



Warszawa, dnia 7 listopada 2017 r.

Opinia do ustawy o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych

(druk nr 641)

I. Cel i przedmiot ustawy

Opiniowana ustawa ma na celu wdrożenie do polskiego porządku prawnego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2302 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych, zmieniającej rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 i dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE oraz uchylającej dyrektywę Rady 90/314/EWG (Dz. Urz. UE L 326 z 11.12.2015, str. 1). Celem ustawy jest także poprawa rozwiązań w zakresie zabezpieczenia podróżnych przed skutkami niewypłacalności organizatorów turystyki i przedsiębiorców ułatwiających nabywanie usług turystycznych.

Ustawa określa warunki oferowania, sprzedaży i realizacji imprez turystycznych oraz powiązanych usług turystycznych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a także za granicą, jeżeli umowy z podróżnymi są zawierane przez przedsiębiorców turystycznych mających siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a także reguluje zasady funkcjonowania Turystycznego Funduszu Gwarancyjnego (art. 1).

Ustawa nie znajdzie zastosowania w przypadku:

- 1) imprez turystycznych organizowanych okazjonalnie, na zasadach niezarobkowych i wyłącznie dla ograniczonej grupy podróżnych;
- 2) imprez turystycznych odbywających się na podstawie umowy generalnej o organizowanie podróży służbowych zawieranej między przedsiębiorcą turystycznym a przedsiębiorcą w rozumieniu art. 43¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny albo podmiotem prowadzącym działalność odpłatną;
- 3) imprez trwających krócej niż 24 godziny, chyba że będą one obejmowały nocleg (art. 3).

W art. 4 sformułowano definicje określeń ustawowych w tym w szczególności definicję: „usługi turystycznej”, „ imprezy turystycznej”, „ umowy o udział w imprezie turystycznej”, „powiązanych usług turystycznych”, „podróżnego”, „przedsiębiorcy turystycznego”, „organizatora turystyki”, „agenta turystycznego”, „trwałego nośnika”, „punktu sprzedaży”, „turystycznego rachunku powierniczego”, „zabezpieczenia finansowego”, „nieuniknionych i nadzwyczajnych okoliczności”, a także „niezgodności”.

W rozdziale 2 ustawy uregulowano zasady funkcjonowania organizatorów turystyki i przedsiębiorców ułatwiających nabywanie powiązanych usług turystycznych, a także agentów turystycznych. W art. 7 określono warunki jakie muszą spełniać te podmioty, aby mogły funkcjonować na rynku usług turystycznych. W szczególności podmioty te będą obowiązane do: posiadania zabezpieczenia finansowego w formach przewidzianych ustawą (gwarancja bankowa lub ubezpieczeniowa, umowa ubezpieczenia na rzecz podróżnych, turystyczny rachunek powierniczy), przekazywania marszałkowi województwa niezbędnych informacji o posiadanych zabezpieczeniach finansowych, prowadzenia dokumentacji, w tym wykazu umów oraz realizacji obowiązku informacyjnego wobec podróżnych.

Wymagane ustawą zabezpieczenia finansowe mają chronić podróżnego w przypadku zaistnienia niewypłacalności przedsiębiorcy turystycznego i pozwalać m.in. na zwrot wpłat wniesionych tytułem zapłaty za imprezę turystyczną lub powiązane usługi turystyczne, pokrycie kosztów kontynuacji imprezy turystycznej lub kosztów powrotu do kraju, obejmujących w szczególności koszty transportu i zakwaterowania, w tym także koszty poniesione przez podróżnych, w przypadku gdy organizator turystyki lub przedsiębiorca ułatwiający nabywanie powiązanych usług turystycznych, wbrew obowiązkowi, nie zapewnia powrotu do kraju.

W ramach rozdziału 2 ustawy uregulowano także zasady prowadzenia wykazu umów zawartych z podróżnymi (art. 9), a także turystycznego rachunku powierniczego (art. 11).

