

IUSTITIA

PRAWO CYWILNE

Regulacje prawne wprowadzone w celu przeciwdziałania skutkom epidemii wirusa SARS-CoV-2 w zakresie wykonania umów o udział w imprezie turystycznej oraz skutki tych regulacji dla organizatorów turystyki i podróżnych

Katarzyna Marak*

W artykule przedstawiono sytuację prawną organizatorów turystyki w związku z zawartymi umowami o udział w imprezie turystycznej, do których wykonania jednak nie doszło z powodu siły wyższej, jaką był wybuch pandemii koronawirusa. Analizie poddane zostały regulacje prawne zawarte w ustawie o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (KoronawirusU)¹, mające na celu przeciwdziałanie negatywnym skutkom epidemii w stosunku do organizatorów turystyki i podróżnych.

Wstęp

W związku z wybuchem epidemii wirusa SARS-CoV-2 sytuacja wielu osób, także przedsiębiorców uległa radykalnej zmianie i z reguły nie była to zmiana na lepsze. Pandemia i jej skutki w sposób szczególny dotknęła przedsiębiorców turystycznych, a wraz z nimi również podróżnych korzystających z usług turystycznych.

W niniejszej publikacji poddana zostanie analizie sytuacja prawna organizatorów turystyki i ich klientów w świetle regulacji prawnych wprowadzonych w celu przeciwdziałania skutkom pandemii koronawirusa. Przeprowadzone zostaną rozważania, jak nowe regulacje ustawowe, podyktowane koniecznością walki z epidemią wpłynęły na sytuację organizatorów turystyki oraz podróżnych. Zastanowimy się również, czy unormowania wprowadzone przez polskiego ustawodawcę zgodne są z prawem Unii Europejskiej oraz na ile precyzyjne są te nowe regulacje i spójne z systemem prawnym. W niniejszej publikacji nie zostanie zaprezentowany cały katalog środków o charakterze pomocowym, które państwo zaoferowało poszczególnym kategoriom przedsiębiorców turystycznych, tzw. tarcz dla turystyki, ani też nie będzie przeprowadzona analiza innych umów niż ta o imprezę turystyczną, jak np. umowa o powiązane usługi turystyczne czy umowa o pojedynczą usługę turystyczną. Takie kompleksowe studium przekraczałoby ramy niniejszego artykułu.

Pandemia koronawirusa SARS-CoV-2 została ogłoszona przez Światową Organizację Zdrowia w dniu 11.3.2020 r. Natomiast w Polsce stan zagrożenia epidemicznego został wprowadzony dwa dni później, czyli 13.3.2020 r. i obowiązywał na terenie całego kraju od 14. do 20.3.2020 r., a następnie w dniu 20.3.2020 r. zastąpiono go na wiele miesięcy stanem epidemii.

Zgodnie z art. 2 pkt 22 ustawy z 5.12.2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi², stanem epidemii jest sytuacja prawna wprowadzona na danym obszarze w związku z wystąpieniem epidemii w celu podjęcia określonych w ustawie działań przeciwepidemicznych i zapobiegawczych dla zminimalizowania skutków epidemii. Można stwierdzić, że działania przeciwepidemiczne i zapobiegawcze podjęto w naszym kraju na szeroką skalę, co prawdopodobnie pozwoliło zminimalizować skutki epidemii, chociaż w dniu 2.12.2020 r. liczba osób, u których zdiagnozowano COVID przekroczyła 1 mln przypadków³.

W związku z wybuchem epidemii wprowadzono powszechne i daleko idące ograniczenia. W stosunku do branży turystycznej, w zależności od okresu, wprowadzono albo ograniczenia albo zakazy wykonywania działalności, np. przekroczenie granicy RP związane z automatycznym skierowaniem na 14-dniową kwarantannę, zamknięcie hoteli i innych obiektów hotelarskich, zamknięcie obiektów gastronomicznych, zakaz wykonywania przewozów lotniczych,

* Autorka jest doktorem nauk prawnych, adiunktem w Katedrze Prawa Gospodarczego Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

¹ Ustawa z 2.3.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, Dz.U. z 2020 r. poz. 374 ze zm.; dalej jako: KoronawirusU.

² T. jedn.: Dz.U. z 2020 r. poz. 2112.

