

MINISTERSTWO SPORTU I TURYSTYKI

**Informacja nt. stanowiska Polski w sprawie
Projektu Dyrektywy Parlamentu Europejskiego
i Rady w sprawie imprez turystycznych
i aranżowanych usług turystycznych, zmieniającej
rozporządzenie (WE) nr 2006/2004, dyrektywę
2011/83/UE i uchylającej dyrektywę Rady
90/314/EWG**

Warszawa, listopad 2013

WSTĘP

Dyrektywa Rady 90/314/EWG z dnia 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek, wprowadziła istotne prawa dla podróżujących Europejczyków nabywających zorganizowane wakacje, obejmujące dwie usługi turystyczne – zazwyczaj transport i zakwaterowanie.

W dyrektywie 90/314/EWG zapewniono otrzymanie przez konsumenta niezbędnych informacji przed zawarciem umowy o udział w imprezie turystycznej, a także po jej zawarciu. Dyrektywa stanowi, że organizatorzy lub sprzedawcy detaliczni są odpowiedzialni za właściwą realizację imprezy turystycznej, również wtedy, gdy usługi są świadczone przez podwykonawców; określono w niej także, co dzieje się w przypadku zmian w umowie o udział w imprezie turystycznej. W dyrektywie zapewniono również, aby podróżni otrzymali zwrot zaliczek i aby zorganizowano im powrót do kraju w przypadku ogłoszenia niewypłacalności przez organizatora lub punkt sprzedaży detalicznej.

Od 1990 r. rynek turystyczny uległ znacznym przemianom - nastąpił rozwój sprzedaży poprzez Internet, liberalizacja sektora lotniczego oraz wzrost popularności tzw. tanich linii lotniczych, co wpłynęło na sposób organizacji wakacji przez konsumentów. Oprócz tradycyjnie rozumianych gotowych „imprez turystycznych” pojawiły się tzw. „pakiety dynamiczne” oraz usługi turystyczne aranżowane bezpośrednio w pakiet na życzenie konsumentów. Po drugie, w aktach prawnych państw członkowskich Unii Europejskiej transponujących dyrektywę w dalszym ciągu występują istotne różnice, co wynika m.in. z niejasności w tekście samej dyrektywy. Jest to źródłem niepewności dla przedsiębiorców i konsumentów. Powyższe zmiany na rynku usług turystycznych stały się impulsem do podjęcia przez Komisję Europejską prac nad zmianą przepisów dyrektywy.

W lipcu 2013 r. Komisja Europejska przedstawiła wniosek dotyczący Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie imprez turystycznych i aranżowanych usług turystycznych, zmieniającej rozporządzenie (WE) nr 2006/2004, dyrektywę 2011/83/UE i uchylającą dyrektywę Rady 90/314/EWG. Projekt nowej dyrektywy stanowi wynik kilkuletnich, prowadzonych przez Komisję Europejską konsultacji społecznych z branżą oraz Państwami Członkowskimi UE.

GLÓWNE ZAŁOŻENIA PROJEKTU NOWEJ DYREKTYWY PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY W SPRAWIE IMPREZ TURYSTYCZNYCH I ARANŻOWANYCH USŁUG TURYSTYCZNYCH

Aktualizacja dyrektywy 90/314/EWG zmierza do:

1. stworzenia równorzędnych warunków działania dla wszystkich podmiotów gospodarczych, w tym do usunięcia ograniczeń prawnych w handlu transgranicznym;
2. zmniejszenia ponoszonych przez przedsiębiorstwa kosztów przestrzegania przepisów oraz osiągnięcia wysokiego poziomu ochrony konsumentów;
3. ograniczenia ponoszonych przez konsumentów szkód poprzez szczegółowe wyjaśnienie, jakiego rodzaju połączenia usług turystycznych są chronione na mocy unijnych przepisów dotyczących zorganizowanych podróży;
4. zastąpienia przepisów niejasnych i nieaktualnych przepisami jednoznacznymi.

Szczegółowo, proponowana dyrektywa obejmie swym zakresem różne formy imprez turystycznych i aranżowanych usług turystycznych, które oferowane są *online*, a tym samym wyjaśni i zaktualizuje zakres ochrony podróżnych kupujących połączone usługi turystyczne dla tej samej podróży lub dla tych samych wakacji. Projekt przewiduje przepisy zapewniające wyższy poziom ochrony konsumenta oraz ograniczające koszty działalności przedsiębiorców.

PROJEKT STANOWISKA RP

Rząd RP popiera kierunek zmian zaproponowany przez Komisję Europejską. Propozycja wychodzi naprzeciw głównym wyzwaniom w sektorze podróży zorganizowanych. W opinii Rządu RP istotne jest, iż propozycja zmierza do stworzenia równych warunków dla różnych podmiotów gospodarczych, oferujących konsumentom zorganizowany wypoczynek, biorąc pod uwagę różne sposoby jego organizowania.