Rozdział 3 ustawy poświęcony został kwestii zabezpieczenia podróżnych na wypadek niewypłacalności organizatora turystyki lub przedsiębiorcy ułatwiającego nabywanie powiązanych usług turystycznych. Określono w nim przede wszystkim obowiązki organizatora turystyki lub przedsiębiorcy ułatwiającego nabywanie powiązanych usług turystycznych, zasady realizacji przez marszałka województwa obowiązku zorganizowania i zapewnienia powrotu podróżnych do kraju, w tym uprawnienie do wykorzystania na ten cel środków zgromadzonych w ramach systemu zabezpieczeń finansowych, a następnie

procedurę gromadzenia i rozpatrywania zgłoszeń podróży w takim przypadku przez podmioty udzielające zabezpieczeń, a także zasady dokonywania zwrotu wpłat wniesionych tytułem imprezy turystycznej lub powiązanych usług turystycznych, bądź zwrotu kosztów powrotu do kraju w przypadku samodzielnej organizacji tego powrotu przez podróżnych.

W rozdziale 4 ustawy zawarto regulacje określające zasady prowadzenia rejestru organizatorów turystyki i przedsiębiorców ułatwiających nabywanie powiązanych usług turystycznych (art. 22–art. 24) oraz Centralnej Ewidencji Organizatorów Turystyki i Przedsiębiorców Ułatwiających Nabywanie Powiązanych Usług Turystycznych (art. 27–art. 29). Uregulowano przede wszystkim zasady udostępniania informacji zawartych w rejestrze, wydawania zaświadczeń dla przedsiębiorców turystycznych wpisanych do rejestru, w tym w postaci elektronicznej, określono podstawy i przesłanki wykreślenia z rejestru oraz zawieszania działalności, w szczególności poprzez wskazanie przypadków, w których przedsiębiorca turystyczny jest obowiązany do wystąpienia ze stosownym zawiadomieniem.

W przepisach rozdziału 4 zawarto ponadto upoważnienie dla ministra właściwego do spraw turystyki i marszałka województwa do przeprowadzania kontroli działalności przedsiębiorcy turystycznego oraz podejmowania stosownych kroków prawnych w przypadku stwierdzenia w jej wyniku uchybień i braków, a przede wszystkim w sytuacji stwierdzenia rażącego naruszenia warunków wykonywanej działalności (art. 30). Za tego rodzaju naruszenia ustawa uznaje między innymi: uchylanie się, mimo wezwania, od obowiązku terminowego składania deklaracji lub opłacania składek na Turystyczny Fundusz Gwarancyjny, zawieranie przez przedsiębiorcę turystycznego kolejnych umów o udział w imprezie turystycznej lub ułatwianie nabywania powiązanych usług turystycznych i przyjmowanie od podróżnych wpłat na poczet tych umów, mimo złożenia oświadczenia o niewypłacalności lub w przypadku złożenia przez marszałka tzw. zastępczego oświadczenia o niewypłacalności oraz wykonywanie działalności poza zakresem terytorialnym określonym we wpisie do rejestru (art. 31).

W rozdziale 5 ustawy uregulowano kwestie Turystycznego Funduszu Gwarancyjnego. Fundusz ten będzie funkcjonował jako wyodrębniony rachunek w Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym, o którym mowa w ustawie z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych. Ustawa określa źródła środków gromadzonych

w ramach Turystycznego Funduszu Gwarancyjnego oraz reguluje kwestie wysokości, sposobu naliczania, odprowadzania i rozliczania składek wpłacanych na ten Fundusz przez organizatorów turystyki oraz przedsiębiorców ułatwiających nabywanie powiązanych usług turystycznych. Uregulowano również kwestię możliwości zarachowywania składek oraz tryb ich zwracania w określonych przypadkach. Unormowano ponadto obowiązki sprawozdawcze i informacyjne Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego.

