

# Jerzy Gospodarek

---

## Ochrona konsumenta w rządowym projekcie z 2009 roku nowelizacji Ustawy o usługach turystycznych z 1997 roku

---

Ekonomiczne Problemy Usług nr 53, 55-69

---

2010

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](http://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

**OCHRONA KONSUMENTA W RZĄDOWYM PROJEKCIE Z 2009 ROKU  
NOWELIZACJI USTAWY O USŁUGACH TURYSTYCZNYCH Z 1997 ROKU**

**Wprowadzenie**

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku o usługach turystycznych<sup>1</sup> obowiązuje już prawie dwanaście lat i była wielokrotnie nowelizowana. Mimo to nadal nie realizuje ona w pełni jednego ze swoich najważniejszych celów, którym jest ochrona interesów konsumentów korzystających z usług turystycznych. Taki cel – w postaci lepszej ochrony konsumentów korzystających ze wskazanych usług – nie został wyraźnie postawiony przed rządowym projektem nowelizacji przywołanej ustawy, przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 27 października 2009 roku<sup>2</sup>. Projekt ten, jako druk sejmowy nr 2506 z dnia 13 listopada 2009 roku<sup>3</sup>, trafił do Sejmu i już 18 listopada ubiegłego roku i został skierowany do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu. Do porządku dziennego 55. posiedzenia Sejmu, odbytego w dniach 1 i 2 grudnia 2009 roku, został wpisany punkt 5, dotyczący pierwszego czytania rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o usługach turystycznych oraz o zmianie ustawy – Kodeks wykroczeń. W uzasadnieniu tego projektu można przeczytać, że obowiązująca od 1 lipca 1998 roku ustawa o usługach turystycznych „ustala warunki działalności biur podróży, świadczenia usług hotelarskich, a także pracy przewodników turystycznych i pilotów wycieczek, w sposób zapewniający

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku o usługach turystycznych, Dz.U. 2004, nr 223, poz. 2268 ze zm., tekst jednolity.

<sup>2</sup> <http://www.kprm.gov.pl/rzad/legislacja>.

<sup>3</sup> Zob. rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o usługach turystycznych oraz o zmianie ustawy – Kodeks wykroczeń, druk nr 2506 z 13 listopada 2009 r.

ochronę interesów konsumenta”<sup>4</sup>. Tamże znalazło się urzędowe stwierdzenie, że wskazana ustawa „zapewniła także implementację do polskiego prawa poziomu ochrony interesów klienta, wymaganego 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)”<sup>5</sup>. Niestety nie jest aż tak dobrze i w sprawach ochrony konsumentów korzystających z usług turystycznych jest w Polsce jeszcze wiele do zrobienia. Ten rzeczywisty stan regulacji ustawowych w dziedzinie usług turystycznych znalazł na szczęście wyraz w wystąpieniu pani minister Katarzyny K. Sobierajskiej, podsekretarza stanu odpowiedzialnego za turystykę w Ministerstwie Sportu i Turystyki, która, przedstawiając podczas pierwszego czytania w Sejmie uzasadnienie wskazanego rządowego projektu nowelizacji ustawy o usługach turystycznych, stwierdziła zgodnie z prawdą, że ustawa ta zapewniła „w większości (podkr. J.G.) implementację do polskiego prawa przepisów dotyczących poziomu ochrony interesów klienta wymaganego dyrektywą” 90/314/EWG<sup>6</sup>. Dyrektywa ta nie tylko nie została wciąż w pełni implementowana przez Polskę, ale co gorsza jej art. 7 został niewłaściwie wdrożony przez ustawę o usługach turystycznych, gdyż w razie niewykonania zobowiązań umownych przez organizatora turystyki nie zapewnia ona pokrycia w pełnej wysokości kosztów powrotu uczestników wycieczek zagranicznych do Polski oraz zwrotu wpłat wniesionych przez klientów. Ta wyjątkowo ważna sprawa z punktu widzenia konsumentów usług turystycznych, podobnie jak inne kwestie ochrony konsumentów związane z analizowaną nowelizacją wskazanej ustawy, zostały wyraźnie podniesione przez minister K. Sobierajską w jej wystąpieniu zarówno podczas pierwszego czytania rządowego projektu z 2009 roku nowelizacji ustawy o usługach turystycznych<sup>7</sup>, jak i podczas posiedzenia sejmowej Komisji Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki w dniu 16 grudnia 2009 roku, do której Sejm odesłał w celu rozpatrzenia wskazany projekt<sup>8</sup>. Próbując zrozumieć, dlaczego oficjalne uzasadnienie analizowanego rządowego projektu nowelizacji ustawy o usługach turystycznych, zawarte w druku sejmowym nr 2506, niewątpliwie unika wyraźnego wskazania, że celem tej nowelizacji jest lepsza ochrona konsumentów usług turystycznych, warto odwołać się do genezy tego projektu i przywołać projekty go poprzedzające oraz ich główne uzasadnienia.

---

<sup>4</sup> Zob. uzasadnienie projektu powołanego w przypisie poprzednim, s. 1.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> Zob. *Sprawozdanie Stenograficzne z 55. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej w dniu 1 grudnia 2009 r.*, s. 63.

<sup>7</sup> *Ibidem*, s. 64 i nast.

<sup>8</sup> Zob. *Biuletyn z posiedzenia Komisji Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki nr 3151/VI kad.*, 16 grudnia 2009 r., s. 1–3.

