie ok. 23% konsumentów nabywa w tradycyjny sposób gotowe pakiety turystyczne w biurach podróży. Kolejne 23% konsumentów kupuje łączone usługi turystyczne przez internet albo w stacjonarnych biurach podróży komponujących pakiety turystyczne z uwzględnieniem indywidualnych potrzeb danego konsumenta. Takich zindywidualizowanych pakietów turystycznych było w 2011 r. już ok. 118 milionów¹⁷. Liczba tego rodzaju wyjazdów wakacyjnych szybko rośnie z roku na rok w Unii, co ma też związek z liberalizacją transportu lotniczego i ekspansją tanich linii lotniczych¹⁸. Tendencja ta, występująca na szczególnie dużą skalę w takich państwach jak Wielka Brytania, Szwecja czy Niemcy, spowodowała wprowadzenie w tych pań-

¹⁴ Zob. pkt 1.3. Cele wniosku wskazane we wniosku powołanym w przypisie 8, s. 4.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Zob. komunikat Komisji powołany w przypisie 10, s. 7.

¹⁷ *Ibidem*, s. 5–6.

¹⁸ H. Zawistowska, *op. cit.*, s. 155.

stwach wewnętrznych przepisów prawnych w celu ochrony konsumentów korzystających z usług turystycznych wykraczających poza ustalenia dyrektywy 90/314/EWG¹⁹. Zróżnicowane regulacje prawne w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej utrudniają, zwłaszcza mniejszym przedsiębiorcom turystycznym, transgraniczne świadczenie usług, co w konsekwencji prowadzi też do ograniczenia możliwości wyboru ofert przez konsumentów. Takie zróżnicowanie prawne jest dopuszczalne w świetle dyrektywy 90/314/EWG, gdyż realizuje ona zasadę minimalnego standardu harmonizacji²⁰. Natomiast omawiana projektowana dyrektywa nie ma odpowiednika art. 8 dyrektywy 90/314/EWG i będzie ona odznaczać się bezwzględnie wiążącym charakterem i opierać się na zasadzie pełnej harmonizacji²¹.

Projektowana dyrektywa turystyczna ma rozwiązać takie problemy powstające na gruncie obowiązywania dyrektywy 90/314/EWG, jak błędne mniemanie ponad 2/3 obywateli Unii nabywających dynamiczne pakiety turystyczne, że podlegają ochronie zapewnianej przez tę dyrektywę, częste narażanie się przez konsumentów na komplikacje i przeszkody związane z takimi pakietami i ponoszenie z tego powodu dodatkowych kosztów, które średnio wynoszą prawie aż 600 euro na jednego konsumenta, a w skali całej Unii Europejskiej przekraczają wg szacunków aż 1 miliard euro rocznie²². Przy tym niejasne i rozdrobnione przepisy dotyczące odpowiedzialności odszkodowawczej wynikającej z umów o imprezę turystyczną i umów związanych z tworzeniem dynamicznych pakietów turystycznych są obciążeniem nie tylko dla konsumentów, ale również dla przedsiębiorców turystycznych. Szacuje się, że dodatkowe koszty przestrzegania rozbieżnych przepisów prawnych związanych z organizacją transgranicznych imprez turystycznych wynoszą 2 euro na imprezę, a ostateczne koszty z tego tytułu sięgają 12,5–14,5 euro na imprezę²³. Stawia to w gorszej sytuacji organizatorów takich imprez w porównaniu z tymi przedsiębiorcami turystycznymi, którzy działają poza zakresem zastosowania dyrektywy

¹⁹ Zob. komunikat Komisji powołany w przypisie 10, s. 6–7.

²⁰ Zob. P. Cybula, *Usługi turystyczne. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 158–159.

²¹ Zob. uzasadnienie wniosku Komisji powołanego w przypisie 8, s. 4.

²² Dokument roboczy służb Komisji powołany w przypisie 11, s. 5.

²³ *Ibidem*, s. 4–5.

90/314/EWG i zawierają z konsumentami umowy o realizację dynamicznych pakietów turystycznych.