Projekt wyeliminuje istniejące w dyrektywie 90/314/EWG niejasności, co pozwoli przedsiębiorcom lepiej planować działalność gospodarczą. Jednocześnie, projekt przyczyni się do wzrostu konkurencyjności pomiędzy przedsiębiorstwami prowadzącymi działalność na rynku turystycznym.

Należy podkreślić jednocześnie, że projekt wymaga doprecyzowania kilku kwestii w zakresie rozwiązań szczegółowych, tak aby przepisy nie pozostawiały obywatelom, przedsiębiorcom i urzędnikom wątpliwości interpretacyjnych. Należy także uwzględnić obowiązujące obecnie w państwach członkowskich różne regulacje dotyczące imprez turystycznych, wprowadzone na mocy dyrektywy 90/314/EWG.

OCHRONA KLIENTA

Rząd RP odnotowuje wprowadzenie w projekcie przepisów zapewniających wyższy poziom ochrony konsumenta, dotyczących m.in. bardziej rygorystycznych kontroli dopłat do ceny wyjściowej i obowiązku przerzucenia obniżek cen na klientów w równoważnych warunkach; szerszego zakresu możliwości odstąpienia od umowy przez podróżnych oraz szerszego zakresu możliwości dochodzenia roszczeń.

Jednocześnie, w projekcie brak jest jednak regulacji zapewniającej podróżnemu prawo do bezkosztowego odstąpienia od umowy w sytuacji podwyższenia przez organizatora turystyki ceny imprezy turystycznej zgodnie z art. 8 projektu. Należy nadmienić, iż aktualnie obowiązująca dyrektywa 90/314/EWG takie prawo przyznaje (art. 4 ust. 5), co zostało wprowadzone w ustawie o usługach turystycznych (art. 14 ust. 5 w zw. z art. 17 ust. 1).

Wątpliwości budzi także zastrzeżenie, że organizator nie jest zobowiązany do usunięcia niezgodności z umową usługi, w sytuacji, w której byłoby to „nieproporcjonalne” (art. 11 ust. 2). Ograniczenie odpowiedzialności organizatora w oparciu o niejasną przesłankę „nieproporcjonalności” generuje ryzyko znacznego utrudnienia sytuacji podróżnego dochodzącego roszczeń z tytułu nienależytego wykonania usługi turystycznej oraz może przyczynić się do trudności w interpretowaniu przepisów dyrektywy.

Godnym rozważenia wydaje się również zaproponowanie uzupełnienia projektu o przepis, stanowiący odpowiednik art. 16b ust. 5 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 223, poz. 2268 z późn. zm.), zgodnie z którym, jeżeli organizator turystyki nie ustosunkuje się na piśmie do reklamacji, złożonej zgodnie z art. 16b ust. 3, w terminie 30 dni od dnia jej złożenia, a w razie reklamacji złożonej w trakcie trwania imprezy turystycznej w terminie 30 dni od dnia

zakończenia imprezy turystycznej, uważa się, że uznał reklamację za uzasadnioną. Wydaje się, że obecność takiego wymogu działa na organizatorów mobilizująco.

WPLYW NA PRZEDSIĘBIORCÓW – OGRANICZENIE KOSZTÓW

W zakresie wpływu regulacji na przedsiębiorstwa, należy pozytywnie ocenić rozwiązania, takie jak m.in.:

1. jasne wyłączenie z zakresu dyrektywy imprez turystycznych i aranżowanych usług turystycznych nabywanych na podstawie umowy ramowej między pracodawcą podróznego a przedsiębiorcą specjalizującym się w organizowaniu podróży służbowych;
2. prawo podróżnych do odstąpienia od umowy w zamian za uiszczenie na rzecz organizatora stosownej rekompensaty;
3. zniesienie wymogów dotyczących dodruku katalogów;
4. ograniczenie odpowiedzialności organizatora do poniesienia kosztów dalszego pobytu, w przypadku gdy nie ma możliwości zapewnienia terminowego powrotu podróznego z uwagi na nieuniknione i nadzwyczajne okoliczności.

Jednocześnie, proponowane w art. 10 prawo podróżnych do rozwiązania umowy za rekompensatą mogłoby być uzupełnione o zapis, iż na żądanie klienta organizator przedstawia szczegółowe wyliczenie kwoty rekompensaty.

W zakresie ograniczenia odpowiedzialności organizatora do zapewnienia dalszego pobytu podróznemu w przypadku niemożności zapewnienia mu terminowego powrotu ze względu na nieuniknione okoliczności (art. 11 ust. 5 projektu), zasadnym wydaje się ograniczenie odpowiedzialności organizatora do trzech nocy, bez wskazywania kwot. Ograniczenie odpowiedzialności do 100 Euro oraz długotrwały proces zmiany dyrektywy może spowodować, że takie ograniczenie kwotowe może okazać się za kilka lat bardzo niekorzystne.