## 1. Geneza rządowego projektu nowelizacji z 2009 r.

Założenia do poddanego analizie projektu nowelizacji ustawy o usługach turystycznych z 1997 roku zostały przygotowane przez Departament Turystyki Ministerstwa Sportu i Turystyki<sup>9</sup>. Były one konsultowane z przedstawicielami zainteresowanych środowisk przedsiębiorców, administracji samorządowej i organizacji turystycznych. Ponadto nieoficjalna robocza wersja projektu nowelizacji była przedmiotem ocen przedstawicieli nauki prawa turystycznego na konferencji naukowej nt. *Ustawa o usługach turystycznych – proponowane kierunki zmian, zorganizowanej w dniu 17 października 2008 roku przez Zakład Prawa i Organizacji Turystyki Instytutu Turystyki i Rekreacji Akademii Wychowania Fizycznej w Krakowie*<sup>10</sup>. Zgłoszono wówczas wiele krytycznych uwag pod adresem projektowanych zmian ustawy o usługach turystycznych.

Opracowany na podstawie wskazanych założeń i wstępnych dyskusji projekt nowelizacji ustawy o usługach turystycznych pochodzi z dnia 25 marca 2009 roku. W uzasadnieniu tego projektu wskazano, że **podstawowym celem nowelizacji** ma być **ograniczenie zakresu regulacji**, poprzez eliminowanie rozwiązań szczegółowych, które są uciążliwe i pracochłonne w realizacji, a nie mają fundamentalnego znaczenia dla realizacji celów tej ustawy<sup>11</sup>. Projekt ten został poddany konsultacjom społecznym z 28 organizacjami zrzeszającymi przedsiębiorców z dziedziny turystyki, w tym samorządu gospodarczego i zawodowego, oraz stowarzyszeniami działającymi w tej dziedzinie. Dla tematu tego opracowania ma znaczenie, że wśród tych stowarzyszeń była Federacja Konsumentów i Stowarzyszenie Konsumentów Polskich oraz Związek Harcerstwa Polskiego i Związek Harcerstwa Rzeczypospolitej, a także Polskie Towarzystwo Turystyczno-Krajoznawcze. W toku tych konsultacji społecznych do wskazanego projektu zgłoszono wiele uwag, ale spośród wymienionych stowarzyszeń uczyniło to jedynie PTTK. Niewątpliwie zastanawia ten brak aktywności organizacji reprezentujących interesy konsumentów w Polsce i stawia pytanie: czy analizowany projekt nowelizacji ustawy o usługach turystycznych rzeczywiście chroni interesy konsumentów? Tylko częściowo ten brak uwag organizacji konsumenckich został zrekompensowany poprzez uwagi zgłoszone przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> Zob. dokument pt. *Założenia nowelizacji ustawy o usługach turystycznych (projekt z dnia 21 maja 2008 r.*, opublikowany na stronach internetowych Ministerstwa Sportu i Turystyki.

<sup>10</sup> Zob. sprawozdanie P. Cybuli z 17 listopada 2008 r. z wymienionej konferencji na stronie internetowej <http://prawoturystyczne.wordpress.com>.

<sup>11</sup> Tak brzmi uzasadnienie *projektu z dnia 25 marca 2009 r. ustawy o zmianie ustawy o usługach turystycznych oraz o zmianie ustawy – Kodeks wykroczeń*, s. 30, dostępnego na stronach internetowych Biuletynu Informacji Publicznej Ministerstwa Sportu i Turystyki, [www.msit.gov.pl](http://www.msit.gov.pl).

<sup>12</sup> Zob. uwagi zgłoszone do *projektu z dnia 25 marca 2009 r. nowelizacji ustawy o usłu-*

W wyniku licznych zastrzeżeń pod adresem projektu nowelizacji z dnia 25 marca 2009 roku w Departamencie Turystyki Ministerstwa Sportu i Turystyki został przygotowany projekt nowelizacji z dnia 22 czerwca 2009 roku<sup>13</sup>, w którym zrezygnowano z wprowadzenia do ustawy o usługach turystycznych z 1997 roku rozwiązań kontrowersyjnych i negatywnie ocenianych. Dotyczyło to w szczególności następujących zagadnień mających niewątpliwie bezpośrednio lub co najmniej pośrednie znaczenie dla ochrony interesów konsumentów korzystających z usług turystycznych<sup>14</sup>:

- odstąpiono od zamiaru rozszerzenia przedmiotowego i podmiotowego zakresu obowiązywania ustawy o usługach turystycznych, tj. objęcia nią także umów o świadczenie usług turystycznych zawieranych za granicą jako uzupełnienie umów zawartych w kraju, oraz poddania oznaczonym ustaleniom tej ustawy podmiotów niebędących przedsiębiorcami, organizujących za odpłatnością wyjazdy zagraniczne;
- odłożono na przyszłość wprowadzenie nowego systemu zabezpieczeń finansowych roszczeń klientów w stosunku do organizatorów turystyki i pośredników turystycznych ze względu na potrzebę powołania odrębną ustawą specjalnej instytucji finansowej (tzw. funduszu gwarancyjnego), która ma gromadzić środki z wpłat organizatorów turystyki, będące dodatkowymi zabezpieczeniami finansowymi;
- zrezygnowano z wprowadzenia obowiązku rejestracji agentów turystycznych;
- odstąpiono od zamiaru utworzenia nowego systemu nadawania uprawnień przewodnika turystycznego w postaci uprawnień przewodników lokalnych i specjalistycznych;
- utrzymano kategoryzację pól biwakowych i domów wycieczkowych, chociaż projektowano rezygnację z kategoryzacji tego rodzaju obiektów hotelarskich;
- odstąpiono od stworzenia możliwości przekazywania przez marszałków województw zadań w zakresie kategoryzacji obiektów hotelarskich wójtom (burmistrzom i prezydentom miast), co zagrażało istocie tej kategoryzacji i mogło prowadzić do wprowadzania w błąd gości korzystających z tego rodzaju obiektów.

Projekt nowelizacji z dnia 22 czerwca 2009 roku ustawy o usługach turystycznych został częściowo zmieniony w wyniku uwag zgłoszonych w trakcie posiedze-

---

*gach turystycznych*, opublikowane na stronach internetowych Biuletynu Informacji Publicznej Ministerstwa Sportu i Turystyki.