2. Zakres projektowanej dyrektywy turystycznej

W wyniku kilkuletnich konsultacji społecznych z zainteresowanymi stronami w sprawie problemów wynikających z dyrektywy 90/314/EWG, ustaleń poczynionych w toku warsztatów zorganizowanych dla państw członkowskich Unii Europejskiej i zainteresowanych podmiotów, a także rezultatów badań nad logo imprezy turystycznej oraz zachowaniami konsumentów nabywających pakiety dynamiczne Komisja Europejska przygotowała i przeanalizowała osiem wariantów strategicznych i kilka podwariantów, decydując się w przedstawionym wniosku legislacyjnym na wybór wariantu 6²⁴. Wariant ten oznacza objęcie zakresem projektowanej dyrektywy turystycznej zarówno imprez turystycznych oferowanych przez jednego przedsiębiorcę, jak i imprez turystycznych oferowanych przez kilku przedsiębiorców przy odróżnieniu tzw. *arranged services* oferowanych przez kilku przedsiębiorców w taki sposób, że tak połączone usługi turystyczne nie mają cech charakterystycznych dla imprez turystycznych i są objęte indywidualną odpowiedzialnością poszczególnych dostawców usług turystycznych oraz mniej rygorystycznymi przepisami prawnymi zapewniającymi ochronę na wypadek niewypłacalności przedsiębiorcy turystycznego.

Projektowana dyrektywa turystyczna będzie w konsekwencji miała szerszy zakres podmiotowy i przedmiotowy w porównaniu z dyrektywą 90/314/EWG. Odnosić się ona ma do stosunków między przedsiębiorcami działającymi w charakterze organizatorów (tj. łączących i sprzedających lub oferujących do sprzedaży imprezy turystyczne) lub tzw. *retailers* a podróżnymi włącznie z osobami podróżującymi służbowo, ale z wyłączeniem osób podróżujących na podstawie umowy ramowej zawartej z przedsiębiorcą specjalizującym się w organizowaniu podróży służbowych²⁵. Przy tym pojęcie sprzedawcy detalicznego w rozumieniu art. 3 pkt 9

²⁴ Zob. uzasadnienie wniosku Komisji powołanego w przypisie 8, s. 5–6.

²⁵ Wyłączenie obejmuje tzw. zarządzane podróże służbowe, wykonywane na podstawie umowy ramowej zawartej przez pracodawcę na rzecz pracowników z wyspecjalizowanym w tym

projektowanej dyrektywy turystycznej wydaje się obejmować zarówno agenta turystycznego, jak i pośrednika turystycznego w rozumieniu obowiązującej ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych²⁶.

Jak wynika z art. 2 projektowanej dyrektywy turystycznej, nie będzie ona obejmowała swoim zakresem – oprócz już wskazanych specjalistycznych podróży służbowych – także odrębnych umów o pojedynczą usługę turystyczną ani imprez turystycznych i aranżowanych usług turystycznych trwających krócej niż 24 godz., chyba że obejmują one zakwaterowanie, ani dodatkowych umów odnoszących się do usług finansowych, ani takich imprez turystycznych, w których inna usługa turystyczna (np. wejście na koncert, imprezę sportową lub do parku rozrywki) niebędąca usługą pomocniczą²⁷ w stosunku do przewozu pasażerów, zakwaterowania lub wynajmu samochodów nie stanowi znaczącej części danej imprezy składającej się tylko z jednej takiej podstawowej usługi turystycznej. Jak wynika z wyjaśnień zawartych w punkcie 17 preambuły projektowanej dyrektywy turystycznej, usługę turystyczną należy uznać za znaczącą część imprezy turystycznej, jeżeli stanowi ona ponad 20% ceny całkowitej danej imprezy turystycznej lub z innego powodu stanowi istotną cechę danej podróży lub wakacji. Trudno uznać to za precyzyjne sformułowanie. Dodać do tego trzeba, że poza zakresem projektowanej dyrektywy turystycznej pozostanie okazjonalne organizowanie imprez turystycznych²⁸, gdyż nie ma ono cechy trwałości (ciągłości) charakterystycznej dla działalności gospodarczej prowadzonej przez przedsiębiorcę.

zakresie przedsiębiorcą. Zob. uzasadnienie do wniosku legislacyjnego powołanego w przypisie 8, s. 9.

²⁶ Tekst jedn. DzU z 2014 r., poz. 196.

²⁷ Zgodnie z ustaleniami punktu 17 preambuły projektowanej dyrektywy turystycznej takie usługi, jak ubezpieczenie podróże, przewóz bagażu, posiłki oraz czyszczenie odzieży dostarczone jako część zakwaterowania, to usługi pomocnicze, których nie należy uważać za samodzielne usługi turystyczne.