STANOWISKO RP DO PROJEKTU DYREKTYWY

Ministerstwo Sportu i Turystyki, jako instytucja wiodąca, przygotowało projekt Stanowiska RP do projektu Dyrektywy. Stanowisko zostało przyjęte przez Komitet do Spraw Europejskich w dniu 8 sierpnia 2013 r.

Następnie zostało przekazane do Sejmu i Senatu zgodnie z art. 7 ustawy z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 213, poz. 1395). Stanowisko zostało przedstawione na Komisji do Spraw Unii Europejskiej Sejmu RP 11 września 2013 r. oraz Komisji do Spraw Unii Europejskiej Senatu RP 19 września 2013 r. Obie komisje zaakceptowały przedstawione Stanowisko RP, dzieląc jednocześnie przedstawione w nim zastrzeżenia Rady Ministrów.

STAN PRAC NAD PROJEKTEM DYREKTYWY

Projekt dyrektywy jest aktualnie przedmiotem prac w Radzie Unii Europejskiej, będzie także procedowany przez Parlament Europejski. Dotychczas w Radzie odbyły się dwa spotkania grupy roboczej ds. ochrony konsumentów i informacji, podczas których państwa członkowskie zaprezentowały swoje stanowisko wobec projektu.

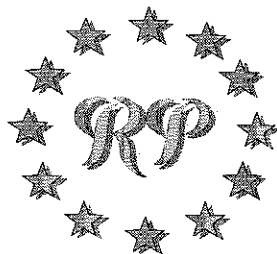
Większość państw członkowskich UE popiera proponowany kierunek zmian dyrektywy. Jednocześnie, państwa członkowskie zwróciły uwagę, że proponowane przepisy powinny mieć charakter proporcjonalny, tj. poprawa ochrony konsumentów nie może się odbywać kosztem zwiększonych obciążeń dla dostawców usług. Szczegółowo, dyskusja nad projektem koncentruje się wokół następujących zagadnień: poziomu harmonizacji, proporcjonalności, doprecyzowania definicji i zakresu dyrektywy, zakresu ochrony na wypadek niewypłacalności, systemu odpowiedzialności cywilnoprawnej za realizację usług turystycznych. Dyskusja nad poziomem harmonizacji może być kluczowa dla dalszych prac nad dyrektywą, ponieważ celem projektu jest dążenie do pełnej harmonizacji. Większość państw członkowskich postuluje wprowadzenie do dyrektywy dodatkowego przepisu, który określi poziom harmonizacji dla poszczególnych artykułów. Zwracana jest także uwaga na konieczność doprecyzowania definicji imprezy turystycznej oraz aranżowanych usług turystycznych, tak aby były one zrozumiałe zarówno dla konsumenta, jak i dostawcy usług.

Po zakończeniu prac konieczna będzie transpozycja dyrektywy do polskiego porządku prawnego. W związku z powyższym, projekt nowej ustawy o usługach turystycznych będzie uwzględniać efekty prac nad projektem nowej dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie imprez turystycznych i aranżowanych usług turystycznych.

Podsumowując, niezwykle ważne jest praktyczne rozumienie przepisów zawartych w projekcie dyrektywy oraz wyeliminowanie wszelkich niejasności. Z tych względów, MSiT przygotowując szczegółowe uwagi do projektu, współpracuje ściśle z innymi resortami oraz urzędami centralnymi. Zostało także zorganizowane spotkanie z branżą turystyczną w dniu 7 października br., którego celem była analiza praktycznego zastosowania nowych definicji na rynku turystycznym w Polsce.

Załącznik:

1. Stanowisko RP do projektu Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie imprez turystycznych i aranżowanych usług turystycznych, zmieniającej rozporządzenie (WE) nr 2006/2004, dyrektywę 2011/83/UE i uchylającą dyrektywę Rady 90/314/EWG.



PROJEKT STANOWISKA RP

*przygotowany w związku z art. 7 ustawy z dnia 8 października 2010 r.
o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem
Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 213, poz. 1395)*

Dotyczy	Wniosek DYREKTYWA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY w sprawie imprez turystycznych i aranżowanych usług turystycznych, zmieniająca rozporządzenie (WE) nr 2006/2004, dyrektywę 2011/83/UE i uchylająca dyrektywę Rady 90/314/EWG	
Data przekazania Polsce dokumentu przez instytucje UE	17 lipca 2013 r.	
Sygnatura dokumentu	Komisja Europejska	COM(2013) 512
	Numer międzyinstytucjonalny	2013/0246 (COD)
Procedura decyzyjna	zwykła procedura ustawodawcza	
Tryb głosowania w Radzie UE	większość kwalifikowana	
Instytucja wiodąca	Ministerstwo Sportu i Turystyki	
Instytucje współpracujące	Ministerstwo Gospodarki Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów	
Data przyjęcia przez KSE	8 sierpnia 2013 r.	