Przepisy rozdziału 6 regulują w pierwszej kolejności kwestię realizacji obowiązku informacyjnego wobec podróżnych, w tym za pośrednictwem stosownych formularzy (art. 39–art. 41). W dalszej części regulują kwestie umowy o udział w imprezie turystycznej (art. 42–art. 47). Ustawa wskazuje w szczególności jakie postanowienia muszą znaleźć się w treści umowy, jakie informacje otrzymane przed zawarciem umowy stanowią jej integralny element, przesądza, że umowa musi być sporządzana w sposób prosty, zrozumiały i czytelny, zaś jej postanowienia nie mogą zmierzać do wyłączenia lub ograniczenia odpowiedzialności określonej w ustawie, a w przypadku ich wprowadzenia do umowy są one nieważne. Przepisy tego rozdziału regulują również zasady, przesłanki i terminy rozwiązywania i odstępowania od zawartych umów, a także kwestie wzajemnych rozliczeń między stronami umowy. Przepisy określają także dopuszczalność oraz ewentualne przesłanki zmiany ceny imprezy turystycznej i płynące stąd wzajemne zobowiązania dla stron umowy.

Organizatorzy turystyki lub agenci turystyczni będą obowiązani do bezzwłocznego udostępnienia podróżnym na trwałym nośniku kopii umowy lub potwierdzenia jej zawarcia. Podróżny będzie miał prawo do żądania kopii umowy w postaci papierowej, jeżeli umowa o udział w imprezie turystycznej zostanie zawarta w jednoczesnej fizycznej obecności stron, a także prawo do otrzymania pisemnego potwierdzenia posiadania zabezpieczeń finansowych w przypadku dokonania całości lub części wpłaty, a także otrzymania wszelkich dokumentów niezbędnych do rozpoczęcia podróży.

W art. 43 przyznano podróżnemu uprawnienie do przeniesienia na inną osobę spełniającą warunki udziału w imprezie turystycznej wszystkich uprawnień przysługujących podróżnemu z tytułu umowy o udział w imprezie turystycznej, jeżeli jednocześnie osoba ta przejmie wszystkie wynikające z tej umowy obowiązki.

W rozdziale 7 ustawy uregulowano kwestie realizacji umowy o udział w imprezie turystycznej. Wskazano, że organizator turystyki ponosić będzie odpowiedzialność za wykonanie usług turystycznych objętych umową o udział w imprezie turystycznej, bez

względu na to, czy usługi te mają być wykonane przez samego organizatora turystyki, czy też przez innych dostawców usług turystycznych (art. 48). Odpowiedzialność ta nie będzie jednak miała charakteru bezwzględnego.

Określono również zasady zgłaszania przez podróżnych niezgodności między określonymi w umowie usługami turystycznymi (w ramach imprezy turystycznej) a rzeczywistością, tryb oraz sposoby usuwania lub rekompensowania zaistniałej niezgodności. Uregulowano także obowiązek udzielenia podróżnemu w trudnej sytuacji pomocy przez organizatora turystyki, w szczególności poprzez udzielanie odpowiednich informacji dotyczących świadczeń zdrowotnych, władz lokalnych oraz pomocy konsularnej, a także pomocy w skorzystaniu ze środków porozumiewania się na odległość, w tym ze środków komunikacji elektronicznej oraz w skorzystaniu ze świadczeń zastępczych (art. 52).

W przepisach tego rozdziału wskazano jakie roszczenia przysługują podróżnemu, organizatorowi turystyki oraz innym podmiotom w przypadku niewykonania lub nienależytego wykonania umowy o imprezę turystyczną. Roszczenia te obejmują w szczególności prawo do żądania obniżenia ceny oraz odszkodowania lub zadośćuczynienia za poniesione szkody lub krzywdy. Równocześnie przewidziano, że roszczenia określone w tym rozdziale ulegną przedawnieniu z upływem 3 lat (art. 50).

W rozdziale 8 ustawy uregulowano kwestie kar pieniężnych oraz sformułowano przepisy karne.