²⁸ Tak pkt 19 preambuły projektowanej dyrektywy turystycznej.

3. Nowości projektowanej dyrektywy turystycznej

Projektowana dyrektywa turystyczna, chociaż nawiązuje do ustaleń dyrektywy 90/314/EWG, to jednak jest od niej znacznie bardziej rozbudowana, liczy dwa razy więcej artykułów i generalnie zawiera ustalenia odmienne lub przynajmniej częściowo zmienione. Ze względu na ograniczoną objętość tego artykułu i inny jego cel nie jest możliwe szczegółowe przedstawienie w tym opracowaniu wszystkich nowych ustaleń projektowanej dyrektywy turystycznej. Ostateczna treść dyrektywy ulegnie zapewne jeszcze pewnym zmianom w toku trwającej zwykłej procedury ustawodawczej. Zgodnie z art. 294 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej jest wymagane uzgodnienie stanowisk Parlamentu Europejskiego i Rady w kwestiach objętych wnioskiem ustawodawczym Komisji. Jest więc uzasadnione jedynie zasygnalizowanie najważniejszych nowych regulacji projektowanej dyrektywy turystycznej.

Do szczególnie ważnych nowych ustaleń projektowanej dyrektywy turystycznej należą niewątpliwie definicje imprezy turystycznej i umowy o imprezę turystyczną mające szerszy zakres niż na gruncie dyrektywy 90/314/EWG, a także całkiem nowe, wyżej już zasygnalizowane pojęcie „aranżowane usługi turystyczne”. W istocie wszystkie pozostałe definicje zaprojektowane w omawianym akcie również są albo zasadniczo zmienione, jak określenia „organizator”, „sprzedawca detaliczny” i „usługa turystyczna”, albo zupełnie nowe, jak „podróżny”²⁹ czy „przedsiębiorca”³⁰, bądź takie uściślające określenia użyte na potrzeby projektowanej dyrektywy, jak „trwały nośnik”, „brak zgodności”³¹ oraz „nieuniknione i nadzwyczajne okoliczności”. Definicja tego ostatniego pojęcia będzie miała w praktyce bardzo duże znaczenie i nie będzie łatwą spr-

²⁹ Pojęcie „podróżny” ma zastąpić określenie „konsument”, co zostało nie do końca przekonująco wyjaśnione w punkcie 7 preambuły projektowanej dyrektywy turystycznej.

³⁰ To określenie będzie trudne do pogodzenia z definicjami przedsiębiorcy ustalonymi w polskim prawie.

³¹ Znaczenie terminu „brak zgodności” zostało fatalnie przetłumaczone na język polski w omawianym wniosku Komisji jako „brak wykonania usług turystycznych zawartych w imprezie turystycznej oraz ich niewłaściwe wykonanie” zamiast „niewykonanie lub nienależyte wykonanie usług turystycznych tworzących imprezę turystyczną”.

wą wyznaczenie stosunku tego pojęcia do zakresu pojęcia „siła wyższa”, z którym wydaje się bliskie, ale nie tożsame³².

Niewątpliwie najważniejszą nowością projektowanej dyrektywy turystycznej są jej ustalenia rozszerzające zakres usług turystycznych objętych tą dyrektywą w porównaniu do dyrektywy 90/314/EWG, co zostało już wyżej zasygnalizowane. Ważne znaczenie będą też miały projektowane ustalenia uściślające obowiązki ciążące na organizatorze i sprzedawcy detalicznym przed zawarciem umowy oraz określające wymaganą treść i formę umowy o imprezę turystyczną (art. 4, 5 i 6 projektu). W konsekwencji zapewni to lepsze poinformowanie podróżnych co do ich praw i obowiązków związanych z zawieraniem umowami, jak również „bardziej przejrzyste środki zaradcze w przypadku kłopotów”³³, a przy tym umożliwi organizatorom zaoszczędzenie na kosztach druku broszur, katalogów i innych materiałów reklamowych, które w dobie internetu mogą być w znacznym stopniu zastąpione przez informacje w wersji elektronicznej, co ma przynieść łączne oszczędności kosztów rzędu ok. 390 mln euro rocznie³⁴. Ponadto warto zwrócić uwagę na nowe ustalenia projektowanej dyrektywy dotyczące zmian w umowie przed rozpoczęciem imprezy turystycznej. Mają one uściślić warunki przenoszenia praw i obowiązków na innego podróżnego (art. 7 projektu), dokonywania zmian ceny imprezy turystycznej z ograniczeniem wzrostu do 10% ceny danej imprezy turystycznej oraz uwzględnieniem także ewentualnego jej obniżenia (art. 8 projektu), a także dokonywania zmiany innych warunków umowy (art. 9 projektu). Istotne zmiany są ponadto przewidywane w odniesieniu do regulacji prawnych odnoszących się do rozwiązania umowy przed rozpoczęciem imprezy turystycznej (art. 10 projektu). Podróżny bowiem ma otrzymać dodatkowe uprawnienie do odstąpienia od umowy za odpowiednią rekompensatą, a bez takiej rekompensaty w razie wystąpienia nieuniknionych i nadzwyczajnych okoliczności w miejscu przeznaczenia lub najbliższej okolicy, jeśli wpływa to w znacznym stopniu na imprezę turystyczną. Słusznie jednak wytknięto, że w odróżnieniu od ustaleń dyrektywy