I. Cel projektu aktu prawnego

Celem wniosku Komisji Europejskiej (KE) jest aktualizacja Dyrektywy Rady 90/314/EWG z dnia 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek, która wprowadziła istotne prawa dla podróżujących Europejczyków nabywających zorganizowane wakacje, obejmujące zazwyczaj transport i zakwaterowanie. W myśl art. 114 Traktatu ogólnym celem zmienionego wniosku jest poprawa działania rynku wewnętrznego i osiągnięcie wysokiego poziomu ochrony konsumentów poprzez zbliżenie ustawodawstw państw członkowskich.

W dyrektywie 90/314/EWG zapewniono otrzymanie przez konsumenta niezbędnych informacji przed zawarciem umowy o udział w imprezie turystycznej, a także po jej zawarciu. Dyrektywa stanowi, że organizatorzy lub sprzedawcy detaliczni są odpowiedzialni za właściwą realizację imprezy turystycznej, również wtedy, gdy usługi są świadczone przez podwykonawców. Określono w niej także, co dzieje się w przypadku zmian w umowie o udział w imprezie turystycznej. W dyrektywie zapewniono również, aby podróżni otrzymali zwrot zaliczek oraz, aby zorganizowano im powrót do kraju w przypadku ogłoszenia niewypłacalności przez organizatora lub punkt sprzedaży detalicznej.

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

Wniosek stanowi także odpowiedź na wnioski współustawodawców, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Europejskiej Grupy Konsultacyjnej ds. Konsumentów oraz dużej części organizacji branżowych i konsumenckich. O przeglądzie dyrektywy wyraźnie wspomniano w sprawozdaniach na temat obywatelstwa, Europejskim programie na rzecz praw konsumentów i w Akcie o jednolitym rynku II.

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

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

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

W konsekwencji, regulacja zapewni lepsze poinformowanie podróżnych o usługach, które kupują, a ponadto zapewni im bardziej przejrzyste środki zaradcze w przypadku nieprawidłowości.

We wniosku proponuje się rozszerzenie zakresu dyrektywy na:

- *imprezy turystyczne* oferowane przez kilku przedsiębiorców, czyli takie połączenie za pośrednictwem różnych przedsiębiorców usług turystycznych, które wykazuje określone cechy kojarzone z imprezami turystycznymi, i które podlegałyby tym samym zasadom, co tradycyjnie rozumiane imprezy turystyczne (włączając pełną odpowiedzialność za właściwe wykonanie umowy oraz zobowiązanie do zapewniania ochrony na wypadek niewypłacalności);
- *aranżowane usługi turystyczne* oferowane przez kilku przedsiębiorców czyli takie połączenie usług turystycznych, które nie wykazuje cech właściwych dla imprez turystycznych i w związku z tym prawdopodobieństwo wprowadzenia konsumentów w błąd jest mniejsze. Zostałyby one objęte mniej rygorystycznymi zasadami obejmującymi ochronę na wypadek niewypłacalności oraz zobowiązanie do oświadczenia w sposób jasny i widoczny, że każdy indywidualny dostawca usług jest odpowiedzialny za ich prawidłową realizację.

Wniosek zawiera obowiązkowe przepisy chroniące podróżnych, od których państwa członkowskie lub przedsiębiorcy nie mogą odstąpić ze szkodą dla konsumentów.

II. Stanowisko RP

Rząd RP popiera, co do zasady, kierunek zmian zaproponowany przez Komisję Europejską. Propozycja wychodzi naprzeciw głównym wyzwaniom w sektorze podróży zorganizowanych.

W opinii Rządu RP istotne jest, iż propozycja zmierza do stworzenia równych warunków dla różnych podmiotów gospodarczych, oferujących konsumentom zorganizowany wypoczynek, biorąc pod uwagę różne sposoby jego organizowania.

Forma prawna regulacji

W odniesieniu do wybranej formy prawnej, Rząd RP, popiera wybór formy dyrektywy, jako optymalnej dla realizacji celów projektu aktu prawnego. Dyrektywa zapewnia spójny zestaw praw i obowiązków. Jednocześnie państwa członkowskie mają możliwość uwzględnienia tych przepisów w swoim krajowym prawie zobowiązań. Dyrektywa pozwoli państwom członkowskim na wdrożenie najwłaściwszych środków egzekwowania i niezbędnych sankcji na wypadek naruszenia przepisów dyrektywy. W niektórych obszarach wniosek przewiduje możliwość nałożenia przez państwa członkowskie bardziej surowych przepisów.

Proponowany przedmiot i zakres dyrektywy

Rząd RP popiera zaproponowany kierunek zmian w zakresie dyrektywy. Po pierwsze, należy pozytywnie ocenić rozszerzenie definicji imprez turystycznych. Zgodnie z projektem dyrektywy imprezy turystyczne będą definiowane na podstawie obiektywnych kryteriów alternatywnych, które w głównej mierze są powiązane ze sposobem, w jaki usługi turystyczne są prezentowane lub nabywane oraz z okolicznościami, w jakich podróży mogą w uzasadniony sposób oczekiwać, że dyrektywa zapewni im ochronę.

