



POLSKA IZBA TURYSTYKI
POLISH CHAMBER OF TOURISM

Prezydium
Rady Naczelnej

BIAŁA KSIĘGA
W SPRAWIE DZIAŁAŃ POLSKIEJ IZBY TURYSTYKI
W PROCESIE NOWELIZACJI
USTAWY O USŁUGACH TURYSTYCZNYCH
ORAZ PRZY OPRACOWYWANIU
AKTÓW WYKONAWCZYCH DO TEJ USTAWY
(2009 - 2011)

Warszawa, luty 2011 r.

SPIS TREŚCI

1. O BIAŁEJ KSIĘDZE

- 1.1. Powód opracowania Białej Księgi
- 1.2. Cel Białej Księgi
- 1.3. Zawartość Białej Księgi

2. GENEZA NOWELIZACJI

3. KALENDARIUM NOWELIZACJI

4. PRACE W POLSKIEJ IZBY TURYSTYKI NAD PROJEKTAMI NOWELIZACJI

- 4.1. Nieoficjalny projekt nowelizacji
- 4.2. Dyskusja wśród członków Izby
- 4.3. Uwagi Polskiej Izby Turystyki do projektu nowelizacji z 25 marca 2009 r.
- 4.4. Ograniczenie zakresu nowelizacji w projektach nowelizacji z 22 czerwca 2009 r. i 13 listopada 2009 r.
- 4.5. Krytyczne stanowisko Polskiej Izby Turystyki wobec ograniczenia zakresu nowelizacji

5. MINISTERIALNE I RZĄDOWE UZASADNIENIA PROJEKTÓW NOWELIZACJI

- 5.1. Zastrzeżenia Polskiej Izby Turystyki
- 5.2. Zastrzeżenia Rządowego Centrum Legislacji
- 5.3. Lakoniczność uzasadnienia zmiany systemu zabezpieczeń finansowych
- 5.4. Informacja o projekcie nowelizacji na stronie internetowej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
- 5.5. Sejmowa metryka projektu nowelizacji
- 5.6. Senacka metryka projektu nowelizacji

6. STANOWISKO POLSKIEJ IZBY TURYSTYKI W SPRAWIE ZMIANY SYSTEMU ZABEZPIECZEŃ FINANSOWYCH WYMAGANYCH OD ORGANIZATORÓW TURYSTYKI I POŚREDNIKÓW TURYSTYCZNYCH

- 6.1. Dotychczasowa regulacja prawna
- 6.2. Krytyka ze strony Komisji Europejskiej
- 6.3. Dyrektywa Rady WE (90/314/EWG) z dnia 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek
- 6.4. Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości
- 6.5. Reakcja strony polskiej na krytykę ze strony Komisji Europejskiej

7. POSTULAT POLSKIEJ IZBY TURYSTYKI: POWOŁANIE FUNDUSZU ZABEZPIECZEŃ TURYSTYCZNYCH JAKO KONIECZNEGO FILARU SYSTEMU ZABEZPIECZEŃ TURYSTYCZNYCH

- 7.1. Argumenty za funduszem
- 7.2. „Założenia Systemu Zabezpieczeń Turystycznych”
- 7.3. Reakcja Ministerstwa Sportu i Turystyki na „Założenia Systemu Zabezpieczeń Turystycznych”
- 7.4. Ministerialna i rządowa deklaracja co do potrzeby utworzenia funduszu
- 7.5. Głosy w mediach na temat inicjatywy PIT utworzenia funduszu
- 7.6. „Plan Legislacyjny Ministerstwa Sportu i Turystyki na 2010 rok”
- 7.7. Najwięksi polscy touroperatorzy na temat celowości utworzenia funduszu
- 7.7. Głos polemiczny Dyrektora TUI Poland Sp. z o.o.
- 7.8. Konsultacja założeń systemu zabezpieczeń turystycznych z Izbami Gospodarczymi Turystyki
- 7.9. Druga wersja Założeń Systemu Zabezpieczeń Turystycznych
- 7.10. Spotkania konsultacyjne w Oddziałach PIT
- 7.11. TT Warsaw – panel dyskusyjny
- 7.12. Rządowy projekt nowelizacji ustawy o usługach turystycznych z 13 listopada 2009 r.
- 7.13. Stanowisko PIT w sprawie jednofilarowego systemu zabezpieczeń (bez funduszu)
- 7.14. Fundusz zabezpieczeń: obligatoryjny czy fakultatywny ?

8. PRACE W SEJMIE NAD PROJEKTEM NOWELIZACJI

- 8.1. Uwagi ogólne
- 8.2. Opinia Biura Ekspertyz Sejmowych
- 8.3. Prace w Komisji Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki
- 8.4. Opinia Polskiej Izby Turystyki na temat efektów konsultacji zaleconych przez Komisję Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki
- 8.5. „*Po co ta nowelizacja?*”.
- 8.6. Czy nowelizacja wychodzi naprzeciw oczekiwaniom strony społecznej ?
- 8.7. Uchwalenie ustawy nowelizującej ustawę o usługach turystycznych

9. PRACE W SENACIE NAD PROJEKTEM NOWELIZACJI

- 9.1. Uwagi ogólne

- 9.2. Pytania o wykonalność ustawy i skutki jej wprowadzenia
- 9.3. Apel do senatorów o dobrą ustawę
- 9.4. Głosowanie w Sejmie poprawek Senatu; uchwalenie ustawy

10. DZIAŁANIA POLSKIEJ IZBY TURYSTYKI PO UCHWALENIU ZNOWELIZOWANEJ USTAWY O USŁUGACH TURYSTYCZNYCH

- 10.1. Apel Prezesa PIT do Premiera o dwufilarowy system zabezpieczeń turystycznych
- 10.2. Reakcja „Pulsu Biznesu” na pismo Prezesa PIT do Premiera
- 10.3. Odpowiedź na pismo Prezesa PIT
- 10.4. Spotkanie w Ministerstwie Sportu i Turystyki: perspektywy pojawienia się projektu ustawy o funduszu zabezpieczeń turystycznych

11. WŁADZE POLSKIEJ IZBY TURYSTYKI WOBEC NOWELIZACJI USTAWY O USŁUGACH TURYSTYCZNYCH

- 11.1. Stanowisko XXI Walnego Zgromadzenia Polskiej Izby Turystyki z dnia 29 listopada 2009 r. w sprawie Funduszu Zabezpieczeń Turystycznych i zmian w ustawie o usługach turystycznych
- 11.2. Nowelizacja na posiedzeniach Rady Naczelnej PIT
- 11.3. Stanowisko Kongresu Polskiej Izby Turystyki wobec nowelizacji
- 11.4. Nowelizacja na posiedzeniach Prezydium Rady Naczelnej PIT
- 11.5. Udział przedstawicieli Polskiej Izby Turystyki w posiedzeniach sejmowej Komisji Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki oraz senackiej Komisji Gospodarki Narodowej

12. WSPÓŁPRACA POLSKIEJ IZBY TURYSTYKI Z MINISTERSTWEM SPORTU I TURYSTYKI PRZY NOWELIZACJI USTAWY O USŁUGACH TURYSTYCZNYCH

- 12.1. Deklaracje współpracy ze strony PIT
- 12.2. Niemerytoryczne kryteria współpracy
- 12.3. Merytoryczne kryteria współpracy

13. WSPÓŁPRACA POLSKIEJ IZBY TURYSTYKI Z POLSKĄ IZBĄ UBEZPIECZEŃ PRZY NOWELIZACJI USTAWY O USŁUGACH TURYSTYCZNYCH

14. WSPÓŁPRACA POLSKIEJ IZBY TURYSTYKI Z IZBĄ TURYSTYKI RP PRZY NOWELIZACJI USTAWY O USŁUGACH TURYSTYCZNYCH

- 14.1. Początki współpracy
- 14.2. Różnice zdań na temat systemu zabezpieczeń finansowych

14.3. Apel o współpracę

14.4. Różnice zdań w ocenie nowelizacji

15. INFORMOWANIE CZŁONKÓW POLSKIEJ IZBY TURYSTYKI O STANOWISKU IZBY W SPRAWACH ZWIĄZANYCH NOWELIZACJĄ ORAZ O PRZEBIEGU PRAC NOWELIZACYJNYCH

16. PREZENTOWANIE W MEDIACH STANOWISKA PIT W SPRAWIE NOWELIZACJI

17. AKTY WYKONAWCZE DO USTAWY O USŁUGACH TURYSTYCZNYCH

17.1. Uwagi ogólne

17.2. Pytania Prezesa PIT w sprawie aktów wykonawczych do ustawy o usługach turystycznych

17.3. Raport dotyczący minimalnej kwoty gwarancji

17.4. O aktach wykonawczych do ustawy o usługach turystycznych w Ministerstwie Finansów

17.5. Pierwsze projekty rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie w sprawie minimalnych zabezpieczeń wymaganych od organizatorów turystyki/pośredników turystycznych

17.6. Uwagi PIT do projektów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie minimalnych zabezpieczeń wymaganych od organizatorów turystyki/pośredników turystycznych

17.7. Spotkanie w Ministerstwie Finansów w dniu 16 grudnia 2010 r.

17.8. Interpretacja ustawy: kiedy można stosować dotychczasowe minima gwarancji

18. PROJEKT ROZPORZĄDZENIA MINISTRA SPORTU I TURYSTYKI 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

18.1. Uwagi ogólne

18.2. Uwagi Polskiej Izby Turystyki do projektu rozporządzenia Ministra Sportu i Turystyki w sprawie wzorów formularzy (...) z 12 sierpnia 2010 r.

18.3. Uwagi Polskiej Izby Turystyki do projektu rozporządzenia Ministra Sportu i Turystyki w sprawie wzorów formularzy (...) z 3 stycznia 2011 r.

19. DLACZEGO NIE ZOSTAŁA WYKORZYSTANA SZANSA UCHWALENIA DOBREJ NOWELIZACJI

20. OCENA SKUTKÓW NOWELIZACJI DLA BRANŻY TURYSTYCZNEJ

21. PODSUMOWANIE

BIAŁA KSIĘGA
W SPRAWIE DZIAŁAŃ POLSKIEJ IZBY TURYSTYKI W PROCESIE NOWELIZACJI
USTAWY O USŁUGACH TURYSTYCZNYCH ORAZ PRZY OPRACOWYWANIU
AKTÓW WYKONAWCZYCH DO TEJ USTAWY
(2009 – 2011)

1. O BIAŁEJ KSIĘDZE

1.1. Powód opracowania Białej Księgi

Biała Księga stanowi reakcję Polskiej Izby Turystyki na wadliwą nowelizację tak ważnej dla branży turystycznej ustawy o usługach turystycznych, a w szczególności:

- przyjęcie w ustawie nowelizującej błędnych rozwiązań,
- zaniechanie przez ustawodawcę uregulowania spraw regulacji prawnej wymagających.

1.2. Cel Białej Księgi

1.2.1. Biała Księga została opracowana przez Prezydium Rady Naczelnej Polskiej Izby Turystyki stosownie do postanowienia Rady Naczelnej, która uznała, że jest potrzebne opracowanie ukazujące przebieg prac nad nowelizacją ustawy o usługach turystycznych oraz aktami wykonawczymi do ustawy, w tym dokumentujące działania Polskiej Izby Turystyki w procesie nowelizacji tej ustawy i przygotowywania aktów wykonawczych.

Rada Naczelna podkreśliła, iż zmiany w ustawie o usługach turystycznych, akcie prawnym dla branży turystycznej fundamentalnym, mają znaczenie szczególne, gdyż dotyczą podstawowych interesów tak organizatorów turystyki, pośredników turystycznych i agentów turystycznych jak i ich klientów.

Nowelizacja ustawy o usługach turystycznych jest zawsze szczególną okazją do przedstawienia przez branżę turystyczną propozycji uregulowań prawnych uzasadnionych potrzebami praktyki turystycznej.

Dlatego Rada Naczelna uznała za potrzebne udokumentowanie prac nad nowelizacją ustawy o usługach turystycznych, w tym własnych działań, poprzez wydanie Białej Księgi.

Głównym celem Białej Księgi jest umożliwienie członkom Izby zapoznania się z przebiegiem prac nowelizacyjnych oraz z działaniami Izby w procesie legislacyjnym.

Integralną częścią nowelizacji ustawy o usługach turystycznych są akty wykonawcze do tej ustawy, to jest – w zakresie objętym Białą Księgą:

1) wydane już:

a) rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2010 r. w sprawie minimalnej wysokości sumy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej wymaganej w związku z działalnością wykonywana przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych (Dz. U. Nr 238, poz. 1584),

b) rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 21 grudnia 2010 r. w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia na rzecz klientów w związku z działalnością wykonywaną przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych (Dz. U. Nr 252, poz. 1690),

2) opracowywany nadal (stan na dzień 21 lutego 2011) projekt rozporządzenia Ministra Sportu i Turystyki 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.

1.2.2. Według opinii wyrażanej wielokrotnie przez Polską Izbę Turystyki nie została wykorzystana szansa uregulowanie w ramach ostatniej nowelizacji ustawy o usługach turystycznych szeregu, podnoszonych przez Izbę, spraw ważnych dla branży turystycznej. Polska Izba Turystyki, to jest wszystkie jej władze naczelne: Prezydium Rady Naczelnej, Rada Naczelna i Walne Zgromadzenie PIT, krytycznie oceniły nowelizację. Krytyczną ocenę nowelizacji wyraził również Kongres Polskiej Izby Turystyki (12 listopada 2010r.).

Uprzedzając szczegółowe uwagi zawarte w dalszej części Białej Księgi należy w tym miejscu podkreślić, że nowelizacja ustawy o usługach turystycznych została krytycznie oceniona przez Polską Izbę Turystyki głównie z dwóch powodów:

Pierwszy – z uwagi na ograniczony przez Ministerstwo Sportu i Turystyki zakres regulacji w drugim (22 czerwca 2009 r.) i trzecim (13 listopada 2009 r.) projekcie w porównaniu do pierwotnego projektu (25 marca 2009 r.), czego skutkiem jest nieuregulowanie wielu ważnych spraw dla branży turystycznej, na które wskazywała Polska Izba Turystyki;

Drugi – z uwagi na wadliwe uregulowanie w uchwalonej nowelizacji sprawy zabezpieczeń finansowych wymaganych od organizatorów turystyki i pośredników turystycznych.

Biała Księga:

- a) ukazuje rolę Polskiej Izby Turystyki w procesie nowelizacji ustawy o usługach turystycznych oraz w procesie tworzenia projektów aktów wykonawczych do ustawy o usługach turystycznych, to jest rozporządzeń wymienionych w pkt 17 Białej Księgi,
- b) służy wyjaśnieniu przyczyn, dla jakich nie została wykorzystana szansa uchwalenia dobrej nowelizacji,
- c) ułatwia ocenę współpracy przy nowelizacji Polskiej Izby Turystyki z Ministerstwem Sportu i Turystyki, Polską Izbą Ubezpieczeń oraz z Izbą Turystyki RP,
- d) wskazuje, jaki będzie wpływ znowelizowanej ustawy na interesy branży turystycznej.

1.3. Zawartość Białej Księgi

1.3.1. Na Białą Księgę składają się:

- a) tekst nieoficjalnego projektu nowelizacji ustawy o usługach turystycznych **(załącznik nr 1)**;
- b) teksty oficjalnych projektów nowelizacji ustawy o usługach turystycznych: z dnia 25 marca 2009 **(załącznik nr 3)**, z dnia 22 czerwca 2009 r. **(załącznik nr 11)** oraz projektu stanowiącego przedłożenie rządowe z dnia 13 listopada 2009 r. **(załącznik nr 24)**;
- c) wybrane dokumenty, artykuły prasowe i wypowiedzi związane z nowelizacją ustawy o usługach turystycznych;
- d) omówienia wybranych problemów, wokół których toczyła się dyskusja w trakcie prac nowelizacyjnych;

- e) analiza, dlaczego nie została wykorzystana szansa uchwalenia dobrej nowelizacji;
- f) ocena współpracy przy nowelizacji Polskiej Izby Turystyki z Ministerstwem Sportu i Turystyki, Polską Izbą Ubezpieczeń oraz z Izbą Turystyki RP;
- g) ocena skutków nowelizacji dla branży turystycznej.

1.3.2. W okresie nowelizacji funkcjonowały cztery projekty nowelizacji: jeden nieoficjalny i trzy oficjalne.

1.3.3. Teksty oficjalnych projektów nowelizacji ustawy o usługach turystycznych oraz dokumenty, artykuły prasowe i wypowiedzi związane z nowelizacją ustawy o usługach turystycznych zostały oznaczone jako **załączniki** do Białej Księgi.

1.3.4. Wybrane problemy, wokół których toczyła się dyskusja w trakcie prac nowelizacyjnych:

Spośród licznych problemów związanych z nowelizacją (*zob. np. uwagi PIT do projektu nowelizacji – załącznik nr 7*) w Białej Księdze omówione zostały odrębnie, posiadające szczególną wagę, sprawy:

- zabezpieczeń finansowych wymaganych od organizatorów turystyki i pośredników turystycznych,
- funduszu zabezpieczeń, stanowiącego proponowany przez PIT element nowego systemu zabezpieczeń,
- kwalifikacji wymaganych do prowadzenia przedsiębiorstwa organizatora turystyki.

2. GENEZA NOWELIZACJI

2.1. Proces legislacyjny w sprawie zmiany ustawy o usługach turystycznych został zainicjowany w Ministerstwie Sportu i Turystyki, które przedstawiło pierwszy oficjalny projekt nowelizacji datowany 25 marca 2009 r.

Jednym z głównych powodów nowelizacji była konieczność dostosowania systemu zabezpieczeń wymaganych od organizatorów turystyki do wymagań dyrektywy Rady Wspólnot Europejskich 90/314/EWG z dnia 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek (Dz. U. UE

L z dnia 23 czerwca 1990 r.) oraz orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości na tle artykułu 7 tej dyrektywy.

W tej sprawie Komisja Europejska skierowała do Rządu Polskiego pismo z dnia 19 lutego 2009 r. (2007/4445 K(2009)0910 zawierające zarzuty formalne stwierdzając, że Rzeczpospolita Polska „*poprzez niezapewnienie skutecznego systemu gwarancyjnego, który gwarantowałby konsumentowi zwrot całości nadpłaconych pieniędzy oraz powrót do kraju w przypadku upadłości organizatora turystyki (...) Polska nie dokonała należytej transpozycji art. 7 dyrektywy 90/314 EWG*” **(załącznik nr 2)**.

W odpowiedzi na to pismo Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sportu i Turystyki Tomasz Podgórski wystosował pismo z dnia 21 kwietnia 2009 r. nr DT-0821-HZ-SS/09/160448 stanowiące „*Odpowiedź Rzeczypospolitej Polskiej na zarzuty formalne Komisji Wspólnot Europejskich dotyczące nieprawidłowego wdrożenia krajowych środków wykonawczych wdrażających przepisy dyrektywy Rady 90/314/EWG z dnia 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek [naruszenie 2007/4445]*” **(załącznik nr 6)**.

W czasie pierwszego czytania w Sejmie projektu nowelizacji (1 grudnia 2009 r.) Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sportu i Turystyki Katarzyna Sobierajska stwierdziła, że „*Dostosowanie do przepisów Unii Europejskiej polega przede wszystkim na usunięciu stwierdzonego przez Komisję Europejską naruszenia polegającego na niewłaściwym wdrożeniu art. 7 wspomnianej już wcześniej przez mnie dyrektywy nr 314 z 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek. Usunięcie tego naruszenia wymaga wprowadzenia normy prawnej, która będzie stanowić, iż wymagane od organizatorów turystyki i pośredników turystycznych zabezpieczenie finansowe ma zapewnić pokrycie w pełnej wysokości zarówno kosztów powrotu klientów do kraju, w przypadku gdy organizator lub pośrednik nie zapewnia takiego powrotu, jak i zwrotów wpłat wniesionych przez klientów w razie niewykonania zobowiązań umowy.*” **(załącznik nr 26)**.

3. KALENDARIUM NOWELIZACJI

3.1. Nowela do ustawy o usługach turystycznych została uchwalona 29 kwietnia 2010 r. a więc po 13 miesiącach od opublikowania pierwszego oficjalnego projektu nowelizacji (25 marca 2009 r.).

Kalendarium nowelizacji obejmuje okres dłuższy: od grudnia 2008 r., kiedy to w Polskiej Izbie Turystyki podjęte zostały pierwsze prace nad nieoficjalnym jeszcze projektem nowelizacji - do 26 stycznia 2011 r., kiedy to Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Dariusz Daniluk skierował do Prezesa PIT Jana Korsaka pismo zawierające wyjaśnienie przesłanek merytorycznych regulacji minimów zabezpieczeń finansowych oraz podziękowanie PIT za „udział, cenne uwagi i zaangażowanie w pracach legislacyjnych nad brzmieniem rozporządzeń Ministra Finansów dotyczących zabezpieczeń finansowych dla przedsiębiorców prowadzących działalność w branży turystycznej.” (**załącznik nr 68**).

Na kalendarium nowelizacji składają się zamieszczone niżej (**pkt 1 – 69**), wybrane dokumenty, informacje o spotkaniach, wypowiedzi, publikacje w prasie oraz inne fakty i zdarzenia związane z nowelizacją.