³² Zob. w tej kwestii M. Nesterowicz, *Podstawy i granice odpowiedzialności cywilnej biur podróży*, w: *Odpowiedzialność biur podróży a ochrona klientów w prawie polskim i Unii Europejskiej*, red. M. Nesterowicz, Wyd. WSB w Toruniu, Toruń 2013, s. 10 i n.

³³ Takie oczekiwane zostało wyrażone w uzasadnieniu wniosku Komisji, powołanego w przypisie 8, s. 6.

³⁴ *Ibidem*, s. 8.

90/314/EWG projektowane rozwiązania nie przyznają podróżnemu prawa do bezkosztowego odstąpienia od umowy w razie podwyższenia przez organizatora ceny imprezy turystycznej³⁵.

Dalsze ważne nowości projektowanej dyrektywy turystycznej odnoszą się do kwestii realizacji imprezy turystycznej. W szczególności na uwagę zasługują dwie regulacje art. 11 omawianego projektu. W przeciwieństwie do ustaleń art. 5 dyrektywy 90/314/EWG to wyłącznie organizator ma odpowiadać za realizację imprezy turystycznej, co ma ograniczyć koszty dublujących się postępowań sądowych i przyczynić się do ułatwienia wykonania umów transgranicznych przez organizatorów i sprzedawców detalicznych³⁶. Drugą znaczącą nowością wynikającą z problemów prawnych, które wystąpiły w 2010 r. w związku z odwołaniem lotów wielu samolotów z powodu wybuchu wulkanu na Islandii i ponoszeniem kosztów przedłużonego pobytu uczestników imprez turystycznych, jest projektowany przepis, który ograniczy takie koszty organizatora do 100 euro za noc na jednego podróżnego i przez okres nie dłuższy niż trzy noce. Ten przepis odwołujący się do nieuniknionych i nadzwyczajnych okoliczności uniemożliwiających terminowy powrót podróżnego nie będzie przy tym stosowany w odniesieniu do osób o ograniczonej sprawności ruchowej i innych osób wymagających szczególnej opieki (art. 11 ust. 6 projektu).

Szczególnego podkreślenia wymagają ustalenia art. 12 projektowanej dyrektywy turystycznej. Realizują one postulaty jasnego uregulowania przez prawo pojęcia szkody doznanej przez podróżnego, za którą organizator ponosi odpowiedzialność³⁷. Projektowany art. 12 ust. 2 omawianego wniosku Komisji jednoznacznie ustala, że pojęcie szkody obejmuje też szkodę niematerialną. Ponadto istotną nowością będą postanowienia analizowanego projektu odsyłające do ograniczeń odszkodowania wprowadzonych przez międzynarodowe konwencje w odniesieniu do odpowiedzialności wykonawców usług będących częścią imprezy turystycznej i nakazujące stosowanie takich samych ograniczeń w stosunku do organizatora³⁸. Uwagę zwraca również nowe ujęcie możliwości

³⁵ Zob. opinia Biura Analiz Sejmowych powołana w przypisie 12, s. 12.

³⁶ Zob. uzasadnienie wniosku Komisji, powołanego w przypisie 8, s. 10.