<sup>13</sup> Zob. *projekt z dnia 22 czerwca 2009 r. ustawy o zmianie ustawy o usługach turystycznych oraz o zmianie ustawy – Kodeks wykroczeń*, opublikowany na stronach internetowych Biuletynu Informacji Publicznej Ministerstwa Sportu i Turystyki.

<sup>14</sup> Zob. uzasadnienie projektu powołanego w przypisie poprzednim, s. 12.

nia Komitetu Rady Ministrów w dniu 17 września 2009 roku i w wersji uwzględniającej te uwagi został przyjęty przez wskazany Komitet oraz rekomendowany Radzie Ministrów. Następnie w dniu 23 września 2009 roku wymieniony projekt ustawy o zmianie ustawy o usługach turystycznych oraz o zmianie ustawy Kodeks wykroczeń został przesłany do sekretarza Rady Ministrów w celu przedłożenia tego dokumentu na najbliższym posiedzeniu Rady Ministrów<sup>15</sup>. Jednakże w wyniku dymisji ministra sportu i turystyki projekt został przyjęty jako projekt rządowy dopiero po powołaniu nowego ministra. Nie miało to już wpływu na treść oficjalnego uzasadnienia tego projektu, ale wpłynęło niewątpliwie na sposób jego uzasadniania podczas pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu oraz w czasie rozpatrywania przez sejmową Komisję Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki, co wyżej zostało już przedstawione.

Warto podkreślić, że uzasadnienie projektu nowelizacji z dnia 23 września 2009 roku oraz ostatecznej wersji rządowego projektu, która została skierowana do Sejmu – w odróżnieniu od projektu z dnia 25 marca 2009 roku – nie wskazuje wyraźnie celu tej nowelizacji. Występuje tam jedynie stwierdzenie o problemach prawnych i organizacyjnych ujawnionych w praktyce stosowania przepisów ustawy o usługach turystycznych i wymagających nowelizacji jej przepisów, w tym w szczególności o „niewystarczająco skuteczny system zabezpieczeń finansowych na rzecz klientów”<sup>16</sup>. Poza tym znajduje się tam charakterystyczne sformułowanie, że ustawa ta „spełniła już w znacznym stopniu swoją rolę w zakresie standaryzacji pojęć i w związku z tym zasadne jest stopniowe odchodzenie od wykorzystywania licznych instrumentów administracyjnoprawnych przewidzianych jej przepisami i ograniczanie formalności obciążających przedsiębiorców turystycznych”<sup>17</sup>. Zdaje się to oznaczać, że **likwidowanie tego rodzaju ograniczeń w działalności przedsiębiorców turystycznych** projektodawcy analizowanej nowelizacji uznali za **ważniejsze od zapewnienia odpowiedniej ochrony interesów konsumenta** korzystającego z usług turystycznych.

## 2. Ochrona konsumenta a problem wykreślenia z ustawy wymagań dotyczących kwalifikacji osób kierujących działalnością w zakresie organizowania imprez turystycznych i pośrednictwa turystycznego

Zastanawiające jest, że twórcy poddanego analizom projektu w ogóle nie do-

---

<sup>15</sup> Zob. pismo ministra sportu i turystyki Mirosława Drzewieckiego z dnia 23 września 2009 r., opublikowane na stronach internetowych Biuletynu Informacji Publicznej Ministerstwa Sportu i Turystyki oraz tekst projektu z dnia 23 września 2009 r., opublikowany na stronach internetowych Biuletynu Informacji Publicznej Ministerstwa Sportu i Turystyki.

<sup>16</sup> Zob. uzasadnienia projektów powołanych w przypisie 15 oraz 3, s. 1.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

strzegli związku między zaprojektowanym wykreśleniem z ustawy o usługach turystycznych ustaleń zawartych w art. 5 ust. 1 pkt 1 oraz w art. 6, wymagających odpowiednich kwalifikacji w zakresie wykształcenia i praktyki oraz niekaralności za określone przestępstwa osób kierujących działalnością w zakresie organizowania imprez turystycznych i pośrednictwa turystycznego, a skutkami, jakie to wykreślenie spowoduje w odniesieniu do osób korzystających z usług turystycznych. Kierowano się tutaj jedynie potrzebą ograniczenia formalności obciążających przedsiębiorców i wprowadzenia ułatwień w działalności regulowanej organizatorów turystyki i pośredników turystycznych<sup>18</sup>. Przewrotnie przy tym został podniesiony argument, że dotychczasowa praktyka stosowania przepisów analizowanej ustawy nie wskazuje, aby brak formalnych kwalifikacji był przyczyną zdarzeń zagrażających interesom klientów. W rzeczywistości praktyka ta dowodzi przede wszystkim, że interesom tym zagrażają niedozwolone klauzule umowne, masowo stosowane przez biura podróży w stosunkach z klientami korzystającymi z ich usług<sup>19</sup>. Rezygnacja więc z wymagań ustawowych dotyczących kwalifikacji osób kierujących działalnością biura podróży i jego jednostek organizacyjnych samodzielnie dokonujących czynności prawnych, tj. w szczególności zawierających umowy z klientami, prowadzić będzie do stosowania na jeszcze większą skalę niedozwolonych klauzul umownych i obniżenia jakości świadczonych usług turystycznych. Zwraca się na to uwagę w literaturze przedmiotu<sup>20</sup>. Takie też zastrzeżenia do analizowanej nowelizacji ustawy o usługach turystycznych zostały zgłoszone przez prezesa UOKiK oraz PTTK<sup>21</sup>.

