

DR KATARZYNA MARAK

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Katedra Prawa Gospodarczego
e-mail: katarzyna.marak@ue.wroc.pl

Usługi turystyczne po utworzeniu Turystycznego Funduszu Gwarancyjnego

Wprowadzenie

Rynek usług turystycznych, za sprawą rozwoju nowoczesnych technologii, takich jak Internet, dostępności tanich linii lotniczych, podlega ciągłym zmianom, z drugiej strony jest on niesłychanie wrażliwy i szybko reaguje na sytuację polityczną na świecie. Obecnie obowiązująca regulacja usług turystycznych zupełnie nie przystaje już do realiów rynkowych i komplikującej się sytuacji geopolitycznej. W odpowiedzi na te i inne problemy w dniu 25 listopada 2015 roku została przyjęta nowa Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2302 w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych zmieniająca rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 i dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE oraz uchylająca dyrektywę Rady 90/314/EWG. Dyrektywę opublikowano dnia 11 grudnia 2015 roku w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej L 326.

Nowe regulacje unijne zastąpią dyrektywę z 1990 roku w sprawie zorganizowanych wakacji, wycieczek i podróży. Państwa członkowskie, w tym Polska, zostały zobowiązane do uchwalenia i publikacji przepisów wdrażających dyrektywę do dnia 1 stycznia 2018 roku. Jednocześnie, krajowe przepisy implementacyjne mają być stosowane od dnia 1 lipca 2018 roku. W związku

z tym powinniśmy zintensyfikować działania związane z wdrożeniem dyrektywy do naszego porządku prawnego. Na stronach internetowych Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, wśród wykazu prac legislacyjnych i programowych rządu, można przeczytać zapowiedź informującą o trwaniu prac nad projektem ustawy o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych – nr projektu ustawy UC75 (<https://bip.kprm.gov.pl>). Planowany termin przyjęcia projektu przez Radę Ministrów to II kwartał 2017 roku, zaś organem odpowiedzialnym jest Minister Sportu i Turystyki. Jednak tekst projektu nie został jeszcze opublikowany i nie jest powszechnie dostępny, opracowano jedynie ogólne założenia projektu.

W niniejszym artykule poddana zostanie analizie i ocenie nowelizacja ustawy o usługach turystycznych, na podstawie której utworzono Turystyczny Fundusz Gwarancyjny (zwany dale też: „TFG” lub „Funduszem”). Przedmiotem analizy będą więc postanowienia ustawy z dnia 22 lipca 2016 roku o zmianie ustawy o usługach turystycznych oraz ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (ustawa, 2016).

W zamyśle twórców nowelizacji powołanie Turystycznego Funduszu Gwarancyjnego ma być sposobem na urzeczywistnienie założonego przez ustawodawcę celu nowelizacji, jakim jest „całkowite wyeliminowanie ryzyka braku środków na pokrycie szkód poniesionych przez klientów nawet w przypadku serii niewypłacalności biur podróży” (zob. uzasadnienie projektu nowelizacji). Rządzący uznali, że sprawą absolutnie priorytetową jest wzmocnienie systemu zabezpieczeń finansowych na wypadek niewypłacalności biur podróży. Wśród celów i potrzeb wydania ustawy wskazano na komplikującą się sytuację geopolityczną, dotyczącą najpopularniejszych kierunków wyjazdów zorganizowanych (Egiptu, Tunezji, Turcji), i związany z tym spadek popytu na usługi biur podróży, co zwiększa ryzyko wystąpienia ich niewypłacalności, z którym z kolei wiąże się zagrożenie poniesienia szkód przez ich klientów.

Centrum Informacyjne Rządu podkreśliło, że zaproponowane rozwiązania wzmocnią system zabezpieczeń finansowych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, co przełoży się na bezpieczeństwo klientów biur podróży. Gwarancją wypłacalności biur podróży będzie stworzenie rezerwy finansowej w systemie zabezpieczeń finansowych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych (tzw. II filar) przez wprowadzenie Turystycznego Funduszu Gwarancyjnego. System zabezpieczeń finansowych organizatorów turystyki

i pośredników turystycznych, który obowiązywał i dalej obowiązuje, zaczęto nazywać I filarem, obok niego zaczął zaś funkcjonować Turystyczny Fundusz Gwarancyjny, określony mianem II filaru. Nowa regulacja pozostawia I filar istniejącego już systemu zabezpieczeń finansowych na wypadek niewypłacalności organizatorów turystyki i pośredników turystycznych w dotychczasowym kształcie i w razie potrzeby przewiduje uzupełnienie go wypłatami z II filaru.