Opiniowana ustawa nowelizuje: ustawę z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń, ustawę z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, ustawę z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych, ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe, ustawę z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, ustawę z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych, ustawę z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, ustawę z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej oraz ustawę z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta. Zmiany dokonywane w wymienionych ustawach obejmują niezbędne konsekwencje wynikające z wprowadzenia do porządku prawnego nowej regulacji

Ustawa wejdzie w życie z dniem 1 lipca 2018 r.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Projekt ustawy (druk sejmowy nr 1784) pochodził z przedłożenia rządowego i stanowił przedmiot prac sejmowej Komisji Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki. Na etapie prac sejmowych zostały wprowadzone zmiany o charakterze doprecyzowującym przepisy i techniczno-legislacyjnym, które nie wpłynęły na meritum rozwiązań zaproponowanych w projekcie. Sejm uchwalił ustawę na 50. posiedzeniu w dniu 27 października 2017 r. w brzmieniu zawartym w sprawozdaniu komisji (druk sejmowy nr 1956).

III. Uwagi szczegółowe

- 1) Przepis art. 5 ust. 1 określa warunki jakie muszą być spełnione, aby doszło do utworzenia imprezy turystycznej. Art. 5 ust. 2 pkt 1 stanowi natomiast, że do utworzenia imprezy turystycznej nie dojdzie, pomimo spełnienia przesłanek określonych w ust. 1, w przypadku połączenia usług turystycznych, które **nie stanowią znacznej części łącznej wartości połączonych usług turystycznych i nie są reklamowane jako istotny element tego połączenia, ani nie stanowią istotnego elementu z innych przyczyn**. W związku z tak sformułowanym przepisem powstaje szereg wątpliwości interpretacyjnych. W szczególności przepis nie daje odpowiedzi na pytanie kto, w jakich okolicznościach, na jakim etapie i z uwzględnieniem jakich przesłanek miałby decydować czy doszło do utworzenia imprezy turystycznej, a w konsekwencji czy ustawa powinna znaleźć zastosowanie, czy też nie. Nie wiadomo co należy rozumieć pod pojęciem „znacznej części łącznej wartości połączonych usług”, „istotnego elementu połączenia usług” czy też „innych przyczyn”. Poprzez zastosowanie niejasnej terminologii odkodowanie normy prawnej z przepisu jest znacznie utrudnione. Mając na uwadze powyższe należałoby ustalić jaka była intencja ustawodawcy w związku z wprowadzeniem do ustawy art. 5 ust. 2. Zaproponowanie ewentualnych poprawek możliwe będzie po ustaleniu jaki jest cel i sens przepisu.

Podobne wątpliwości odnoszą się do art. 6 ust. 2.

- 2) Przepis art. 30 ust. 5 wymaga korekty w celu ujednolicenia terminologii w ramach ustawy. Ustawa konsekwentnie posługuje się określeniem „przedsiębiorca ułatwiający

nabywanie powiązanych usług turystycznych’, jedynie w art. 30 ust. 5 pojawia się określenie „podmiot ułatwiający nabywanie powiązanych usług turystycznych”. Mając na uwadze, § 10 Zasad techniki prawodawczej, zgodnie z którym do oznaczenia jednakowych pojęć należy używać jednakowych określeń, a różnych pojęć nie należy oznaczać tymi samymi określeniami, proponuje się następującą poprawkę.

Propozycja poprawki:

w art. 30 w ust. 5 wyrazy „podmiotów ułatwiających” zastępuje się wyrazami „przedsiębiorców ułatwiających”;

- 3) W art. 47 w ust. 4 w zdaniu pierwszym należałoby wyeliminować zbędne powtórzenie.