Rok 2008

- 1) grudzień 2008 - nieoficjalny projekt nowelizacji ustawy o usługach turystycznych (**załącznik nr 1**),
- 2) grudzień 2008 – kwiecień 2009 - prace w Komisji Turystyki Wyjazdowej, Spraw Międzynarodowych i Transportu oraz w Komisji Prawno-Ekonomicznej PIT nad projektami nowelizacji ustawy o usługach turystycznych,

Rok 2009

- 3) pismo Komisji Wspólnot Europejskich z 19 lutego 2009 r. (2007/4445 K(2009) 0910) zawierające zarzuty formalne Komisji dotyczące nieprawidłowej transpozycji przez Polskę art. 7 dyrektywy Rady 90/314/EWG - Naruszenie nr 2007/4445 (**załącznik nr 2**),
- 4) spotkanie w Ministerstwie Sportu i Turystyki w dniu 28 stycznia 2009 r. w sprawie nowelizacji ustawy o usługach turystycznych, z udziałem przedstawicieli Polskiej Izby Turystyki, Rady Krajowej Izb Turystyki, Polskiej Izby Ubezpieczeń oraz Związku Banków Polskich,

- 5) projekt nowelizacji ustawy o usługach turystycznych z 25 marca 2009 **(załącznik nr 3)**,
- 6) mejl Wiceprezesa PIT Stanisława Piśko z 7 kwietnia 2009 r. wyjaśniający powód pracy w PIT nad nieoficjalnym projektem ustawy o usługach turystycznych **(załącznik nr 4)**,
- 7) uwagi Ministra Finansów z 16 kwietnia 2009 r. do projektu nowelizacji z 25 marca 2009 r. **(załącznik nr 5)**,
- 8) odpowiedź Rzeczypospolitej Polskiej na zarzuty formalne Komisji Wspólnot Europejskich dotyczące nieprawidłowego wdrożenia art. 7 dyrektywy Rady 90/314/EWG - pismo Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sportu i Turystyki z 21 kwietnia 2009 r. **(załącznik nr 6)**,
- 9) pismo z 27 kwietnia 2009 r. Prezesa PIT Jana Korsaka do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sportu i Turystyki Katarzyny Sobierajskiej przekazujące „*Uwagi Polskiej Izby Turystyki do projektu nowelizacji ustawy o usługach turystycznych oraz o zmianie ustawy - Kodeks wykroczeń (projekt z 25 marca 2009 roku)*” **(załącznik nr 7)**,
- 10) uwagi Rządowego Centrum Legislacji z 12 maja 2009 r. do projektu nowelizacji z 25 marca 2009 r. **(załącznik nr 8)**,
- 11) uwagi Rady Krajowej Izb Turystyki w Polsce z 14 maja 2009 r. do projektu nowelizacji z 25 marca 2009 r. **(załącznik nr 9)**,
- 12) spotkanie w Ministerstwie Sportu i Turystyki w dniu 15 maja 2009 r. w sprawie systemu zabezpieczeń finansowych,
- 13) spotkanie w Ministerstwie Sportu i Turystyki w dniu 3 czerwca 2009 r. z partnerami społecznymi, którzy zgłosili uwagi do projektu nowelizacji,
- 14) stanowisko Ministerstwa Sportu i Turystyki z 3 czerwca 2009 r. wobec różnych zagadnień nowelizacji wyrażone w dokumencie pt. „*Spotkanie w ramach konsultacji społecznych, dotyczących projektu ustawy o zmianie ustawy o usługach turystycznych oraz o zmianie ustawy Kodeks wykroczeń*” **(załącznik nr 10)**,
- 15) projekt nowelizacji ustawy o usługach turystycznych z 22 czerwca 2009 r. **(załącznik nr 11)**,

- 16) pismo z 22 lipca 2009 Prezesa PIT Jana Korsaka do Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sportu i Turystyki Katarzyny Sobierajskiej przekazujące opracowanie PIT pt. „Założenia Systemu Zabezpieczeń Turystycznych” z dnia 21 lipca 2009 (**załącznik nr 12**),
- 17) artykuł w Gazecie Prawnej z 22 lipca 2009 r. (strona internetowa <http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly>) poświęcony problematyce zabezpieczeń finansowych (**załącznik nr 13**),
- 18) konferencja prasowa Prezydium Rady Naczelnej PIT w PAP w dniu 27 lipca 2009 r. na temat inicjatywy PIT powołania funduszu zabezpieczeń turystycznych,
- 19) pismo Prezesa PIT Jana Korsaka z 29 lipca 2009 r. do Izb Gospodarczych Turystyki przekazujące opracowanie PIT pt. „Założenia Systemu Zabezpieczeń Turystycznych” (**załącznik nr 14**),
- 20) posiedzenie Komisji Turystyki Wyjazdowej, Transportu i Spraw Międzynarodowych Polskiej Izby Turystyki w dniu 29 lipca 2009 r. z udziałem członków zarządów i przedstawicieli gremiów kierowniczych wszystkich największych polskich biur podróży ,
- 21) komunikat PIT z posiedzenia Komisji Turystyki Wyjazdowej, Transportu i Spraw Międzynarodowych Polskiej Izby Turystyki w dniu 29 lipca 2009 r. (**załącznik nr 15**),
- 22) wypowiedzi na temat nowelizacji ustawy o usługach turystycznych oraz funduszu zabezpieczeń Prezesa PIT Jana Korsaka oraz szefów największych touroperatorów w Polsce - Puls Biznesu z 5 sierpnia 2009 r. (**załącznik nr 16**),
- 23) pismo z 12 sierpnia 2009 r. Dyrektora Generalnego w TUI Poland Sp. z o.o. Marka Andryszaka w sprawie systemu zabezpieczeń turystycznych (**załącznik nr 17**),
- 24) pisma Prezesa PIT Jana Korsaka z 31 sierpnia 2009 r. do Posłów na Sejm Alicji Olechowskiej i Janusza Cichonia oraz do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Gospodarki Adama Szejnfelda i Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sportu i Turystyki Katarzyny Sobierajskiej przekazujące rozszerzoną, uszczegółowioną i częściowo zmienioną wersję Założeń

Systemu Zabezpieczeń Turystycznych opracowanych przez Polską Izbę Turystyki (**załącznik nr 18**),

- 25) pismo z 7 września 2009 r. Prezesa PIT Jana Korsaka do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sportu i Turystyki Katarzyny Sobierajskiej zawierające opinię Polskiej Izby Turystyki o projekcie nowelizacji ustawy o usługach turystycznych z dnia 22 czerwca 2009 r. (**załącznik nr 19**),
- 26) panel dyskusyjny w dniu 25 września 2009 r. z udziałem przedstawicieli Polskiej Izby Turystyki oraz Polskiej Izby Ubezpieczeń podczas Targów Turystycznych TT Warsaw pt. „Fundusz Zabezpieczeń Turystycznych jako gwarancja chroniąca turystów i touroperatorów”,
- 27) informacja z 27 października 2009 r. na stronie internetowej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (<http://www.kprm.gov.pl>) o projekcie ustawy o zmianie ustawy o usługach turystycznych oraz o zmianie ustawy Kodeks wykroczeń, przedłożonym przez Ministra Sportu i Turystyki (**załącznik nr 20**),
- 28) opinia w sprawie ogłoszonego przez PIT w dniu 31 sierpnia 2009 r. projektu powołania Funduszu Zabezpieczeń Turystycznych wyrażona przez Prezesów Izb Regionalnych w Polsce w trakcie posiedzenia w dniu 05.10.2009 w Katowicach - Nr 21 Wiadomości Turystycznych 1-15 listopada 2009 (**załącznik nr 21**),
- 29) odpowiedź radcy prawnego PIT Leszka Miłosza (5 listopada 2009 r.) na opinię, o której mowa w pkt 30, opublikowana w Wiadomościach Turystycznych (1-14.11.2009) (**załącznik nr 22**),
- 30) mejl Wiceprezesa PIT Stanisława Piśko z 7 listopada 2009 r. wskazujący na różnice w podejściu do nowelizacji PIT i innych izb turystyki (**załącznik nr 23**),
- 31) projekt nowelizacji ustawy o usługach turystycznych z dnia 13 listopada 2009 r. (**załącznik nr 24**),
- 32) stanowisko XXI Nadzwyczajnego Walnego Zgromadzenia Polskiej Izby Turystyki z 29 listopada 2009 r. w sprawie Funduszu Zabezpieczeń Turystycznych i zmian w ustawie o usługach turystycznych (**załącznik nr 25**),

- 33) wystąpienie Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sportu i Turystyki Katarzyny Sobierajskiej w czasie pierwszego czytania rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o usługach turystycznych oraz o zmianie ustawy Kodeks wykroczeń w dniu 1 grudnia 2009 r. **(załącznik nr 26),**
- 34) posiedzenie sejmowej Komisji Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki w dniu 16 grudnia 2009 r.,

Rok 2010

- 35) opinia Biura Ekspertyz Sejmowych z 4 stycznia 2010 r. do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o usługach turystycznych oraz o zmianie ustawy – Kodeks wykroczeń - druk sejmowy nr 2506 **(załącznik nr 27),**
- 36) posiedzenie sejmowej Komisji Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki w dniu 7 stycznia 2010 r.,
- 37) spotkanie w Ministerstwie Sportu i Turystyki w dniu 12 stycznia 2010 r. z udziałem przedstawicieli Polskiej Izby Turystyki i Izby Turystyki RP poświęcone wypracowaniu wspólnego stanowiska co do systemu zabezpieczeń – w związku z proponowanym przez PIT funduszem zabezpieczeń turystycznych,
- 38) teksty poprawek PIT z 14 stycznia 2010 r. do projektu nowelizacji **(załącznik nr 28),**
- 39) pismo Prezesa PIT Jana Korsaka z 19 stycznia 2010 r. do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sportu i Turystyki Katarzyny Sobierajskiej zawierające m.in. ocenę projektu nowelizacji i współpracy z Ministerstwem w zakresie nowelizacji **(załącznik nr 29),**
- 40) mejl Prezesa PIT Jana Korsaka do członków Rady Naczelnej i członków Prezydium z dnia 12 lutego 2010 w sprawie poprawek do ustawy o usługach turystycznych **(załącznik nr 30),**
- 41) artykuł Wiceprezesa PIT Stanisława Piśko w nr 4(202) z 18-28 lutego 2010 r. „Wiadomości Turystycznych” pt. „Po co ta nowelizacja?” **(załącznik nr 31),**
- 42) wystąpienie Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sportu i Turystyki Katarzyny Sobierajskiej w czasie drugiego czytania rządowego projektu

- ustawy o zmianie ustawy o usługach turystycznych oraz o zmianie ustawy Kodeks wykroczeń w dniu 3 marca 2010 r. **(załącznik nr 32)**,
- 43) pismo z 24 marca 2010 r. Prezesa Izby Turystyki RP Aleksandra Giertlera do Prezesa PIT Jana Korsaka w sprawie współpracy pomiędzy Izbami przy nowelizacji ustawy o usługach turystycznych **(załącznik nr 33)**,
- 44) pismo z 29 marca 2010 r. Prezesa PIT Jana Korsaka do Przewodniczącego Senackiej Komisji Gospodarki Jana Wyrowińskiego zawierające ocenę uchwalonej przez Sejm ustawy o usługach turystycznych oraz o zmianie ustawy – Kodeks wykroczeń **(załącznik nr 34)**,
- 45) opinia Biura Legislacyjnego Kancelarii Senatu z 31 marca 2010 r. do ustawy o zmianie ustawy o usługach turystycznych oraz o zmianie ustawy – Kodeks wykroczeń **(załącznik nr 35)**,
- 46) raport określający minimalną kwotę gwarancyjną organizatorów turystyki z 1 kwietnia 2010 r. autorstwa StatConsulting Sp. z o.o. w Warszawie opracowany na zlecenie Polskiej Izby Ubezpieczeń dla Ministerstwa Sportu i Turystyki **(załącznik 36)**,
- 47) pismo z 6 kwietnia 2010 r. Prezesa PIT Jana Korsaka do Przewodniczącego Senackiej Komisji Gospodarki Jana Wyrowińskiego wskazujące m.in. na konsekwencje nieznamomości skutków zmian wprowadzonych rozpatrywaną przez Senat nowelą do ustawy o usługach turystycznych **(załącznik nr 37)**,
- 48) stanowisko Polskiej Izby Turystyki z 7 lipca 2010 r. w sprawie warunków, jakim powinna odpowiadać gwarancja ubezpieczeniowa turystyczna po nowelizacji ustawy o usługach turystycznych **(załącznik nr 38)**,
- 49) relacja ze spotkania informacyjno-konsultacyjnego w dniu 8 lipca 2010 r. w Ministerstwie Finansów z udziałem przedstawicieli PIT w sprawie treści nowego rozporządzenia Ministra Finansów dot. minimalnej wysokości sumy gwarancji **(załącznik nr 39)**,
- 50) mejl z 13 lipca 2010 r. z Polskiej Izby Ubezpieczeń wyjaśniający cel raportu określającego minimalną kwotę gwarancyjną organizatorów

turystyki z 1 kwietnia 2010 r. autorstwa StatConsulting Sp. z o.o. **(załącznik nr 40),**

- 51) pismo z dnia 27 lipca 2010 r. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sportu i Turystyki Katarzyny Sobierajskiej do Prezesa Polskiej Izby Turystyki Jana Korsaka w sprawie prac nad aktami wykonawczymi do ustawy o usługach turystycznych **(załącznik nr 41),**
- 52) projekt rozporządzenia z 12 sierpnia 2010 r. Ministra Sportu i Turystyki 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 **(załącznik nr 42),**
- 53) pismo z dnia 2 września 2010 r. Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów Dominika Radziwiła do Ministra Sportu i Turystyki Adama Giersza zawierające uwagi do projektu rozporządzenia w sprawie wzoru umowy gwarancji **(załącznik nr 43),**
- 54) pismo z dnia 7 września 2009 r. Prezesa PIT Jana Korsaka do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sportu i Turystyki Katarzyny Sobierajskiej zawierające uwagi do projektu rozporządzenia w sprawie wzoru umowy gwarancji **(załącznik nr 44),**
- 55) pismo z dnia 15 września 2010 r. Prezesa Izby Jana Korsaka do Prezesa Rady Ministrów Donalda Tuska w sprawie skutków dla branży turystycznej ostatniej nowelizacji ustawy o usługach turystycznych **(załącznik nr 45),**
- 56) publikacja w „Pulsie Biznesu” z 21 września 2010 r. „Turystyka prosi premiera o pomoc” **(załącznik nr 46),**
- 57) projekty rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie minimalnej wysokości sumy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej wymaganej w związku z działalnością wykonywaną przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych oraz w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia na rzecz klientów w związku z działalnością wykonywaną przez organizatorów turystyki i pośredników

turystycznych - z 6 października 2010, 15 listopada 2010 oraz z 9 grudnia 2010 (**załącznik nr 47**),

58) list otwarty Wiceprezes Małgorzaty Mastalerz (IT RP) z 16 października 2010 r. w sprawie nowelizacji (**załącznik nr 48**),

59) uwagi Polskiej Izby Turystyki projektu rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie minimalnej wysokości sumy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej wymaganej w związku z działalnością wykonywaną przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych oraz projektu rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia na rzecz klientów w związku z działalnością wykonywaną przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych:

- pismo PIT z 22 października 2010 r. (**załącznik nr 49**),

- pismo PIT z 18 listopada 2010 r. (**załącznik nr 50**),

62) stanowisko Kongresu Polskiej Izby Turystyki z 12 listopada 2010 r. wobec nowelizacji ustawy o usługach turystycznych (**załącznik nr 51**),

63) pismo z 27 października 2010 Dyrektora Generalnego w Ministerstwie Sportu i Turystyki do Prezesa Izby Jana Korsaka w związku z pismem wymienionym w pkt 57 (**załącznik nr 52**),

64) pismo Wiceprezesa PIT Stanisława Piśko z 16 listopada 2010 r. do redakcji Wiadomości Turystycznych stanowiące odpowiedź na list Wiceprezes Małgorzaty Mastalerz (IT RP) opublikowany w „Wiadomościach Turystycznych” z 16-30 października 2010 r. (**załącznik nr 53**),

65) pismo prezesa PIT Jana Korsaka z 15 grudnia 2010 r. do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów Dariusza Daniluka w sprawie wprowadzonych przez Ministerstwo Finansów zmian do projektu rozporządzenia w sprawie minimalnej wysokości sumy gwarancji (**załącznik nr 54**),

66) pismo z 20 grudnia 2010 r. Wiceprezesa PIT Stanisława Piśko do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sportu i Turystyki Katarzyny Sobierajskiej w kwestii, czy organizatorzy turystyki i pośrednicy turystyczni, którzy zawarli umowy gwarancji/ubezpieczenia w okresie

17 września 2010 – 16 grudnia 2010 mają obowiązek aneksowania tych umów w związku z wprowadzoną przez Ministra Finansów podwyżką minimalnych stawek **(załącznik nr 55)**,

- 67) odpowiedź z 27 grudnia 2010 r. Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sportu i Turystyki Katarzyny Sobierajskiej na pismo wymienione w pkt 65 **(załącznik nr 56)**,

Rok 2011

- 67) pismo Wiceprezesa PIT Stanisława Piśko z 14 stycznia 2011 r. do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sportu i Turystyki Katarzyny Sobierajskiej w sprawie uwag Polskiej Izby Turystyki do projektu rozporządzenia Ministra Sportu i Turystyki z dnia 3 stycznia 2011 r. 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 **(załącznik nr 57)**,

- 68) pismo z 26 stycznia 2011 r. Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów Dariusza Daniluka do Prezesa PIT Jana Korsaka zawierające m.in. podziękowanie PIT za „udział, cenne uwagi i zaangażowanie w pracach legislacyjnych nad brzmieniem rozporządzeń Ministra Finansów dotyczących zabezpieczeń finansowych dla przedsiębiorców prowadzących działalność w branży turystycznej” **(załącznik nr 58)**,

- 69) Plan legislacyjny Ministerstwa Sportu i Turystyki na 2011 rok **(załącznik nr 59)**.

- 3.2. Dokumenty dołączone do Białej Księgi oznaczone zostały jako **(załącznik nr)** i są zamieszczone na stronie internetowej PIT (www.pit.org.pl).

4. PRACE W POLSKIEJ IZBIE TURYSTYKI NAD PROJEKTAMI NOWELIZACJI

4.1. Nieoficjalny projekt nowelizacji

Przed ukazaniem się oficjalnego projektu nowelizacji z 25 marca 2009 r. Polska Izba Turystyki dysponowała opracowanym w Ministerstwie Sportu i Turystyki roboczym projektem nowelizacji .

Ten projekt roboczy stanowił w Izbie podstawę dyskusji na temat zamierzeń legislacyjnych Ministerstwa Sportu i Turystyki oraz kształtu uregulowań prawnych, które powinny znaleźć się w znowelizowanej ustawie.

Wiceprezes PIT Stanisław Piśko wyjaśnił, że ten *„projekt ustawy, który stanowił podstawę naszych dyskusji był wersją nieoficjalną (...), która na pewnym etapie prac była prezentowana na seminarium na AWF w Krakowie.”*

Wiceprezes Piśko przypomniał: *„O tym, iż jest to wersja nieoficjalna informowałem i podkreślałem zarówno na posiedzeniach komisji jak i na RN PIT w Czorsztynie. (...) Dyskutowaliśmy na temat tamtego projektu bowiem istniało duże prawdopodobieństwo, że ostateczna przygotowana przez resort wersja projektu nie będzie wiele od niego odbiegać. Dzięki temu dzisiaj wiele spraw mamy już przedyskutowanych a na zgłoszenie swoich uwag mamy zgodnie z przyjętą procedurą tylko około 14 dni. Gdyby nie wcześniejsza dyskusja to dzisiaj nie byłibyśmy tak dobrze jak obecnie przygotowani do przedstawienia swojego stanowiska, choć trzeba przyznać, że w przesłanej wersji projektu pojawiły się pewne nowe elementy, których nie uwzględnialiśmy w naszych wcześniejszych analizach. I one dzisiaj winny być przedyskutowane, i temu celowi mają służyć zwołane w trybie pilnym obrady komisji PIT” (załącznik nr 4).*

Polska Izba Turystyki uniknęła tym samym problemu przed jakim – według słów Prezesa Aleksandra Giertlera – stanęła Rada Krajowa Izb Turystyki w Polsce. Prezes Giertler w piśmie z 14 maja 2009 r. pt. *„Konsultacja projektu ustawy o zmianie ustawy o usługach turystycznych”* stwierdził, że *„Dostępność projektu ustawy o zmianie ustawy o usługach turystycznych była ograniczona również czasowo co uniemożliwiło dokonanie dogłębnej analizy projektu oraz szerokiej konsultacji.” (załącznik nr 9).*

4.2. Dyskusja wśród członków Izby

Dyskusja nad roboczym projektem nowelizacji toczyła się na forum Komisji Prawno-Ekonomicznej pod przewodnictwem Stanisława Piśko – Wiceprezesa Izby oraz Komisji Turystyki Wyjazdowej, Spraw Międzynarodowych i Transportu pod przewodnictwem Pawła Niewiadomskiego – Wiceprezesa Izby.

Komisja Turystyki Wyjazdowej, Spraw Międzynarodowych i Transportu przyjęła Raport wypracowany na 9 posiedzeniach w okresie od grudnia 2008 do kwietnia 2009 r.

W oparciu o Raport opracowane zostało stanowisko Izby zatytułowane:

„Uwagi Polskiej Izby Turystyki do projektu nowelizacji ustawy o usługach turystycznych oraz o zmianie ustawy - Kodeks wykroczeń (projekt z 25 marca 2009 roku)” (załącznik nr 7).

Uwagi te zostały przekazane przy piśmie z 27 kwietnia 2009 r. Podsekretarzowi Stanu w Ministerstwie Sportu i Turystyki Katarzynie Sobierajskiej **(załącznik nr 7)**.

W piśmie tym Polska Izba Turystyki podkreśliła, że *„projekt nowelizacji zawiera szereg regulacji prawnych bardzo ważnych dla branży turystycznej. Nowelizacja jest aktem obszernym, który, w przypadku jego uchwalenia, zmieni istotnie praktykę organizowania i świadczenia usług turystycznych. Ustawa o usługach turystycznych jest podstawowym aktem prawnym dla wielu setek stosunkowo małych przedsiębiorców turystycznych, którzy stosowaniem ustawy zajmują się sami i nie korzystają na codzień z pomocy specjalistów od interpretacji prawa. Powszechnie znane jest oczekiwanie przedsiębiorców i ich klientów, nie tylko zresztą w turystyce, że prawo, które mają sami stosować, będzie jasne i zrozumiałe. Dlatego Polska Izba Turystyki przywiązuje dużą wagę do tego, aby obecny projekt nowelizacji był aktem kompletnym, jasnym i zawierającym właściwe rozwiązania.”*

4.3. Uwagi Polskiej Izby Turystyki do projektu nowelizacji z dnia 25 marca 2009 r.

Polska Izba Turystyki zgłosiła kilkadziesiąt uwag do projektu nowelizacji z 25 marca 2009 r. **(załącznik nr 7)**, w tym dotyczące:

- zabezpieczeń finansowych;
- wprowadzenia niekomercyjnego funduszu jako elementu systemu zabezpieczeń finansowych;
- regulacji prawnej szarej strefy, to jest objęcia ustawą o usługach turystycznych organizatorów działających poza tą ustawą,
- potrąceń z ceny imprezy - w razie rezygnacji przez klienta z imprezy,
- zmiany ceny imprezy,

- reklamacji,
- utrzymania wymogu profesjonalizmu osób kierujących przedsiębiorstwami turystycznymi,
- uściślenia szeregu definicji ustawowych.

4.4. Ograniczenie zakresu nowelizacji w projektach nowelizacji z 22 czerwca 2009 r. i 13 listopada 2009 r.

Kolejny projekt nowelizacji ustawy o usługach turystycznych nosi datę 22 czerwca 2009 r., zaś projekt, który trafił do Laski Marszałkowskiej – 13 listopada 2009 r. Między tymi projektami nie ma istotnych różnic merytorycznych.

Pierwotny zakres nowelizacji w projekcie z 25 marca 2009 r. był stosunkowo szeroki i obejmował szereg ważnych dla branży turystycznej zagadnień (**zob. uzasadnienie projektu - załącznik nr 3**).

W projekcie z 22 czerwca 2009 r. oraz w projekcie skierowanym do Sejmu (**załącznik nr 11**), zakres nowelizacji został radykalnie ograniczony, co było związane ze stanowiskiem Rządowego Centrum Legislacji, iż zakres zmian postulowanych w trakcie uzgodnień projektu jest tak szeroki, że powinny być one objęte nową ustawą a nie nowelizacją obecnej. Stanowisko Rządowego Centrum Legislacji wyrażone w zostało w piśmie z 12 maja 2009 r. (**załącznik nr 8**).

Rządowe Centrum Legislacji stwierdziło, co następuje:

„Przedłożony projekt ustawy zmienia w znaczący sposób 39 artykułów spośród obecnie obowiązujących – z wyłączeniem przepisów zmieniających, przejściowych, dostosowujących i końcowych – 57 artykułów ustawy o usługach turystycznych ponadto wprowadza jeden jednoartykułowy rozdział oraz dodaje i uchyla szereg jej przepisów. Zauważyć należy, iż podmiotami, na które oddziałuje przedłożona regulacja, będą klienci biur podróży, czyli podmioty niedysponujące fachową wiedzą prawniczą, a przedłożony projekt ustawy, wprowadzając tak wiele zmian, utrudni korzystanie z aktu normatywnego. W ocenie Rządowego Centrum Legislacji, wprowadzenie tak obszernych zmian powinno być dokonane poprzez przedłożenie projektu nowej ustawy. Z tak wyrażoną opinią koresponduje § 84 załącznika do

rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów (...) w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (...), zgodnie z którym, jeżeli zmiany wprowadzone w ustawie miałyby być liczne albo miałyby naruszać konstrukcję lub spójność ustawy, albo gdy ustawa była już poprzednio wielokrotnie nowelizowana, opracowuje się projekt nowej ustawy.”.

4.5. Krytyczne stanowisko Polskiej Izby Turystyki wobec ograniczenia zakresu nowelizacji

Ograniczenie zakresu nowelizacji spotkało się z krytyką ze strony Polskiej Izby Turystyki.