1. Dotychczasowa regulacja zabezpieczeń finansowych

Zgodnie z obecnym stanem prawnym przedsiębiorca wykonujący działalność gospodarczą w zakresie organizowania imprez turystycznych oraz pośredniczenia na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych jest obowiązany, na podstawie przepisu art. 5 ust. 1 pkt 2 u.u.t., zapewnić klientom, na wypadek swojej niewypłacalności: pokrycie kosztów powrotu klientów z imprezy turystycznej, a także zapewnić klientom 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, a także zapewnić klientom zwrot części wpłat wniesionych tytułem zapłaty za imprezę turystyczną, odpowiadającą części imprezy turystycznej, która nie zostanie zrealizowana. Przedsiębiorca obecnie wypełnia ten obowiązek poprzez zawarcie umowy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej, lub zawarcie umowy ubezpieczenia na rzecz klientów albo też przyjmowanie wpłat klientów wyłącznie na rachunek powierniczy, jeżeli wykonuje usługi turystyczne wyłącznie na terenie kraju i złoży marszałkowi województwa oświadczenie o przyjmowaniu wpłat na rachunek powierniczy (Kaliński, Koszowski, 2011, s. 252 i n.).

Wysokość sum gwarancyjnych została określona w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 10 ust. 1 oraz ust. 2 u.u.t. Chodzi tu o rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 19 kwietnia 2013 roku 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) oraz rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 kwietnia 2013 roku w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia na rzecz klientów w związku z działalnością wykonywaną przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych (Dz.U. poz. 510).

Zgodnie z art. 5 ust. 5a ustawy o usługach turystycznych w przypadku niewypłacalności organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego, do zadań marszałka województwa należy prowadzenie działań związanych z organizacją powrotu klientów z imprezy turystycznej, jeżeli organizator turystyki lub pośrednik turystyczny, wbrew obowiązкови, nie zapewnia tego powrotu. Przepis art. 5 ust. 4 i 5 u.u.t. stanowi podstawę kompetencyjną dla marszałka województwa, statuując go organem właściwym do uruchomienia środków z umowy gwarancji lub umowy ubezpieczenia oraz występowania na rzecz klientów w sprawach wypłaty środków z tytułu tych umów.

W dotychczasowej praktyce wyglądało to najczęściej w ten sposób, że organizator turystyki czy pośrednik turystyczny przesyłał marszałkowi województwa oświadczenie o niewypłacalności, co z kolei uruchamiało ciąg działań faktycznych marszałka województwa (w porozumieniu z ubezpieczycielem czy odpowiednio gwarantem) mających na celu sprowadzenie do kraju klientów niewypłacalnego biura podróży (takich jak: wycarterowanie samolotu, zapewnienie noclegu).

Na gruncie aktualnie obowiązujących przepisów marszałek województwa nie ponosi odpowiedzialności finansowej za powrót turystów upadłego biura podróży do kraju ponad sumę należną z tytułu zabezpieczeń finansowych biura (wyrok SN, 2015; wyrok SA, 2015). Wyrok powyższy został wydany w sprawie, w której powodem było województwo reprezentowane przez marszałka województwa, i domagało się ono zapłaty od Skarbu Państwa – wojewody, kwoty dotacji celowej w związku z tym, że pokryło koszty sprowadzenia z zagranicy grupy turystów będących kontrahentami upadłego biura podróży, w zakresie, w jakim koszty te przekraczały sumę gwarancji ubezpieczeniowej. W orzeczeniu Sąd Najwyższy przyjął, że aktywność marszałka województwa pozostaje ograniczona do wysokości sumy gwarancyjnej, a co za tym idzie, nie ma on obowiązku podejmowania działań organizacyjnych mających na celu sprowadzenie klientów niewypłacalnego organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego do kraju w przypadku wyczerpania zabezpieczonej kwoty. Pogląd ten wpisuje się w dotychczasową linię orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach dotyczących podobnej problematyki (Małysa-Ptak, 2015) i stawia marszałków województw w trudnej sytuacji, gdy środków z zabezpieczenia nie wystarczy na sprowadzenie wszystkich poszkodowanych klientów z wakacji.