³ Por. szczegółowe dane publikowane przez Ministerstwo Zdrowia, <https://gov.pl/web/koronawirus/wykaz-zarazen-koronawirusem-sars-cov-2>; dostęp: 3.12.2020 r.

zamknięcie wyciągów narciarskich. Dodać należy, że wszystkie te ograniczenia wprowadzane były z dnia na dzień, bez możliwości przygotowania się przedsiębiorców turystycznych i przedsięwzięcia przez nich działań minimalizujących ich straty finansowe.

Na gruncie legislacyjnym próbą ograniczenia negatywnych skutków pandemii było uchwalenie ustawy z 2.3.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (KoronawirusU), która weszła w życie 8.3.2020 r. Ustawa była kilkakrotnie nowelizowana, przy czym największe znaczenie dla branży turystycznej w świetle zobowiązań organizatorów turystyki miała zmiana tej ustawy z 17.9.2020 r.⁴, na podstawie której powołano Turystyczny Fundusz Zwrotów i Turystyczny Fundusz Pomocowy.

Zasady ogólne określające możliwość odstąpienia od umowy o udział w imprezie turystycznej zawarte w ustawie z 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych

Obowiązująca obecnie ustawa z 24.11.2017 r., o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych⁵ reguluje na zasadach, które można określić jako **zasady ogólne, możliwość odstąpienia od umowy o udział w imprezie turystycznej**. Po wybuchu epidemii koronawirusa wprowadzono ekstraordynaryjne rozwiązania. Najpierw przybliżenia wymagają zasady obowiązujące przed marcem 2020 r., a w dalszej kolejności nowe rozwiązania, wprowadzone KoronawirusU.

W art. 47 ImprTurU uregulowano kwestię odstąpienia od umowy o udział w imprezie turystycznej. Przepis tego artykułu stanowi implementację art. 12 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2302 z 25.11.2015 r. w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych zmieniającej rozporządzenie (WE) Nr 2006/2004 i dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE oraz uchylającej dyrektywę Rady 90/314/EWG⁶.

Przepis art. 47 ImprTurU stwarza kilka możliwości odstąpienia od umowy przez każdą ze stron przed rozpoczęciem imprezy turystycznej. Otóż na zasadach ogólnych podróżny może odstąpić od umowy w każdym czasie przed jej rozpoczęciem, jednak w takiej sytuacji musi się liczyć z tym, że zostanie zobowiązany do zapłacenia odpowiedniej i uzasadnionej opłaty za odstąpienie od umowy na rzecz organizatora turystyki (art. 47 ust. 1–3 ImprTurU)⁷. Natomiast zgodnie z art. 47 ust. 5 pkt 1 ImprTurU organizator turystyki może rozwiązać umowę o udział w imprezie turystycznej (choć powinno raczej w ustawie być użyte: „odstąpić od umowy”)

z powodu zbyt małej liczby osób, które zgłosiły się do udziału w imprezie turystycznej.

W literaturze słusznie się podnosi, że ustawodawca nieprawidłowo posłużył się określeniem „rozwiązania umowy” przez organizatora turystyki. Zgodnie z zasadami techniki prawodawczej do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń. Wprowadzenie innego pojęcia dla zakończenia umowy przez podróżnego (odstąpienie), a innego dla zakończenia umowy przez organizatora turystyki (rozwiązanie) wydaje się zatem nielogiczne i nieprawidłowe. Tym bardziej, że pojęcie „rozwiązania umowy” tradycyjnie odnosi się do zakończenia stosunku zobowiązaniowego w drodze porozumienia jego stron⁸. Dodać można, że rozwiązanie umowy następuje ze skutkiem prawnym na przyszłość, dopiero od chwili złożenia oświadczenia drugiej stronie umowy, wywołując skutek *ex nunc*. Natomiast odstąpienie od umowy, wywołuje skutek wstecz, *ex tunc*, tak jakby umowa nie została w ogóle zawarta. Ustawodawca zupełnie niepotrzebnie i nieprawidłowo różnicuje przez to sytuację prawną klienta odstępującego od umowy i przedsiębiorcy rozwiązującego umowę.