W piśmie z dnia 7 września 2009 r. skierowanym do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sportu i Turystyki Katarzyny Sobierajskiej (**załącznik nr 19**) Izba podniosła m.in., że uzasadniając radykalne zawężenie zakresu nowelizacji z 22 czerwca i 13 listopada w porównaniu do pierwszego projektu z 25 marca 2009 r. Ministerstwo Sportu i Turystyki powołało się na przytoczone wyżej stanowisko Rządowego Centrum Legislacji.

W związku z tym Polska Izba Turystyki zwróciła uwagę, że w roku 2009 Sejm uchwalił kilkadziesiąt nowelizacji znacznie obszerniejszych od tej, jaka jest potrzebna do wprowadzenia niezbędnych zmian w ustawie o usługach turystycznych.

Izba podniosła, że zgodnie z zasadami techniki prawodawczej (*zob. § 84 "Zasad techniki prawodawczej"*) opracowuje się projekt nowej ustawy zamiast nowelizacji, jeżeli zmiany wprowadzane w ustawie miałyby być liczne albo miałyby naruszać konstrukcję lub spójność ustawy albo gdy ustawa była już poprzednio wielokrotnie nowelizowana.

W praktyce legislacyjnej na porządku dziennym są nowelizacje obszerniejsze od niezbędnej nowelizacji ustawy o usługach turystycznych.

W ostatnim okresie wśród uchwalonych przez Sejm są nowelizacje obejmujące (przykładowo):

- 39 zmian w ustawie z dnia 8 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy - Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw;
- 43 zmiany w ustawie z dnia 17 grudnia 2009 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw;

- 50 zmian w ustawie z dnia 17 grudnia 2009 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw.

Proponowane przez Polską Izbę Turystyki zmiany do ustawy o usługach turystycznych nie naruszały konstrukcji ani spójności ustawy.

Z projektu nowelizacji z 22 czerwca 2009 r. wyeliminowano m.in. sprawy związane z szarą strefą, to jest regulację, która nakładała szereg obowiązków na organizatorów nie będących przedsiębiorcami.

Osobną sprawą jest nieuwzględnienie przez Ministerstwo Sportu i Turystyki w projekcie nowelizacji problematyki potrąceń z ceny imprezy turystycznej w razie rezygnacji przez klienta z imprezy.

W tej sprawie Polska Izba Turystyki przekazała Ministerstwu Sportu i Turystyki stanowisko (**załącznik nr 12**), że regulacja prawna potrąceń jest niezbędna a nowelizacja ustawy o usługach turystycznych jest ku temu dobrą okazją.

Izba opowiedziała się za zamieszczeniem w ustawie przepisu, który dopuszczałby wprowadzenie do umowy o usługi turystyczne zryczałtowanych potrąceń.

Pozostało to jednak bez reakcji ze strony Ministerstwa Sportu i Turystyki i sprawa potrąceń nie została objęta nowelizacją.

Odnosząc się do projektu nowelizacji z 22 czerwca 2009 r. Polska Izba Turystyki podtrzymała swoje stanowisko w kwestii zabezpieczeń finansowych wymaganych od organizatorów turystyki (**załącznik nr 7**). Izba zajęła stanowisko, że problematyka zabezpieczeń powinna być w ustawie nowelizującej unormowana kompleksowo, z jednoczesnym powołaniem funduszu zabezpieczeń turystycznych. Izba wyraziła przekonanie, że taka konstrukcja systemu zabezpieczeń turystycznych pozwoli zrealizować trzy fundamentalnej wagi cele:

- (a) zapewnienie zgodności polskiej regulacji prawnej zabezpieczeń finansowych wymaganych od organizatorów imprez turystycznych z Dyrektywą 90/314 z dnia 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek,
- (b) zwiększenie bezpieczeństwa klientów wyjeżdżających na imprezy turystyczne,

(c) niezwiększanie obciążeń biur podróży z tytułu obligatoryjnych zabezpieczeń finansowych.

Jednocześnie Izba, odnosząc się krytycznie do zawężenia projekt nowelizacji z 22 czerwca 2009 r. w porównaniu do nowelizacji proponowanej w marcu br., zajęła stanowisko, że czerwcowy projekt nowelizacji powinien objąć (przynajmniej) trzy kwestie istotne dla praktyki (a pominięte w tym projekcie):

- Możliwość zmiany ceny bez prawa odstąpienia od umowy

(Polska Izba Turystyki zaproponowała, aby wzrost ceny do 10% nie uprawniał klienta do odstąpienia od umowy o imprezę turystyczną).

- Utrzymanie wymogu profesjonalizmu osób kierujących przedsiębiorstwami turystycznymi

(Polska Izba Turystyki opowiedziała się przeciwko uchyleniu przepisu wymagającego od prowadzącego biuro podróży kwalifikacji fachowych.)

- Korekta zakresu działalności regulowanej

(Zdaniem Izby działalnością regulowaną powinno być pośredniczenie na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie **imprez turystycznych**, nie zaś usług turystycznych.)

5. MINISTERIALNE I RZĄDOWE UZASADNIENIA PROJEKTÓW NOWELIZACJI

5.1. Zastrzeżenia Polskiej Izby Turystyki

W uwagach do projektu nowelizacji z 25 marca 2009 r. (*załącznik nr 7*) Polska Izba Turystyki podkreśliła, że dla poprawnej oceny projektu nowelizacji, zwłaszcza w zakresie nowych rozwiązań, niezbędne jest poznanie motywów, jakimi kierował się projektodawca.

Taką wyjaśniającą funkcję powinno spełniać uzasadnienie dołączone do projektu nowelizacji.

Zdaniem Polskiej Izby Turystyki projekt nowelizacji w odniesieniu do wielu zagadnień w nim regulowanych nie zawiera uzasadnienia rozumianego jako wyjaśnienie motywów zmian obowiązujących przepisów czy też powodów wprowadzenia nowych rozwiązań. W szczególności nie można uznać za uzasadnienie projektu, w powyższym znaczeniu, informacji zawartych w

części II uzasadnienia „Wykazanie różnic między dotychczasowym a proponowanym stanem prawnym”.

Brak właściwego uzasadnienia utrudnia w wielu wypadkach zrozumienie projektowanych przepisów i ich właściwą ocenę.

Do projektu nowelizacji nie zostały dołączone projekty rozporządzeń przewidzianych w art. 10 (zabezpieczenia finansowe) co utrudnia pełną ocenę projektowanej regulacji.

5.2. Zastrzeżenia Rządowego Centrum Legislacji

Również Rządowe Centrum Legislacji w piśmie z dnia 12 maja 2009 r. nr RCL 10-80/09 (**załącznik nr 8**) zwróciło uwagę, że:

- „Wraz z projektem ustawy, zgodnie z § 10 ust. 7 uchwały Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. Nr 13, poz. 221, z późn. zm.), powinny zostać przedstawione projekty rozporządzeń o podstawowym znaczeniu dla projektowanej regulacji. Nie wypełniono tego obowiązku, co uniemożliwia dokonanie pełnej oceny projektu.”
- „Uzasadnienie przedłożonego projektu ustawy, w ocenie Rządowego Centrum Legislacji, nie spełnia wymogów określonych w § 10 ust. 2 pkt 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów – nie wykazano celu wprowadzenia poszczególnych zmian; w uzasadnieniu przedłożonego projektu ustawy wykazano przede wszystkim różnice między dotychczasowym a proponowanym stanem prawnym oraz w sposób ogólny opisano charakterystykę i ocenę przewidywanych skutków prawnych; podkreślić należy, iż brak informacji o celu jaki projektodawca chce osiągnąć poprzez wprowadzenie zmian uniemożliwia dokonanie pełnej oceny projektu.”

5.3. Lakoniczność uzasadnienia zmiany systemu zabezpieczeń finansowych

Brak należytego uzasadnienia projektu nowelizacji widać wyraźnie w odniesieniu do kwestii zabezpieczeń finansowych stanowiących główną materię nowelizacji.

W uzasadnieniu trzech projektów nowelizacji (z 25 marca 2009, z 22 czerwca 2009 oraz z 13 listopada 2009) sprawa zmiany systemu zabezpieczeń uzasadniana była następująco:

Projekt nowelizacji z 25.03.2009	Projekt nowelizacji z 22.06.2009 oraz rządowy projekt nowelizacji z 13.11.2009
<p>W aktualnie obowiązującej ustawie niewystarczająco skuteczny jest system zabezpieczeń finansowych na rzecz klientów, wynikający zarówno z niewystarczających środków uzyskiwanych z zabezpieczeń w formie gwarancji, jak i z funkcjonowania na rynku podmiotów o złej sytuacji finansowej, zadłużonych, których system zabezpieczeń z tego rynku nie eliminuje odpowiednio wcześniej. Dodatkowo system zabezpieczeń jest mało elastyczny, słabo znany klientom i bardzo dla nich nieprzyjazny na etapie realizacji świadczeń.</p>	<p>Praktyka stosowania przepisów ustawy ujawniła problemy prawne i organizacyjne, których usunięcie wymaga nowelizacji przepisów. W szczególności chodzi o niewystarczająco skuteczny system zabezpieczeń finansowych na rzecz klientów.</p>

Z przytoczonych fragmentów uzasadnienia nowelizacji wynika, że projektodawca w istocie nie przedstawił motywów regulacji; nie wyjaśnił na czym zmiana regulacji polega i jakie będą jej skutki.

5.4. Informacja o projekcie nowelizacji na stronie internetowej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

Również w zamieszczonej 27 października 2009 r. na stronie internetowej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (<http://www.kprm.gov.pl/rzad>) obszernej informacji na temat nowelizacji, o zabezpieczeniach finansowych napisano zdawkowo, że *„Nowe przepisy przyczynią się do podniesienia poziomu ochrony klientów korzystających z usług turystycznych. Chodzi o skuteczny system zabezpieczeń finansowych na rzecz klientów biur podróży.”*

Tę zdawkowość w informowaniu o istotnej zmianie obowiązującego prawa dostrzec można również w sejmowym i senackim opisie projektu nowelizacji.

5.5. Sejmowa metryka projektu nowelizacji

Projekt nowelizacji został w Sejmie zakwalifikowany jako „**projekt mający na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej**”.

Dwie sprawy regulowane w projekcie nowelizacji są bezpośrednio związane z wykonaniem prawa UE:

- wymóg posiadania przez organizatorów turystyki zabezpieczeń finansowych gwarantujących pokrycie szkód turystycznych w pełnej wysokości,
- świadczenie usług turystycznych na terytorium RP przez przedsiębiorców i osoby posiadające siedzibę na terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej, państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej.

W sejmowej metryce projektu nowelizacji (druk nr 2506) zamieszczonym na stronie internetowej Sejmu (www.sejm.gov.pl) 2 stycznia 2010 zawarty jest następujący opis projektu:

projekt przewiduje m.in. możliwość oferowania za pośrednictwem agentów turystycznych usług turystycznych przedsiębiorców zagranicznych pod warunkiem posiadania przez nich oddziału w Polsce; doprecyzowuje, jakie dokumenty mają być przesyłane ministrowi właściwemu do spraw turystyki jako podstawa wpisu do Centralnej Ewidencji Organizatorów Turystyki; określa europejskie standardy opisu kwalifikacji językowych przewodników i pil tów wycieczek

5.6. Senacka metryka projektu nowelizacji

W senackiej informacji o projekcie nowelizacji zaznaczono, że „*Celem projektu ustawy jest wyeliminowanie możliwości oferowania usług turystycznych przez zagranicznych przedsiębiorców za pośrednictwem agentów turystycznych. Przedsiębiorca zagraniczny będzie miał obowiązek prowadzenia oddziału na terenie Polski. Rozwiązanie to umożliwi skuteczny nadzór nad działalnością turystyczną oraz łatwiejsze dochodzenie roszczeń przed polskim wymiarem sprawiedliwości. Z obowiązku tego będą wyłączeni przedsiębiorcy posiadający*

siedzibę na terytorium UE, państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) oraz Konfederacji Szwajcarskiej.” (www.senat.gov.pl)

Jak wynika z tych opisów projektu nowelizacji brak w nich należytej informacji o zmianie regulacji prawnej zabezpieczeń finansowych stanowiącej bardzo istotny temat nowelizacji, a z punktu widzenia powodu nowelizacji –najważniejszy.

6. STANOWISKO POLSKIEJ IZBY TURYSTYKI W SPRAWIE ZMIANY SYSTEMU ZABEZPIECZEŃ FINANSOWYCH WYMAGANYCH OD ORGANIZATORÓW TURYSTYKI I POŚREDNIKÓW TURYSTYCZNYCH

6.1. Dotychczasowa regulacja prawna

Wśród uwag zgłoszonych przez Polską Izbę Turystyki do kolejnych projektów nowelizacji szczególne znaczenie miały uwagi dotyczące systemu zabezpieczeń turystycznych wymaganych od organizatorów turystyki i pośredników turystycznych.

Tej sprawie Izba poświęciła najwięcej uwagi w trakcie prac nad nowelizacją ustawy o usługach turystycznych.

Dotychczasowy przepis art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o usługach turystycznych przewidywał, że przedsiębiorca wykonujący działalność gospodarczą w zakresie organizowania imprez turystycznych oraz pośredniczenia na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych **jest obowiązany zawrzeć:**

- a) **umowę gwarancji** bankowej lub **ubezpieczeniowej** albo
- b) umowę ubezpieczenia na rzecz klientów

- **w zakresie pokrycia kosztów powrotu klienta do kraju**, w wypadku gdy organizator turystyki lub pośrednik turystyczny wbrew obowiązkowi nie zapewnia tego powrotu, **a także na pokrycie zwrotu wpłat wniesionych przez klientów** w razie niewykonania zobowiązań umownych;

Dotychczasowy przepis nakładał **obowiązek** zawarcia umowy w przedmiocie zabezpieczenia finansowego **w zakresie pokrycia kosztów oraz w zakresie pokrycia zwrotu wpłat**. Inaczej mówiąc, dotychczasowy przepis ograniczał obowiązek organizatora do posiadania zabezpieczenia, przy czym nie mogło być ono niższe od określonego przez Ministra Finansów. W art. 10 ust. 1 ustawodawca postanowił, że Minister Finansów określać będzie minimalną wysokość sumy gwarancji.

W odniesieniu do gwarancji - dotychczasowy przepis **nie wymagał** natomiast wyraźnie, że zabezpieczenie **ma zapewniać** klientom **pokrycie kosztów i zwrot wpłat**. Z przepisu art. 10 ustawy wynikało jedynie, że suma gwarancyjna nie może być niższa od minimum obliczonego zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów.

Tak więc ustawa sprzed nowelizacji przewidywała **system zabezpieczeń finansowych, który nie gwarantował klientom pokrycia powyższych szkód w pełnej wysokości**.

W rezultacie w dotychczasowym systemie zabezpieczeń finansowych w przypadku konieczności pokrycia kosztów powrotu do kraju oraz sfinansowania zwrotu wpłat na imprezy turystyczne z góry określona kwota gwarancji przewidziana umową gwarancji była przeznaczana na likwidację tych szkód – do jej wyczerpania.

Istota systemu zabezpieczenia sprowadzała się do tego, że klient nie miał zagwarantowanego zwrotu wpłat w pełnej wysokości oraz nie było pewne, czy kwota gwarancji pokryje koszty sprowadzenia klientów do kraju.

Konsekwencją dotychczasowego systemu zabezpieczeń było niepowiązanie wysokości posiadanej przez organizatora gwarancji z wysokością szkód turystycznych, które mają być pokrywane z tego zabezpieczenia. Nie istniał bowiem wymóg prawny, aby suma gwarancja musiała wystarczyć na pokrycie wszystkich szkód w pełnej wysokości. Suma gwarancyjna jest bowiem wyrażana kwotą z góry określoną, zaś liczba turystów, w interesie których jest ustanawiana gwarancja, jest wartością zmienną.

W rezultacie, w ramach dotychczasowego systemu zabezpieczenia, w przypadku powstania konieczności pokrycia kosztów sprowadzenia klientów do kraju oraz zwrotu wpłat tym, którzy jeszcze nie rozpoczęli imprezy turystycznej:

- a) pokrywane były się szkody turystyczne do wyczerpania kwoty gwarancji,
- b) szkody przekraczające kwotę gwarancji nie były objęte zabezpieczeniem.

6.2. Krytyka ze strony Komisji Europejskiej

Opisany wyżej dotychczasowy system zabezpieczenia spotkał się z krytyką ze strony Komisji Europejskiej. Przedmiotem krytyki były dwie sprawy:

- a) brak w ustawie o usługach turystycznych pełnego zabezpieczenia szkód,

b) preferowanie likwidacji szkód związanych ze sprowadzeniem turystów do kraju (szkody drugiego rodzaju w postaci zwrotu wpłat były likwidowane w drugiej kolejności, oraz, rzecz jasna, o ile pozostały jeszcze środki z gwarancji na zwrot wpłat).

6.3. Dyrektywa Rady WE (90/314/EWG) z dnia 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek

Podstawowym przepisem określającym wymogi odnośnie systemu zabezpieczeń jest artykuł 7 Dyrektywy Rady WE (90/314/EWG) z dnia 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek (Dz.U.UE L z dnia 23 czerwca 1990 r.).

Stanowi on:

Na wypadek swojej niewypłacalności organizator i/lub punkt sprzedaży detalicznej, będący stroną umowy, powinni zapewnić dostateczne zabezpieczenie umożliwiające zwrot nadpłaconych pieniędzy oraz powrót konsumenta z podróży.

Komisja Europejska zajęła stanowisko, że artykuł 7 dyrektywy 314 pozostawia dużą swobodę państwom członkowskim w wyborze odpowiednich środków realizacji wymogu posiadania zabezpieczenia finansowego. Komisja uważa jednak, że nie ma swobody interpretacyjnej jak idzie o bardzo jasno określony cel tego przepisu: zapewnienie, że zabezpieczenie posiadane przez organizatora musi obejmować całkowity zwrot pieniędzy nadpłaconych i pokrycie pełnych kosztów repatriacji.

Dlatego też, zdaniem Komisji, nie można przyjąć rozwiązania, które w efekcie umożliwi tylko w ograniczonym zakresie zwrot nadpłaconych pieniędzy oraz niepełne pokrycie wydatków związanych z powrotem do kraju, nawet jeżeli te szkody turystyczne powstałyby w nadzwyczajnych okolicznościach.

6.4. Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości

W świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości rezultatem wdrożenia art. 7 Dyrektywy 90/314 do ustawodawstwa krajowego powinno być nałożenie na organizatora turystyki obowiązku posiadania wystarczającego zabezpieczenia umożliwiającego zwrot klientom

nadpłaconych pieniędzy oraz powrót klienta z podróży w przypadku niewypłacalności organizatora turystyki. Zdaniem Trybunału „*ani motywy uzasadnienia do dyrektywy ani sformułowanie art. 7 nie wskazują na możliwość ograniczenia gwarancji przewidzianej przez ten przepis (...). Nawet jeśli (...) ustanowienie systemu gwarancji zapewniającego pokrycie całości ryzyka określonego w art. 7 dyrektywy w praktyce może przysparzać trudności, niemniej jednak właśnie tego rodzaju system przewidziany jest przez prawodawstwo wspólnotowe. Należy zatem przyjąć, że art. 7 dyrektywy przewidujący te obowiązki jest prawidłowo wdrożony do ustawodawstwa krajowego i to niezależnie od szczegółów jego stosowania tylko wówczas, gdy osiągnięty jest cel zapewnienia konsumentowi skutecznej gwarancji zwrotu całości nadpłaconych pieniędzy oraz jego powrotu z podróży w przypadku niewypłacalności organizatora podróży*” (sprawa C-140/97, punkty 63-64).

Regulacja prawna zabezpieczeń zawarta w polskiej ustawie o usługach turystycznych stała się przedmiotem skargi do Trybunału i krytyki ze strony Trybunału. Zarzucono ustawie, że nie zawiera systemu zapewniającego skuteczną gwarancję zwrotu całej sumy nadpłaconej przez klienta organizatorowi turystyki w przypadku niewypłacalności tego ostatniego.

W tym kontekście omawiany był przypadek wycieczki do Meksyku zorganizowanej przez Open Travel Group. Nie doszła ona do skutku a klienci otrzymali zwrot wpłat na poziomie 75%. Stoi to w sprzeczności ze stanowiskiem Trybunału, iż klienci powinni w takich sytuacjach otrzymywać całkowity zwrot nadpłaconej sumy oraz pokrycie całkowitych kosztów podróży.

Również w innych orzeczeniach dotyczących artykułu 7 dyrektywy 314, Europejski Trybunał Sprawiedliwości zajmował stanowisko, że w przypadku niewypłacalności organizatora, klienci powinni uzyskiwać pokrycie pełnych kosztów ich repatriacji i otrzymywać zwrot nadpłaconych pieniędzy w całości.

6.5. Reakcja strony polskiej na krytykę Komisji Europejskiej

Reakcją na wspomnianą wyżej krytykę ze strony Komisji Europejskiej stały się opracowane przez Ministerstwo Sportu i Turystyki projekty nowelizacji, które:

- a) zmieniały art. 5 ust. 1 pkt 2 we wspomniany wyżej sposób oraz
- b) likwidowały wspomniane preferencje dotyczące kolejności wypłat.

W uzasadnieniach do kolejnych projektów nowelizacji ustawy o usługach turystycznych zostało podkreślone, że celem nowelizacji jest dostosowanie systemu zabezpieczeń finansowych do wymogów dyrektywy 314.

W projekcie nowelizacji i ostatecznie w znowelizowanej ustawie **zmieniony został całkowicie system zabezpieczeń finansowych.**

Znowelizowana ustawa wprowadziła **obowiązek zapewnienia klientom pokrycia kosztów powrotu z imprezy turystycznej i zwrotu wpłat.**

Zatem różnica pomiędzy dotychczasowym a nowym systemem zabezpieczenia polega na tym, że **nowy system gwarantuje każdemu klientowi pokrycie kosztów i zwrot wpłat w pełnej wysokości.**

7. POSTULAT POLSKIEJ IZBY TURYSTYKI: POWOŁANIE FUNDUSZU ZABEZPIECZEŃ TURYSTYCZNYCH JAKO KONIECZNEGO FILARU SYSTEMU ZABEZPIECZEŃ TURYSTYCZNYCH

7.1. Argumenty za funduszem

Polska Izba Turystyki przez cały okres nowelizacji prezentowała stanowisko, że system zabezpieczeń finansowych wymaganych od biur podróży ustawą o usługach turystycznych powinien być oparty na dwóch filarach.

Pierwszy filar stanowiłyby obecne gwarancje i ubezpieczenia udzielane przez banki i zakłady ubezpieczeń (zabezpieczenia podstawowe), zaś drugi filar – specjalny fundusz pochodzący ze składek biur podróży (zabezpieczenia uzupełniające), z którego finansowane byłyby szkody w zakresie niepokrytym z zabezpieczeń podstawowych (*załącznik nr 12*).

Polska Izba Turystyki argumentowała, że utworzenie funduszu:

- a) pozwoliłoby realnie a nie tylko werbalnie dostosować ustawę o usługach turystycznych w zakresie zabezpieczeń finansowych do standardów unijnych,
- b) oddaliłoby groźbę znacznego podwyższenia przez Ministra Finansów minimalnych poziomów zabezpieczeń finansowych, a więc uniknięto by decyzji uderzającej finansowo w biura podróży i w konsekwencji – w miliony polskich turystów,

- c) usunęłyby obawę, że część biur podróży na podwyżki minimalnych poziomów zabezpieczenia może zareagować ucieczką w szarą strefę lub przenoszeniem działalności za granicę,
- d) usunęłyby obawę, że część biur podróży z powodu podwyżek minimalnych zabezpieczeń będzie musiało zlikwidować swoją działalność,
- e) pozwoliłoby uwolnić Urzędy Marszałkowskie od obowiązków związanych z likwidacją szkód turystycznych, które stanowią dla nich zbędne obciążenie organizacyjne (przykładem sprowadzenie do kraju klientów BP KOPERNIK – czym od wielu miesięcy zajmował się Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego),
- f) pozwoliłoby dzięki funduszowi stworzyć efektywny system eliminowania z rynku turystycznego biur podróży, które z uwagi na zagrożenie niewypłacalnością nie powinny na tym rynku funkcjonować.