³⁷ Zob. w tej kwestii: J. Gospodarek, *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego – Izby Cywilnej z dnia 19 listopada 2010 r., III CZP 79/10*, Orzecznictwo Sądów Polskich 2012, z. 1, poz. 2, zwłaszcza s. 7 i n.

³⁸ Zob. w tej kwestii M. Nesterowicz, *Prawo turystyczne*, Warszawa 2012, s. 60–61.

umownego ograniczenia odszkodowania za szkodę inną niż na osobie do wysokości wynoszącej mniej niż trzykrotność ceny imprezy turystycznej, podczas gdy dyrektywa 90/314/EWG dopuszcza takie umowne ograniczenie mniej precyzyjnie, gdyż w tzw. rozsądnych granicach. Warto też wspomnieć o jednoznacznym ustaleniu analizowanego projektu, że okres przedawnienia roszczeń wnoszonych do organizatora nie może być krótszy niż jeden rok.

Z innych nowości projektowanej dyrektywy turystycznej koniecznie należy wskazać ochronę, którą art. 15 projektu zapewnia podróżnym nie tylko w razie niewypłacalności organizatora, ale także sprzedawcy detalicznego ułatwiającego zamawianie aranżowanych usług turystycznych. Nie mniej istotne są ustalenia art. 17 tego projektu, który stawia jednoznaczne wymagania informacyjne w przypadku aranżowanych usług turystycznych. Sprzedawca detaliczny oferujący wskazanego rodzaju usługi turystyczne będzie na tej podstawie obciążony obowiązkiem wyjaśnienia podróżnym w sposób jasny i widoczny, że za realizację każdej takiej usługi będzie ponosił wyłączną odpowiedzialność dostawca danej usługi, a podróżnemu nie będzie przysługiwało w takiej sytuacji żadne prawo przyznane przez projektowaną dyrektywę wyłącznie uczestnikom imprez turystycznych. Wyjątkiem będzie prawo do zwrotu zaliczki oraz prawo powrotu do kraju w przypadku niewypłacalności sprzedawcy detalicznego lub któregośkolwiek dostawcy usług, jeśli aranżowane usługi turystyczne obejmują też przewóz. Ma to zagwarantować pewność prawa i jego przejrzystość³⁹.

4. Skutki projektowanej dyrektywy turystycznej

Projektowana dyrektywa turystyczna spowoduje wiele znaczących skutków prawnych, organizacyjnych i finansowych. Wejdzie ona w życie dwudziestego dnia po jej opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 26 projektowanego aktu z upływem 18 miesięcy po jego wejściu w życie zostanie uchylona dyrektywa 90/314/EWG. Zostaną też odpowiednio zmienione dwa akty prawa pochodnego Unii: rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 października 2004 r. w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egze-

³⁹ Tak uzasadnienie wniosku Komisji powołanego w przypisie 8, s. 11.

kwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów⁴⁰ oraz dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE z dnia 25 października 2011 r. w sprawie praw konsumentów⁴¹. W konsekwencji spowoduje to gruntowną zmianę stanu prawnego w dziedzinie świadczenia usług turystycznych w Unii Europejskiej.

Do zmienionego prawa Unii Europejskiej regulującego zawieranie i wykonywanie umów o imprezę turystyczną i świadczenie aranżowanych usług turystycznych będzie musiało być dostosowane prawo państw członkowskich Unii. Ta implementacja powinna nastąpić najpóźniej do dnia upływu 18 miesięcy od wejścia w życie projektowanej dyrektywy turystycznej. Wymaga to wystąpienia przez Radę Ministrów z odpowiednim projektem nowej ustawy o usługach turystycznych. Ze względu bowiem na zakres zmian wynikających z konieczności transpozycji projektowanej dyrektywy turystycznej do prawa polskiego nie jest możliwe poprzestanie na nowelizacji powołanej wyżej ustawy o usługach turystycznych z 1997 r. Byłoby to niezgodne z ustaleniami § 84 zasad techniki prawodawczej⁴², które nakazują opracowanie projektu 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 rzeczywistości wszystkie te powody występują równolegle w analizowanej sytuacji.

Konsekwencją wskazanych skutków prawnych będą działania organizacyjne konieczne w celu terminowego wdrożenia przez Polskę projektowanej dyrektywy turystycznej. Wymagać to będzie podjęcia odpowiednich działań organizacyjnych przez ministra właściwego do spraw turystyki w celu przygotowania projektu założeń projektu nowej ustawy o usługach turystycznych i poddania tego projektu założeń konsultacjom publicznym⁴³. Działania te będą musiały być zgodne z wytycznymi w tym zakresie opracowanymi przez Rzą-

⁴⁰ Dz. Urz. UE L 364/1 z 9.12.2004 ze zm.