W oparciu o sposób, w jaki usługi turystyczne przedstawiane są podróżnym, połączenia spełniające którekolwiek z alternatywnych kryteriów określonych w art. 3 ust. 2 będą traktowane jako imprezy turystyczne z wiążącymi się z tym skutkami prawnymi w odniesieniu do obowiązków informowania, odpowiedzialności i ochrony na wypadek niewypłacalności. Zaproponowana zmiana umożliwi podróżnym lepsze rozróżnianie imprez turystycznych od pojedynczych usług turystycznych oraz zapewni pewność ochrony np. w przypadku zakupu tzw. pakietów dynamicznych. Ponadto, powyższa zmiana zapewni także równe szanse w sektorze usług turystycznych, oferowanych przez różne podmioty.

Po drugie, w projekcie dyrektywy zdefiniowano pojęcie „aranżowanych usług turystycznych”. Za takie zostały uznane połączenia, w przypadku których sprzedawcy detaliczni, ułatwiają – za pośrednictwem powiązanych procesów rezerwacji – zamówienie dodatkowych usług turystycznych w sposób ukierunkowany, lub w przypadku których podróżny zawiera umowę z indywidualnym dostawcą usług, a ponadto nie występują zasadnicze cechy właściwe dla imprezy turystycznej, np. cena całkowita lub obejmująca wszystkie usługi.

Należy pozytywnie ocenić objęcie sprzedawców detalicznych, którzy prowadzą działalność polegającą na ułatwianiu zakupu „aranżowanych usług turystycznych” obowiązkami mniej rygorystycznymi niż tymi nałożonymi na organizatorów turystyki. Sprzedawcy detaliczni, którzy prowadzą działalność polegającą na ułatwianiu zakupu „aranżowanych usług turystycznych” będą zobowiązani jedynie do ochrony na wypadek niewypłacalności oraz do oświadczenia w sposób jasny i widoczny, że każdy indywidualny dostawca usług jest odpowiedzialny za ich prawidłową realizację.

Rząd RP odnotowuje wprowadzenie w projekcie przepisów zapewniających wyższy poziom ochrony konsumenta, dotyczących m.in. bardziej rygorystycznych kontroli dopłat do ceny wyjściowej (cena może wzrosnąć o maksymalnie 10 proc.) i obowiązku przerzucenia obniżek cen na klientów w równoważnych warunkach; szerszego zakresu możliwości odstąpienia od umowy przez podróżnych oraz szerszego zakresu możliwości dochodzenia roszczeń.

W projekcie brak jest jednak regulacji zapewniającej podróżnemu prawo do bezkosztowego odstąpienia od umowy w sytuacji podwyższenia przez organizatora turystyki ceny imprezy turystycznej zgodnie z art. 8 projektu. Należy nadmienić, iż aktualnie obowiązująca dyrektywa 90/314/EWG takie prawo przyznaje (art. 4 ust. 5), co zostało wprowadzone w ustawie o usługach turystycznych (art. 14 ust. 5 w zw. z art. 17 ust. 1). Wątpliwości budzi także zastrzeżenie, że organizator nie jest zobowiązany do usunięcia niezgodności z umową usługi, w sytuacji, w której byłoby to „nieproporcjonalne” (art. 11 ust. 2). Ograniczenie odpowiedzialności organizatora w oparciu o niejasną przesłankę „nieproporcjonalności”

generuje ryzyko znacznego utrudnienia sytuacji podróżnego dochodzącego roszczeń z tytułu nienależytego wykonania usługi turystycznej oraz może przyczynić się do trudności w interpretowaniu przepisów dyrektywy.

Godnym rozważenia wydaje się również zaproponowanie uzupełnienia projektu o przepis, stanowiący odpowiednik art. 16b ust. 5 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 223, poz. 2268 z późn. zm.), zgodnie z którym, jeżeli organizator turystyki nie ustosunkuje się na piśmie do reklamacji, złożonej zgodnie z art. 16b ust. 3, w terminie 30 dni od dnia jej złożenia, a w razie reklamacji złożonej w trakcie trwania imprezy turystycznej w terminie 30 dni od dnia zakończenia imprezy turystycznej, uważa się, że uznał reklamację za uzasadnioną. Wydaje się, że obecność takiego wymogu działa na organizatorów mobilizująco.