Należy podkreślić w tym miejscu, że dotychczasowa regulacja nie była zgodna z prawem UE, gdyż nie gwarantowała pełnego zabezpieczenia finansowego

klientom¹. Dotychczasowa praktyka pokazała, że gwarancje były niewystarczające na pełne pokrycie roszczeń klientów upadających biur podróży. Nowelizacja ustawy ma na celu rozszerzenie zakresu narzędzi, które implementują postanowienia art. 7 ww. dyrektywy, tak aby umożliwić dokonanie pełnego zwrotu wpłat wniesionych przez klientów. Obowiązek ustanowienia zabezpieczeń finansowych w branży turystycznej leży w interesie społecznym. Z jednej bowiem strony polega on na konieczności niesienia szybkiej pomocy osobom pozbawionym możliwości powrotu do kraju, z drugiej zaś na zapewnieniu klientom zwrotu zapłaconych pieniędzy, gdy organizator lub pośrednik turystyczny nie wykonał umowy (Cybula, 2006, s. 137).

2. Organizacja i finansowanie Turystycznego Funduszu Gwarancyjnego

Zgodnie z art. 10c ust. 1 u.u.t. Turystyczny Fundusz Gwarancyjny ma postać wyodrębnionego rachunku bankowego w Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym (zwanym dalej także: „UFG”). Stosownie do art. 10c ust. 2 u.u.t. nowa regulacja w zakresie wprowadzenia TFG nie zakłada jego funkcjonowania jako odrębnej osoby prawnej. Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny zapewnia obsługę TFG. W zamyśle projektodawców rozwiązanie takie pozwoliło uniknąć tworzenia nowego, odrębnego podmiotu, co przede wszystkim pozwoliło na praktycznie natychmiastowe uruchomienie II filaru, a także na ograniczenie kosztów funkcjonowania TFG w przypadku jego funkcjonowania w ramach już istniejącej instytucji finansowej.

Jednocześnie ustawa zawiera regulacje, które mają zapewnić, aby powierzenie dodatkowych zadań UFG nie wpływało negatywnie na płynność finansową i bezpieczeństwo zgromadzonych środków Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego przeznaczonych na realizację ustawowych zadań, należy bowiem pamiętać, że UFG pełni szczególną funkcję gwarancyjną w sektorze ubezpieczeniowym. Do takich prewencyjnych regulacji należy m.in. ustawowe wyodrębnienie środków TFG w ramach UFG, wskazanie w art. 10d ust. 2 u.u.t. własnych źródeł pochodzenia środków TFG, jak również ograniczenie odpowiedzialności UFG do wysokości środków zgromadzonych na wyodrębnionym

¹ Wielokrotnie na ten temat pisał Piotr Cybula, np. P. Cybula (2007); także na blogu P. Cybuli na temat prawa turystycznego, <https://prawoturystyczne.wordpress.com>.

rachunku TFG (art. 10c–10e ustawy o usługach turystycznych), czy też ograniczoną ustawowo możliwość zwrotnego finansowania TFG przez UFG do wysokości 5% wartości lokat fundusz statutowego UFG (art. 10d ust. 3 u.u.t.).

W intencji projektodawcy konieczne było poszukanie rozwiązań prawnych mogących stanowić szybką odpowiedź na aktualne wyzwania rynku turystycznego, stąd też zaproponowano wykorzystanie istniejących struktur i podmiotu mającego doświadczenie i ugruntowaną pozycję na rynku.

Głównym źródłem finansowania TFG są składki wpłacane przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych. W art. 10f ust. 1. u.u.t. określono górną wysokość składki na Fundusz od każdego klienta. Składka może wynosić maksymalnie 30 zł, minimalnie zaś 0 zł, w zależności od rodzaju imprezy turystycznej i związanego z tym poziomu ryzyka. Niektóre rodzaje imprez turystycznych obarczone są znikomym ryzykiem niewypłacalności przedsiębiorców oraz potrzeby uruchamiania zabezpieczeń z I filaru systemu zabezpieczeń finansowych i dlatego mogą zostać objęte stawką 0 zł, na przykład imprezy turystyczne na terytorium Polski oraz na terytorium krajów sąsiadujących z Polską.

Przepis art. 10f ust. 3 u.u.t. zawiera upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia dla ministra właściwego do spraw turystyki, który w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw instytucji finansowych, po zasięgnięciu opinii UFG, określi wysokości składek do TFG, uwzględniając miejsce realizacji imprezy turystycznej i rodzaj zapewnianego środka transportu oraz potrzeby finansowe Funduszu związane z realizacją zadań wynikających z ustawy, przy czym minimalna stawka może być określona na poziomie 0 zł. Zróżnicowanie składki w drodze rozporządzenia (a nie określanie jej w ustawie) zapewnia możliwość elastycznego reagowania na zmieniającą się sytuację na rynku turystycznym. Zakłada się przy tym objęcie ochroną klientów wszystkich biur podróży wpisanych do rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych niezależnie od wysokości należnej składki do TFG.