Dobrze się więc stało, że już podczas pierwszego czytania analizowanego projektu w Sejmie Klub Parlamentarny PiS oraz Klub Poselski Lewica zakwestionowały celowość rezygnacji z wymagań dotyczących wykształcenia i praktyki oraz braku karalności osób kierujących działalnością organizatora turystyki i jego jednostek organizacyjnych zawierających umowy z klientami<sup>22</sup>. W rezultacie podczas prac w podkomisji nadzwyczajnej, powołanej do rozpatrzenia rządowego projektu z 2009 roku nowelizacji ustawy o usługach turystycznych, odstąpiono na szczęście od tego niefortunnego pomysłu wykreślenia z tej ustawy przepisów art. 5 i 6, ustalających wskazane wymagania<sup>23</sup>. Warto przy tym zauważyć, że analogiczne wyma-

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 5, pkt 6 oraz s. 10 uzasadnienia projektu powołanego w przypisie 3.

<sup>19</sup> Zob. np. P. Cybula, *Umowa o imprezę turystyczną*, Warszawa 2005, s. 18 i nast.; A. Grzesiek, *Niedozwolone klauzule w umowach o imprezę turystyczną we wspólnotowym i polskim prawie ochrony konsumenta*, Kraków 2008, s. 63 i nast.

<sup>20</sup> Por. K. Marak, *Administracyjnoprawne warunki podejmowania działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia biur podróży w świetle projektu nowelizacji ustawy o usługach turystycznych z 25 marca 2009 r.*, w: *Transformacje prawa turystycznego*, red. P. Cybula, Kraków 2009, s. 89.

<sup>21</sup> Zob. uwagi do projektu z dnia 25 marca 2009 r. powołane w przypisie 6.

<sup>22</sup> Zob. Sprawozdanie stenograficzne powołane w przypisie 6, s. 67 i nast.

<sup>23</sup> Zob. Sprawozdanie podkomisji z dnia 19 stycznia 2010 r., dostępne na stronach internet-

gania dotyczące określonych kwalifikacji, i to dalej idące w zakresie profesjonalizmu, występują również w innych ustawach<sup>24</sup>.

### 3. Zmiany form i zakresu zabezpieczeń finansowych roszczeń klientów

Z punktu widzenia ochrony interesów konsumentów trzeba pozytywnie ocenić projektowane zmiany form i zakresu zabezpieczeń finansowych roszczeń klientów. Dotychczasowy system zabezpieczeń finansowych na rzecz klientów nie był skuteczny, gdyż same uregulowania ustawowe z góry zakładały, że suma gwarancji może być niewystarczająca do zwrotu wszystkich wpłat wniesionych przez klientów, co jest niezgodne z art. 7 powołanej wyżej dyrektywy Rady 90/314/EWG. Naraziło to ustawodawcę polskiego na zarzut świadomego utrzymywania systemu niewystarczających zabezpieczeń finansowych i słusznie ust. 6 w art. 5 projektowano wykreślić z ustawy o usługach turystycznych<sup>25</sup>.

Ważne dla konsumentów korzystających z usług turystycznych są kierunki zmian systemu zabezpieczeń finansowych, określone w analizowanym projekcie nowelizacji z 23 września 2009 roku. Zmiany te bowiem – poprzez nowe ustalenia art. 5 i 7 ustawy o usługach turystycznych – zmierzają do zapewnienia:

- pokrycia w pełnej wysokości nie tylko kosztów powrotu klienta do Polski z wycieczki zagranicznej, ale również pełnego zwrotu wpłat wniesionych przez klientów w razie niewykonania zobowiązań umownych przez organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego;
- możliwości przyjmowania wpłat klientów wyłącznie po wykonaniu umowy lub na rachunek powierniczy, jeżeli organizator turystyki lub pośrednik turystyczny wykonuje usługi turystyczne wyłącznie na terytorium Polski i złoży odpowiednie oświadczenie marszałkowi województwa;
- uznania posiadania odpowiedniego zabezpieczenia finansowego przez przedsiębiorcę zagranicznego mającego siedzibę na terytorium UE lub państwa członkowskiego EFTA – strony umowy o EOG lub Szwajcarii, jeśli dany przedsiębiorca posiada zabezpieczenie w formie uznawanej w państwie swojej siedziby;
- posiadania dodatkowej gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej przez przedsiębiorcę zagranicznego, o którym mowa powyżej, jeśli jego zabezpieczenie finansowe jest niższe od wymaganego od organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego mającego siedzibę w Polsce.

---

towych komisji sejmowych.

<sup>24</sup> Por. *Umowy gospodarcze. Zagadnienia wybrane*, red. J. Gospodarek, Warszawa 2009, s. 319.

<sup>25</sup> Zob. uzasadnienie projektu powołanego w przypisie 10, s. 4, pkt 7.



Do powyższych projektowanych zmian zostały zgłoszone krytyczne uwagi przez Polską Izbę Turystyki<sup>26</sup>. Generalnie trudno się jednak z nimi zgodzić, gdyż są one podyktowane branżowymi interesami członków tej izby, które w oczywisty sposób są rozbieżne z interesami konsumentów korzystających z usług turystycznych. Projektowane nowe rozwiązania ustawowe w zakresie zabezpieczeń finansowych roszczeń klientów niewątpliwie zmierzają w kierunkach wyznaczonych w tym zakresie przez orzeczenia ETS oraz postulowanych przez przedstawicieli nauki prawa turystycznego<sup>27</sup>. Przyjęte na obecnym etapie procesu ustawodawczego przez podkomisję nadzwyczajną ustalenia w tym zakresie częściowo modyfikują ustalenia analizowanego rządowego projektu nowelizacji ustawy o usługach turystycznych<sup>28</sup>, ale nie zmieniają istoty rzeczy. Niestety są one zdecydowanie kwestionowane przez przedstawicieli Polskiej Izby Turystyki, Rady Krajowej Izb Turystyki oraz Polskiej Izby Ubezpieczeń, co spowodowało, że sejmowa Komisja Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki wystąpiła do marszałka Sejmu o przedłużenie do 17 lutego 2010 roku terminu przedłożenia Sejmowi sprawozdania tej komisji o analizowanym projekcie nowelizacji ustawy o usługach turystycznych<sup>29</sup>. Może to spowodować trudne obecnie do przewidzenia i daleko idące konsekwencje.