Przedstawiony projekt dyrektywy jasno wskazuje, iż za właściwą realizację usług turystycznych odpowiada organizator turystyki, co pozwoli wyeliminować spory i niejasności dotyczące odpowiedzialności stron. Ponadto, informacje przekazywane podróżnemu mają być zredagowane w sposób jasny i widoczny, zaś umowy mają być sporządzone w prostym i zrozumiałym języku. W projekcie dyrektywy zaproponowano także wyraźną odpowiedzialność sprzedawcy detalicznego za błędy związane z rezerwacją oraz możliwość kontaktu podróżnego z organizatorem za pośrednictwem sprzedawcy detalicznego, co ułatwi podróżnym możliwość dochodzenia roszczeń.

Wyżej wymienione regulacje wymagają jednak dalszej analizy pod kątem ich wpływu na przedsiębiorstwa, tak aby przepisy miały charakter proporcjonalny oraz nie obciążały w sposób nadmierny małych i średnich przedsiębiorstw.

W tym zakresie należy pozytywnie ocenić rozwiązania, takie jak m.in.:

- jasne wyłączenie z zakresu dyrektywy imprez turystycznych i aranżowanych usług turystycznych nabywanych na podstawie umowy ramowej między pracodawcą podróżnego a przedsiębiorcą specjalizującym się w organizowaniu podróży służbowych;
- prawo podróżnych do odstąpienia od umowy w zamian za uiszczenie na rzecz organizatora stosownej rekompensaty;
- zniesienie wymogów dotyczących dodruku katalogów;
- ograniczenie odpowiedzialności organizatora do poniesienia kosztów dalszego pobytu, w przypadku gdy nie ma możliwości zapewnienia terminowego powrotu podróżnego z uwagi na nieuniknione i nadzwyczajne okoliczności;
- wprowadzeniu ogólnounijnych przepisów w zakresie informacji, odpowiedzialności i wzajemnego uznawania krajowych systemów ochrony w przypadku niewypłacalności, co wpłynie na poprawę handlu transgranicznego.

Jednocześnie, proponowane w art. 10 prawo podróżnych do rozwiązania umowy za rekompensatą mogłoby być uzupełnione o zapis, iż na żądanie klienta organizator przedstawia szczegółowe wyliczenie kwoty rekompensaty.

W zakresie ograniczenia odpowiedzialności organizatora do zapewnienia dalszego pobytu podróżnemu w przypadku niemożności zapewnienia mu terminowego powrotu ze względu na

nieuniknione okoliczności (art. 11 ust 5 projektu), zasadnym wydaje się ograniczenie odpowiedzialności organizatora do trzech nocy, bez wskazywania kwot. Ograniczenie odpowiedzialności do 100 Euro oraz długotrwały proces zmiany dyrektywy może spowodować, że takie ograniczenie kwotowe może się okazać się za kilka lat bardzo niekorzystne oraz w praktyce uniemożliwić zapewnienie pobytu. Już dziś w większości dużych miast nie można znaleźć miejsc hotelowych poniżej tej kwoty. Ponadto, w zakresie przedmiotowego ograniczenia odpowiedzialności organizatora do zapewnienia dalszego pobytu podróżnemu należy – w ramach prac nad projektem – rozważyć, jakie środki pomocowe będą przysługiwały podróżnemu po okresie trzech dni.

Ponadto, Rząd RP popiera objęcie obowiązkiem zapewnienia ochrony na wypadek niewypłacalności organizatorów zorganizowanych podróży oraz sprzedawców detalicznych, którzy ułatwiają nabywanie „aranżowanych usług turystycznych”. Dyrektywa 90/314/EWG wprowadziła ogólny obowiązek, zgodnie z którym „organizator lub punkt sprzedaży detalicznej” zapewniają ochronę na wypadek niewypłacalności, tak by w przypadku niewypłacalności zapewniony był powrót pasażerów do kraju oraz zwrot dokonanych zaliczek. Państwa członkowskie przyjęły różne rozwiązania prawne w tym zakresie, co prowadziło często do dublowania kosztów ponoszonych przez organizatorów i sprzedawców detalicznych. Powyższa propozycja jest zgodna z obecnie obowiązującymi regulacjami w Polsce, zgodnie z którymi do zapewnienia ochrony na wypadek niewypłacalności są zobowiązani organizator turystyki i pośrednik turystyczny.

By ułatwić operacje transgraniczne, art. 16 ust. 1 dyrektywy wyraźnie przewiduje wzajemne uznawanie ochrony na wypadek niewypłacalności zapewnionej na podstawie prawa państwa członkowskiego, w którym prowadzone jest przedsiębiorstwo organizatora/danego sprzedawcy detalicznego. W celu zapewnienia współpracy administracyjnej art. 16 nakłada na państwa członkowskie obowiązek wyznaczenia centralnych punktów kontaktowych. W opinii Rządu RP przedmiotowa propozycja wymaga dalszej analizy pod kątem celowości i kosztów finansowych, także ze względu na różne rozwiązania prawne w państwach członkowskich.

Projekt dyrektywy nakłada także na państwa członkowskie konieczność ustanowienia sankcji za naruszenie przepisów krajowych transponujących dyrektywę, co pokrywa się z zaplanowanym kierunkiem zmian w ustawie o usługach turystycznych.