Dodatkowo ustawodawca dopuszcza możliwość odstąpienia od umowy o udział w imprezie turystycznej w szczególnych sytuacjach. Mianowicie w razie wystąpienia **nieuniknionych i nadzwyczajnych okoliczności**. Przepisy art. 47 ust. 4 ImprTurU przewidują możliwość odstąpienia od umowy przez podróżnego, natomiast w art. 47 ust. 5 pkt 2 ImprTurU konsekwentnie, lecz nieprecyzyjnie mowa jest o tym, iż „organizator może rozwiązać umowę o udział w imprezie turystycznej”. Trzeba stwierdzić wyraźnie, że w obu tych sytuacjach mamy do czynienia z odstąpieniem od umowy.

W przypadku wystąpienia nieuniknionych i nadzwyczajnych okoliczności w miejscu docelowym lub jego najbliższym sąsiedztwie, które mają znaczący wpływ na realizację imprezy turystycznej lub przewóz podróżnych do miejsca docelowego ustawodawca przewidział zatem możliwość bezkosztowego odstąpienia przez podróżnego od umowy o udział w imprezie

⁴ Ustawa z 17.9.2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw; Dz.U. z 2020 r. poz. 1639.

⁵ T. jedn.: Dz.U. z 2020 r. poz. 2139; dalej jako: ImprTurU.

⁶ Dz.U. UE L 326/1 z 11.12.2015 r.; dalej jako: dyrektywa 2015/2302.

⁷ Opłaty za odstąpienie od umowy stanowiły od lat (jeszcze na gruncie obowiązującej poprzednio ustawy z 1997 r. o usługach turystycznych) przedmiot licznych kontrowersji i sporów między prowadzącymi biura podróży i ich klientami, a ich wysokość była notorycznie zawyżana przez organizatorów turystyki; w umowach z klientami pojawiały się niejednokrotnie klauzule niedozwolone przy regulacji możliwości odstąpienia od umowy i kosztów takiego odstąpienia.

⁸ A. Mordasewicz, B. Szczepkowska [w:] K. Szmid (red.), Ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Komentarz, Warszawa 2020, art. 13a oraz K. Kryla-Cudna [w:] K. Osajda (red.), Ustawa o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych. Komentarz, Warszawa 2020, art. 47.

turystycznej, bez konieczności ponoszenia przez niego opłaty za odstąpienie od umowy. Odstąpienie od umowy o udział w imprezie turystycznej jest zatem uprawnieniem podróżnego łączącym się z obowiązkiem po stronie organizatora turystyki do zwrotu wpłat dokonanych na poczet imprezy turystycznej. Z tytułu odstąpienia organizator nie może nałożyć na podróżnego żadnych opłat⁹.

Co należy rozumieć pod pojęciem nieuniknionych i nadzwyczajnych okoliczności? Ustawodawca krajowy nie wyjaśnia tego. Jedynie w dyrektywie 2015/2302, w motywie 31 preambuły, podano przykładowo, że może to „obejmować działania wojenne, inne poważne problemy związane z bezpieczeństwem, takie jak terroryzm, istotne zagrożenia dla zdrowia ludzkiego, takie jak wybuch epidemii, poważnej choroby w docelowym miejscu podróży, lub katastrofy naturalnej, takie jak powódzie lub trzęsienia ziemi, lub warunki pogodowe uniemożliwiające bezpieczną podróż do miejsca docelowego uzgodnionego w umowie”. Przy ustaleniu, czy mamy do czynienia z nieuniknionymi i nadzwyczajnymi okolicznościami, które mają znaczący wpływ na realizację imprezy turystycznej lub przewóz podróżnych do miejsca docelowego, należy wziąć pod uwagę indywidualne okoliczności danego przypadku. W sytuacji epidemii koronawirusa znaczenie ma m.in. etap epidemii, ryzyko zarażenia w danym miejscu docelowym, to czy podróżny pozostaje w grupie ryzyka oraz w jakim zakresie powzięte środki bezpieczeństwa utrudniają realizację celu imprezy turystycznej (np. zamknięcie restauracji, muzeów i klubów w miejscu docelowym nie pozwoli zrealizować programu)¹⁰.

W przypadku odstąpienia od umowy o udział w imprezie turystycznej niewątpliwie okazuje się kwestia terminu, w którym strony powinny oddać to, co sobie wzajemnie świadczyły. Zgodnie z kodeksowymi zasadami określającymi wykonanie i skutki niewykonania zobowiązań z umów wzajemnych zwrot świadczenia na rzecz konsumenta powinien nastąpić niezwłocznie (art. 494 § 2 KC). W sytuacji odstąpienia od umowy o udział w imprezie turystycznej zarówno przez podróżnego, jak i przez przedsiębiorcę termin zwrotu wszelkich środków wpłaconych przez podróżnego został określony w art. 47 ust. 6 ImprTurU, w myśl którego zwrot poniesionych opłat i wpłat powinien nastąpić w ciągu 14 dni od dnia rozwiązania umowy o udział w imprezie turystycznej.