⁴¹ Dz. Urz. UE L 304/64 z 22.11.2011.

⁴² Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, DzU nr 100, poz. 908.

⁴³ Zob. w tej kwestii M. Półtorak, M.M. Walewska, *Konsultacje publiczne*, w: *Procedury tworzenia aktów prawnych*, red. J. Krawczyk, Warszawa 2013, s. 439 i n., zwłaszcza 447–448.

dowe Centrum Legislacji⁴⁴, aby przygotowany projekt założeń mógł być przedstawiony na posiedzeniu Rady Ministrów i w razie przyjęcia tych założeń przez rząd mógł być podstawą opracowania projektu nowej ustawy o usługach turystycznych przez Rządowe Centrum Legislacji. Dopiero w razie przyjęcia tego projektu ustawy przez Radę Ministrów zostanie on jako rządowy projekt ustawy przesłany do Sejmu. Wszystkie te działania organizacyjno-legislacyjne wymagają sporo czasu i powinny być podjęte niezwłocznie po przyjęciu projektowanej dyrektywy turystycznej przez Parlament Europejski i Radę. Wbrew pozorom czasu tego nie będzie zbyt wiele, aby w wyznaczonym terminie została dokonana przez Polskę implementacja tej nowej dyrektywy.

Trzeba także zwrócić uwagę na konieczne działania organizacyjne w celu wyznaczenia przez Polskę tzw. centralnego punktu kontaktowego, który zgodnie z art. 16 projektowanej dyrektywy turystycznej ma ułatwiać współpracę administracyjną i nadzorowanie organizatorów i sprzedawców detalicznych ułatwiających zamawianie aranżowanych usług turystycznych. Taki centralny punkt kontaktowy będzie musiał być wyznaczony w każdym państwie członkowskim Unii i zapewniać współpracę z analogicznymi punktami w innych państwach, co będzie miało istotne znaczenie w przypadku niewypłacalności wskazanych przedsiębiorców turystycznych. Zagadnienia te wymagają pogłębionej analizy zdaniem polskiego rządu oraz Biura Analiz Sejmowych⁴⁵.

Jeśli chodzi o skutki finansowe, które spowoduje projektowana dyrektywa turystyczna, to niektóre z nich zostały już zasygnalizowane przy okazji analizowania poszczególnych ustaleń tego aktu. Warto przytoczyć generalną ocenę służb Komisji, że zrealizowanie wariantu 6 przyjętego jako podstawa rozwiązań prawnych projektowanej dyrektywy spowoduje dodatkowe koszty przestrzegania przepisów szacowane na kwotę ok. 528–654 mln euro rocznie⁴⁶. Oczekuje się, że dzięki temu nastąpi lepsze funkcjonowanie rynku wewnętrznego w sektorze imprez turystycznych, likwidacja rozdrobnienia prawnego i wyrównanie szans dla przedsiębiorców turystycznych⁴⁷. Ponadto projektowane rozwiązania

⁴⁴ *Wytyczne dotyczące opracowywania projektów założeń projektów ustaw*, Rządowe Centrum Legislacji, Warszawa 2009.

⁴⁵ Zob. opinia Biura Analiz Sejmowych powołana w przypisie 12, s. 12.

⁴⁶ Dokument roboczy służb Komisji powołany w przypisie 11, s. 8.

⁴⁷ *Ibidem*.

ocenia się jako przejrzyste dla konsumentów, zapewniające uczciwą konkurencję i szczególnie korzystne dla mikro, małych i średnich przedsiębiorców sprzedających w przyszłości aranżowane usługi turystyczne⁴⁸. Warto też dodać, że dzięki objęciu przez nową dyrektywę turystyczną wzrastającej liczby imprez turystycznych szacowane roczne szkody ponoszone przez konsumentów mają zmniejszyć się o ok. 508 mln euro⁴⁹.