Składka jest należna od przedsiębiorcy do TFG z dniem zawarcia umowy o imprezę turystyczną lub pośrednictwo turystyczne. Składki naliczane od każdego klienta są przekazywane do TFG co miesiąc. Przedsiębiorca sporządza comiesięczną deklarację dotyczącą zawartych umów o imprezę turystyczną lub pośrednictwo turystyczne i naliczonych należnych do TFG składek według określonego wzoru. Deklaracja może być składana za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Składki oraz deklaracje są wnoszone i przekazywane do TFG w terminie do 21. dnia miesiąca następującego bezpośrednio po miesiącu, za

który wnoszone są składki oraz składana jest deklaracja. W deklaracji przedsiębiorca przekazuje informacje o wysokości należnej składki do TFG a także cały szereg szczegółowych informacji określonych w art. 5 ust. 1. pkt 5 w zw. z art. 10g ust. 1 pkt 2 u.u.t.

Stosownie do art. 10c ust. 2 pkt 3 środki TFG mogą być lokowane z zachowaniem jak najwyższego stopnia bezpieczeństwa. Zgodnie z art. 10c ust. 2 pkt 4 u.u.t. rachunek TFG może też być uzupełniony środkami uzyskanymi z pożyczek i kredytów. Z uwagi na brak podmiotowości prawnej TFG, kredyty i pożyczki będą zaciągane przez UFG na rzecz TFG. W przypadku niedoboru środków na rachunku Funduszu niezbędnych do jego właściwego funkcjonowania i realizacji zadań ustawowych UFG może udzielić zwrotnego finansowania TFG na zasadach określony w art. 10c ust. 3 u.u.t., o ile pozwala na to sytuacja rynku ubezpieczeń. Przepis art. 10d ust. 2 pkt u.u.t. wśród źródeł pochodzenia środków TFG wskazuje także inne wpływy, analogicznie do przyjętego obecnie źródła dochodów UFG wskazanego w art. 117 ust. 2 pkt 11 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych. Mogą to być m.in. ewentualne środki odzyskane z masy upadłości niewypłacalnych biur podróży oraz ewentualne środki uzyskane w ramach postępowań sądowych w wyniku roszczeń regresowych.

Należy podkreślić, że UFG, jako instytucja powołana w drodze ustawy i wyspecjalizowana do realizacji określonych ustawowo zadań, nie działa na zasadach komercyjnych, jej celem bowiem nie jest działalność nastawiona na osiągnięcie zysku. Nie ma więc możliwości, aby UFG mógł osiągać zysk z tytułu obsługi TFG.

Art. 5 ust. 1 pkt 4 nakazuje przedsiębiorcom organizującym imprezy turystyczne i pośredniczącym w zawieraniu umów o imprezy turystyczne sporządzać szczegółowe wykazy zawartych umów. W art. 5 ust. 3a u.u.t. określono dane, które przedsiębiorcy mają obowiązek podawać w wykazach umów, tj. numer rezerwacji, termin zawarcia umowy, termin imprezy turystycznej, liczbę osób objętych umową, cenę usług objętych umową, miejsce wykonania umowy, rodzaj środka transportu, terminy i wysokość faktycznie dokonanych przedpłat, termin i wysokość zwrotu wpłat klientowi, w przypadku rozwiązania umowy. Wykaz umów może być prowadzony w postaci elektronicznej.

Marszałek województwa i minister właściwy do spraw turystyki w trybie kontroli mają prawo dostępu do danych zawartych w wykazie umów. Jednocześnie, na wniosek UFG, można udostępnić dane zawarte w wykazie umów, bez wskazywania danych identyfikujących klientów. Ponadto w przypadku

niewypłacalności organizator turystyki lub pośrednik turystyczny jest zobowiązany przekazać marszałkowi województwa wykaz umów ograniczony do umów, które nie zostały lub nie zostaną zrealizowane. Na potrzeby sprawnej organizacji powrotu klientów niewypłacalnych biur podróży z imprezy turystycznej, do wykazu umów przekazywanego przez niewypłacalne biuro podróży dołącza się informację zawierającą imiona i nazwiska oraz numery telefonów kontaktowych osób objętych umową.