Podsumowując, Rząd RP przyjmuje z zadowoleniem kierunek zmian zaproponowany we wniosku. Rząd RP podkreśla jednocześnie, że projekt wymaga doprecyzowania kilku kwestii w zakresie rozwiązań szczegółowych, tak aby przepisy nie pozostawiały obywatelom, przedsiębiorcom i urzędnikom wątpliwości interpretacyjnych. Należy także uwzględnić obowiązujące obecnie w państwach członkowskich różne regulacje dotyczące imprez turystycznych, wprowadzone na mocy dyrektywy 90/314/EWG.

Ponadto, należy zapewnić kompatybilność zapisów tej dyrektywy z trwającymi obecnie w Radzie UE pracami nad projektem rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 261/2004 ustanawiającego wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów oraz rozporządzenie (WE) nr 2027/97 w sprawie odpowiedzialności przewoźnika lotniczego w odniesieniu do przewozu drogą powietrzną

pasażerów i ich bagażu w zakresie, w jakim oba akty nakładają jednocześnie na przewoźnika lotniczego i organizatora wycieczek obowiązek opieki i zwrotu kosztu biletu w przypadku przewozów czarterowych.

Należy także szczegółowo zanalizować zaproponowany przez Komisję termin na implementację nowej dyrektywy. W przypadku niektórych państw członkowskich zmiany wprowadzone w prawie będą nieznaczne lub w ogóle nie będą potrzebne, w innych przypadkach czas 18 miesięcy może okazać się niewystarczający.

III. Uzasadnienie stanowiska RP

Zdaniem Rządu RP wszelkie propozycje legislacyjne, które mają na celu stworzenie równorzędnych warunków działania dla podmiotów gospodarczych sektora usług turystycznych przy jednoczesnym zachowaniu wysokiego poziomu ochrony konsumentów oraz ograniczeniu ponoszonych przez konsumentów szkód należy ocenić jako pozytywne.

Aktualizacja dyrektywy wychodzi naprzeciwko potrzebom sektora usług turystycznego oraz zmianom w zakresie świadczenia tych usług. Ponadto, projekt stanowi odpowiedź na wnioski organizacji branżowych i konsumenckich, które zwracały uwagę na „niedostosowanie” dyrektywy 90/314/EWG do zjawisk zachodzących na rynku turystycznym.

Dyrektywa zapewni ochronę konsumentom, którzy dostosowują programy wakacyjne do swoich indywidualnych potrzeb, na przykład korzystając przy tym z Internetu, zamiast decydować się na jedną z gotowych ofert wypoczynku z katalogu. Jednocześnie, projekt wprowadzi znaczne ułatwienia na firm sektora turystycznego, wprowadzając równe obowiązki dla podmiotów konkurujących ze sobą.

Jednocześnie, dalszej analizie wymagają przepisy przyznające nowe prawa podróżnym, tak aby regulacja miała charakter proporcjonalny. W szczególności, istotne jest, aby dyrektywa nie obciążała w sposób nadmierny małych i średnich przedsiębiorstw – w szczególności w tych przypadkach, gdzie ryzyko powinien ponosić także konsument.

Ponadto, przedstawione w projekcie przepisy stanowią odpowiedź na problemy w zakresie funkcjonowania obowiązujących przepisów, zidentyfikowane w ramach dokonanej w 2012 i 2013 r. oceny funkcjonowania ustawy o usługach turystycznych. Wnioski, przedstawione w rekomendacjach do zmiany ustawy o usługach turystycznych dotyczyły m.in. doprecyzowania przepisów związanych z ochroną konsumenta, kwestii uregulowania sprzedaży imprez turystycznych za pośrednictwem Internetu, zabezpieczeń finansowych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych oraz wprowadzenia sankcji.

Odnosnie obowiązku zapewnienia kompatybilności zapisów tej dyrektywy z trwającymi obecnie w Radzie UE pracami nad projektem rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 261/2004 oraz rozporządzenie (WE) nr 2027/97, należy uwzględnić zmiany, jakie pojawią się w trakcie tych prac, by zapobiec podwójnemu obciążaniu – obowiązkiem opieki nad pasażerami w przypadku opóźnień i odwołań lotów – przewoźnika oraz organizatora wycieczki.

1. Ocena skutków prawnych

Niniejszy wniosek opiera się na art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, który stanowi, iż „Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, przyjmują środki dotyczące zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich, które mają na celu ustanowienie i funkcjonowanie rynku wewnętrznego.”

W myśl art. 114 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wniosek gwarantuje wysoki poziom ochrony konsumentów poprzez utrzymanie lub zwiększenie poziomu ochrony konsumentów w porównaniu z dyrektywą 90/314/EWG.