7.2. „Założenia Systemu Zabezpieczeń Turystycznych”

W dniu 22 lipca 2010 r. Polska Izba Turystyki przekazała Podsekretarzowi Stanu w Ministerstwie Sportu i Turystyki Katarzynie Sobierajskiej opracowanie pt. „Założenia Systemu Zabezpieczeń Turystycznych” (**załącznik nr 12**).

Izba podkreśliła, że Założenia uwzględniają wyniki dyskusji na dwóch spotkaniach w Departamencie Turystyki Ministerstwa Sportu i Turystyki, na posiedzeniu Prezydium i Rady Naczelnej Polskiej Izby Turystyki oraz Komisji Izby, a także na spotkaniach roboczych związanych z pracami nad projektem nowelizacji ustawy o usługach turystycznych z 25 marca 2009 r. Izba wyraziła przekonanie, że oparcie Systemu Zabezpieczeń Turystycznych na dwóch filarach:

- obecnych zabezpieczeniach, jakie organizatorzy turystyki uzyskują w towarzystwach ubezpieczeń lub w bankach oraz
 - na nowych zabezpieczeniach z Funduszu Zabezpieczeń Turystycznych, które uzupełniałyby zabezpieczenia dotychczasowe.
- pozwole zrealizować trzy fundamentalnej wagi cele:
- zapewnienie zgodności polskiej regulacji prawnej zabezpieczeń finansowych wymaganych od organizatorów imprez turystycznych z

Dyrektywą 90/314 z dnia 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek,

- zwiększenie bezpieczeństwa klientów wyjeżdżających na imprezy turystyczne,
- niezwiększanie obciążeń biur podróży z tytułu obowiązkowych zabezpieczeń finansowych.

W Założeniach przewidziano również zabezpieczenia dla organizatorów niekomercyjnych organizujących zagraniczne imprezy turystyczne.

Izba podkreśliła, że Założenia mają charakter ogólny. Wskazują kwestie najważniejsze dla problematyki Systemu Zabezpieczeń Turystycznych. Szereg zagadnień tak ogólnych jak i szczegółowych związanych z tą problematyką będzie można sprecyzować i opracować po dyskusji nad Założeniami.

Założenia Systemu Zabezpieczeń Turystycznych były konsultowane z członkami Izby, w tym z największymi touroperatorami, również spoza Izby.

7.3. Reakcja Ministerstwa Sportu i Turystyki na „założenia Systemu Zabezpieczeń Turystycznych”

W stanowisku Ministerstwa Sportu i Turystyki z 3 czerwca 2009 r. pt. *„Spotkanie w ramach konsultacji społecznych, dotyczących projektu ustawy o zmianie ustawy o usługach turystycznych oraz o zmianie ustawy Kodeks wykroczeń” (załącznik nr 10)* Ministerstwo zakomunikowało konieczność *„przeprowadzenia pogłębionych prac nad wprowadzeniem kompleksowego systemu zabezpieczeń finansowych”* co oznaczało *„odstąpienie od wprowadzenia zasadniczych zmian w tej części regulacji w aktualnie przygotowywanej nowelizacji”*.

7.4. Ministerialna i rządowa deklaracja co do potrzeby utworzenia funduszu

W ministerialnym projekcie nowelizacji z 22 czerwca 2009 r. znalazł się jednofilarowy system zabezpieczeń finansowych. Jednocześnie w uzasadnieniu tego projektu pojawiła się deklaracja co do potrzeby utworzenia funduszu. Powtórzono ją w rządowym projekcie nowelizacji skierowanym do Laski Marszałkowskiej 13 listopada 2009.

W uzasadnieniu ministerialnego projektu nowelizacji z 22 czerwca 2009 r. skierowanego pod obrady Rady Ministrów zaznaczono, że wynikiem uzgodnień i konsultacji projektu nowelizacji „*było odstąpienie od regulowania w ramach obecnego projektu zasadniczej zmiany systemu zabezpieczeń finansowych, polegającej na wyłączeniu marszałków województw z procesu wykorzystywania środków z zabezpieczeń, ze względu na potrzebę powołania odrębną ustawą specjalnej instytucji finansowej, gromadzącej środki z wpłat organizatorów turystyki, uzupełniającej z tych środków sumy zabezpieczeń indywidualnych i wykorzystującej środki zabezpieczeń na zapewnienie powrotu klientów do kraju i zwrot wniesionych wpłat w przypadku niewykonania umów.*”.

W uzasadnieniu projektu nowelizacji z 22 czerwca 2009 r. znalazła się również następująca deklaracja:

Pomimo rezygnacji z wprowadzenia zmian w systemie zabezpieczeń finansowych organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, wobec konieczności przystosowania tego systemu do postanowień art. 7 dyrektywy Rady 90/314/EWG w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek uznano, że w tym zakresie niezbędna będzie systemowa regulacja dotycząca włączenia do tego systemu dodatkowego Funduszu Gwarancyjnego uzupełniającego zabezpieczenia w postaci gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej, w przypadku gdy środki z tych zabezpieczeń okażą się niewystarczające dla pokrycia zwrotu wpłat za niezrealizowane imprezy turystyczne lub zapewnienie powrotu z zagranicy uczestnikom imprez zagranicznych. Regulacja taka, zdaniem projektodawcy, w związku z faktem, iż będzie dotyczyła powołania nowej instytucji finansowej, będzie musiała nastąpić poprzez przygotowanie odrębnej ustawy, która określi zasady organizacji i funkcjonowania takiego funduszu.

Deklaracja taka znajduje się również w projekcie nowelizacji przyjętym przez Radę Ministrów, który 13 listopada 2009 r. trafił do Łaski Marszałkowskiej.

7.5. Głosy w mediach na temat inicjatywy PIT utworzenia funduszu

W artykule opublikowanym w Gazecie Prawnej z 22 lipca 2009 r. przytoczona jest wypowiedź prof. Hanny Zawistowskiej, że „*Konieczne jest*

powołanie instytucji finansowej gromadzącej środki z wpłat organizatorów turystyki. Środki te miałyby być uruchamiane, gdyby się okazało, że fundusze z posiadanego przez przedsiębiorcę zabezpieczenia nie są wystarczające. Taka instytucja finansowa powinna być powołana odrębną ustawą, której projekt pojawi się jeszcze w tym roku” (załącznik nr 13).

7.6. „Plan Legislacyjny Ministerstwa Sportu i Turystyki na 2010 rok”

W zamieszczonym na stronie internetowej Ministerstwa Sportu i Turystyki „Planie Legislacyjnym Ministerstwa Sportu i Turystyki na 2010 rok” (*zob. www.msport.gov.pl*) nie było założeń zapowiadanej ustawy o funduszu.

7.7. Najwięksi polscy touroperatorzy na temat celowości utworzenia funduszu

Na stronie internetowej Polskiej Izby Turystyki opublikowany został komunikat w związku otwartym posiedzeniem Komisji Turystyki Wyjazdowej, Transportu i Spraw Międzynarodowych Polskiej Izby Turystyki w dniu 29 lipca 2009 r. W posiedzeniu wzięli także udział członkowie zarządów i przedstawiciele gremiów kierowniczych wszystkich największych polskich biur podróży. Spotkanie poświęcone zostało w całości dyskusji nad propozycją nowych uregulowań ustawowych ujętych w dokumencie „*Założenia Systemu Zabezpieczeń Turystycznych*” opracowanych przez PIT i przekazanych Ministerstwu Sportu i Turystyki 22 lipca 2009 r. Liderzy polskiego przemysłu turystycznego poparli kierunki rozwiązań przyjętych w Założeniach. Uznali, że wprowadzenie do praktyki gospodarczej postulowanych zmian legislacyjnych stworzy istotny element stabilizacji rynku usług turystycznych. Zapewni niezbędną gwarancję bezpieczeństwa i ochronę klientów poszkodowanych w sytuacji, gdy organizator turystyki nie wywiązuje się z obowiązków zawartych w umowie o imprezę turystyczną. Uczestnicy posiedzenia poparli proponowane przez Polską Izbę Turystyki utworzenie Funduszu Zabezpieczeń Turystycznych dającego pewność pełnego pokrycia kosztów likwidacji tak zwanych szkód turystycznych. Jednocześnie opowiedzieli się za rygorystycznym stosowaniem obowiązujących procedur prawnych w zakresie kontroli kondycji finansowej przedsiębiorstw turystycznych i wydawania zakazu działania tym z nich,

które stoją w obliczu stwierdzonej groźby niewypłacalności. W dyskusji zgłaszano również propozycje uściśleń niektórych zapisów w treści dokumentu. Między innymi dotyczyły one różnicowania wysokości wymaganych zabezpieczeń stosownie do rodzaju usług świadczonych przez organizatorów turystyki.

Wnioski z dyskusji wykorzystane zostaną w dalszych pracach nad „Założeniami Systemu Zabezpieczeń Turystycznych”. Rozwiązania, za którymi opowiadają się kluczowi polscy touroperatorzy rekomendowane będą przez Polską Izbę Turystyki resortowi Sportu i Turystyki.

7.8. Głos polemiczny Dyrektora Generalnego TUI Poland sp. z o.o.

Z dużych touroperatorów krytycznie do idei funduszu odniosła się TUI Poland Sp. z o.o., członek PIT, której Dyrektor Generalny Marek Andryszak w piśmie 12 sierpnia 2009 stwierdził, że *„(...) koncepcja funduszu nie jest korzystna z punktu widzenia profesjonalnych podmiotów działających na rynku turystycznym oraz z punktu widzenia konsumentów.”*

Dyrektor Andryszak podniósł, że *„Powstanie funduszu nie doprowadzi wg nas do zmniejszenia ryzyka dla konsumenta. Trudno sobie wyobrazić, że fundusz będzie lepiej w stanie ocenić ryzyko podmiotów gospodarczych niż banki i firmy ubezpieczeniowe. Doprowadzi to także do wzrostu kosztów funkcjonowania firm turystycznych, a to oznacza, że stracą konsumenci, bo branża będzie częściowo przerzucać na nich dodatkowe koszty, oraz że silne firmy będą finansować te słabe, źle zarządzane oraz bankrutów (załącznik nr 17).*

Z przytoczoną wypowiedzią trudno polemizować, gdyż stwierdzenia typu *„koncepcja funduszu (...) nie jest korzystna”* czy *„Trudno sobie wyobrazić, że fundusz będzie lepiej w stanie ocenić ryzyko podmiotów gospodarczych niż banki i firmy ubezpieczeniowe”* nie są poparte dowodami.

W związku zaś z uwagą, że fundusz *„Doprowadzi (...) do wzrostu kosztów funkcjonowania firm turystycznych (...)”* należy podnieść, czego nie zauważył Dyrektor Andryszak, że alternatywą funduszu są, i będą, podwyżki minimów gwarancji wymaganych od organizatorów i pośredników. Wzrost minimów niezaprzeczalnie prowadzi do wzrostu kosztów funkcjonowania firm turystycznych. Pierwsza z takich podwyżek została wprowadzona

rozporządzeniami Ministra Finansów z 16 grudnia 2010 r. stanowiącymi akty wykonawcze do ustawy o usługach turystycznych.

7.9. Konsultacja założeń systemu zabezpieczeń turystycznych z Izbami Gospodarczymi Turystyki

W dniu 29 lipca 2009 r. Prezes PIT Jan Korsak przesłał założenia systemu zabezpieczeń turystycznych do Izb Gospodarczych Turystyki do konsultacji. W swoim piśmie (**załącznik nr 14**) podkreślił, że założenia te traktować należy jako głos Polskiej Izby Turystyki w dyskusji na temat zabezpieczeń finansowych w turystyce i podstawę do opracowania projektów aktów prawnych niezbędnych do wprowadzenia Systemu Zabezpieczeń Turystycznych, w tym Funduszu Zabezpieczeń Turystycznych.

Przypomniał, że w czasie spotkania konsultacyjnego w Departamencie Turystyki Ministerstwa Sportu i Turystyki w dniu 28 stycznia 2009 r. Polska Izba Turystyki, Rada Krajowa Izb Turystyki oraz Polska Izba Ubezpieczeń i Związek Banków Polskich zaprezentowali jednolite stanowisko w sprawie konieczności stworzenia nowego Systemu Zabezpieczeń Finansowych wymaganych od touroperatorów, którego istotnym elementem powinien być Fundusz Zabezpieczeń Turystycznych.

Jednocześnie Prezes Korsak zwrócił uwagę, że w opublikowanym na stronie internetowej Ministerstwa Sportu i Turystyki projekcie nowelizacji ustawy o usługach turystycznych zakłada się podniesienie minimalnego poziomu zabezpieczenia z 6% do 12 % i jednocześnie przewiduje się, że touroperator będzie musiał wykupić zabezpieczenie gwarantujące klientowi pokrycie w pełnej wysokości kosztów sprowadzenia go do kraju oraz zwrot wpłat w pełnej wysokości.

Prezes Korsak podkreślił, że spowoduje to istotne zwiększenie wysokości prowizji bądź składki, jaką touroperator będzie musiał zapłacić towarzystwu ubezpieczeń czy bankowi. Wzrosną również zabezpieczenia majątkowe, jakich od touroperatorów żądać będą towarzystwa ubezpieczeń i banki w zamian za udzielone im gwarancje ubezpieczeniowe bądź bankowe.

Dlatego PIT uważa, że w interesie branży turystycznej byłoby zrealizowanie koncepcji zabezpieczeń z Funduszem Zabezpieczeń Turystycznych jako zwornikiem bezpieczeństwa systemu.

Prezes Korsak wyraził przekonanie, że najbliższe tygodnie powinny być wykorzystane na pogłębioną dyskusję nad zabezpieczeniami finansowymi w turystyce i opracowanie projektu systemu takich zabezpieczeń. Przy dobrej woli i zaangażowaniu wszystkich zainteresowanych stron oraz dobrej organizacji można w niedługim czasie opracować wspomniane projekty.

W tym stanie, podkreślił Prezes Korsak, PIT widzi potrzebę pilnego spotkania przedstawicieli wszystkich izb gospodarczych turystyki i przedyskutowania powyższych zagadnień.

7.10. Druga wersja Założeń Systemu Zabezpieczeń Turystycznych

31 sierpnia 2009 r. Prezes PIT Jana Korsak przesłał Posłom na Sejm Alicji Olechowskiej i Januszowi Cichoniowi oraz Sekretarzowi Stanu w Ministerstwie Gospodarki Adamowi Szejnfeldowi i Podsekretarzowi Stanu w Ministerstwie Sportu i Turystyki Katarzynie Sobierajskiej opracowaną w PIT rozszerzoną, uszczegółowioną i częściowo zmienioną wersję Założeń Systemu Zabezpieczeń Turystycznych (*załącznik nr 18*).

7.11. Spotkania konsultacyjne w Oddziałach PIT

3 września 2009 w Łodzi odbyło się zorganizowane przez Oddział Łódzki PIT spotkanie konsultacyjne na temat: " *Fundusz Zabezpieczeń Turystycznych: Za i Przeciw*", na którym przedstawione zostały przez Wiceprezesa Stanisława Piśko założenia regulacji prawnej funduszu zabezpieczeń turystycznych oraz racje przemawiające za stworzeniem dwufilarowego systemu zabezpieczeń.

7.12. TT Warsaw – panel dyskusyjny

W czasie panelu dyskusyjnego zorganizowanego w ramach TT Warszaw, który odbył się, 25 września 2009 r., przedstawiciele PIT mieli wystąpienia na temat: *Doświadczenia innych krajów na polu zabezpieczeń w turystyce oraz potrzeba stworzenia w Polsce podobnego funduszu* (Wiceprezes Stanisław Piśko) oraz *Założenia Funduszu Zabezpieczeń Turystycznych* (radca prawny Leszek Miłosz).

7.13. Rządowy projekt nowelizacji ustawy o usługach turystycznych z 13 listopada 2009 r.

Rządowy projekt nowelizacji, który, jak wspomniano, został skierowany 13 listopada 2009 r. do Sejmu w zasadzie merytorycznie nie różnił się od omawianego wcześniej projektu nowelizacji z 22 czerwca 2009 r. Był to więc

projekt bardzo okrojony w porównaniu do projektu z 25 marca 2009 r. oraz miał te same wady co jego czerwcowy poprzednik.

7.14. Stanowisko PIT w sprawie jednofilarowego systemu zabezpieczeń (bez funduszu)

W piśmie z dnia 19 stycznia 2010 r. skierowanym do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sportu i Turystyki Katarzyny Sobierajskiej (*załącznik nr 29*) Polska Izba Turystyki podkreśliła, że w uzasadnieniu projektu nowelizacji Rada Ministrów opowiedziała się za wprowadzeniem funduszu. Jednak w projekcie nie zamieszczono regulacji dot. funduszu, odkładając to do uregulowania w przyszłości, w drugim etapie.

Koncepcja uregulowania zabezpieczeń finansowych w dwóch etapach miałyby sens jedynie wówczas, gdyby nakładany nowelizacją obowiązek posiadania pełnego zabezpieczenia był możliwy do wykonania bez wsparcia ze strony funduszu.

Tymczasem Ministerstwo Sportu i Turystyki i w konsekwencji Rada Ministrów opowiadając się za funduszem pośrednio przyznali, że proponowane w projekcie nowelizacji rozwiązanie bez funduszu nie ma racji bytu.

W każdym razie, do chwili obecnej, ani w dyskusjach nad projektem nowelizacji, ani w uzasadnieniach trzech oficjalnych projektów nowelizacji, ani na posiedzeniu sejmowej Komisji Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki w dniu 6 stycznia 2009 r., przedstawiciele Ministerstwa Sportu i Turystyki nie przedstawili argumentów, że proponowana w projekcie nowelizacji regulacja zabezpieczeń finansowych (bez funduszu) jest trafna i w praktyce możliwa do realizacji.

7.15. Fundusz zabezpieczeń: obligatoryjny czy fakultatywny ?

O ile sama potrzeba powołania funduszu zabezpieczeń w zasadzie nie była kwestionowana, to sporną pozostała kwestia, czy fundusz ma być obligatoryjny czy fakultatywny.

Taka rozbieżność co do charakteru funduszu powstała między Polską Izbą Turystyki a Izbą Turystyki RP.

Polska Izba Turystyki przedstawiła argumenty za obligatoryjnością funduszu w swoim opracowaniu pt. „*Założenia Funduszu Zabezpieczeń Turystycznych*” (*załącznik 12*).

Najpierw Ministerstwo Sportu i Turystyki a następnie Rada Ministrów opowiedzieli się za potrzebą wprowadzenia funduszu. Jednakże ani Ministerstwo ani Rząd w uzasadnieniach projektów nowelizacji nie przesądziło, czy fundusz miałby być obligatoryjny czy fakultatywny.

Na tym tle zasługuje na uwagę wypowiedź Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sportu i Turystyki Katarzyny Sobierajskiej na posiedzeniu Sejmu w dniu 3 marca 2010 r., która wyraźnie opowiedziała się za funduszem dobrowolnym.

Wiceminister Sobierajska stwierdziła:

„Jeśli chodzi o pytanie pana posła Babalskiego odnośnie do ewentualnego poszerzenia wachlarza zabezpieczeń proponowanych przedsiębiorcom w inny sposób, o dobrowolny fundusz gwarancyjny, to uprzejmię informuję, że stanowisko resortu nie jest przeciwne, zwłaszcza jeżeli miałyby być to fundusz dobrowolny. Jesteśmy za podjęciem prac w tym zakresie, za tym, aby taka formuła dobrowolnego funduszu gwarancyjnego mogła w przyszłości stanowić jedną z dodatkowych form zabezpieczeń dla przedsiębiorcy. Jest to jednak nowość, która funkcjonuje nie we wszystkich krajach członkowskich Unii Europejskiej. Niewątpliwie wprowadzenie takiego funduszu odpowiednim, odrębnym aktem legislacyjnym wymaga bardzo pogłębionych, wnikliwych analiz, tak aby mógł on efektywnie pracować na rzecz między innymi przedsiębiorców (www.sejm.gov.pl).

Nasunęło to pytanie, czy ta wypowiedź Wiceminister Sobierajskiej jest stanowiskiem Rządu czy tylko Ministra Sportu i Turystyki.

Ponieważ w przytoczonej wyżej wypowiedzi Wiceminister Sobierajska podkreślała, że utworzenie funduszu musi być poprzedzone pogłębionymi i wnikliwymi analizami, nasuwa się pytanie, czy przytoczona wypowiedź co do nieobligatoryjnego charakteru funduszu ma uzasadnienie w wynikach wspomnianych analiz.

8. PRACE W SEJMIE NAD PROJEKTEM NOWELIZACJI

8.1. Uwagi ogólne

Projekt nowelizacji trafił do Laski Marszałkowskiej 13 listopada 2009 r. i został zakwalifikowany jako projekt mający na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

Pierwsze czytanie projektu nowelizacji odbyło się 2 grudnia 2009 r.

W okresie prac w Sejmie nad nowelizacją ustawy o usługach turystycznych Polska Izba Turystyki podjęła szereg prób poprawienia projektu nowelizacji.

8.2. Opinia Biura Ekspertyz Sejmowych

Ważnym źródłem wiedzy posłów na temat projektów ustaw są opinie cieszącego się renomą Biura Ekspertyz Sejmowych.

W opinii Biura Ekspertyz Sejmowych z 4 stycznia 2010 r. do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o usługach turystycznych oraz o zmianie ustawy – Kodeks wykroczeń (druk sejmowy nr 2506) nie podjęto żadnej merytorycznie istotnej kwestii regulowanej w projekcie nowelizacji (**załącznik nr 27**). W szczególności w opinii tej nie ustosunkowano się do sprawy zmiany systemu zabezpieczeń turystycznych. Z opinii tej posłowie nie mogli się zatem dowiedzieć, na czym polega istota zasadniczej zmiany w ustawie o usługach turystycznych, czyli głównej zmiany, dla której nowelizacja została podjęta.

8.3. Prace w Komisji Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki

Projekt nowelizacji stał się przedmiotem prac sejmowej Komisji Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki.

16 grudnia 2009 r. wyłoniona została Podkomisja pod przewodnictwem posła Andrzeja Gut-Mostowego, która zajęła się projektem nowelizacji.

18 grudnia 2009 r. odbyła się dyskusja ogólna na forum Komisji.

Komisja sformułowała na swym posiedzeniu w dniu 6 stycznia 2010 r. zalecenie co do przeprowadzenia przez Ministerstwo Sportu i Turystyki dodatkowych konsultacji w sprawie zmian w rządowym projekcie nowelizacji.

Konsultacje takie z udziałem przedstawicieli Polskiej Izby Turystyki i Izby Turystyki RP odbyły się w Ministerstwie Sportu i Turystyki w dniu 7 stycznia 2010 r. Przedmiotem dyskusji były sprawy poprawek do ustawy.

19 stycznia 2010 r. Komisja przyjęła sprawozdanie Podkomisji a 16 lutego 2010 r. Komisja przyjęła projekt nowelizacji z poprawkami.