3. Procedura uruchamiania środków z zabezpieczeń finansowych

Ustawa zawiera szereg przepisów dotyczących procedury uruchamiania środków z zabezpieczeń finansowych, zarówno I, jak i II filaru, na wypadek niewypłacalności organizatorów turystyki i pośredników turystycznych. Dotychczas regulacje tego rodzaju określone były jedynie w załącznikach do rozporządzenia Ministra Sportu i Turystyki z dnia 21 kwietnia 2011 roku 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. poz. 499).

W myśl nowych przepisów uruchamianie środków z zabezpieczeń finansowych wygląda w ten sposób, że organizator turystyki lub pośrednik turystyczny jest zobowiązany do złożenia marszałkowi województwa, oprócz wykazu umów, także oświadczenia o niewypłacalności o treści określonej w przepisach ustawy o usługach turystycznych. Jeżeli okoliczności w oczywisty sposób wskazują, że organizator turystyki lub pośrednik turystyczny nie jest w stanie wywiązać się z umów z klientami również w przypadku braku możliwości uzyskania takiego oświadczenia marszałek województwa może wydać dyspozycję wypłaty środków z zabezpieczeń finansowych.

Nowelizacja opiera się na założeniu pozostawienia w dotychczasowym kształcie I filaru systemu zabezpieczeń finansowych na wypadek niewypłacalności biur podróży, nie uległy więc zmianie podmioty zobowiązane do organizacji powrotu klientów z imprezy turystycznej (marszałek województwa lub upoważniona przez niego jednostka), wymogi formalne dotyczące zgłoszeń od poszkodowanych klientów, podmioty upoważnione do przyjmowania tych zgłoszeń (podmiot udzielający zabezpieczeń finansowych w I filarze lub marszałek

województwa) oraz ich weryfikacji i wyliczania należnych klientom kwot zwrotu wniesionych przez nich wpłat na poczet niezrealizowanych umów (podmiot udzielający zabezpieczeń finansowych w I filarze) oraz dokonywania wypłat bezpośrednio poszkodowanym klientom (podmiot udzielający zabezpieczeń finansowych w I filarze). W nowej regulacji rozszerzono krąg podmiotów uprawnionych do przyjmowania zgłoszeń od poszkodowanych klientów, przez wskazanie, iż zgłoszenia mogą przyjmować zarówno marszałkowie województw, jak i podmioty udzielające zabezpieczeń w I filarze, po uprzednich uzgodnieniach między nimi w każdym przypadku niewypłacalności biura podróży.

Dalsza, rewolucyjna wręcz zmiana, dotyczy terminów rozpatrywania roszczeń i wypłaty świadczeń poszkodowanym klientom biur podróży. W dotychczasowej praktyce podmioty udzielające zabezpieczeń finansowych w I filarze dokonywały weryfikacji wszystkich zgłoszeń poszkodowanych klientów i wyliczały należne im kwoty dopiero po otrzymaniu wszystkich zgłoszeń lub po upływie roku od zakończenia okresu obowiązywania zabezpieczenia finansowego. Omawiana regulacja jednoznacznie wskazuje, że ww. działania powinny być realizowane przez podmioty udzielające zabezpieczeń finansowych w I filarze na bieżąco, w miarę wpływania kolejnych zgłoszeń od poszkodowanych klientów. W przepisie art. 5 ust. 5f u.u.t. wprowadzono 30-dniowy termin na weryfikację roszczenia przez podmioty udzielające zabezpieczeń finansowych z I filaru z zastrzeżeniem, że w sprawach wymagających dodatkowego postępowania wyjaśniającego maksymalny termin będzie wynosił do 90 dni.

Jednakże dochowanie 30-dniowego terminu weryfikacji roszczenia wydaje się wręcz niemożliwe. W środowisku można spotkać się opinią, że obecne zmiany nie są dostosowane do istniejącej już w ustawie o usługach turystycznych instytucji gwarancji. Specyfika gwarancji polega bowiem na tym, że najpierw należy rozliczyć gwarancję a potem można zacząć wypłacać z niej pieniądze. W pierwszej kolejności należy policzyć, ile pieniędzy zostało wydanych na ściągnięcie turystów z zagranicy, a potem ile powinni otrzymać wszyscy poszkodowani. Aby to przeprowadzić muszą wpłynąć wszystkie roszczenia i trzeba je zweryfikować, na przykład sprawdzić, czy ktoś już nie wycofał środków dzięki mechanizmowi *cash back* czy też nie otrzymał zwrotu środków wpłaconych agentowi, który nie zdążył ich przelać na konto touroperatora. Na koniec, jeśli gwarancja była zbyt niska, a do tej pory zwykle wystarczyło pieniędzy na pokrycie 30–40 procent roszczeń, trzeba policzyć, ile procentowo można wypłacić każdemu klientowi upadłego biura podróży. Nie można wypłacić pierwszym