Regulacje szczególne wprowadzone w związku z epidemią koronawirusa SARS-CoV-2. Wydłużenie terminu zwrotu wpłat podróżnych o 180 dni

Ustawa uchwalona 2.3.2020 r. dalece modyfikuje zasady odstąpienia od umowy o udział w imprezie turystycznej uregulowane w art. 47 ImprTurU, wprowadzając szczególnie reguły rozliczeń między organizatorem turystyki i podróż-

nym. Ustawodawca proponuje dwa – alternatywne – rozwiązania. Po pierwsze, art. 15k KoronawirusU **wydłuża termin zwrotu** przez organizatora turystyki wpłat dokonanych przez podróżnego na poczet imprezy turystycznej o 180 dni. Po drugie, stwarza – zamiast odstąpienia od umowy – możliwość zaoferowania podróżnemu **vouchera** pozwalającego na skorzystanie z innej imprezy turystycznej w przyszłości. Oba te sposoby ratowania branży turystycznej zostaną tu przedstawione.

Przepis art. 15k ust. 1 KoronawirusU stanowi *lex specialis* w stosunku do przepisów art. 47 ust. 4–6 ImprTurU. Zgodnie z art. 15k KoronawirusU odstąpienie od umowy o udział w imprezie turystycznej, pozostające w bezpośrednim związku z wybuchem epidemii koronawirusa, jest skuteczne z mocy prawa dopiero **po upływie 180 dni** od dnia powiadomienia przez podróżnego o odstąpieniu lub analogicznego powiadomienia przez organizatora turystyki. Takie przesunięcie skuteczności terminu oświadczenia powoduje, że organizator powinien zwrócić poniesione przez podróżnego opłaty i wpłaty w terminie 14 dni od dnia uzyskania przez oświadczenie skuteczności, a skuteczność oświadczenia następuje z mocy prawa po upływie 180 dni od dnia powiadomienia o odstąpieniu. Oznacza to, że wymagalność roszczenia o zwrot opłat i wpłat następuje po upływie łącznie 194 dni od dnia powiadomienia jednej strony przez drugą o odstąpieniu lub od dnia zawarcia porozumienia w przedmiocie rozwiązania umowy¹¹.

Wprowadzone rozwiązanie budzi poważne wątpliwości co do zgodności z dyrektywą 2015/2302, wydłużenie o 180 dni terminu możliwości żądania zwrotu wpłaconych środków jest bowiem sprzeczne z art. 12 ust. 4 dyrektywy 2015/2302, który przewiduje 14-dniowy termin na zwrot środków przez organizatora¹².

Na problem ten uwagę zwróciła również Komisja Europejska (Komisja). Dnia 2.7.2020 r. Komisja podjęła bowiem decyzję o wszczęciu postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Zgodnie z traktatami UE Komisja może podjąć kroki prawne – wszcząć postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego – wobec kraju UE, który nie wdroży unijnych przepisów. Komisja może wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości, który w niektórych przypadkach ma prawo nałożyć karę pieniężną. Komisja skierowała do 10 państw członkowskich, w tym Polski, wezwanie do usunięcia uchy-

⁹ B. Magnowski [w:] K. Szmid (red.), Ustawa..., *op. cit.*, art. 31h.

¹⁰ A. Mordasiewicz [w:] K. Szmid (red.), Ustawa..., *op. cit.*, art. 13. Więcej na temat pojęcia nadzwyczajnych i nieuniknionych okoliczności na gruncie usług turystycznych i skutków stosowania tego rodzaju pojęć zob. K. Marak, Harmonizacja maksymalna projektowanej dyrektywy turystycznej i możliwe odstępstwa od tak wyznaczonego poziomu harmonizacji [w:] B. Gneta, K. Michałowska (red.), Współczesne wyzwania prawa konsumenckiego 2016.

¹¹ M. Ostrowski [w:] K. Szmid (red.) *op. cit.*, art. 15k.