8.4. Opinia Polskiej Izby Turystyki na temat efektów konsultacji zaleconych przez Komisję Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki

W swoim piśmie z dnia 19 stycznia 2010 r. do Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sportu i Turystyki Katarzyny Sobierajskiej (*załącznik 29*) Prezes Izby Jan Korsak poinformował, że dodatkowe konsultacje Ministerstwa z Polską Izbą Turystyki nie przyniosły oczekiwanego przez Izbę rezultatu. Ministerstwo nie podjęło przekazanych przez Izbę propozycji uzupełnienia projektu nowelizacji o regulację funduszu zabezpieczeń turystycznych oraz wprowadzenia do projektu nowelizacji kilku innych zmian ważnych dla branży turystycznej. W projekcie nowelizacji nałożony został na biura podróży obowiązek posiadania zabezpieczenia finansowego (gwarancji lub polisy) **w pełnej wysokości** w związku ze szkodami turystycznymi, jakie mogą powstać przy realizacji imprez turystycznych.

Według ostatniej, znanej Izbie, korekty zaproponowanej przez Ministerstwo Sportu i Turystyki biuro podróży musiałoby zapewnić klientom, na wypadek swojej niewypłacalności, pokrycie kosztów powrotu klientów z imprezy turystycznej oraz zapewnić klientom zwrot wpłat.

W ocenie Polskiej Izby Turystyki jest to korekta stylistyczna a nie merytoryczna, bowiem nadal biuro podróży będzie miało obowiązek posiadania pełnego zabezpieczenia szkód turystycznych.

Pozostają zatem aktualne krytyczne uwagi pod adresem projektu nowelizacji w zakresie zabezpieczeń finansowych jakie Polska Izba Turystyki, Polska Izba Ubezpieczeń oraz Izba Turystyki RP zgłosiły w dyskusji na posiedzeniu Komisji w dniu 6 stycznia 2010 r.

Polska Izba Turystyki przypomniała, że regulacja prawna zabezpieczeń finansowych stanowi esencję projektu nowelizacji i jego rację bytu skoro projekt nowelizacji ma na celu dostosowanie polskiej ustawy o usługach turystycznych do prawa UE, tj. do dyrektywy 90/314.

Proponowana w projekcie nowelizacji regulacja prawna zabezpieczeń finansowych bez funduszu zabezpieczeń turystycznych jest zdaniem Izby wadliwa i projekt nowelizacji w obecnej postaci powinien być odrzucony.

Prezes Korsak przypomniał, że od ponad roku Polska Izba Turystyki prezentuje stanowisko, że elementem systemu zabezpieczeń finansowych posiadanych przez biura podróży powinien być fundusz zabezpieczeń turystycznych. Stanowisko to Izba przedstawiła m.in. w skierowanych do Ministerstwa Sportu i Turystyki pismach z dnia 28 kwietnia 2009 r. oraz z 21 lipca 2009 r.

To stanowisko Polskiej Izby Turystyki spotkało się z poparciem Polskiej Izby Ubezpieczeń.

Ideę funduszu poparła również Izba Turystyki RP, przy czym Izba ta uważa, że fundusz powinien być fakultatywny.

8.5. „Po co ta nowelizacja?”

Po przyjęciu przez Komisję Sejmową projektu nowelizacji Wiceprezes PIT Stanisław Piśko postawił na łamach „Wiadomości Turystycznych” (**załącznik nr 31**) pytanie: **„Po co ta nowelizacja?”**.

W swoim artykule Wiceprezes Piśko zadał pytanie, czy przeciwnicy utworzenia funduszu mówiący dziś *„to dzięki nam nie ma funduszu zabezpieczeń turystycznych”* będą mieli odwagę powiedzieć za dwa lata to samo i równocześnie dodać, iż to także dzięki nam nie ma już na polskim rynku turystycznym około 2 tysięcy organizatorów turystyki.

Wiceprezes Piśko stwierdził, że *„autorzy ustawy posiadali pogłębioną analizę sytuacji na polskim rynku turystycznym, rozległą wiedzę i dziesiątki rozwiązań zgłaszanych przez środowisko turystyczne, a pomimo to nie mogli, nie potrafili, czy też nie chcieli przygotować oczekiwanej powszechnie, dobrej nowelizacji ustawy o usługach turystycznych”*.

Artykuł swój zakończył refleksją, iż *„W opracowanym projekcie zmian w ustawie znaczna część jej przepisów dotyczy sposobów prowadzenia rejestrów, kontroli przedsiębiorców i sankcji za łamanie określonych prawem zasad prowadzenia działalności. Na biurokrację nie brakło miejsca w okrojonych w stosunku do pierwotnych zamiarów przepisach noweli ustawy. Będziemy więc mieli dobre*

rejstry, sprawny system kontroli, tylko nie będzie kogo rejestrować i kontrolować.”.

8.6. Czy nowelizacja wychodzi naprzeciw oczekiwaniom strony społecznej ?

Na posiedzeniu Sejmu w dniu 3 marca 2010 r. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sportu i Turystyki Katarzyna Sobierajska stwierdziła, że *„przedłożona propozycja wychodzi naprzeciw i jest swoistego rodzaju kompromisem wychodzącym naprzeciw oczekiwaniom strony społecznej, przy zachowaniu jednakże nadrzędnego celu nowelizowanej ustawy, a mianowicie prawidłowego wdrożenia art. 7 dyrektywy 314 i w związku z tym stosownego zabezpieczenia interesów konsumenta”* (www.sejm.gov.pl).

Wiceminister Sobierajska nie rozwinęła swojej wypowiedzi odnośnie kwestii, iż przedłożony projekt nowelizacji jest *„kompromisem wychodzącym naprzeciw oczekiwaniom strony społecznej”*.

Nie wiadomo przeto na czym polega kompromis, o którym informowała Sejm, i kto się mieści pod pojęciem *„strona społeczna”*, a także jakie *„oczekiwania”* Wiceminister Sobierajska miała na myśli.

W jakiejś mierze wypowiedź tę rozświetla wcześniejsza wypowiedź Wiceminister Sobierajskiej na posiedzeniu Komisji Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki w dniu 7 stycznia 2010 r.:

„Z uwagi na zwiększenie zabezpieczenia konsumenta i zarzut Komisji Europejskiej o złą implementację dyrektywy 314 w tym zakresie, jesteśmy zobowiązani implementować to prawo w prawidłowy sposób. W naszym przekonaniu sposób prawidłowy jest taki, żeby była możliwość pokrycia zabezpieczeń pełnej wysokości kosztów nadpłaconych środków w przypadku, kiedy nie dochodzi do imprezy turystycznej oraz pokrycia kosztów powrotu do kraju. Z tego wynikałoby zwiększony poziom zabezpieczenia. Budzi to kontrowersje w branży. Myślę, że uda się wypracować pewien kompromis tak, aby implementacja dyrektywy była w pełni i żeby zwiększone obciążenia nie były tak drastyczne dla branży, i żeby nie powodowały negatywnych zjawisk.” (www.sem.gov.pl).

Z przytoczonych wyżej stanowisk Polskiej Izby Turystyki i z wypowiedzi jej przedstawicieli wynika jednoznacznie, że przedłożonego Sejmowi do uchwalenia projektu nowelizacji Izba nie może w żadnym razie nazwać

„kompromisem”, bowiem projekt ten całkowicie odbiega od postulatów Izby zgłaszanych przez nią jako stronę społeczną w procesie uzgodnień tego projektu i – w ocenie Izby - jest niekorzystny dla branży turystycznej.

8.7. Uchwalenie ustawy nowelizującej ustawę o usługach turystycznych

Dnia 19 marca 2010 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy o usługach turystycznych oraz o zmianie ustawy Kodeks wykroczeń, która skierowana została do Senatu.

9. PRACE W SENACIE NAD PROJEKTEM NOWELIZACJI

9.1. Uwagi ogólne

W okresie prac w Senacie nad uchwaloną przez Sejm 19 marca 2010 r. ustawą o zmianie ustawy o usługach turystycznych oraz o zmianie ustawy Kodeks wykroczeń podejmowane były ze strony przedstawicieli Polskiej Izby Turystyki próby zwrócenia uwagi senatorów na wadliwość regulacji prawnej dotyczącej zabezpieczeń finansowych. Nadto Polska Izba Turystyki i na tym forum opowiedziała się za utrzymaniem wymogu posiadania kwalifikacji fachowych przez przedsiębiorcę turystycznego.

Ustawą zajmowała się senacka Komisja Gospodarki Narodowej na posiedzeniach w dniu 31 marca 2010 r. oraz 7 kwietnia 2010 r.

9.2. Pytania o wykonalność ustawy i skutki jej wprowadzenia

W posiedzeniu Komisji Gospodarki Narodowej w dniu 31 marca 2010 r. uczestniczyli ze strony PIT Prezes Jan Korsak oraz Wiceprezes Paweł Niewiadomski.

Na posiedzeniu tym przedstawiciele Polskiej Izby Turystyki powrócili do sprawy zabezpieczeń finansowych a także podnieśli ogólniejszą kwestię wykonalności uchwalonej przez Sejm ustawy.

Senator Stanisław Jurcewicz stwierdził, że senatorowie otrzymali stanowisko Polskiej Izby Turystyki, w którym odnośnie zabezpieczeń finansowych Izba podkreśliła, że *"System zabezpieczeń finansowych, mający chronić ekonomiczne interesy klientów, chroni te interesy w stopniu mniejszym niż system zabezpieczeń proponowany przez Polską Izbę Turystyki, a przy tym w stopniu większym niż propozycje Polskiej Izby Turystyki obciąża polskie biura podróży"* (www.senat.gov.pl).

Senator Stanisław Jurcewicz zwrócił się do Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sportu i Turystyki Katarzyny Sobierajskiej, czy zgadza się z takim stwierdzeniem ?

W odpowiedzi Wiceminister Sobierajska wyjaśniła:

„(...) na tym etapie i w czasie, kiedy ta propozycja Polskiej Izby Turystyki została zgłoszona, nie było już możliwości, aby ta nowelizacja ustawy objęła tę zmianę. Nie było takiej możliwości, po pierwsze, z uwagi na to, że wówczas prace legislacyjne w rządzie nad tą nowelą były już bardzo zaawansowane, o ile dobrze pamiętam, było to już po uzgodnieniach w Komitecie Europejskim i na etapie prac komitetu stałego Rady Ministrów. A po drugie, te propozycje są stosunkowo obszerne, wprowadzają dosyć dużo nowych rozwiązań, i co do zasady nasze stanowisko jest takie, że wprowadzenie tą ustawą dodatkowego zabezpieczenia, jakim byłby fundusz gwarancyjny, nie jest możliwe, jeżeli już, to potrzebny byłby odrębny akt prawny, który taki fundusz by ustanawiał, określał jego strukturę, jego umocowanie, organ nadzorujący i wiele innych związanych z tym kwestii szczegółowych. Dyskutowaliśmy zresztą na ten temat również w toku prac sejmowych. Co do idei, myślę, jesteśmy zgodni, jednak chyba wspólnie - pozwolę sobie wyrazić taki pogląd - uznaliśmy, że ta sprawa wymaga głębokiej analizy wszystkich zainteresowanych stron, zarówno administracji rządowej, jak i wszystkich izb, których te regulacje by dotyczyły, więc tu konieczne jest wypracowanie wspólnego i zgodnego stanowiska. Z tego względu te kwestie na tym etapie nie mogły zostać uregulowane w zapisach tej ustawy.”
(www.senat.gov.pl).

Prezes Polskiej Izby Turystyki Jan Korsak podniósł następującą kwestię:

„(...) chcielibyśmy zapytać rząd, Ministerstwo Sportu i Turystyki - być może mają jakąś wiedzę na ten temat - o ile wzrośnie poziom zabezpieczeń, bo my musimy wiedzieć już dziś, na jaki poziom zabezpieczeń mamy przygotować przedsiębiorstw, na jaki poziom zabezpieczeń oni muszą się przygotować. Musimy oszacować, jakie będą skutki wprowadzenia tej ustawy. Jakie będą skutki dla przedsiębiorców, jakiej wysokości gwarancje będą musieli mieć, o ile one wzrosną w stosunku do obecnych? I chcielibyśmy zrobić symulację, o ile więcej zapłacą klienci z powodu tych rozwiązań, i jakie będą tego skutki. Chcielibyśmy poznać ciąg dalszy. Czy moglibyśmy się dowiedzieć, kiedy będzie gotowe rozporządzenie,

które jest dla nas najważniejsze, tak naprawdę w tej chwili jest to kluczowe w kwestii całej tej ustawy. Chcielibyśmy poznać pełne rozmiary skutków tego przyjmowanego obecnie aktu. (www.senat.gov.pl).

Prezes Korsak zwrócił się z pytaniem:

„Chciałbym jeszcze raz zapytać rząd o wykonalność tej ustawy. Proszę państwa, sytuacja wygląda następująco, uchwalimy tę ustawę i ustalimy jakieś poziomy bezpieczeństwa, wysokości gwarancji. Jakie są szacunki co do tego, ilu będzie dzisiaj skłonnych zapewnić to zabezpieczenie. Czy w ogóle będą - przy tych poziomach - takie instytucje, które to udźwigną i będą chciały w tym stanie rzeczy funkcjonować? Żebyśmy nie doprowadzili do takiej sytuacji, jak w dowcipie, gdy główny księgowy mówi, że wszystko się zgadza oprócz kasy. Czy my dzisiaj, przyjmując tę ustawę, czekając, aż będą odpowiednie akty wykonawcze Ministerstwa Finansów, bez żadnego... No to jest takie działanie... Przepraszam, jako przedsiębiorca zawsze muszę przewidzieć skutki swego działania, a bez tego trudno jest mi dzisiaj czuć się bezpiecznym i być zadowolonym. Mówię to w trosce zarówno o interes klientów, jak i przedsiębiorców.” (www.senat.gov.pl).

W odpowiedzi na pytanie Prezesa Korsaka Wiceminister Sobierajska stwierdziła:

„Jeśli chodzi o wykonalność ustawy, chcę podkreślić pewną zasadniczą kwestię. Otóż najistotniejszą intencją Komisji Europejskiej, która tworzy wszystkie dyrektywy i prawodawstwo unijne, również w tym zakresie, a mam tu na myśli konkretnie dyrektywę 90/314, gdzie jest mowa o zabezpieczeniach finansowych na rzecz ochrony konsumenta, nie jest wprowadzanie zabezpieczeń, których wysokość będzie dla organizatorów czy też przedsiębiorców prowadzących działalność w tym obszarze nie do udźwignięcia. Głównym celem jest tu wprowadzenie takich zabezpieczeń, jakie będą stanowić pełną ochronę interesów konsumenta. Stąd też prośba skierowana do rządu polskiego, aby implementacja dyrektywy 90/314, a zwłaszcza jej art. 7, była pełna. Szczegółowe pytania w tej sprawie należałoby zadać także ministrowi finansów. Ministerstwo Finansów już od dłuższego czasu pracuje nad stosownym rozporządzeniem w tym zakresie. Oczywiście ono będzie stanowiło dopełnienie tego zapisu proponowanego w nowelizacji ustawy z myślą o pełnym zabezpieczeniu interesów konsumenta.” (www.senat.gov.pl).

Wiceprezes Polskiej Izby Turystyki Paweł Niewiadomski przedstawił na forum Komisji Gospodarki Narodowej ogólną ocenę nowelizacji ustawy, stwierdzając: „ (...) chciałbym państwu senatorom powiedzieć, z przykrością, że w propozycji ustawy nie poruszono żadnych problemów, z którymi borykają się przedsiębiorcy, a które to problemy były zgłaszane właściwie od wielu lat, także ostatnio - w stanowisku Polskiej Izby Turystyki zawierającym dwadzieścia dziewięć stron poświęconych różnego rodzaju problemom.” (www.senat.gov.pl).

Wiceprezes Niewiadomski podniósł, że w najważniejszej kwestii, dotyczącej zabezpieczeń finansowych nie rozwiązano w sposób właściwy na żadnym etapie procesu legislacyjnego problemu zabezpieczeń wymaganych dyrektywą 90/314. Stwierdził, że „przyjęto koncepcję przepisania zapisów dyrektywy, do czego rzeczywiście Komisja Europejska zobowiązała rząd polski. Jednak ministerstwo nie podeszło do problemu kompleksowo, a więc w gruncie rzeczy nie zaproponowało żadnych rozwiązań, które występują na rynku usług turystycznych w Unii Europejskiej, gdzie oczywiście transpozycja tej dyrektywy została dokonana albo bardzo dawno temu, albo ostatnio - w tych krajach które weszły do Unii Europejskiej niedawno. Mianowicie dokładne przepisanie zapisów dyrektywy, bez wprowadzenia określonych instrumentów - tak jak w innych krajach, na przykład w Słowacji, gdzie wykonano taki właśnie manewr - spowoduje dramatyczne obciążenie dla przedsiębiorców, mówię tu o drastycznej wysokości gwarancji finansowych. O skali tego zjawiska szerzej będzie mógł powiedzieć, myślę, prezes Polskiej Izby Ubezpieczeń, ja powiem tylko, na czym polega problem. Problem na tym, że my procedujemy nad ustawą bez oceny skutków regulacji, co zresztą wskazało nawet sejmowe Biuro Legislacyjne, chociażby w zakresie projektu rozporządzenia wykonawczego ministra finansów dotyczącego minimalnych sum gwarancyjnych. Problem polega na tym, że z jednej strony będzie to obciążenie dla przedsiębiorcy, ale z drugiej strony to obciążenie zostanie oczywiście przeniesione na klienta. Proponowane przez Polską Izbę Turystyki, jako jedno z możliwych rozwiązań, wprowadzenie funduszu gwarancyjnego z całą pewnością ten problem w dużej mierze rozwiązuje. Oczywiście to nie jest wymysł Polskiej Izby Turystyki, to rozwiązanie jest jedną z form zabezpieczeń stosowanych w różnych krajach Unii Europejskiej, na przykład

w Wielkiej Brytanii, w Holandii, w Danii, we Włoszech czy w Niemczech. (www.senat.gov.pl).

Wiceprezes Niewiadomski przedstawił prognozę:

„Przyjęcie tego projektu w takiej postaci, z trzymiesięcznym vacatio legis - bo, jak rozumiem, pani minister zadeklarowała dalsze prace nad wprowadzeniem funduszu gwarancyjnego - spowoduje gwałtowne i masowe... może nie tyle bankructwa biur podróży, co sprowadzenie trzech tysięcy organizatorów turystyki do roli agenta turystycznego. Jednocześnie, w związku z konieczną liberalizacją związaną z dostosowaniem polskiego prawa do wymogów Unii Europejskiej, a dotyczącą możliwości działania w Polsce organizatorów zagranicznych z krajów Unii Europejskiej, spowoduje to drastyczne obniżenie poziomu konkurencyjności.”

Wiceprezes Polskiej Izby Turystyki Paweł Niewiadomski oświadczył również, że Polska Izba Turystyki w pełni popiera propozycje Izby Turystyki RP w zakresie utrzymania wymogu co do kwalifikacji, wskazując dodatkowo - w związku z komentarzami dotyczącymi blokowania dostępu do zawodu - że chodzi tylko i wyłącznie o kwalifikacje dla organizatorów turystyki, a nie dla agentów turystycznych. Bez względu na to, czy ktoś jest absolwentem właściwej uczelni, czy nie jest, może prowadzić działalność jako agent turystyczny, czyli jako ten, który produktu nie przygotowuje.” (www.senat.gov.pl).

9.3. Apel do senatorów o dobrą ustawę

Na posiedzenie senackiej Komisji Gospodarki Narodowej w dniu 7 kwietnia 2010 r. nie byli zaproszeni przedstawiciele strony społecznej, w tym izb turystyki.

Przed posiedzeniem senackiej Komisji Gospodarki Narodowej w dniu 7 kwietnia 2010 r. Prezes PIT Jan Korsak skierował do Przewodniczącego tej Komisji senatora Jana Wyrowińskiego pismo z 29 marca 2010 r. (**załącznik nr 34**), w którym stwierdził, że *„Szczególnym rodzajem działalności centralnych organów władzy państwowej jest stanowienie prawa. Prawo to w swych założeniach powinno między innymi, tworzyć polskim przedsiębiorcom warunki do prowadzenia działalności w Polsce nie gorsze niż mają przedsiębiorcy w innych krajach Unii Europejskiej. Bowiem tylko wówczas polskie firmy będą miały wystarczające możliwości do przygotowywania i oferowania konkurencyjnych produktów i ofert na jednolitym rynku krajów Unii. Niestety uchwalona już przez Sejm obecna nowelizacja ustawy o usługach turystycznych tego warunku nie*

spełnia. Jest to następstwem pominięcia w przygotowanym przez rząd projekcie nowelizacji szeregu propozycji zmian zgłoszonych przez polskich organizatorów turystyki i polski samorząd turystyczny. Zmian, które są już obowiązującym prawem w wielu innych krajach Unii. Proponowany w tej ustawie przez rząd tzw. system zabezpieczeń finansowych, mający chronić ekonomiczne interesy klientów, chroni te interesy w stopniu mniejszym niż system zabezpieczeń proponowany przez Polską Izbę Turystyki a przy tym w stopniu większym niż propozycje PIT obciąża polskie biura podróży. Również wbrew stanowisku całego środowiska turystycznego w ustawie postanowiono skreślić wymóg posiadania jakichkolwiek kwalifikacji przez osoby kierujące działalnością biur podróży organizujących imprezy turystyczne. Fakt ten wpłynie niewątpliwie negatywnie na jakość usług turystycznych przygotowywanych dla klientów. Jakość, którą w przypadku turystyki można sprawdzić dopiero po fakcie skorzystania z usług. Zmiana ta na pewno nie służy ochronie interesów klientów a wprowadzana jest pod pretekstem rzekomego ograniczania obecnie przez samorząd turystyczny (korporacje) dostępu do zawodu organizatora turystyki w okresie gdy kilkadziesiąt szkół wyższych kształci kadry dla turystyki.”

Na posiedzeniu Komisji Gospodarki Narodowej w dniu 7 kwietnia 2010 r. Przewodniczący Komisji senator Jan Wyrowiński poinformował, że otrzymał powołane wyżej pismo Prezesa Polskiej Izby Turystyki, w którym PIT wyraziła zastrzeżenia co do sposobu, w jaki została uregulowana sprawa systemu zabezpieczeń oraz podniosła sprawę utworzenia funduszu zabezpieczeń turystycznych (*zob. zapis stenograficzny (1504) z 224. posiedzenia Komisji Gospodarki Narodowej w dniu 7 kwietnia 2010 r. – www.senat.gov.pl*).

Jednocześnie, co do funduszu gwarancyjnego, senator Wyrowiński stwierdził, że – „szczególnie zdaniem Izby Turystyki Rzeczypospolitej Polskiej - powinien zostać ustanowiony, ale zgodnie z sugestią izby to nie jest sprawa na teraz, ona wymaga namysłu i jest postulat, aby w kolejnej nowelizacji ustawy wprowadzić taką zmianę.”

Ta wypowiedź świadczy, że senator Wyrowiński nie miał dobrego rozeznania w kwestii, która z izb turystyki popiera fundusz zabezpieczeń. Senator Wyrowiński, podobnie jak Ministerstwo Sportu i Turystyki, Rada Ministrów i Sejm przeszedł obojętnie nad sprawą merytorycznej niespójności dwóch

twierdzeń, (1) że fundusz powinien zostać ustanowiony oraz (2) że fundusz może być utworzony w bliżej niekreślonym terminie, a do czasu jego utworzenia może funkcjonować system zabezpieczeń bez funduszu.

Merytoryczna niespójność obu twierdzeń polega na tym, że jeżeli uważa się fundusz za konieczny element systemu zabezpieczeń to nie można jednocześnie akceptować systemu zabezpieczeń bez takiego funduszu. Ale to już uszło uwadze nie tylko senatora Wyrowińskiego.