klientom, którzy się zgłoszą po 100 procent, bo wtedy następni niczego już nie otrzymają. Chociaż fundusz ma zapewnić pieniądze na pozostałych, nie jest możliwe rozpoczęcie wypłat już po 30 dniach. W tak krótkim czasie nawet jeszcze marszałek nie potrafi rozliczyć kosztów zorganizowania powrotów turystów z zagranicy (wypowiedź B. Kalitowskiej w artykule F. Frydrykiewicza [2016]).

W związku z wprowadzeniem II filaru systemu zabezpieczeń finansowych na wypadek niewypłacalności biur podróży, regulacja zawiera dodatkowo przepisy dotyczące roli UFG w procedurze wypłaty środków z TFG w przypadku, gdy środki z I filaru okażą się niewystarczające. UFG wypłaca środki na żądanie marszałka województwa w przypadku konieczności pokrycia z II filaru kosztów powrotu klientów z imprezy turystycznej oraz bezpośrednio poszkodowanym klientom w przypadku konieczności zapewnienia z II filaru zwrotu należnych klientom wpłat wniesionych przez nich na poczet umów niezrealizowanych przez niewypłacalne biuro podróży. Marszałek województwa jest zobowiązany do przedstawienia UFG rozliczenia środków z TFG w terminie do 60 dni od dnia otrzymania wypłaty, pod rygorem obowiązku zwrotu środków.

System sprawnego funkcjonowania zabezpieczeń finansowych na rynku turystycznym mają wspomagać przepisy o odpowiedzialności administracyjnej i karnej organizatorów turystyki i pośredników turystycznych. Podmioty te prowadzą działalność regulowaną i w świetle art. 71 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 2 lipca 2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. 2004, nr 173, poz. 1807 z późn. zm.) organ prowadzący rejestr działalności regulowanej wydaje decyzję o wykreśleniu z rejestru i zakazie wykonywania przez przedsiębiorcę działalności objętej wpisem, gdy stwierdzi rażące naruszenie warunków wymaganych do wykonywania działalności regulowanej przez przedsiębiorcę. Marszałek województwa prowadzący rejestr organizatorów i pośredników turystycznych z urzędu wydaje decyzję administracyjną o zakazie prowadzenia działalności objętej wpisem do rejestru przez okres 3 lat w sytuacjach określonych w art. 10a pkt 1a-d u.u.t. (m.in. uchylania się przez przedsiębiorcę od obowiązku rzetelnego prowadzenia wykazu zawartych umów o imprezę turystyczną oraz uchylania się od obowiązku terminowego składania deklaracji i opłacania należnych składek do TFG mimo wezwania ze strony UFG).

Z odpowiedzialnością karną mamy do czynienia w związku z zaniżaniem wysokości należnej składki do TFG w deklaracji składanej do UFG. Zgodnie z art. 45d u.u.t. kto zaniża wysokość należnej składki w deklaracji, o której mowa w art. 5 ust. 1 pkt 5, składanej do Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego,

podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. Regulacja ma więc na celu odstraszać od popełniania tego rodzaju czynów. Zwraca uwagę okoliczność, że w tym wypadku I i II filar nie są jednakowo traktowane, gdyż ustawodawca penalizuje zaniżanie wysokości składek odprowadzanych do TFG a zaniżanie wysokości gwarancji czy sumy ubezpieczenia nie jest już traktowane jak czyn zabroniony przez ustawę i będący przestępstwem.

W środowisku podnosi się, że zachodzi ryzyko, iż powstanie nierówność i niekonsekwencja w traktowaniu I i II filaru zabezpieczeń. O ile nowe przepisy przewidują nałożenie sankcji na przedsiębiorców nie wywiązujących się z płacenia składek do funduszu, o tyle „stare” przepisy nie mają takich ograniczeń na wypadek zaniżania gwarancji. W związku z tym, że pieniądze z funduszu mają być wypłacane kiedy skończą się pieniądze z gwarancji, może prowadzić to do notorycznego zaniżania przez organizatorów turystyki pierwszego zabezpieczenia, a w konsekwencji obciążanie większymi wypłatami funduszu. Tymczasem na fundusz będą się składać wszyscy przedsiębiorcy. Uderzy to więc w uczciwych organizatorów (wypowiedź P. Niewiadomskiego w artykule F. Frydrykiewicza [2016]).