¹² K. Kryla-Cudna, *op. cit.*, art. 47; M. Ostrowski, *op. cit.*, art. 15k.

bienia polegającego na tym, że przepisy krajowe naruszają prawo Unii w zakresie praw konsumentów i podróżnych (art. 12 ust. 4 dyrektywy 2015/2302). Podobne stanowisko w sprawie zajął Rzecznik Praw Obywatelskich. Z jego wystąpienia z 9.7.2020 r. płynie jednoznaczny wniosek, że prawa konsumentów wskutek pandemii nie mogą być ograniczone. Ochrona przedsiębiorców z branży turystycznej nie może się zaś odbywać kosztem konsumentów¹³.

Warto zaznaczyć, że normy zawarte w art. 15k KoronawirusU weszły w życie z mocą wsteczną, tj. z mocą od 13.3.2020 r., gdy odstąpienie od umowy o udział w imprezie turystycznej nastąpiło przed tą datą, ale do tej daty nie upłynął jeszcze 14-dniowy termin na zwrot opłat lub wpłat dokonanych przez podróżnego, o którym mowa w art. 47 ust. 6 ImprTurU¹⁴. Przepis ten na podstawie przepisu temporalnego – art. 31h KoronawirusU – może znaleźć zastosowanie również do umów o udział w imprezach turystycznych, od których odstąpiono bądź, które rozwiązano przed dniem wejścia w życie KoronawirusU¹⁵.

KoronawirusU nie określa terminu, w którym podróżny miałby złożyć oświadczenie o odstąpieniu od umowy, ale powinno to nastąpić **przed** rozpoczęciem imprezy turystycznej. Do tego rodzaju wniosków można dojść po analizie art. 15k ust. 1 KoronawirusU, w którym ustawodawca posłużył się odesłaniem do art. 47 ust. 4 ImprTurU i odpowiednio do art. 47 ust. 5 pkt 2 ImprTurU, gdzie z kolei jest mowa o możliwości odstąpienia od umowy przed rozpoczęciem imprezy turystycznej. Przepis określa zatem ramy czasowe dla możliwości skorzystania z tego prawa. Początek określa zawarcie umowy o udział w imprezie turystycznej, a koniec – rozpoczęcie imprezy¹⁶. Powiadomienie organizatora musi być dokonane przed rozpoczęciem imprezy. W takim wypadku organizator ma obowiązek niezwłocznego¹⁷ powiadomienia podróżnego o rozwiązaniu umowy¹⁸.

Wykładnia literalna prowadzi do konstatacji, że mechanizm przewidziany w ustawodawstwie covidowym i odraczający o 180 dni zwrot pieniędzy podróżnym ma zastosowanie tylko do tych sytuacji, w których klient złożył oświadczenie o odstąpieniu od umowy przed datą planowanego rozpoczęcia imprezy lub organizator turystyki odwołał imprezę, czyli powiadomił podróżnego o rozwiązaniu umowy niezwłocznie przed rozpoczęciem imprezy turystycznej. W tych wypadkach, w których zabrakłoby takiego oświadczenia ze strony klienta albo organizatora, który nie odwołał imprezy, do ostatniej chwili licząc na to, że dojdzie ona do skutku, a jednak tak się nie stało i impreza się nie odbyła, z powodów związanych bezpośrednio z wybuchem epidemii wirusa SARS-CoV-2 – wówczas przepisy art. 15 KoronawirusU nie miałyby zastosowania. Skutki braku uprzedniego oświadczenia którejś ze stron nie podlegałyby sanacji. Nie wydaje się, żeby takie intencje przyświecały ustawodawcy i zmierzał on świadomie do wyłączenia tych sytuacji spod działania

KoronawirusU¹⁹. Wbrew wykładni literalnej przepis ten znajduje zatem zastosowanie niezależnie od tego, czy odstąpienie od umowy nastąpiło przed rozpoczęciem imprezy turystycznej czy w trakcie jej trwania.