9.4. Głosowanie w Sejmie poprawek Senatu; uchwalenie ustawy

Głosowanie w Sejmie nad poprawkami Senatu odbyło się 29 kwietnia 2010 r. i tę datę nosi uchwalona ustawa z dnia 29 kwietnia 2010 r. o zmianie ustawy o usługach turystycznych oraz o zmianie ustawy – Kodeks wykroczeń.

10. DZIAŁANIA POLSKIEJ IZBY TURYSTYKI PO UCHWALENIU ZNOWELIZOWANEJ USTAWY O USŁUGACH TURYSTYCZNYCH

10.1. Apel Prezesa PIT do Premiera o dwufilarowy system zabezpieczeń turystycznych

Prezes PIT Jan Korsak pismem z 15 września 2010 r. zwrócił się do Premiera o wsparcie blisko dwuletnich starań PIT o pilne podjęcie prac nad stworzeniem systemu zabezpieczeń turystycznych w kształcie zgodnym z prawodawstwem unijnym, korzystnym dla biur podróży i ich klientów oraz w pełni uzasadnionym interesem gospodarczym kraju.

10.2. Reakcja „Pulsu Biznesu” na pismo Prezesa PIT do Premiera

W Pulsie Biznesu z 21 września 2010 r. red. M. Grzegorzczak w artykule „Turystyka prosi premiera o pomoc” napisała:

„UOKiK chwali nowelizację, że chroni klientów, ale izba turystyki w to wątpi i pisze list do premiera.

Od ubiegłego piątku obowiązuje znowelizowana ustawa o usługach turystycznych. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) opublikował komunikat, w którym wymienia jej atuty. Najważniejszy: nareszcie turyści mogą być pewni, że w razie bankructwa touroperatora spokojnie wrócą z wakacji albo dostaną zwrot kosztów. Jednak nie wszyscy są równie zadowoleni z obecnych przepisów. Polska Izba Turystyki (PIT), zrzeszająca 600 z ponad 3 tys. działających w kraju organizatorów i pośredników, wystosowała do premiera Donalda Tuska list.

—Chociaż sam premier rekomendował utworzenie funduszu pochodzącego ze składek biur podróży, takiego drugiego filara w ubezpieczeniach, parlament zdecydował się na pozostawienie dotychczasowego systemu —wytyka Jan Korsak, prezes PIT.

Firmy turystyczne muszą mieć zabezpieczenie finansowe w banku lub u ubezpieczyciela.

Znowelizowana ustawa wymaga, by kwota zabezpieczania pokrywała hipotetyczne szkody wszystkich klientów biura podróży.

—To oznacza wzrost minimalnych poziomów zabezpieczeń finansowych. Minister finansów ma czas na ich określenie do połowy grudnia. Polska Izba Ubezpieczeń szacuje, że wzrosną one z 6 do 25-30 proc. obrotów biura. Żaden ubezpieczyciel nie przygotuje takiego produktu, bo prawie nikogo nie będzie na to stać —ostrzega Jan Korsak.

—Część biur, obawiając się, że składka ubezpieczeniowa może wzrosnąć, już w przededniu wejścia w życie tej ustawy podpisało umowy z ubezpieczycielami tylko po to, żeby zachować „starą”, 6-procentową składkę na następny rok, choć większość umów jeszcze nie wygasła. Ci, którzy nie zdążyli, prawdopodobnie dużą część tego nowego obciążenia w kalkulują w cenę wycieczek, co oznacza dla klientów wyższe ceny wyjazdów letnich w przyszłym roku —mówi Jacek Dąbrowski, wiceprezes InfoServices.

Nie oznacza to, że na rynku pozostanie kilka największych biur. Zdaniem specjalistów, część biur podróży może uciec w szarą strefę lub przenieść działalność za granicę.

Dotychczas bankructwo touroperatora oznaczało, że w wypadku niewypłacalności turystów ściągali urzędy marszałkowskie.

Tak było w ubiegłym roku po plajcie biura podróży Kopernik. Tegoroczna czarna owca, Selectours, była ubezpieczona na 3 mln zł. Firma, która na bieżąco informuje na swojej stronie internetowej o powrotach kolejnych grup turystów, zapewniła, że pieniędzy wystarczy na samoloty oraz —w miarę możliwości —na zwrot pieniędzy osobom, które jeszcze nie wyjechały.” **(załącznik 46).**

Puls Biznesu opatrując swój komentarz tytułem „Obiecanki cacanki” odnotował, że „Polska Izba Turystyki, której prezesem jest Jan Korsak, przypomina premierowi, że rząd poparł jej propozycję wprowadzenia w turystyce „drugiego

filara". Posłowie o tym zapomnieli." (*załącznik 46*).

10.3. Odpowiedź na pismo Prezesa PIT

Odpowiedź na powyższe pismo Prezesa PIT do Premiera przyszła od Dyrektora Generalnego w Ministerstwie Sportu i Turystyki, czyli z urzędu, który w swoim planie legislacyjnym na rok 2010 nie ma prac nad systemem zabezpieczeń, o których pisał Prezes Korsak (zob. pismo z dnia 27 października 2010 r. – *załącznik 52*).

10.4. Spotkanie w Ministerstwie Sportu i Turystyki: perspektywy pojawienia się projektu ustawy o funduszu zabezpieczeń turystycznych

W październiku 2010 r. Wiceprezesa PIT Stanisław Piśko i Józef Ratajski oraz radca prawny PIT Leszek Miłosz w czasie spotkania z Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sportu i Turystyki Katarzyną Sobierajską zostali poinformowani, że trwają prace nad projektem ustawy o funduszu zabezpieczeń turystycznych i projekt ten powinien ukazać się niebawem, czyli za ok. 3 tygodnie.

11. WŁADZE POLSKIEJ IZBY TURYSTYKI WOBEC NOWELIZACJI USTAWY O USŁUGACH TURYSTYCZNYCH

11.1. Stanowisko XXI Walnego Zgromadzenia Polskiej Izby Turystyki z dnia 29 listopada 2009 r. w sprawie Funduszu Zabezpieczeń Turystycznych i zmian w ustawie o usługach turystycznych

Projekt nowelizacji ustawy o usługach turystycznych stanowił jeden z punktów porządku obrad XXI Walnego Zgromadzenia Polskiej Izby Turystyki, które zajęło w sprawie nowelizacji następujące stanowisko.

„XXI Walne Zgromadzenie Polskiej Izby Turystyki mając na względzie:

- zaakceptowane przez Radę Naczelną Izby założenia powołania w Polsce Funduszu Zabezpieczeń Turystycznych,*
 - dyskusję i wyjaśnienia na temat Funduszu na XXI Walnym Zgromadzeniu PIT,*
 - publikacje na temat Funduszu na łamach prasy, w tym prasy turystycznej,*
- a także uwzględniając potrzebę tworzenia w Polsce korzystnych warunków do działalności polskich biur podróży oraz bezpieczeństwo ekonomiczne klientów korzystających z ich usług:*

- popiera w pełni koncepcję powołania w Polsce obligatoryjnego Funduszu Zabezpieczeń Turystycznych jako integralnego składnika systemu*

gwarancji bankowych i ubezpieczeniowych wymaganych w Polsce i Unii Europejskiej od organizatorów turystyki i pośredników turystycznych.

- uważa, że przygotowany przez Ministerstwo Sportu i Turystyki projekt zmian ustawy o usługach turystycznych, nie uwzględniający wielu postulatów Polskiej Izby Turystyki, w tym i proponowane regulacje dotyczące zabezpieczeń turystycznych zawiera rozwiązania zagrażające żywotnym interesom polskich biur podróży, za które Polska Izba Turystyki nie powinna brać odpowiedzialności.”.

11.2. Nowelizacja na posiedzeniach Rady Naczelnej PIT

Rada Naczelna Polskiej Izby Turystyki zajmowała się nowelizacją na posiedzeniach w dniach: 13 stycznia 2009 r. (Niedzica), 7.-8 września 2009 r. (Krynica Morska), 11 lutego 2010r. (Polkowice), 6 maja 2010 r. (Warszawa) i 26-27 sierpnia 2010 (Troki – Litwa).

Na swym posiedzeniu w Trokach Rada Naczelna PIT negatywnie oceniła nowelizację ustawy i jej wdrażanie wskazując m.in.:

- a) na przyjęty w ustawie wadliwy system zabezpieczeń finansowych wymaganych od organizatorów turystyki,
- b) na zmarnowanie szansy uregulowania w ramach ostatniej nowelizacji szeregu ważnych dla branży turystycznej zagadnień podnoszonych wielokrotnie przez Polską Izbę Turystyki,
- c) zbyt wolne działania związane z wdrażaniem nowelizacji, w szczególności w zakresie minimów gwarancyjnych, czego skutkiem może być ograniczenie możliwości przeprowadzenia konsultacji na temat proponowanych kwot gwarancji wewnątrz Izby.

Na tym posiedzeniu Rady Naczelnej dyskutowano o zagrożeniach dla branży takich jak - likwidacja lub upadłość małych Touroperatorów po wprowadzeniu nowych zabezpieczeń. Rada Naczelna wyraziła obawę, czy nowe rozwiązania w zakresie zabezpieczeń finansowych przyjęte w nowelizacji są wykonalne.

Rada Naczelna uznała za niewłaściwe i szkodliwe dla branży turystycznej udzielenie przez Izbę Turystyki RP na forum komisji sejmowej pełnego poparcia dla projektu nowelizacji z jednoczesnym podkreśleniem swojej opozycji wobec stanowiska PIT.

Rada Naczelna podkreśliła, że z niepokojem obserwuje od dłuższego czasu - brak ze strony Ministerstwa Sportu i Turystyki (Departament Turystyki) chęci przeprowadzenia pomimo wcześniejszych obietnic nowelizacji ustawy w kształcie, którego oczekuje branża turystyczna. Dotyczy to w szczególności podjęcia propozycji PIT utworzenia funduszu zabezpieczeń turystycznych, który stanowiłby drugi filar systemu zabezpieczeń.

Rada Naczelna przyjęła wniosek Wiceprezesa Izby Stanisława Piśko, aby powyższe problemy przedstawić Premierowi Tuskowi w odrębnym piśmie.

Na swym posiedzeniu w dniu 12 lutego 2010 r. (Polkowice) Rada Naczelna postanowiła, aby członkowie RN i Prezesi Oddziałów PIT zapoznali posłów ze swoich rejonów z proponowanymi przez Polską Izbę Turystyki zmianami w ustawie o usługach turystycznych.

Dnia 12 lutego 2010 r. Prezes Jan Korsak przekazał członkom RN i Prezesom Oddziałów PIT proponowane przez Izbę poprawki do nowelizacji ustawy o usługach turystycznych - z prośbą o przekazanie ich posłom **(załącznik nr 33)**.

11.3. Stanowisko Kongresu Polskiej Izby Turystyki wobec nowelizacji

Kongres Polskiej Izby Turystyki, który odbył się 12 listopada 2010 r. w Tunezji zajął następujące stanowisko:

„Kongres Polskiej Izby Turystyki krytycznie ocenia ostatnią nowelizację ustawy o usługach turystycznych z dnia 29 kwietnia 2010 r., a zwłaszcza:

- *pominięcie w nowelizacji wielu spraw ważnych dla branży turystycznej oraz*
- *nieuwzględnienie postulowanego przez Polską Izbę Turystyki stworzenia funduszu zabezpieczeń turystycznych.*

Kongres Polskiej Izby Turystyki zajmuje stanowisko, że w tym stanie konieczne jest pilne podjęcie prac nad kolejną nowelizacją ustawy o usługach turystycznych oraz utworzeniem funduszu zabezpieczeń turystycznych i z apelem w tych sprawach zwraca się do administracji rządowej.”

11.4. Nowelizacja na posiedzeniach Prezydium Rady Naczelnej PIT

Sprawa nowelizacji ustawy o usługach turystycznych była omawiana na wszystkich posiedzeniach Prezydium Rady Naczelnej Izby w latach 2009-2010.

11.5. Udział przedstawicieli Polskiej Izby Turystyki w posiedzeniach sejmowej Komisji Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki oraz senackiej Komisji Gospodarki Narodowej

W posiedzeniach sejmowej Komisji Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki brali udział ze strony PIT: Prezes Jan Korsak oraz Wiceprezes Stanisław Piśko.

W posiedzeniach senackiej Komisji Gospodarki Narodowej brali udział ze strony PIT: Prezes Jan Korsak oraz Wiceprezes Paweł Niewiadomski.

12. WSPÓŁPRACA POLSKIEJ IZBY TURYSTYKI Z MINISTERSTWEM SPORTU I TURYSTYKI PRZY NOWELIZACJI USTAWY O USŁUGACH TURYSTYCZNYCH

12.1. Deklaracje współpracy ze strony PIT

Polska Izba Turystyki wielokrotnie, i na piśmie i w czasie spotkań z przedstawicielami Ministerstwa, deklarowała współpracę z Ministerstwem przy nowelizacji ustawy o usługach turystycznych.

Izba wywiązywała się ze złożonych deklaracji. W szczególności Izba przekazała Ministerstwu uwagi do projektów nowelizacji z 25 marca 2009 r. oraz z 22 czerwca 2009 r. oraz ogólne założenia systemu zabezpieczeń, a następnie szczegółowe założenia systemu zabezpieczeń turystycznych.

Na etapie prac w sejmowej Komisji Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki Polska Izba Turystyki przekazała szereg poprawek do projektu nowelizacji (**załącznik nr 28**).

Ministerstwo w zasadzie nie podjęło merytorycznej współpracy z Polską Izbą Turystyki jako autorką uwag do nowelizacji i nowych rozwiązań systemowych (fundusz zabezpieczeń).

W szczególności Ministerstwo Sportu i Turystyki opierając się na opinii Rządowego Centrum Legislacji w sposób zupełnie nieuzasadniony ograniczyło zakres nowelizacji. Jeśli nawet założyć, że pewne ograniczenie nowelizacji było konieczne, to trzeba podkreślić, że Ministerstwo to nie podjęło poważnych prób przedyskutowania z Polską Izbą Turystyki, jako autorką szeregu uwag do projektu nowelizacji, które sprawy powinny być i mogłyby być uregulowane w ramach tej okrojonej nowelizacji.

Ponadto, Ministerstwo nie odniosło się merytorycznie do wielokrotnie (jak pokazuje to Biała Księga) podnoszonego przez Polską Izbę Turystyki

argumentu, iż system zabezpieczeń zaproponowany przez Ministerstwo Sportu i Turystyki i przyjęty przez Radę Ministrów, Sejm i Senat jest wadliwy.

12.2. Niemerytoryczne kryteria współpracy

Prezes Jan Korsak (wystąpienie na spotkaniu w Urzędzie Marszałkowskim z Marszałkiem Adamem Struzikiem w obecności przedstawicieli Ministerstwa Sportu i Turystyki – 25 sierpnia 2010 r.) oraz Wiceprezes Stanisław Piśko (wystąpienie na posiedzeniu sejmowej Komisji Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki w dniu 6 stycznia 2010 r.) w sposób zdecydowany podkreślili, że różnice poglądów występujące pomiędzy przedstawicielami działających izb gospodarczych nie powinny mieć wpływu na współpracę pomiędzy Polską Izbą Turystyki a Ministerstwem Sportu i Turystyki. Podstawą tej współpracy powinny być kryteria merytoryczne. Tymczasem Ministerstwo Sportu i Turystyki niektóre własne zaniechania w sprawach związanych z nowelizacją uzasadniało różnicą zdań między PIT a ITRP.

12.3. Merytoryczne kryteria współpracy

Mając również powyższe na względzie Prezes Jan Korsak zwrócił się do Ministra Sportu i Turystyki Adama Giersza z prośbą o rozmowę m.in. na temat zasad współpracy pomiędzy Polską Izbą Turystyki a Ministerstwem. W rozmowie, jaką obaj przeprowadzili w Ministerstwie Sportu i Turystyki w dniu 19 lipca 2010 r., Prezes Korsak wyraził przekonanie, że współpraca pomiędzy Ministerstwem a Izbą powinna opierać się wyłącznie na kryteriach merytorycznych, na które nie powinny mieć wpływu różnice poglądów występujące pomiędzy przedstawicielami działających izb gospodarczych.

13. WSPÓŁPRACA POLSKIEJ IZBY TURYSTYKI Z POLSKĄ IZBĄ UBEZPIECZEŃ PRZY NOWELIZACJI USTAWY O USŁUGACH TURYSTYCZNYCH

Od początku procesu nowelizacji Polska Izba Turystyki i Polska Izba Ubezpieczeń ściśle współpracowały z sobą przy formułowaniu uwag do projektu nowelizacji oraz w sprawie systemu zabezpieczeń turystycznych, w tym funduszu zabezpieczeń.

Po raz pierwszy obie Izby zaprezentowały wspólne stanowisko na spotkaniu w Departamencie Turystyki Ministerstwa Sportu i Turystyki w dniu 28 stycznia

2009 r., a następnie – w odniesieniu do funduszu zabezpieczeń – w czasie panelu dyskusyjnego na TT Warsaw w dniu 25 września 2009 r.

14. WSPÓŁPRACA POLSKIEJ IZBY TURYSTYKI Z IZBĄ TURYSTYKI RP PRZY NOWELIZACJI USTAWY O USŁUGACH TURYSTYCZNYCH

14.1. Początki współpracy

Początek prac nad projektem nowelizacji rokował dobrą współpracą między Izbami.

Na spotkaniu w Departamencie Turystyki Ministerstwa Sportu i Turystyki w dniu 28 stycznia 2009 r. Prezes Aleksander Giertler poparł stanowisko PIT w sprawach objętych projektem nowelizacji przedstawione przez Wiceprezesa PIT Stanisława Piśko, w tym koncepcję obligatoryjnego funduszu zabezpieczeń turystycznych.

14.2. Różnice zdań na temat systemu zabezpieczeń finansowych

W późniejszym okresie różnica zdań między Izbami zarysowała się na tle proponowanego przez PIT funduszu zabezpieczeń turystycznych. Wypracowanie wspólnego stanowiska PIT a ITRP, w sprawie systemu zabezpieczeń okazało się niemożliwe.

ITRP opowiedziała się za nieobowiązkowym w nim członkostwie. PIT zaś za funduszem obligatoryjnym.

Polska Izba Turystyki od początku procesu nowelizacji przekazywała swoje krytyczne uwagi do kolejnych projektów. Głównym przedmiotem krytyki był niespójny i wadliwy system zabezpieczeń finansowych. Swoje krytyczne stanowisko Polska Izba Turystyki podtrzymała na forum sejmowej i senackiej Komisji zajmującymi się nowelizacją.

Odmienne stanowisko zajęła Izba Turystyki RP.

14.3. Apel o współpracę

Po uchwaleniu przez Sejm w dniu 19 marca 2010r. nowelizacji ustawy o usługach turystycznych Prezes Aleksander Giertler zwrócił się do Prezesa Jana Korsaka „*w imieniu Zarządu Izby Turystyki RP aby wspólnie wystąpić do Komisji Gospodarki Narodowej Senatu RP z petycją o dokonanie zmian w przyjętej Ustawie, głównie w odniesieniu do zniesienia obowiązku posiadania*

odpowiednich kwalifikacji do prowadzenia działalności organizatora turystyki i innych poprawek, które były przedmiotem prac Sejmowej Komisji Kultury Fizycznej Sportu i Turystyki, a nie zostały uwzględnione w Ustawie.”.

Prezes Giertler zwrócił się do Prezesa Korsaka z apelem „o podjęcie wspólnej inicjatywy wypracowania stanowiska do Senatu RP, by istniejące różnice i podziały między naszymi samorządami nie przysłoniły istoty sprawy i celów dla których prowadzimy naszą działalność.”.

Abstrahując (w tym miejscu) od oceny tego apelu o współpracę zgłoszonego w momencie, gdy rozdział współpracy został w istocie zamknięty poprzez fakt uchwalenia przez Sejm ustawy, należy powiedzieć, że Polska Izba Turystyki do apelu tego odniosła się pozytywnie.

Prezes Jan Korsak skierował do członków Prezydium mejl z 25 marca 2010 r. w którym zajął stanowisko, że „Powinniśmy pozytywnie odnieść się do tej inicjatywy. Zaznaczył również, że jeżeli przygotowane przez IT RP stanowisko będzie dobre to „powinniśmy poprzeć to wspólne stanowisko.” na forum komisji Senackiej.

W rezultacie na posiedzeniu Komisji Gospodarki Narodowej w dniu 231 marca 2010 r. Wiceprezes Paweł Niewiadomski poparł stanowisko ITRP w sprawie nielikwidowania wymogu posiadania kwalifikacji fachowych do prowadzenia przedsiębiorstwa turystycznego.

Dodać należy, że takie stanowisko Komisja Pawła Niewiadomskiego zajęła już na początku 2009 r. a Polska Izba Turystyki przedstawiła je w swoich uwagach do projektu nowelizacji z 25 marca 2009 r.

14.3. Różnice zdań w ocenie nowelizacji

Na posiedzeniu sejmowej Komisji Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki w dniu 16 lutego 2010 r. Prezes Izby Turystyki RP Aleksander Giertler oświadczył: „Izba Turystyki RP zrzeszająca 10 regionalnych izb turystyki wyraża uznanie dla rekomendowanego przez podkomisję projektu z druku nr 2506. Zdajemy sobie sprawę, że osiągnięcie idealnych zapisów byłoby bardzo trudne, a może nawet nieosiągalne. Uznajemy przyjęty przez podkomisję projekt jako znaczący krok w tych dążeniach, a dobrą wolę, jaką posłowie wykazali podczas prac nad projektem, jak wyraz dążenia do stworzenia prawa zgodnego z prawem unijnym. Jesteśmy wdzięczni za zrozumienie naszych intencji i dokonanie zmian, które

zapewne przez wiele lat będą wyznaczać możliwości rozwoju i funkcjonowania tak ważnej sfery usług polskiej gospodarki. (źródło: Biuletyn nr 3417/VI zamieszczony na stronie internetowej Kancelarii Sejmu www.sejm.gov.pl).

Na posiedzeniu senackiej Komisji Gospodarki w dniu 31 marca 2010 r. Prezes Giertler oświadczył, co następuje:

„Panie Przewodniczący! Pani Minister! Panowie Senatorowie! Zwracam się do was jako strażników dobrego prawa. (...). Chciałbym podziękować panu przewodniczącemu podkomisji za to, że umiał zorganizować prace komisji tak, że znajdowaliśmy wzajemne zrozumienie, i za efekt finalny w postaci zapisów”. (źródło: zapis stenograficzny (1502) z 223. posiedzenia senackiej Komisji Gospodarki Narodowej w dniu 31 marca 2010 r. zamieszczony na stronie internetowej Kancelarii Senatu www.senat.gov.pl).

Te podziękowania ukazują istotną różnicę w podejściu obu Izb do nowelizacji. Żaden z przedstawicieli władz Polskiej Izby Turystyki nie dziękował za nowelizację, która od samego początku była przez PIT krytykowana tak ze względu na nieuzasadnione ograniczenie zakresu nowelizacji jak z uwagi na wprowadzenie wadliwego systemu zabezpieczeń finansowych.

Dlatego dla Polskiej Izby Turystyki, która krytykowała nowelizację, jako szkodliwą dla biur podróży, niezrozumiałe stały się powody okazanej publicznie przez Izbę Turystyki RP wdzięczności za nowelizację.

15. INFORMOWANIE CZŁONKÓW POLSKIEJ IZBY TURYSTYKI O STANOWISKU IZBY W SPRAWACH ZWIĄZANYCH NOWELIZACJĄ ORAZ O PRZEBIEGU PRAC NOWELIZACYJNYCH

Od początku prac nad nowelizacją ustawy o usługach turystycznych członkowie Polskiej Izby Turystyki byli informowani przez Biuro Wykonawcze PIT o najważniejszych sprawach związanych z nowelizacją, o problemach, co do których Izba zajmowała stanowisko, o kwestiach spornych, o trudnościach ze współpracą z Ministerstwem Sportu i Turystyki oraz Izbą Turystyki RP.