Zgodnie z przepisami przejściowymi umowy zawarte przed dniem wejścia w życie ustawy, ale jeszcze niezrealizowane, muszą zostać uwzględnione w wykazie umów. W wypadku, gdyby umowy te nie zostały zrealizowane w związku z niewypłacalnością przedsiębiorcy zgłoszoną po wejściu w życie ustawy, TFG obejmuje ich gwarancją. W ustawie przewidziano 3-miesięczny okres *vacatio legis* z wyjątkiem przepisów dotyczących utworzenia TFG i realizacji przez UFG zadań związanych z zapewnieniem dodatkowych środków na pokrycie ewentualnych kosztów powrotu klientów niewypłacalnych biur podróży z imprezy turystycznej oraz ewentualnych roszczeń klientów dotyczących zwrotu wpłat za niezrealizowane lub częściowo niezrealizowane imprezy turystyczne.

Podsumowanie

Reasumując, utworzenie Turystycznego Funduszu Gwarancyjnego stanowi od dawna oczekiwany krok w dobrym kierunku. Za koniecznością ustawowego uregulowania pełnego zabezpieczenia finansowego klientów biur podróży przemawia ważny interes społeczny oraz obowiązek dostosowania naszych przepisów krajowych do prawa UE.

Wątpliwości budzi jednak sposób uregulowania szeregu zagadnień w nowej ustawie, jak się wydaje niedoprecyzowanych i trudnych do realizacji w praktyce. Sam projektodawca zasłania się pilną koniecznością przyjęcia i publikacji, najpóźniej do dnia 1 stycznia 2018 roku, przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania dyrektywy 2015/2302 w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych. Podkreśla też, że niewykluczone jest, że w przyszłości i w porozumieniu z branżą turystyczną, zdecyduje się na przyjęcie innego rozwiązania prawnego, zastrzegając przy tym, że idea wyodrębnionego rachunku, będzie pozwalała na szybkie wydzielenie i przeniesienie zgromadzonych w TFG środków. Ponadto nowelizacja ustawy ma na celu rozszerzenie zakresu narzędzi, które implementują postanowienia art. 7 ww. dyrektywy, a nie całkowitą zmianę istniejącego systemu.

Idea utworzenia Turystycznego Funduszu Gwarancyjnego zasługuje na aprobatę. Z uwagi na niekomercyjny i niezarobkowy charakter Funduszu środki zgromadzone na rachunku bankowym będą tam gromadzone wraz z oprocentowaniem w charakterze powiększającej się rezerwy finansowej, o ile oczywiście wcześniej nie zostaną wypłacone poszkodowanym klientom. Można zauważyć, że prowadzenie obowiązku dokonywania terminowych wpłat do TFG w należytej wysokości, terminowego składania deklaracji oraz obowiązku prowadzenia wykazu zawartych umów o imprezę turystyczną jako warunków wykonywania działalności regulowanej organizatorów turystyki i pośredników turystycznych rozszerza dotychczasowy katalog ustawowy obowiązków przedsiębiorców turystycznych i generuje dodatkowe koszty ich funkcjonowania. Jednak powinny zostać one poniesione w interesie zarówno konsumentów oraz samych biur podróży, i ich wiarygodności, a nawet marszałków województw, związane z niewystarczającą ilością środków pieniężnych na sprowadzenie podróży do kraju.

Można jednak mieć zastrzeżenia do tego, że zamiast kompleksowych prac nad nową ustawą, dostosowaną do dyrektywy UE 2015/2302 z 2015 r. i dalekowzrocznego, systemowego ujęcia problematyki usług turystycznych we współczesnych realiach społeczno-gospodarczych a także politycznych świata, podjęto się jedynie fragmentarycznej regulacji ustawy o usługach turystycznych.

Literatura

Cybula, P. *Prawo turystyczne – blog radcy prawnego dr. Piotra Cybuli*. Pobrane z: <https://prawoturystyczne.wordpress.com> (20.06.2016).