#### **4. Zmiany w zakresie uprawnień i obowiązków organizatora turystyki, pośrednika turystycznego i agenta turystycznego oraz określenia rażącego naruszenia warunków wykonywania działalności, mające znaczenie dla ochrony konsumentów**

Analizowana projektowana nowelizacja ustawy o usługach turystycznych przewiduje wprowadzenie zmian mających znaczenie dla ochrony konsumentów w zakresie uprawnień i obowiązków przedsiębiorców turystycznych. Trzeba tu wspomnieć w pierwszej kolejności o obowiązku złożenia przez organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego oryginału lub potwierdzonego odpisu kolejnej umowy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej bądź umowy ubezpieczenia na rzecz klientów nie później niż 14 dni przed upływem terminu obowiązywania umowy poprzedniej. W sposób pośredni ma to znaczenie dla konsumentów korzystających z usług danego przedsiębiorcy turystycznego, podobnie jak wymóg, aby

---

<sup>26</sup> Zob. uwagi do projektu z dnia 25 marca 2009 r. zgłoszone przez Polską Izbę Turystyki, powołane w przypisie 12.

<sup>27</sup> Por. w tych kwestiach P. Cybula, *Zabezpieczenie finansowe organizatorów turystyki – teoria a praktyka*, „Rynek Podróży” 2008, nr 8–9, s. 40–41; tenże, *O projekcie nowelizacji ustawy o usługach turystycznych*, „Rynek Podróży” 2009, nr 3, s. 41.

<sup>28</sup> Por. Sprawozdanie Podkomisji powołane w przypisie 23.

<sup>29</sup> Zob. informacja o pracach Komisji Sejmowych, VI kadencja, w dniu 7 stycznia 2010 r., nr 3/2010 (341), s. 3.

przedkładane dokumenty zabezpieczenia finansowego sformułowane w języku obcym były zarazem przetłumaczone na język polski przez tłumacza przysięgłego. Ten ostatni nowo wprowadzany warunek ma usuwać wątpliwości co do wysokości, zakresu i warunków uruchamiania zabezpieczenia finansowego na rzecz klientów<sup>30</sup>.

Dla ochrony konsumentów będzie miał znaczenie nowy przepis, zawarty w ust. 3 dodawanego art. 7a do ustawy o usługach turystycznych, przewidujący, że w razie zawieszenia przez przedsiębiorcę turystycznego wykonywania działalności organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego nie zwalnia to z obowiązku wywiązania się z umów zawartych z klientami w okresie przed zawieszeniem działalności gospodarczej. Można jednak przewidywać, że realizacja tego obowiązku będzie natrafiała w praktyce na poważne trudności.

Szczególnie znaczące będzie nowe określenie w ustawie o usługach turystycznych, jak należy rozumieć termin „rażące naruszenie warunków wykonywania działalności” przez przedsiębiorcę turystycznego. Już wcześniej wskazywano w literaturze przedmiotu, że nie każde niedopełnienie obowiązków przedsiębiorcy określonych w rozdziale 3 analizowanej ustawy, poświęconym ochronie konsumenta, może być uznane za rażące naruszenie warunków działalności<sup>31</sup>. Toteż słusznie przewiduje się uchylenie punktu 3 w art. 10a ustawy o usługach turystycznych. Pewne wątpliwości jednak może budzić projektowane wykreślenie punktów 4 i 5 w tym artykule, gdyż odnoszą się one do naruszeń szczegółowo oznaczonych obowiązków przedsiębiorcy turystycznego, których niewykonanie ma negatywne konsekwencje dla konsumentów usług turystycznych. Z kolei za właściwe trzeba uznać projektowane rozszerzenie omawianej ustawowej listy rażących naruszeń warunków działalności przedsiębiorcy turystycznego przez dodanie do niej przepisu dotyczącego przyjmowania od klientów wpłat przed wykonaniem usług<sup>32</sup> lub z pominięciem rachunku powierniczego w sytuacjach wyżej wspomnianych, związanych z formami zabezpieczeń finansowych roszczeń klientów.

Należy ponadto zaznaczyć, że we właściwym kierunku zmierza analizowany projekt nowelizacji ustawy o usługach turystycznych, dążący do ograniczenia tzw. szarej strefy w zakresie świadczenia usług turystycznych. Projektowane ustalenia ust. 1a i 1b, które mają być dodane w art. 9 ustawy o usługach turystycznych, w sposób jednoznaczny upoważnią ministra właściwego do spraw turystyki oraz marszałka województwa do kontroli nie tylko przedsiębiorców turystycznych, ale też innych osób niezgłoszonych do rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, w celu ustalenia, czy prowadzona przez nie działalność nie jest działalnością regulowaną, wymagającą wpisu do wskazanego rejestru. Wiąże się to nie

<sup>30</sup> Zob. uzasadnienie projektu powołanego w przypisie 3, s. 5 i 6, pkt 8.

<sup>31</sup> Tak J. Gospodarek, *Prawo w turystyce*, Warszawa 2007, s. 131.

<sup>32</sup> Z tego rozwiązania jednak zrezygnowano w toku prac podkomisji nadzwyczajnej, powołanej do rozpatrzenia analizowanego projektu nowelizacji ustawy o usługach turystycznych. Por. Sprawozdanie podkomisji powołane w przypisie 23, s. 7.

tylko ze zwalczaniem nieuczciwej konkurencji<sup>33</sup>, ale również z ochroną interesów konsumentów, na rzecz których usługi turystyczne są świadczone przez podmioty niewpisane do rejestru działalności regulowanej. Daje temu wyraz właśnie projektowany przepis upoważniający wymienione organy do kontroli działalności również agentów turystycznych i innych osób zawierających z klientami umowy o imprezy turystyczne w imieniu organizatorów turystyki, co będzie miało na celu sprawdzenie spełnienia przy zawieraniu tych umów obowiązków określonych ustawą o usługach turystycznych, w tym chroniących interesy konsumentów.