Informacje związane z nowelizacją były (i są) zamieszczane na stronie internetowej PIT (www.pit.otg.pl).

Forum wymiany poglądów między członkami Izby i wypracowywania stanowiska Polskiej Izby Turystyki były komisje Izby: Komisja Turystyki

Wyjazdowej, Spraw Międzynarodowych i Transportu oraz Komisja Prawno-Ekonomiczna. Specjalnego podkreślenia wymaga aktywność Komisji Turystyki Wyjazdowej, Spraw Międzynarodowych i Transportu Raport z jej prac stanowił podstawę stanowiska PIT wobec projektu nowelizacji z dnia 25 marca 2009 r.

Szczególne znaczenie na kształtowania stanowiska PIT w sprawie funduszu zabezpieczeń turystycznych miało spotkanie w Polskiej Izbie Turystyki przedstawicieli największych touroperatorów (**załącznik nr 15**).

Istotne znaczenie dla rozpropagowania stanowiska PIT w sprawach nowelizacji była konferencja prasowa Prezydium PIT w PAP w dniu 27 lipca 2009 r.

Polska Izba Turystyki wykorzystwała Targi Turystyczne TT Warszaw do omówienia najważniejszych spraw związanych z nowelizacją w czasie panelu z udziałem przedstawiciela Ministerstwa Sportu i Turystyki oraz przedstawicieli PIU i PIT.

Problematyka nowelizacji, w tym zagadnienie funduszu zabezpieczeń, były omawiane na XXI Walnym Zgromadzeniu PIT (29 listopada 2009 r.) oraz Kongresu PIT (12 listopada 2010 r.).

Problematyka nowelizacji była przedmiotem spotkań i dyskusji w Oddziałach Wojewódzkich PIT z udziałem członków Prezydium: w Łodzi (Stanisław Piśko, Józef Ratajski, Paweł Niewiadomski), Katowice (Stanisław Piśko, Józef Ratajski,) Bydgoszcz (Stanisław Piśko), Białystok (Józef Ratajski), Olsztyn (Józef Ratajski) Małopolska - Wysowa (Józef Ratajski), Warszawa (Jan Korsak, Józef Ratajski), Gdańsk (Paweł Niewiadomski).

Członkowie PIT regularnie otrzymywali drogą elektroniczną komunikaty dotyczące spraw związanych z nowelizacją.

16. PREZENTOWANIE W MEDIACH STANOWISKA PIT W SPRAWIE NOWELIZACJI

Polska Izba Turystyki wielokrotnie prezentowała publicznie swoje stanowisko w różnych sprawach dotyczących nowelizacji poprzez:

- 1) udział jej przedstawicieli w spotkaniach i dyskusjach,
- 2) udział w posiedzeniach komisji sejmowej i senackiej zajmujących się nowelizacją,
- 3) specjalnie zorganizowaną przez Izbę w PAP konferencję prasową,

- 4) artykuły w prasie oraz wypowiedzi w wywiadach radiowych i telewizyjnych członków Prezydium,
- 5) publikacje na stronie internetowej PIT (www.pit.org.pl).

17. AKTY WYKONAWCZE DO USTAWY O USŁUGACH TURYSTYCZNYCH

17.1. Uwagi ogólne

Jedną z kwestii poruszanych wielokrotnie przez Polską Izbę Turystyki w trakcie prac nad nowelizacją oraz po uchwaleniu nowelizacji jest sprawa braku spójności pomiędzy nowym art. 5 ustawy o usługach turystycznych przewidującym pełne zabezpieczenie roszczeń klientów w razie wystąpienia szkód turystycznych a art. 10 tej ustawy, który operuje pojęciem minimalnych poziomów zabezpieczenia.

Wspomniana sprzeczność bierze się stąd, że jeżeli górny poziom zabezpieczenia nie jest ustawą określony (co miało miejsce przed nowelizacją) to jest sens określania minimum zabezpieczenia; przy takiej konstrukcji zabezpieczenia nie wymaga się od organizatora pełnego zabezpieczenia; określenie minimum staje się zbędne, gdy ustawa wymaga pełnego zabezpieczenia, co ma miejsce po uchwaleniu nowelizacji.

Sprzeczność tę, jak się wydaje, dostrzegło Ministerstwo Finansów w swoim piśmie z 16 kwietnia 2009 r. zawierającym uwagi do projektu nowelizacji z dnia 25 marca 2009 r. (**załącznik nr 5**).

Oto uwaga Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów:

„Mając na uwadze proponowane zmiany do obecnie obowiązującego art. 5 ustawy, w szczególności w zakresie nowego brzmienia ust. 6, na podstawie którego z sumy zabezpieczenia finansowego klient może dochodzić w pełnej wysokości zwrotu kosztów powrotu do kraju, w sytuacji gdy organizator turystyki wbrew obowiązkowi nie zapewni tego powrotu, a także zwrotu wniesionych wpłat w przypadku niewykonania zobowiązań umownych, powstaje wątpliwość, co do zasadności określenia (nazywania) wysokości sum gwarancji i potrąceń, jako „minimalnych”.

Całkiem wyraźnie problem omawianej niespójności wyartykułowała - Dyrektor Departamentu Rozwoju Runku Finansowego w Ministerstwie Finansów Małgorzata Przewalska na spotkaniu w tym Ministerstwie w dniu 8

lipca 2010 r. poświęconym projektom aktów wykonawczych do ustawy, które mają określić minimalne poziomy zabezpieczeń.

17.2. Pytania Prezesa PIT w sprawie aktów wykonawczych do ustawy o usługach turystycznych

W dniu 20 maja 2010 r., czyli cztery miesiące przed wejściem w życie noweli do ustawy o usługach turystycznych, w czasie posiedzenia Międzyresortowego Zespołu Ds. Turystyki Prezes Jan Korsak, będący członkiem tego Zespołu, skierował do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sportu i Turystyki Katarzyny Sobierajskiej następujące pytania związane z aktami wykonawczymi do ustawy, na które czekała branża turystyczna:

- a) w jakim stadium opracowywania są projekty:
 - rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie minimalnych zabezpieczeń wymaganych od organizatorów turystyki,
 - rozporządzenia Ministra Sportu i Turystyki w sprawie wzorów umów o zabezpieczenie finansowe (umowy gwarancji i umowy ubezpieczenia);
- b) czy przewidywany jest wzrost poziomu zabezpieczeń finansowych wymaganych od organizatorów turystyki, a jeśli tak to o jaki procent;
- c) jaki wzrost poziomu zabezpieczeń jest do zaakceptowania przez zakłady ubezpieczeń;
- d) czy podjęte zostały zapowiedziane w uzasadnieniu nowelizacji ustawy o usługach turystycznych prace nad stworzeniem uzupełniających zabezpieczeń finansowych w turystyce.

W związku z tymi pytaniami Wiceminister Sobierajska skierowała do Prezesa Korsaka pismo z dnia 27 lipca 2010 r. (**załącznik nr 41**), w którym jednak nie ma merytorycznych odpowiedzi na pytania b)-d).

17.3. Raport dotyczący minimalnych kwot gwarancji

Na zlecenie Polskiej Izby Ubezpieczeń firma StatConsulting Sp. z o.o. w Warszawie opracowała „Raport określający minimalną kwotę gwarancyjną organizatorów turystyki” noszący datę 1 kwietnia 2010 r., który został przekazany Ministerstwu Sportu i Turystyki (**załącznik nr 36**).

Merytoryczna wartość tego raportu została zakwestionowana przez Wiceprezesa Piśko w trakcie prac nad projektami rozporządzeń w sprawie minimalnych sum zabezpieczenia finansowego. Niemniej, co wymaga

podkreślenia, ustalenia tego raportu znalazły odzwierciedlenie w pierwszym projekcie rozporządzenia Ministra Finansów dot. minimalnej wysokości sumy gwarancji opracowanego przez Ministerstwo Finansów.

W rezultacie tej krytyki autorzy projektu rozporządzenia zrezygnowali z opierania sum gwarancji na ustaleniach tego raportu.

17.4. O aktach wykonawczych do ustawy o usługach turystycznych w Ministerstwie Finansów

8 lipca 2010 w Ministerstwie Finansów odbyło się spotkanie informacyjno-konsultacyjne z przedstawicielami branży turystycznej i ubezpieczeniowej prowadzone przez Dyrektora Departamentu Rozwoju Rynku Finansowego Katarzynę Przewalską.

Przedmiotem spotkania była sprawa treści nowego rozporządzenia Ministra Finansów dot. minimalnej wysokości sumy gwarancji, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o usługach turystycznych.

W spotkaniu udział wzięli przedstawiciele Ministerstwa Sportu i Turystyki, Polskiej Izby Turystyki, Izby Turystyki RP oraz Polskiej Izby Ubezpieczeń.

W chwili obecnej nie ma jeszcze projektu rozporządzenia dot. minimalnej wysokości sumy gwarancji. Dyskutowane są obecnie założenia regulacji prawnej.

Ministerstwo Finansów dostrzegło problem ze stosowaniem przepisów wprowadzonych ostatnią nowelizacją: z jednej strony art. 5 ustawy o usługach turystycznych nakłada obowiązek posiadania przez organizatora turystyki pełnego zabezpieczenia finansowego na wypadek konieczności sfinansowania powrotu z imprezy turystycznej lub zwrotu wpłat na imprezę. Z drugiej zaś – Minister Finansów ma określić minimalny poziom tego zabezpieczenia. Problem polega na przełożeniu tego wymogu na język gwarancji ubezpieczeniowej czy bankowej w taki sposób aby w pełni zabezpieczyć interesy klienta a jednocześnie nie obciążać przedsiębiorców ciężarami ponad miarę. Z obecnych analiz wynika, że obciążenia spełniające ten wymóg musiałyby być bardzo wysokie.

Wiceprezes PIT Stanisław Piśko w tym kontekście przypomniał, iż Polska Izba Turystyki proponowała zupełnie inną niż przyjęta w nowelizacji koncepcję zabezpieczeń finansowych. Mianowicie unijny wymóg posiadania pełnego

zabezpieczenia można było zrealizować w ten sposób, iż zakłady ubezpieczeń i banki udzielałyby gwarancji na obecnych zasadach do kwoty określonej w umowie gwarancji zaś zabezpieczeń uzupełniających, to znaczy w rozmiarze nie pokrytym z gwarancji, udzielałyby specjalnie w tym celu powołana instytucja finansowa (np. specjalny fundusz). Wszelako nowelizacja poszła w zupełnie innym kierunku, choć najpierw Ministerstwo Sportu i Turystyki a następnie Rada Ministrów w sposób oficjalny stwierdzili potrzebę powołania takiej instytucji finansowej (zob. uzasadnienia projektów nowelizacji).

Co do rozporządzenia dot. wzorów formularzy umowy gwarancji bankowej, umowy gwarancji ubezpieczeniowej oraz umowy ubezpieczenia na rzecz klienta, które ma wydać Minister Sportu i Turystyki, przedstawiciele MSiT nie przekazali informacji, w jaki sposób jak formuła pełnego zabezpieczenia zostanie opisana we wzorze gwarancji.

Wiceprezes Piśko przekazał uczestnikom spotkania stanowisko Polskiej Izby Turystyki w sprawie warunków, jakim powinna odpowiadać gwarancja ubezpieczeniowa turystyczna po nowelizacji ustawy o usługach turystycznych (*załącznik nr 38*).

17.5. Pierwsze projekty rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie minimalnych sum zabezpieczenia finansowego

6 października 2010 r. Ministerstwo Finansów opublikowało projekty rozporządzeń w sprawie minimalnej wysokości gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej wymaganej w związku z działalnością wykonywaną przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych oraz w sprawie ubezpieczenia na rzecz klientów w związku z działalnością wykonywaną przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych.

Sprawy związane z treścią obu projektów były przedmiotem dwóch spotkań w dniu 18 października 2010 r. przedstawiciele Izby: wiceprezesów Stanisława Piśko i Józefa Ratajskiego oraz radcy prawnego Leszka Miłosza:

- w Ministerstwie Finansów z dyr. Katarzyną Przewalską i jej współpracownikami oraz
- w Ministerstwie Sportu i Turystyki z Wiceminister Katarzyną Sobierajską i jej współpracownikami.

W czasie tych spotkań przedstawione zostało m. in. krytyczne stanowisko Izby wobec zaproponowanych w projekcie minimalnych wysokości gwarancji.

Przedstawiciele PIT poinformowali, że Izba uważa, iż minima są zbyt wysokie i ich przyjęcie byłoby szkodliwe dla branży turystycznej. Zwrócili uwagę na potrzebę wyeliminowania z projektów również innych rozwiązań niekorzystnych dla branży turystycznej, które zostały następnie omówione w piśmie PIT z 22 października 2010 (*załącznik nr 49*).

17.6. Uwagi PIT do projektów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie minimalnych zabezpieczeń wymaganych od organizatorów turystyki/pośredników turystycznych

W dniu 22 października 2010 r. PIT przekazała Ministerstwu Finansów szczegółową opinię do obu projektów rozporządzeń (*załącznik nr 53*). Opinia PIT do kolejnego projektu rozporządzenia została przedstawiona w piśmie z 18 listopada 2010 r. (*załącznik nr 50*).

17.7. Spotkanie w Ministerstwie Finansów w dniu 16 grudnia 2010 r.

Po opublikowaniu przez Ministerstwo Finansów projektu rozporządzenia w sprawie minimalnej wysokości sumy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej wymaganej w związku z działalnością wykonywaną przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych datowanego 9 grudnia 2010 r. Polska Izba Turystyki podjęła kolejną próbę wyeliminowania z tego projektu rozwiązań niekorzystnych dla branży turystycznych.

W spotkaniu w Ministerstwie Finansów w dniu 15 grudnia 2010 r. z wiceministrem Dariuszem Danilukiem i dyrektorką Katarzyną Przewalską udział wzięli prezes Jan Korsak, wiceprezes Stanisław Piśko oraz radca prawny Leszek Miłoś.

Prezes PIT Jan Korsak skierował na ręce Wiceministra Finansów Dariusza Daniluka pismo z 15 grudnia 2010 r. (*załącznik nr 54*), w którym Polska Izba Turystyki podtrzymała swoje stanowisko przekazane Ministerstwu Finansów 18 listopada 2010 r., że nie można zaakceptować przyjętego przez Ministerstwo Finansów zróżnicowania stawek zabezpieczeń, ponieważ to zróżnicowanie jest nieadekwatne do stopnia wzrostu środków klientów będących w posiadaniu przedsiębiorcy. Wzrost zabezpieczenia powinien

odpowiadać faktycznemu wzrostowi tych środków, natomiast Ministerstwo Finansów przyjęło w tym zakresie wzrost oprocentowania za wydłużony okres kredytowania.

Polska Izba Turystyki podkreśliła, że w tym kontekście wymaganie od przedsiębiorców pobierających przedpłaty w okresie do 30 dni przed rozpoczęciem imprezy zabezpieczenia w wysokości 12% nie ma racjonalnych podstaw i jest wynikiem psychozy, czego dowodzi przebieg kolejnych spotkań w Ministerstwie Finansów poświęconych projektom rozporządzeń.

Dlatego Polska Izba Turystyki po raz kolejny postulowała, aby dla tej grupy przedsiębiorców utrzymać zabezpieczenia na poziomie proponowanym w piśmie Izby z dnia 18 listopada 2010 r., to jest odpowiednio: 6%, 4% i 2%.

Polska Izba Turystyki uznała za błąd ze strony Ministerstwa Finansów zrównanie, pod względem wspomnianego ryzyka gwarancyjnego lotniczego przewoźnika regularnego (w przypadku którego klienci mają bilety lotnicze na powrót w kieszeni) i lotniczego przewoźnika czarterowego.

PIT zwróciła uwagę, że pod rządami ustawy o usługach turystycznych, czyli od 1998 roku, nie było przypadku sprowadzenia do kraju turystów wyjeżdżających na imprezy turystyczne za granicą regularnymi liniami lotniczymi.

Ministerstwo Finansów nie wyciągnęło z tego faktu właściwego wniosku. PIT podkreśliła, że rozwiązanie przyjęte w projekcie opracowanym przez Ministerstwo Finansów uderza szczególnie w polskich touroperatorów organizujących atrakcyjne poznawczo imprezy turystyczne w dalekich krajach z wykorzystaniem regularnych linii lotniczych. Jest to działalność o charakterze niszowym, w prowadzeniu której – ze względu na jej niewielką skalę – nie muszą oni konkurować z wielkimi międzynarodowymi biurami podróży.

Polska Izba Turystyki po raz kolejny (pisma z 22 października 2010 r. oraz z 18 listopada 2010 r.) podniosła, że Ministerstwo Finansów lansuje krzywdzące przedsiębiorców rozwiązanie, polegające na tym, że nawet w przypadku wysłania przez przedsiębiorcę tylko jednego turysty na imprezę lotem czarterowym (gdy tysiące klientów tego organizatora wyjechało na imprezy autokarami) wymagać się będzie od niego minimum gwarancji w takiej

wysokości, jak od organizatora, który na imprezy turystyczne lotami czarterowymi wysłał tysiące turystów.

Według propozycji PIT minimalna wysokość sumy gwarancji powinna być w takim przypadku określana z uwzględnieniem przychodów z każdego z rodzajów wykonywanej działalności.

W rozporządzeniu z 16 grudnia 2010 r. nie znalazła się postulowana przez PIT regulacja.

17.8. Interpretacja ustawy: kiedy można stosować dotychczasowe minima gwarancji

20 grudnia 2010 r. Wiceprezes PIT Stanisław Pisko skierował do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sportu i Turystyki Katarzyny Sobierajskiej ważne dla praktyki pytanie, czy przedsiębiorcy, którzy zawarli umowy gwarancji/ubezpieczenia w okresie od 17 września 2010 r. do 16 grudnia 2010 r. mają obowiązek dostosowania ich treści do nowych przepisów tych rozporządzeń czy też korzystają z ustawowego przywileju stosowania dotychczasowych, korzystniejszych przepisów **(załącznik nr 55)**.

W piśmie tym Polska Izba Turystyki zajęła stanowisko, że w świetle art. 4 ustawy nowelizującej ustawę o usługach turystycznych, który stanowi, że *umowy gwarancji bankowej i ubezpieczeniowej oraz umowy ubezpieczenia na rzecz klientów zawarte zgodnie z dotychczasowymi przepisami obowiązują przez okres nie dłuższy niż 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy*, wspomniani przedsiębiorcy nie mają obowiązku dostosowania tych umów do nowych przepisów w/w rozporządzeń. Umowy gwarancji/ ubezpieczenia z okresu od 17 września 2010 r. do 16 grudnia 2010 r. zawarte zostały bowiem „zgodnie z dotychczasowymi przepisami” – w rozumieniu art. 4 w/w ustawy.

Polska Izba Turystyki zwróciła się do Ministerstwa Sportu i Turystyki z prośbą o pilne wydanie interpretacji w tej sprawie.

W piśmie z dnia 27 grudnia 2010 r. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sportu i Turystyki Katarzyna Sobierajska podzieliła stanowisko PIT, że nie jest konieczne aneksowanie umów gwarancji przez przedsiębiorców, którzy umowy te zawarli w okresie 17 września 2010 r. – 16 grudnia 2010 r. **(załącznik nr 56)**.

18. PROJEKT ROZPORZĄDZENIA MINISTRA SPORTU I TURYSTYKI 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

18.1. Uwagi ogólne

Znowelizowana ustawa o usługach turystycznych zobowiązała Ministra Sportu i Turystyki do wydania rozporządzenia 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 (dalej: „rozporządzenie w sprawie wzorów umów”).

Na spotkaniu w Ministerstwie Finansów w dniu 8 lipca 2010 r. Wiceprezes Piśko przekazał uczestnikom spotkania, w tym przedstawicielom Ministerstwa Sportu i Turystyki, stanowisko Polskiej Izby Turystyki w sprawie warunków, jakim powinna odpowiadać gwarancja ubezpieczeniowa turystyczna po nowelizacji ustawy o usługach turystycznych (**załącznik nr 38**).

W stanowisku tym Polska Izba Turystyki stwierdziła, co następuje:

„Swoistą wykładnią art. 5 ust. 1 pkt 2 po nowelizacji i odpowiedzią na szereg kwestii poruszonych w niniejszym opracowaniu będzie projekt rozporządzenia Ministra Sportu i Turystyki w sprawie wzorów formularzy umowy gwarancji bankowej i umowy gwarancji ubezpieczeniowej, który określając te wzory winien kierować się potrzebą uwzględnienia wszystkich niezbędnych elementów umowy.

We wzorze gwarancji Minister ten przesądzi, czy gwarancja będzie określana kwotowo (tak jak robi się to w praktyce obecnie) i ew. jak powinien być skonstruowany mechanizm zwiększania kwoty gwarancji wraz ze wzrostem przychodów z imprez turystycznych. Oraz jakie będą obowiązki organizatora związane z dodatkowym monitoringiem, który staje się konieczny w warunkach dostosowywania kwoty gwarancji do zwiększającej się liczby turystów (i przychodów z imprez). Jeżeli wzór gwarancji będzie operował stałą, z góry i raz ustaloną, kwotą gwarancji to, jak należy sądzić, Marszałkowie Województwa, jako beneficjenci gwarancji, przyjmować będą od organizatorów turystyki gwarancje z kwotą gwarancji nie niższą od ustalonej przez Ministra Finansów.

Czyli praktyka będzie identyczna z tą sprzed nowelizacji.

Pozostanie jednak aktualne pytanie, czy system zabezpieczeń nie wykluczający, że:

a) będą klienci, którym nie zostaną pokryte szkody środkami z gwarancji,

b) będą klienci, których szkody nie zostaną pokryte w pełnej wysokości,

jest tym systemem, który miał zostać opracowany w odpowiedzi na wspomnianą wyżej krytykę Komisji Europejskiej, zgodnie z dyrektywą 314 i orzecnictwem ETS. Odpowiedzi na te pytania będą musiały zostać udzielone najpóźniej przy najbliższej niewypłacalności organizatora turystyki pod rządami znowelizowanej ustawy o usługach turystycznych i konieczności sprowadzenia jego klientów do kraju oraz dokonania zwrotu wniesionych przez klientów wpłat.”.

18.2. Uwagi Polskiej Izby Turystyki do projektu rozporządzenia w sprawie wzorów umów z 12 sierpnia 2010 r.

W uwagach Polskiej Izby Turystyki do projektu rozporządzenia w sprawie wzorów umów z 12 sierpnia 2010 r. (**załącznik nr 44**), które stanowiły uzupełnienie uwag PIT przekazanych 8 lipca 2010 r. (**załącznik nr 38**) PIT zwróciła uwagę, że określenie we wzorze umowy gwarancji sumy gwarancji kwotowo rodzi pytanie, kto pokryje szkody turystyczne w przypadku wyczerpania sumy gwarancji – mając na względzie, że znowelizowana ustawa o usługach turystycznych nakazuje pokrycie szkód w pełnej wysokości.

18.2. Uwagi Polskiej Izby Turystyki do projektu rozporządzenia w sprawie wzorów umów z 3 stycznia 2011 r.

W piśmie z 14 stycznia 2011 r. (**załącznik nr 57**) Polska Izba Turystyki przypomniała, że po ukazaniu się w sierpniu 2010 r. pierwszego projektu rozporządzenia Ministra Sportu i Turystyki w sprawie wzorów formularzy Polska Izba Turystyki przekazała Ministerstwu Sportu i Turystyki następujące stanowisko:

„W związku z projektem wzoru umowy gwarancji, który operuje kwotą jako sumą zabezpieczenia, nasuwa się wątpliwość, czy projektodawca nie pominął okoliczności, iż zmiany wprowadzone w art. 5 ustawy o usługach turystycznych poszły w zupełnie innym kierunku niż to przyjęto we wspomnianym wzorze.