- Cybuła, P. (2007). Państwo może zapłacić za złe wdrożenie dyrektywy. *Rzeczpospolita*, 13 sierpnia.
- Frydrykiewicz, F. (2016). Turystyczny fundusz – wątpliwości i nadzieje. *Rzeczpospolita*, 31 maja. Pobrane z: <http://turystyka.rp.pl/artyku/705167,1273320-Turystyczny-fundusz---watpliwosci-i-nadzieje.html>.
- Koszowski, M. (red.). *Prawo sportowe i turystyczne – między regulacją a deregulacją*. Kraków: Wydawnictwo AT.
- Małysa-Ptak, K. (2016). Głosa do wyroku SN z dnia 15 października 2015 r, II CSK 836/14. *Prawo Spótek*, 7–8.
- Orlicka, J. (2006). Ubezpieczenia i gwarancje. W: P. Cybuła (red.), *Prawo w praktyce biur podróży* (s. 135–180). Warszawa: LexisNexis.
- Sachanbińska, O. (2011). Ocena systemu zabezpieczeń finansowych na wypadek niewypłacalności organizatora turystyki i pośrednika turystycznego. W: M. Kaliński, M. Koszowski (red.), *Prawo sportowe i turystyczne – między regulacją a deregulacją*. Kraków: Wydawnictwo AT.

Wykaz aktów prawnych

- Ustawa z 29.08.1997 o usługach turystycznych. T.j. Dz.U. 2014, nr 196, z późn. zm.
- Ustawa z 22.07.2016 o zmianie ustawy o usługach turystycznych oraz ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych. Ustawa oczekująca na publikację.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z 25.11.2015, 2015/2302 w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych zmieniająca rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 i dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE oraz uchylająca dyrektywę Rady 90/314/EWG.
- Dyrektywa Rady 90/314/EWG z 13.06.1990 w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek. Dz. Urz. WE L 158 z 23.06.1990.
- Ustawa z 2.07.2004 o swobodzie działalności gospodarczej. Dz.U. 2004, nr 173, poz. 1807, z późn. zm.
- Projekt ustawy o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych. Pobrane z: <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r2412,Projekt-ustawy-o-imprezach-turystycznych-i-powiazanych-uslugach-turystycznych.html> (30.07.2016).
- Uzasadnienie projektu nowelizacji ustawy o zmianie ustawy o usługach turystycznych oraz ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych. Pobrane z: <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=629> (23.07.2016).
- Wyrok SA w Warszawie z 28.05.2015. I ACa 1768/14. Pobrane z: <https://sip.legalis.pl>.
- Wyrok SN z 15.10.2015. II CSK 836/14. Opublikowano: *Prawo Spótek* 2016, 7–8, 171–181.

Streszczenie

W niniejszej publikacji poddana zostanie analizie i ocenie nowelizacja ustawy o usługach turystycznych, na podstawie której utworzono Turystyczny Fundusz Gwarancyjny.

Powołanie Turystycznego Funduszu Gwarancyjnego ma być sposobem na wzmocnienie systemu zabezpieczeń finansowych na wypadek niewypłacalności biur podróży.

Biura podróży zostały zobowiązane do posiadania dotychczasowych zabezpieczeń finansowych (w postaci m.in. gwarancji bankowych czy gwarancji ubezpieczeniowych) a dodatkowo od każdej zawartej umowy o imprezę turystyczną będzie trzeba wpłacać obowiązkową składkę (w wysokości od 0 do 30 zł) do Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

Zaproponowane rozwiązania mają wzmocnić system zabezpieczeń finansowych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, co bezpośrednio ma się przełożyć na bezpieczeństwo klientów biur podróży.

Słowa kluczowe: Turystyczny Fundusz Gwarancyjny, upadłość biura podróży, zabezpieczenie finansowe, dyrektywa turystyczna, ochrona konsumenta, umowa o imprezę turystyczną

Tourist services after the establishment of Travel Guarantee Fund

Summary

This publication will be subject to analysis and assessment of the amendment to the Act on tourist services, based on which the Travel Guarantee Fund has been created.

Appointment of Travel Guarantee Fund has to be a way to strengthen the system of financial security in case of travel agencies insolvency.

Travel Agencies are required to have current financial collateral (in the form of, among others, bank guarantees or insurance guarantees) and in the addition they will have to pay a mandatory fee (ranging from 0 to 30 zł) to the Bank Guarantee Fund of any agreement on tourist event.

The proposed solutions are designed to strengthen the system of financial security of the tour operators and travel agents, what should directly influence the safety of travel agencies clients.

Keywords: Travel Gurantee Fund, travel agency bankruptcy, financial security, travel directive, consumer protection, package travel contract