Podsumowanie

Dokonane w pracy analizy prowadzą do kilku znaczących wniosków o charakterze ogólnym. Projektowana dyrektywa turystyczna wydaje się generalnie korzystna zarówno dla przedsiębiorców turystycznych, jak i konsumentów korzystających z usług turystycznych. Akt ten powinien zapewnić równowagę między interesami przedsiębiorców i podróżnych bez wprowadzania nadmiernej ingerencji regulacji prawnych w funkcjonowanie rynku turystycznego. Dzięki zlikwidowaniu zróżnicowania prawnego występującego dotychczas w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej w dziedzinie transgranicznych usług turystycznych można oczekiwać szybkiego rozwoju tych usług. Wejście w życie projektowanej dyrektywy turystycznej i jej wdrożenie przez państwa członkowskie Unii powinno spowodować dalszy rozwój rynku turystycznego. Przy tym wiązać się to będzie ze zwiększeniem ochrony konsumentów korzystających z usług turystycznych.

Literatura

- Cybula P., *Usługi turystyczne. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Gospodarek J., *Celowość ustawowych ograniczeń swobody kontraktowej w turystyce i rekreacji*, w: *Ustawowe ograniczenia swobody umów. Zagadnienia wybrane*, red. B. Gnela, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Gospodarek J., *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego – Izby Cywilnej z dnia 19 listopada 2010 r., III CZP 79/10*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2012, z. 1, poz. 2.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 9. Jednak odmienne stanowisko w kwestii wpływu projektowanej dyrektywy na sytuację polskich przedsiębiorców turystycznych wyraziło Biuro Analiz Sejmowych w opinii powołanej w przypisie 12, s. 12–13.

⁴⁹ Dokument roboczy służb Komisji powołany w przypisie 11, s. 9.

- Nesterowicz M., *Podstawy i granice odpowiedzialności cywilnej biur podróży*, w: *Odpowiedzialność biur podróży a ochrona klientów w prawie polskim i Unii Europejskiej*, red. M. Nesterowicz, Wyd. WSB w Toruniu, Toruń 2013.
- Nesterowicz M., *Prawo turystyczne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Machnikowski P., *Ocena funkcjonowania i kierunki zmian prawa UE w zakresie ochrony konsumentów na przykładzie dyrektywy o podróżach*, w: *Aktualne tendencje w prawie konsumenckim*, red. R. Stefanicki, Wyd. UWŹ, Wrocław 2010.
- Półtorak M., Walewska M.M., *Konsultacje publiczne*, w: *Procedury tworzenia aktów prawnych*, red. J. Krawczyk, C.H. Beck, Warszawa 2013.
- Sancewicz-Kliś A., *Pakiet dynamiczny jako nowy produkt na rynku turystycznym*, „Turystyka i Zdrowie” 2010, z. 4.
- Wojnarska-Krajewska E., Pawłowski B., *Opinia 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/EEG (COM(2013) 512final)*, BAS-WAL/WAPEiM-2158/13, 28 sierpnia 2013 r., Biuro Analiz Sejmowych 2013.
- Wytyczne dotyczące opracowywania projektów założeń projektów ustaw*, Rządowe Centrum Legislacji, Warszawa 2009.
- Zawistowska H., *Wpływ nowoczesnych technologii na zmiany systemu ochrony prawnej konsumentów UE na przykładzie dynamicznych pakietów turystycznych*, w: *Turystyka wobec nowych zjawisk w gospodarce światowej*, red. E. Dziedzic, Wyd. SGH, Warszawa 2011.

**THE IMPORTANCE OF THE PROPOSAL FOR A DIRECTIVE OF THE
EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL ON PACKAGE
TRAVEL AND ASSISTED TRAVEL ARRANGEMENTS
FOR THE TOURIST MARKET**

Summary

The purpose of this article is to research the contents of the proposed travel directive and its importance for the tourist market. The author analyses the objectives and the scope of the projected act, presented by the European Commission in July 2013. In this article there have been indicated the new provisions of the projected directive on package travel and assisted travel arrangements, compared with the directive 90/314/EEC, with the attempt to determine the expected results of the new legal regula-

tions. Those results will have direct impact onto the EU tourist market, albeit at this moment it is hard to fully determine the outcome of the proposed travel directive for tour operators, tourist brokers and travel agents in Poland. They have been listed in final conclusions of the article, indicating that the projected directive fundamentally deserves a positive assessment, due to higher than before level of travel service consumer protection and generally positive impact on the tourist market.

Keywords: travel directive, travel services, package travel, assisted travel arrangements, tourist market.

Translated by Jerzy Gospodarek