Wątpliwość bierze się stąd, że o każdej sumie gwarancyjnej określonej stałą kwotą można powiedzieć tylko tyle, iż prawdopodobnie wystarczy na pokrycie

wszystkich szkód turystycznych. Jednakże znowelizowana ustawa o usługach turystycznych wymaga od organizatora, aby posiadał takie zabezpieczenie finansowe, które realnie a nie prawdopodobnie zapewni pokrycie wszystkich szkód turystycznych.

Przeto rodzi się zagadnienie odpowiedzialności wobec klientów za szkody nie pokryte z kwotowo określonej sumy gwarancyjnej.”.

Z przytoczonym wyżej stanowiskiem Polskiej Izby Turystyki z 8 lipca 2010 r. oraz z jej uwagami z 3 września 2010 r. do projektu rozporządzenia zbieżne są uwagi Ministerstwa Finansów do projektu rozporządzenia.

Ministerstwo Finansów podniosło, że „załącznik Nr 1 w §2 ust. 1 przewiduje, iż gwarancja byłaby wystawiona na ściśle określoną kwotę. Jednocześnie, zgodnie z §2 ust. 4, każda wypłata z gwarancji odpowiednio zmniejszałaby odpowiedzialność Gwaranta z tytułu gwarancji – aż do wyczerpania sumy gwarancji. Tak skonstruowane postanowienia wzoru formularza umowy gwarancji (pomimo ich poprawności) wydają się nie realizować obowiązków, o których mowa w znowelizowanym art. 5 ust. 1 ustawy o usługach turystycznych, tj. pokrycia kosztów powrotu klientów z imprezy turystycznej do miejsca wyjazdu lub planowanego powrotu oraz równowartości wpłat poczynionych przez klientów w wypadku, gdy z przyczyn dotyczących organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego impreza turystyczna zostanie zrealizowana lub zwrotu części wpłat niesionych tytułem zapłaty za imprezę turystyczną odpowiadającą tej części imprezy, która nie zostanie zrealizowana z przyczyn dotyczących organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego. Należy podkreślić, iż wysokość ww. kosztów nie jest znana w dniu wystawienia gwarancji, a w dniu urzeczywistnienia się zdarzenia, o którym mowa w §1 załącznika Nr 1 może znacząco je przewyższać. Jeśli kwota gwarancji może ulec „wyczerpaniu” to tak skonstruowany zapis wydaje się zakładać, że będą również klienci którzy nie będą mogli otrzymać zwrotu wydatków zgodnie z ww. art. 5 ust. 1 z uwagi na wykorzystanie środków kwoty gwarancji na wcześniejsze wypłaty. W związku z powyższym §2 ust. 4 Załącznika Nr 1 wydaje się nie być zgodny z art. 7 Dyrektywy Rady w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek (90/314/EWG). Ponadto, należy zwrócić uwagę, iż §2 ust. 1 Załącznika Nr 1 wskazuje na górną granicę odpowiedzialności Gwaranta,

podczas gdy w ust. 2 jest odwołanie do odpowiedniego rozporządzenia ministra właściwego ds. instytucji finansowych, które będzie określało minimalną wysokość sumy gwarancji.”.

W opublikowanym na stronie internetowej www.msport.gov.pl zestawieniu uwag zgłoszonych do projektu rozporządzenia Ministerstwo Sportu i Turystki oznajmiło, iż powyższa uwaga Ministerstwa Finansów została nieuwzględniona i stwierdziło, że *„Zabezpieczenia w formie gwarancji ubezpieczeniowych lub bankowych wynikają wprost z ustawy o usługach turystycznych. Z istoty tych form zabezpieczeń wynika ich ograniczenie kwotowe. Nie istnieją gwarancje nie ograniczone kwotowo. Art. 7 Dyrektywy 90/314 nakłada obowiązek skutecznego zabezpieczenia klientów, a więc minimalne sumy gwarancyjne powinny być określone na takim poziomie aby zapewnić skuteczne zabezpieczenie klientów. Forma gwarancji jest częstą formą zabezpieczeń w innych krajach UE.”.*

To wyjaśnienie Ministerstwa Sportu i Turystki można rozumieć tak, iż jego zdaniem **„skonsumowanie” nowego przepisu, który wprowadził obowiązek posiadania pełnego zabezpieczenia, jest problemem Ministra Finansów a nie Ministra Sportu i Turystyki.** Ponieważ to Minister Finansów ustala minimalne sumy gwarancyjne więc – trzymając się logiki rozumowania Ministerstwa Sportu i Turystyki – powinien je ustalić na takim poziomie, aby zabezpieczenie było pełne.

Zdaniem Polskiej Izby Turystyki **Ministerstwo Sportu i Turystyki nie dostrzega istoty problemu, który samo stworzyło i za który ponosi odpowiedzialność.**

Już w projekcie nowelizacji z 25 marca 2009 r. Ministerstwo Sportu i Turystki przyjęło, że organizator turystyki musi posiadać pełne zabezpieczenie finansowe. Jednocześnie pozostawiony został przepis ustawy zobowiązujący Ministra Finansów do określania minimalnych sum gwarancji.

W piśmie Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów z dnia 16 kwietnia 2009 r., zawierającym uwagi do projektu nowelizacji z 25 marca 2009 r. znalazła się następująca uwaga do art. 1 pkt 3d:

„(...) mając na uwadze proponowane zmiany do obecnie obowiązującego art. 5 ustawy, w szczególności w zakresie nowego brzmienia ust. 6, na podstawie

którego z sumy zabezpieczenia finansowego klient może dochodzić w pełnej wysokości zwrotu kosztów powrotu do kraju, w sytuacji gdy organizator turystyki wbrew obowiązkowi nie zapewni tego powrotu, a także zwrotu wniesionych wpłat w przypadku niewykonania zobowiązań umownych, powstaje wątpliwość, co do zasadności określania (nazywania) wysokości sum gwarancji i poręczeń, jako „minimalnych”.

Ministerstwo Finansów zwróciło tym samym uwagę na problem polegający na tym, że dotychczasowy system zabezpieczeń oparty był na minimalnych sumach gwarancji; po systemowej zmianie przyjętej w projekcie nowelizacji, która polegała na wprowadzeniu pełnego zabezpieczenia, minima tracą rację bytu.

System zabezpieczeń finansowych przyjęty w ustawie nowelizacyjnej z 29 kwietnia 2010 r. jest wadliwy.

Na problem ten Polska Izba Turystyki wielokrotnie zwracała uwagę Ministerstwu Sportu i Turystyki.

Pierwszy raz Polska Izba Turystyki przedstawiła ten problem w skierowanym do Ministerstwa Sportu i Turystyki piśmie z 27 kwietnia 2009 r., zawierającym uwagi do projektu nowelizacji z 25 marca 2009 r.

W w/w piśmie z 27 kwietnia 2009 r. Polska Izba Turystyki zajęła stanowisko, że *„dostosowanie obecnego systemu zabezpieczeń finansowych do wynikającego z artykułu 7 dyrektywy 90/314 wymogu pokrycia kosztów i zwrotu wpłat w pełnej wysokości nie może polegać, jak czyni to projekt nowelizacji, na mechanicznym przeniesieniu do art. 5 ustawy pojęcia „w pełnej wysokości”. Taki zabieg legislacyjny nie rozwiązuje problemu; stwarza jedynie wrażenie, że zapewniona została zgodność ustawy z dyrektywą.*

*Polska Izba Turystyki stoi na stanowisku, że w praktyce nie jest możliwe, przy użyciu dostępnych na rynku instrumentów, skonstruowanie zabezpieczenia obejmującego pokrycie kosztów i zwrot wpłat w pełnej wysokości. Zdaniem Izby koniecznym elementem systemu zabezpieczeń finansowych powinien być **niekomercyjny fundusz** wspomagający komercyjne zabezpieczenia w postaci gwarancji i polis ubezpieczeniowych. Idea takiego funduszu była dyskutowana w trakcie prac ministerialnej Komisji zajmującej się nowelizacją ustawy o usługach turystycznych.”*

Na tym tle należy uznać za nietrafny przytoczony wyżej komentarz Ministerstwa Sportu i Turystyki do zacytowanej wcześniej uwagi Ministerstwa Finansów.

Ministerstwo Sportu i Turystyki odpowiadając Ministerstwu Finansów: „*a więc minimalne sumy gwarancyjne powinny być określone na takim poziomie aby zapewnić skuteczne zabezpieczenie klientów*” zupełnie pomija realia gospodarcze i społeczne. Realia te nie pozwalają ustalać sum gwarancji na dowolnie wysokim poziomie i to tylko w tym celu, aby wdrożyć wadliwy system zabezpieczenia przewidziany nowelą do ustawy o usługach turystycznych z 29 kwietnia 2010 r.

Polska Izba Turystyki uważa, że jeżeli:

1) pozostawione zostanie w proponowanych przez Ministra Sportu i Turystyki projektach wzorów formularzy umowy gwarancji postanowienie, iż suma gwarancji będzie określona kwotowo,

2) Marszałkowie województw, jako beneficjenci gwarancji, przyjmować będą gwarancje z tak określonymi sumami gwarancji,

to powstanie pytanie, z jakich środków pokrywane będą koszty sprowadzenia do kraju oraz zwrot wpłat w przypadku, gdy suma gwarancji zostanie wyczerpana, a z masy upadłości organizatora turystyki wypłaty na ten cel nie będą możliwe.

Gdyby przyjąć, że wydatki te obciążać będą Skarb Państwa lub budżet województwa, to trzeba odpowiednio skorygować uzasadnienia kolejnych projektów nowelizacji z 25 marca 2009 r., z 22 czerwca 2009 r. oraz z 13 listopada 2009 r. , w których napisano, że *“Projekt nie pociąga za sobą obciążenia budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.”*

Analogicznie – z tego samego powodu należałoby skorygować uzasadnienie projektu rozporządzenia z 3 stycznia 2011 r., gdyż i w nim stwierdzono, że *„projekt nie pociąga za sobą obciążenia budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego”*.

W uzasadnieniu projektu rozporządzenia Ministerstwo Sportu i Turystyki stwierdza, że *„Projektowane wzory umów porządkują także obowiązki gwarantów i ubezpieczycieli w zakresie ustalenia wysokości szkód i należnych z*

tego tytułu świadczeń oraz wypłaty tych świadczeń. Podejście takie wynika z faktu, że w dotychczasowej praktyce istniały przypadki przerzucania przez gwarantów i ubezpieczycieli obowiązków w zakresie likwidacji skutków zdarzeń objętych przedmiotem zabezpieczenia finansowego na organy administracji.”

Z uzasadnienia projektu rozporządzenia wynika, że – zdaniem Ministerstwa Sportu i Turystyki - przepisy ustawy o usługach turystycznych nie nakładają na marszałka województwa obowiązków w zakresie likwidacji skutków zdarzeń objętych gwarancją lub ubezpieczeniem związanych z niewypłacalnością biur podróży. W związku z powyższym, twierdzi Ministerstwo Sportu i Turystyki *„problematiczne jest nakładanie na marszałków województw obowiązków, które nie wynikają z ustawy o usługach turystycznych, szczególnie, że zadania wynikające z ustawy o usługach turystycznych, są zadaniami zleconymi z zakresu administracji rządowej, co związane jest z koniecznością przekazania środków z budżetu państwa na ich realizację w postaci dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego. Marszałek województwa nie posiada bowiem kadr, narzędzi ani środków, aby być likwidatorem skutków tych zdarzeń.”*

Ministerstwo Sportu i Turystyki uważa, że *„Zadania te powinny wykonywać wyspecjalizowane w tym zakresie instytucje finansowe, które udzieliły biurom podróży zabezpieczeń finansowych w formie gwarancji lub ubezpieczeń.”*

Przytoczone uzasadnienie nie jest spójne z treścią projektowanych wzorów formularzy, w których Ministerstwo Sportu i Turystyki przyjęło – wbrew uzasadnieniu - że sprowadzaniem klientów do kraju zajmować się będzie jednak marszałek województwa, zaś wypłatami całości lub części ceny imprezy - instytucje finansowe, które udzieliły biurom podróży zabezpieczeń finansowych w formie gwarancji lub ubezpieczeń.

19. DLACZEGO NIE ZOSTAŁA WYKORZYSTANA SZANSA UCHWALENIA DOBREJ NOWELIZACJI

Na forum senackiej Komisji Gospodarki Narodowej w dniu 31 marca 2010 r. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sportu i Turystyki Katarzyna Sobierajska stwierdziła, że fakt postawienia Polsce przez Komisję Europejską zarzutu złej implementacji art. 7 dyrektywy 90/314 *„spowodował, że prace nad nowelizacją tejże*

ustawy przebiegały w mało komfortowej sytuacji, jeśli chodzi o tryb, a mianowicie brak czasu uniemożliwił stosunkowo szczegółowe przeanalizowanie innych możliwych do wprowadzenia zmian. Właśnie po to, aby ten wymóg spełnić, zdecydowaliśmy się procedować stosunkowo szybko - przez Komisję Europejską został bowiem wyznaczony bardzo krótki termin - żeby wprowadzić te najważniejsze, najbardziej istotne, niezbędne modyfikacje, a inne rozwiązania przeanalizować ewentualnie w przyszłości.” (www.senat.gov.pl).

Z wypowiedzi tej wynika, że powodem niewykorzystania szansy uchwalenia dobrej nowelizacji był brak czasu.

Czynnik czasu, jako przyczynę marnych efektów nowelizacji, należy wykluczyć z trzech zasadniczych powodów:

- (1) Temat nowelizacji, w tym skonstruowania nowego, opartego na innych zasadach systemu zabezpieczeń, nie był tematem nowym, który pojawił się w wyniku interwencji Komisji Europejskiej; prace koncepcyjne w tym zakresie były prowadzone, z dobrymi wynikami, od kilku lat;
- (2) Ministerstwo Sportu i Turystyki otrzymało w trakcie uzgodnień szereg wartościowych uwag merytorycznych, czy to w formie projektów przepisów prawa czy w postaci uwag merytorycznych, które – w przypadku ich wykorzystania – mogły wzbogacić wiedzę na temat nowelizowanej materii;
- (3) Nowelizacja ustawy o usługach turystycznych jest przedsięwzięciem skromniejszym niż np. nowelizacja kodeksu cywilnego, przeto, mając na względzie powody (1) i (2) nie można serio traktować argumentu, iż 12 miesięcy to okres za krótki na przygotowanie nowelizacji tej ustawy.

Analiza procesu nowelizacji wskazuje, że przyczyny były raczej natury merytorycznej i organizacyjnej.

Ministerstwo Sportu i Turystyki nie dysponowało odpowiednim potencjałem merytorycznym i organizacyjnym aby mogło w sposób profesjonalny przeprowadzić prace nowelizacyjne.

20. OCENA SKUTKÓW NOWELIZACJI DLA BRANŻY TURYSTYCZNEJ

Skutki nowelizacji dla branży turystycznej są dwójakiego rodzaju:

- 1- wynikające z przyjęcia w ustawie nowelizującej wadliwych rozwiązań oraz

2- wynikające z zaniechania uregulowania spraw regulacji prawnej wymagających.

I tak, niewprowadzenie dwufilarowego systemu zabezpieczeń z funduszem udzielającym zabezpieczeń uzupełniających powoduje konieczność podwyższania minimalnych sum zabezpieczenia. To z kolei stawia przedsiębiorców turystycznych korzystających z gwarancji bankowych czy ubezpieczeniowych udzielania bankom i zakładom ubezpieczeń majątkowych zabezpieczeń ich roszczeń regresowych. W przypadku, gdy takim zabezpieczeniem będzie mógł być weksel – problem jest po stronie banku czy ubezpieczyciela. Jeżeli jednak zabezpieczenie ma być rzeczowe (nieruchomość, środki transportu) czy w postaci blokady określonej kwoty na rachunku – problemy są po stronie przedsiębiorców turystycznych.

System dwufilarowy, z funduszem, pozwalałby te obciążenia dla przedsiębiorców turystycznych z biegiem czasu zmniejszać a nie zwiększać.

Reakcją przedsiębiorców turystycznych na zwiększone wymagania finansowe będące konsekwencją wadliwego systemu zabezpieczeń może być ucieczka w szarą strefę, rozpoczynanie działalności pod nową firmą czy ucieczka z działalnością za granicę, gdzie obciążenia z tytułu zabezpieczeń mniejsze.

Pierwsze 12 miesięcy od wejścia w życie nowelizacji (wrzesień 2010 – wrzesień 2011) może nie ukazać jeszcze negatywnych skutków wadliwego systemu zabezpieczeń, ponieważ przez ten okres, dla większości organizatorów i pośredników, obowiązują jeszcze dotychczasowe, niższe stawki.

Innego rodzaju negatywnym dla branży turystycznej skutkiem nowelizacji jest zliberalizowanie warunków prowadzenia przedsiębiorstwa turystycznego. Ustawa nowelizująca uchyliła wymóg posiadania w tym zakresie kwalifikacji fachowych mimo zgodnych protestów całej branży turystycznej. Tym samym zaliczono usługi turystyczne do kategorii usług, które może prowadzić każdy, bez względu na kwalifikacje.

Z przykładem szkody spowodowanej zaniechaniem może być nieuregulowanie tak ważnej dla praktyki sprawy potrąceń z ceny imprezy w przypadku rezygnacji przez klienta z imprezy.

21. PODSUMOWANIE

21.1. Ministerstwo Sportu i Turystyki do nowelizacji ustawy o usługach turystycznych nie było właściwie przygotowane oraz nie wykazało woli poważnej dyskusji nad projektem nowelizacji.

Opublikowanie przez resort projektu obejmującego szerokie spektrum zagadnień (25 marca 2009 r.), który następnie, po uwagach Centrum Legislacyjnego Rządu z 12 maja 2009 r. został istotnie okrojony (22 czerwca 2009 r.) dowodzi, że Ministerstwo nie miało dostatecznej wiedzy w kwestii, jak powinno przygotować nowelizację. Ministerstwo Sportu i Turystyki nie skonsultowało w porę zakresu nowelizacji z Centrum Legislacyjnym Rządu chociaż powinno było to zrobić. Sposób prowadzenia przez Ministerstwo Sportu i Turystyki spraw związanych z nowelizacją ustawy o usługach turystycznych dowodzi, że Ministerstwo nie było w stanie w sposób należyty wypełnić obowiązku przygotowania i przeprowadzenia procesu legislacyjnego w zakresie do niego należącym.

Ministerstwo Sportu i Turystyki nie podjęło dyskusji merytorycznej w związku z wielokrotnie podnoszonym przez Polską Izbę Turystyki zarzutem wadliwości przyjętego w nowelizacji systemu zabezpieczeń finansowych wymaganych od organizatorów turystyki i pośredników turystycznych.

Ministerstwo Sportu i Turystyki wyłączyło z zakresu konsultacji społecznych sprawę ograniczenia zakresu regulacji komunikując jedynie, że takie ograniczenie nastąpiło.

W materiałach związanych z nowelizacją (uzasadnienie nowelizacji, opinie ekspertów sejmowych i senackich) posłowie i senatorowie otrzymali niepełny obraz nowego systemu zabezpieczeń finansowych oraz konsekwencji, jakie z niego wynikają w przypadku, gdy suma gwarancji nie wystarcza na pokrycie szkód turystycznych.

W uzasadnieniach projektów nowelizacji z 22 czerwca 2009 r. oraz z 13 listopada 2009 r. nie wskazano, kto pokryje wspomniane koszty w sytuacji gdy suma gwarancji zostanie wyczerpana.

21.2. Nowelizacja ustawy o usługach turystycznych była okazją do uregulowania szeregu spraw ważnych dla interesów przedsiębiorców turystycznych i ich klientów. Jak się okazało – okazją niewykorzystaną.

Stanowi to poważną stratę dla branży turystycznej, zwłaszcza jeśli zważyć, że w polskiej praktyce legislacyjnej nie ma zwyczaju nowelizowania ustaw co kilka miesięcy. Nie można zatem liczyć na to, że wkrótce pojawi się kolejna nowelizacja regulująca to, co powinno być uregulowane w ustawie nowelizującej z 2010 r.

W ramach nowelizacji z 2010 r. nie wykorzystano znaczącego dorobku środowiska turystycznego: nauki i praktyki, które wskazało jakie zagadnienia wymagają ustawowej regulacji.

Uchwalono nowelizację kadłubową, bezpodstawnie i nierozsądnie ograniczoną, zawierającą wadliwe rozwiązanie systemu zabezpieczeń turystycznych.

Za ten stan rzeczy odpowiedzialność ponosi nie tylko Ministerstwo Sportu i Turystyki.

Postulaty Polskiej Izby Turystyki, a tym samym olbrzymiej części branży turystycznej, nie znalazły wsparcia w Sejmie i Senacie tak ze strony koalicji rządzącej jak i opozycji.

Istotne jest przy tym, że ten brak wsparcia dla postulatów Polskiej Izby Turystyki nie był wynikiem merytorycznej dyskusji, w której Izbie nie przyznano racji. Był on natomiast rezultatem zaniechania takiej dyskusji i gruntownego rozważenia projektu przedłożonego Parlamentowi przez Rząd. Rozważenia zarówno tego, co w tym projekcie się znalazło, jak i tego co z niego usunięto. Obie sprawy wymagały gruntownej dyskusji; na obie Polska Izba Turystyki wielokrotnie zwracała uwagę. Taka dyskusja ani w Sejmie ani w Senacie się nie odbyła.

Wynikiem takiego zaniechania było bezkrytyczne przyjęcie nowelizacji w wersji zaproponowanej przez Rząd.

- 21.3.** Proponowane przez Polską Izbę Turystyki rozwiązania w zakresie zabezpieczeń finansowych służyłyby nie tylko organizatorom turystyki i pośrednikom turystycznym oraz – pośrednio – agentom turystycznym, ale również ich klientom. W przeciwieństwie do systemu zabezpieczeń przyjętego w nowelizacji - system zabezpieczeń proponowany Polską Izbę Turystyki realnie zapewniałby pełne zabezpieczenie konsumentów w razie niewypłacalności organizatora/pośrednika. W tym sensie propozycja

Polskiej Izby Turystyki była również prokonsumencka. Uszło to uwadze instytucjom i organizacjom zajmującym się ochroną interesów konsumentów.

- 21.4.** Postulowaną przez Polską Izbę Turystyki zmianę systemu zabezpieczeń można porównać do przejścia z ruchu lewostronnego na prawostronny. Podobieństwo w tym, że taka zmiana ruchu nie może być przeprowadzona etapami, na raty. Rząd, a za nim Sejm i Senat, zgodzili się z Ministerstwem Sportu i Turystyki, że system zabezpieczeń można zmieniać etapami. Dlatego najpierw przyjęto pustą deklarację, że konsument ma pełne zabezpieczenie, a następnie założono, że w bliżej nieokreślonej przyszłości ma być wprowadzony fundusz zabezpieczeń – gwarantujący to, że zabezpieczenie będzie pełne.
- 21.5.** W pracach nad nowelizacją ustawy o usługach turystycznych Ministerstwo Sportu i Turystyki posłużyło się dla uzasadnienia własnych zaniechań niedopuszczalną metodą wygrywania różnicy zdań pomiędzy obiema izbami turystyki na sprawę funduszu zabezpieczeń turystycznych, co spotkało się z protestem ze strony Polskiej Izby Turystyki.
- 21.6.** Biała Księga dowodzi, że Polska Izba Turystyki dołożyła wszelkich starań, aby wykorzystać nowelizację ustawy o usługach turystycznych do uregulowania spraw branży turystycznej i turystom niezbędnym. Bez winy Polskiej Izby Turystyki szansa ta w latach 2009- 2010 nie została wykorzystana.