## 5. Ochrona konsumenta w postępowaniu reklamacyjnym

Projektowana nowelizacja ustawy o usługach turystycznych porządkuje sprawy dotyczące reklamacji, które dotychczas były uregulowane w rozdziale dotyczącym przewodników turystycznych i pilotów wycieczek, co było mylące i słusznie krytykowane w literaturze przedmiotu<sup>34</sup>. Występowały często nieporozumienia wynikające z braku odróżnienia między zawiadomieniem o uchybieniu w sposobie wykonywania usług turystycznych a złożeniem reklamacji obejmującej określone roszczenia klienta<sup>35</sup>. Niewątpliwie słusznie w analizowanym projekcie zachowano fakultatywny charakter reklamacji i odróżniono ją wyraźnie od zawiadomienia o uchybieniu w sposobie wykonywania usługi turystycznej. Ochronie konsumenta będzie służyło ustawowe oznaczenie 30-dniowego terminu od zakończenia imprezy turystycznej, w ciągu którego klient będzie mógł złożyć taką reklamację, określając jego żądania, jak też zachowanie ustawowego ustalenia, że brak w ciągu 30 dni ustosunkowania się na piśmie organizatora turystyki do złożonej reklamacji będzie uważany za uznanie reklamacji za uzasadnioną.

Projektowane nowe brzmienie art. 16b ustawy o usługach turystycznych należy uznać za krok w dobrym kierunku<sup>36</sup>. Zmiany w tym zakresie analizowanej ustawy przywrócą równowagę w stosunkach organizatorów turystyki z konsumentami będącymi uczestnikami imprez turystycznych, nie prowadząc do zbytniego uprzy-

---

<sup>33</sup> Zob. uzasadnienie projektu powołanego w przypisie 3, s. 7, pkt 11.

<sup>34</sup> Zob. P. Cybula, *Umowa o imprezę turystyczną w praktyce biur podróży*, w: *Prawo w praktyce biur podróży*, red. P. Cybula, Warszawa 2006, s. 130 i nast.; tenże, *Reklamacja w praktyce biur podróży*, „Rynek Podróży” 2005, nr 3; tenże, *Termin odpowiedzi na reklamację klienta*, „Rynek Podróży” 2006, nr 3; R. Flejszar, K. Gajda-Roszczyńska, *Postępowanie reklamacyjne w sprawach dotyczących imprez turystycznych w projekcie nowelizacji ustawy o usługach turystycznych*, w: *Transformacje...*, *op.cit.*, s. 155 i nast.; J. Gospodarek, *Prawo w turystyce i rekreacji*, Warszawa 2007, s. 230; M. Nesterowicz, *Prawo turystyczne*, Warszawa 2009, s. 103–104.

<sup>35</sup> Zob. uzasadnienie projektu powołanego w przypisie 3, s. 8, pkt 14.

<sup>36</sup> Tak też R. Flejszar, K. Gajda-Roszczyńska, *op.cit.*, s. 164.

wilejowania tych ostatnich<sup>37</sup>.

## 6. Rozszerzenie obowiązków i uprawnień przewodników turystycznych i pilotów wycieczek z punktu widzenia ochrony konsumenta

Projektowana nowelizacja ustawy o usługach turystycznych obejmuje wiele nowych ustaleń dotyczących przewodników turystycznych i pilotów wycieczek. Większość tych nowych ustaleń ustawowych będzie miała tylko pośrednie znaczenie dla kwestii ochrony konsumenta. Można to stwierdzić też w odniesieniu do wyodrębnienia w toku prac podkomisji nadzwyczajnej, powołanej do rozpatrzenia analizowanego projektu nowelizacji ustawy o usługach turystycznych, nowego rodzaju przewodników turystycznych w postaci międzynarodowych przewodników wysokogórskich, których uprawnienia nie są ograniczone terytorialnie<sup>38</sup>. Generalnie przy tym odnosi się wrażenie, że zarówno dotychczasowe, jak i projektowane uregulowania ustawowe sytuacji prawnej przewodników turystycznych i pilotów wycieczek tylko w niewielkim stopniu uwzględniają potrzebę ochrony konsumentów, a przede wszystkim zmierzają do ustawowego zagwarantowania praw tych dwóch grup zawodowych<sup>39</sup>.

Analizowany projekt nowelizacji ustawy o usługach turystycznych przewiduje wykreślenie z tej ustawy definicji ustawowych przewodnika turystycznego oraz pilota wycieczek. Uznano, że wystarczające jest opisowe określenie zadań przewodnika turystycznego i pilota wycieczek w zmienianym art. 20 ustawy o usługach turystycznych<sup>40</sup>. Jest to wyraźna niekonsekwencja twórców omawianego projektu, gdyż w ustawie tej mają być zachowane inne definicje ustawowe, które wcześniej zamierzano wykreślić lub zmodyfikować<sup>41</sup>. Lepiej by było z punktu widzenia ochrony konsumenta, aby zmienione definicje przewodnika turystycznego i pilota wycieczek zostały jednak w tej ustawie zachowane. Zmieniona definicja przewodnika turystycznego miała przede wszystkim na celu przywrócenie sformułowania o sprawowaniu opieki nad turystami przez przewodnika turystycznego, co zostało kilka lat temu w istocie w wyniku nieporozumienia wykreślone z dotychczasowej

---

<sup>37</sup> *Ibidem*.

<sup>38</sup> Por. Sprawozdanie podkomisji powołane w przypisie 23, s. 9.

<sup>39</sup> Zob. w tych kwestiach J. Raciborski, *Kierunki nowelizacji ustawy o usługach turystycznych w zakresie przewodnictwa turystycznego i pilotażu wycieczek*, w: *Jakość usług w pilotażu i przewodnictwie*, Materiały z IV Forum Pilotażu i Przewodnictwa, Kraków 2009, s. 13 i nast. oraz uwagi do projektu nowelizacji z dnia 25 marca 2009 r. zgłoszone przez PTTK, Polską Federację Pilotażu i Przewodnictwa oraz Porozumienia Stowarzyszeń Przewodnickich w Krakowie, powołane w przypisie 12.