Propozycja poprawki:

w art. 47 w ust. 4 w zdaniu pierwszym skreśla się wyraz „występujących”;

- 4) Art. 64 – ustawodawca zdecydował się zastosować technikę polegającą na zmianie tytułu i zakresu przedmiotowego aktualnie obowiązującej ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych, a także uchyleniu znacznej części przepisów tej ustawy. W związku z tym, z dniem wejścia w życie opiniowanej ustawy, ustawa o usługach turystycznych stanie się ustawą o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych. Taki zabieg legislacyjny budzi wątpliwości co do zgodności z Zasadami techniki prawodawczej, zwłaszcza z § 84, który stanowi, że jeżeli zmiany wprowadzane w ustawie miałyby być liczne albo miałyby naruszać konstrukcję ustawy lub spójność ustawy albo gdy ustawa była już poprzednio wielokrotnie nowelizowana, opracowuje się projekt nowej ustawy. W związku z szerokim zakresem zmian wprowadzanych do ustawy o usługach turystycznych właściwe byłoby uchylenie tej ustawy oraz przygotowanie projektu nowej ustawy o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych.

Niezależnie od powyższego należy zwrócić uwagę, że zmieniając tytuł aktu ustawodawca posługuje się wymiennie dwoma poleceniami nowelizacyjnymi: „tytuł ustawy otrzymuje brzmienie:” albo „w tytule ustawy ogólne określenie przedmiotu ustawy otrzymuje brzmienie:” Zarówno w przypadku pierwszego, jak i drugiego

polecenia, istotą dokonywanej modyfikacji jest nadanie nowego brzmienia tylko jednemu z elementów tytułu aktu. Zgodnie z § 16 Zasad techniki prawodawczej, tytuł ustawy składa się bowiem z trzech elementów: oznaczenia rodzaju aktu, daty oraz ogólnego określenia przedmiotu. Oczywiście jest, że zmiana w zakresie tytułu nie może odnosić się do rodzaju aktu oraz jego daty. Warunkiem precyzji przepisu zmieniającego jest m.in. odpowiednio precyzyjne polecenie nowelizacyjne. Zastosowanie polecenia nowelizacyjnego: „tytuł ustawy otrzymuje brzmienie:” może sugerować, iż zmiana odnosi się do wszystkich elementów tytułu, a nie wyłącznie trzeciego z nich. W związku z powyższym, decydując się na korektę tytułu, warto byłoby konsekwentnie stosować drugą z wymienionych wyżej formuł polecenia nowelizacyjnego, ponieważ formuła ta jednoznacznie wskazuje element tytułu, którego dotyczy zmiana.

Propozycja poprawki:

w art. 64 w pkt 1 wyrazy „tytuł ustawy otrzymuje brzmienie:” zastępuje się wyrazami „w tytule ustawy ogólne określenie przedmiotu ustawy otrzymuje brzmienie:”

- 5) W związku z uchwaleniem nowej ustawy o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych należałoby znowelizować również art. 39 ust. 3 pkt 3 lit. e ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. – Prawo konsularne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1545), w którym znajduje się odesłanie do ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych, która zostanie zastąpiona ustawą o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych. W ustawie z dnia 25 czerwca 2015 r. – Prawo konsularne powinno znaleźć się odesłanie do „nowej” ustawy o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych.

Propozycja poprawki:

po art. 70 dodaje się art. ... w brzmieniu:

„Art. ... W ustawie z dnia 25 czerwca 2015 r. – Prawo konsularne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1545) w art. 39 w ust. 3 w pkt 3 lit. e otrzymuje brzmienie:

„e) uzyskanie środków na pokrycie kosztów powrotu do Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 października 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych (Dz. U. poz. ...).”;

- 6) W myśl art. 72 postępowania wszczęte i niezakończone do dnia wejścia w życie ustawy mają być prowadzone na zasadach dotychczasowych. W związku z tym, że przepis został sformułowany w sposób bardzo ogólny może on budzić wątpliwości interpretacyjne. Nie wiadomo bowiem jakie postępowania w toku ma na myśli ustawodawca. Należy mieć na względzie, że w myśl § 36 Zasad techniki prawodawczej przepisy przejściowe powinny być ukształtowane w sposób nieuciążliwy dla ich adresatów i pozostawiać im możliwość przystosowania się do przepisów nowej ustawy. Wydaje się, że przepis art. 72 nie spełnia tego wymogu.

Iwona Kozera-Rytel

Główny legislator