Z uwagi na charakter proponowanej regulacji, zaistnieje potrzeba implementacji przepisów unijnych do krajowego porządku prawnego. Obecnie obowiązująca dyrektywa 90/314/EWG została implementowana przepisami ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych wraz z towarzyszącymi jej aktami wykonawczymi. Dopóki jednak nie zostanie uchwalony ostateczny tekst regulacji trudno określić szczegółowy zakres zmian niezbędnych do wprowadzenia w przedmiotowej ustawie. Jednocześnie, należy wskazać, że zaproponowany termin na wdrożenie dyrektywy – 18 miesięcy – jest zbyt krótki, biorąc pod uwagę przebieg procesu legislacyjnego oraz wpływ regulacji na podmioty gospodarcze, które muszą mieć czas na dostosowanie swojej działalności gospodarczej do nowych przepisów.

2. Ocena skutków społecznych

W ciągu ostatniej dekady Komisja przeprowadziła systemowy przegląd regulacji prawnych dotyczących konsumentów, co zaowocowało przyjęciem dyrektywy 2008/122/WE w sprawie umów *timeshare* oraz dyrektywy 2011/83/UE w sprawie praw konsumentów. Elementem tej inicjatywy jest przedmiotowy wniosek, który uzupełnia istniejące przepisy prawne UE.

Proponowany wniosek będzie miał pozytywny skutek społeczny poprzez ograniczenie szkód ponoszonych przez konsumentów oraz zwiększenie przejrzystości dla podróżnych, którzy kupują łączone usługi turystyczne. Nastąpi także zwiększenie transgranicznej oferty zorganizowanych usług turystycznych poprzez obniżenie kosztów i usunięcie przeszkód w transgranicznym handlu.

3. Ocena skutków gospodarczych

Projekt wpłynie na podmioty zajmujące się organizowaniem imprez turystycznych oraz aranżowanie usług turystycznych dla potrzeb jednej podróży, jednych wakacji.

Projekt wyeliminuje istniejące w dyrektywie 90/314/EWG niejasności, co pozwoli przedsiębiorcom lepiej planować działalność gospodarczą. Jednocześnie, projekt przyczyni się do wzrostu konkurencyjności pomiędzy przedsiębiorstwami prowadzącymi działalność na rynku turystycznym. W projekcie zaproponowano także przepisy ograniczające w niektórych przypadkach odpowiedzialność przedsiębiorcy. Należy wziąć pod uwagę charakter usług turystycznych oraz sposób ich świadczenia – przedsiębiorcy są zobowiązani do dokonywania przedpłat na cele zakupionych imprez turystycznych nierzadko dużo wcześniej przez terminem realizacji samej imprezy. Powoduje to, że w uzasadnionych przypadkach ryzyko powinien ponosić zarówno podróżny jak i przedsiębiorca, np. w nieuniknionych i nadzwyczajnych okolicznościach.

Zgodnie z projektem nastąpi także zminimalizowanie przeszkód w handlu transgranicznym oraz ograniczenie kosztów przestrzegania przepisów ponoszonych przez przedsiębiorców, którzy chcą sprzedawać imprezy turystyczne w różnych krajach.

4. Ocena skutków finansowych

Na podstawie danych zawartych w ocenie skutków regulacji można stwierdzić, iż wprowadzenie regulacji w ograniczony sposób wpłynie na budżet UE. Wniosek wymaga wydatkowania środków z budżetu UE na nadzorowanie transpozycji dyrektywy oraz na przygotowanie pisemnego sprawozdania z funkcjonowania dyrektywy.

Zaplanowano środki operacyjne w wysokości ok. 0,2 mln EUR w ramach programu „Prawa i Obywatelstwo” oraz wydatki administracyjne w wysokości około 0,184 mln EUR w ciągu siedmiu lat po przyjęciu dyrektywy. Zgodnie z informacjami zawartymi we wniosku, wydatki te zostaną pokryte w ramach przesunięcia wewnętrznego i nie będą wymagać zwiększenia funduszy.

IV. Informacja w sprawie zgodności projektu aktu z zasadą pomocniczości

W opinii Rządu RP wniosek jest zgodny z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE).

Cel, jakim jest poprawa działania rynku wewnętrznego poprzez usunięcie różnic w ustawodawstwach państw członkowskich oraz poprawa dostępu konsumentów do usług świadczonych w innych państwach członkowskich, nie może zostać w wystarczającym stopniu osiągnięty przez państwa członkowskie nie podejmujące współpracy w tym zakresie.

W związku z tym Unia jest najlepiej przygotowana do tego, aby rozwiązać zidentyfikowane problemy, przyjmując środek ustawodawczy na rzecz zbliżenia przepisów krajowych oraz ograniczenia przeszkód w handlu transgranicznym.

V. Przedstawiciel Rządu upoważniony do prezentowania stanowiska

Katarzyna Sobierajska, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sportu i Turystyki

tel. 0 (22) 24-43-170; fax 0 (22) 24-43-171