<sup>40</sup> Zob. uzasadnienia projektu powołanego w przypisie 3, s. 2 i 3, pkt 2.

<sup>41</sup> Zob. P. Cybula, *O projekcie nowelizacji...*, *op.cit.*, s. 44.

definicji ustawowej<sup>42</sup>. Omawiany projekt nowelizacji ustawy o usługach turystycznych kwestię sprawowania opieki nad turystami lub odwiedzającymi przewiduje ująć tylko w zadaniach przewodnika turystycznego, określonych w zmienionym ust. 2 w art. 20 tej ustawy. Dodaje się przy tym, iż wskazana opieka ma być wykonywana w zakresie wynikającym z umowy, a jej sprawowanie nie zastępuje obowiązku wykonywania opieki przez osoby do tego zobowiązane z innego tytułu. Oczywiście potrzeba sprawowania wskazanej opieki zostanie tym samym odpowiednio i w sposób uściślający ujęta ustawowo i należy to zaakceptować.

Z kolei zmieniona definicja ustawowa pilota wycieczek w ujęciu projektu nowelizacji z dnia 25 marca 2009 roku i z dnia 22 czerwca 2009 roku miała na celu rozszerzenie zakresu czynności wykonywanych przez pilotów wycieczek o udzielanie turystom podstawowych informacji praktycznych i krajoznawczych dotyczących odwiedzanego kraju i miejsca, stanowiąc realizację postulatów zgłaszanych przez turystów<sup>43</sup>. W praktyce tego rodzaju informacje są tradycyjnie udzielane przez pilotów wycieczek, co naraża ich nieraz na zarzuty wchodzenia bez uprawnień w zakres działalności przewodnickiej<sup>44</sup>. Wydaje się, że z punktu widzenia ochrony konsumenta korzystającego z usług turystycznych generalnie słuszne jest dodanie w analizowanym projekcie nowelizacji ustawy o usługach turystycznych ustalenia, że do zadań pilota wycieczek należy również wskazywanie lokalnych atrakcji oraz przekazywanie podstawowych informacji dotyczących odwiedzanego kraju i miejsca. Poza tym projekt ten zalicza do zadań pilota wycieczek czuwanie w imieniu organizatora turystyki nad sposobem świadczenia usług na rzecz klientów, przyjmowanie od nich zgłoszeń dotyczących związanych z tym uchybień, a także sprawowanie nad klientami opieki w zakresie wynikającym z umowy. Trzeba uznać takie ujęcie ustawowe wskazanych kwestii za zmierzające we właściwym kierunku i odpowiednio chroniące interesy konsumentów.

Natomiast można zgłosić wątpliwości w kwestii projektowanych ustaleń ust. 6 oraz ust. 7 do art. 28 ustawy o usługach turystycznych, które przewidują udostępnianie na stronie internetowej ministra właściwego do spraw turystyki jedynie danych liczbowych o nadanych uprawnieniach przewodnika turystycznego i pilota wycieczek. Jednak informacje o nadanych takich uprawnieniach mają być udostępniane w formie elektronicznej tylko wszystkim marszałkom województw, bez umieszczania na stronie internetowej wskazanego ministra. Szeroko rozumiana ochrona konsumenta przemawia za jawnością również tego rodzaju informacji<sup>45</sup>.

<sup>42</sup> J. Gospodarek, *Prawo w turystyce i rekreacji*, op.cit., s. 81.

<sup>43</sup> Tak uzasadnienia projektów powołanych w przypisie 11 i 13, s. 2, pkt 2.

<sup>44</sup> Zob. w tych kwestiach: *Pilotaż i przewodnictwo w krajach Unii Europejskiej*, Materiały z III Forum Pilotażu i Przewodnictwa, Kraków 2007.

<sup>45</sup> W kwestiach powszechnego dostępu do informacji publicznej por. G. Sibiga, *Podstawy prawne komunikacji elektronicznej w relacjach obywatel – organ administracji publicznej (od informacji do transakcji)*, w: *Informacja prawna a prawa obywatel*, red. K. Grajewski i J. Wary-

Względy tej ochrony umożliwiają także uznanie, że nowe ujęcie w art. 30 ustawy o usługach turystycznych obowiązku opieki nad uczestnikami imprez turystycznych jest odpowiednio elastyczne, aby opieka ta była dostosowana do rodzaju danej imprezy.

## **7. Inne projektowane zmiany mające pośrednie znaczenie dla ochrony konsumenta**

Niewątpliwie analizowany projekt nowelizacji ustawy o usługach turystycznych zawiera wiele innych ustaleń, które również mają pośrednie znaczenie dla problematyki ochrony konsumentów usług turystycznych. W szczególności można to stwierdzić w odniesieniu do stworzenia podstaw ustawowych udostępniania na stronie internetowej ministra właściwego do spraw turystyki wykazu przedsiębiorców, wobec których wszczęto postępowanie w sprawie wykreślenia z rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, Centralnego Wykazu Obiektów Hotelarskich, zawierającego informacje o skategoryzowanych obiektach hotelarskich, jak też Centralnego Wykazu Organizatorów Szkoleń dla Kandydatów na Przewodników Turystycznych i Pilotów Wycieczek, zawierającego informacje o podmiotach wpisanych do rejestru organizatorów szkoleń, prowadzonego przez marszałków województw<sup>46</sup>.

Ochronie konsumenta będą także służyć zmienione przepisy kodeksu wykroczeń. Można to odnieść zarówno do projektowanego przepisu wprowadzającego odpowiedzialność za wykroczenie w postaci niezawiadomienia organu prowadzącego rejestr działalności regulowanej organizatorów turystyki i pośredników turystycznych o zawieszeniu wykonywania działalności organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego, jak również do przepisu ustalającego odpowiedzialność za wykroczenie w razie podjęcia się zadań przewodnika turystycznego lub pilota wycieczek wprowadzającego w błąd co do posiadania takich uprawnień bądź w razie powierzenia przez organizatora turystyki wykonywania wskazanych zadań osobie nieposiadającej uprawnień, co wprowadza klientów w błąd<sup>47</sup>.

## **Podsumowanie**

Dokonane w pracy analizy, chociaż ograniczone wyznaczoną objętością tego opracowania, prowadzą do wielu znaczących wniosków. Jednym z podstawowych

---

lewski, Sopot 2006, s. 98 i nast.

<sup>46</sup> Zob. uzasadnienie projektu powołanego w przypisie 3, s. 10, pkt 20.

<sup>47</sup> *Ibidem*, s. 107, pkt 21.

jest ten, że analizowany rządowy projekt z 2009 roku nowelizacji ustawy o usługach turystycznych trzeba generalnie ocenić pozytywnie – z punktu widzenia ochrony interesów konsumentów korzystających z usług turystycznych, mimo że projekt ten nie miał wyraźnie postawionego celu w postaci wprowadzenia lepszej ochrony konsumentów tego rodzaju usług. W praktyce taki właśnie skutek powinien nastąpić po wejściu w życie projektowanych zmian ustawy o usługach turystycznych. W ocenie skutków tej regulacji (OSR), dołączonej do analizowanego projektu, zostało to zauważone i połączone z przekonaniem o wzroście zaufania konsumentów do branży turystycznej, co z kolei powinno mieć przełożenie na zwiększenie popytu na usługi przedsiębiorców oferujących usługi turystyczne<sup>48</sup>. Trudno jednak dostrzec w tym konsekwencję twórców analizowanego projektu. Niemniej przemawia to za słusznością postawionej tezy o konieczności nowelizacji ustawy o usługach turystycznych w celu zapewnienia lepszej ochrony konsumentów tego rodzaju usług.

Z dokonanych analiz wynika, że lepszej ochronie konsumentów usług turystycznych będą służyć w szczególności projektowane zmiany form i zakresu zabezpieczeń finansowych roszczeń klientów, praw klienta w postępowaniu reklamacyjnym oraz uprawnień i obowiązków przewodników turystycznych i pilotów wycieczek. Natomiast zagrożeniem dla interesów konsumentów byłaby rezygnacja z wymagań ustawowych dotyczących kwalifikacji osób kierujących działalnością organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego i jego jednostek organizacyjnych zawierających umowy z klientami, od czego na szczęście odstąpiono w toku prac podkomisji nadzwyczajnej, powołanej do rozpatrzenia rządowego projektu nowelizacji ustawy o usługach turystycznych.<sup>49</sup>

Ponadto należy wysnuć wniosek, że ograniczenie projektowanych zmian ustawy o usługach turystycznych powoduje w konsekwencji, że tak ważne dla konsumentów kwestie, jak stworzenie funduszu gwarancyjnego dla pełnego zabezpie-

---

<sup>48</sup> *Ibidem*, s. 13 i 14, pkt 5.

<sup>49</sup> Niestety – już po oddaniu tego tekstu do składu – podczas drugiego czytania w Sejmie projektu ustawy nowelizującej w imieniu klubu parlamentarnego PiS zostały zgłoszone poprawki dotyczące wykreślenia z ustawy o usługach turystycznych ustaleń dotyczących kwalifikacji wymaganych od organizatorów turystyki i pośredników turystycznych oraz osób kierujących jednostkami organizacyjnymi tego rodzaju przedsiębiorców, które samodzielnie dokonują czynności prawnych. Poprawki te zostały przyjęte i uchwalona w dniu 19 marca 2010 r. ustawa o zmianie ustawy o usługach turystycznych oraz o zmianie ustawy – Kodeks wykroczeń znieś całkowicie wskazane wymagania co do posiadania odpowiedniego wykształcenia i praktyki oraz niekaralności. Jest to dobra wiadomość chyba tylko dla osób karanych za przestępstwa przeciwko zdrowiu i życiu, wiarygodności dokumentów, mieniu lub przeciwko obrotowi gospodarczemu, które dotychczas nie mogły kierować omawianą działalnością. Świadczy to niewątpliwie o braku konsekwencji większości posłów i niekierowaniu się przez nich celem w postaci lepszej ochrony konsumentów. Oczywistym skutkiem tych zmian ustawowych będzie obniżenie jakości wielu usług turystycznych, naruszanie praw konsumentów będących uczestnikami imprez turystycznych oraz ograniczenie kształcenia na kierunku studiów „turystyka i rekreacja”, nie mówiąc już o zbędności planowanego nowego kierunku studiów „gospodarka turystyczna”.

czenia roszczeń klientów wobec organizatorów turystyki i pośredników turystycznych oraz całościowe uregulowanie ustawowe umowy o imprezę turystyczną, zwa-nej też umową o podróż, zostało odłożone na przyszłość. Warto zastanowić się, czy dalsze nowelizacje ustawy o usługach turystycznych z 1997 roku są celowe, czy raczej powinna ona zostać zastąpiona nową ustawą, kompleksowo regulującą wszystkie zagadnienia świadczenia usług turystycznych.

## **CONSUMER PROTECTION IN THE 2009 GOVERNMENT PROJECT OF AMENDMENT TO 1997 TOURIST SERVICES ACT**

### **Summary**

The paper discusses the issues of consumer protection in the 2009 project of amendment to 1997 tourist services act. In Polish Parliament (Sejm) there are works in progress on the above project. The author proves that although this project did not aim at better protection of consumers using tourist services, it should result in better protection of tourists. However not all the proposed regulations deserve as a support from the point of view of consumer protection.

*Translated by Jerzy Gospodarek*