Regulacje szczególne wprowadzone w związku z epidemią koronawirusa SARS-CoV-2. Możliwość zaoferowania podróżnemu vouchera

Przepisy KoronawirusU wskazują drugą, alternatywną obok odstąpienia od umowy, możliwość wywiązania się z umowy przez organizatora turystyki, jaką jest posłużenie się **voucherem**. Stosownie do art. 15k ust. 2 KoronawirusU w przypadku niemożności zorganizowania umówionej imprezy turystycznej z powodu wybuchu epidemii wirusa SARS-CoV-2, organizator jest uprawniony do zaproponowania podróżnemu vouchera do realizacji na poczet przyszłych imprez turystycznych w ciągu roku od dnia, w którym miała się odbyć impreza turystyczna. W myśl art. 15k ust. 3 KoronawirusU wartość vouchera musi odpowiadać co najmniej równowartości kwoty, która została wpłacona przez podróżnego na poczet realizacji dotychczasowej umowy o udział w imprezie turystycznej. Podróżny może przyjąć voucher lub nie, według swojego uznania. Przedsiębiorca może namawiać konsumenta, ale nie może zmuszać do jego przyjęcia, podróżny powinien rozważyć podjąć decyzję, bowiem nie ma on możliwości jej zmiany. Utraci on prawo do odstąpienia od umowy w przypadku zdecydowania się na przyjęcie vouchera.

Zauważyć można brak precyzji ustawodawcy w zakresie użycia w art. 15k ust. 2 KoronawirusU sformułowania: „odstąpienie od umowy bądź jej rozwiązanie, o którym mowa w ust. 1, **nie jest skuteczne** w przypadku wyrażenia przez podróżnego zgody na otrzymanie w zamian od organizatora

¹³ Zob. strona RPO: <https://rpo.gov.pl/pl/content-t/rpo-ochrona-przedsiębiorców-branży-turystycznej-nie-kosztem-konsumentów>, dostęp: 26.11.2020 r.

¹⁴ P. Furmanek, A. Kardys, Rozdział VII. Wpływ epidemii COVID-19 na wykonywanie umów [w:] A. Hołda (red.), Zmiany w podatkach i księgowości 2020 z uwzględnieniem tarcz antykrzysowych 2020.

¹⁵ Zob. B. Magnowski [w:] K. Szmid (red.), Ustawa..., op. cit., art. 31h.

¹⁶ H. Zawistowska, komentarz [w:] Komentarz do ustawy o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych, D. Borek, H. Zawistowska (red.), Gdańsk 2020, s. 393.

¹⁷ W ocenie SN terminu „niezwłocznie” nie należy utożsamiać z terminem natychmiastowym, terminem „niezwłocznie” określa się bowiem termin realny, mający na względzie okoliczności miejsca i czasu (wyrok SN z 13.12.2006 r., II CSK 293/06, Legalis).

¹⁸ H. Zawistowska, op. cit., s. 399.

¹⁹ Zilustrować można tę sytuację następującym przykładem, jeżeli organizator nie odwołał wycieczki i część klientów stawiła się w umówionym dniu i godzinie na lotnisko i dopiero wtedy dowiedzieli się o odwołaniu imprezy od przedstawiciela organizatora, (a więc już po jej rozpoczęciu) albo okoliczności faktyczne jednoznacznie na to wskazywały, np. zakaz lotów, zamknięcie hoteli w państwie docelowym, w takiej sytuacji art. 15k ust. 1 KoronawirusU nie miałby już zastosowania.

turystyki vouchera”. Wskazać należy, że umowa o imprezę, która nie może się odbyć, nie może nadal trwać, co sugeruje brzmienie przepisu. Klient – przyjmując voucher – zawiera nową umowę, będzie uczestniczył w innej imprezie turystycznej. Usługa wcześniej nabyta nie może być przecież zrealizowana. Kolejny raz należy zatem zastosować wykładnię celowościową i odstąpić od literalnego brzmienia przepisu. Kwestia ta została uregulowana w ten sposób, że za zgodą klienta środki przez niego wpłacone nie podlegają zwrotowi, tylko mogą być wykorzystywane na kolejne usługi w zamian tych, które nie mogły się odbyć. Dochodzi niejako do zamianny roszczenia o zwrot środków na zawarcie nowej umowy na usługi świadczone w przyszłości²⁰.

Ustawodawca dość niefortunnie posłużył się w art. 15k ust. 4 KoronawirusU sformułowaniem, że środki pieniężne, na które zostały wystawione vouchery „są objęte zabezpieczeniem finansowym organizatora turystyki”. Czy na pewno tylko zabezpieczeniem finansowym? I vouchery te nie są już gwarantowane przez Turystyczny Fundusz Gwarancyjny (TFG) w razie niewypłacalności organizatora turystyki? Zabezpieczenia finansowe to I filar, a TFG to II filar, będzie jeszcze o tym mowa w dalszej części niniejszego artykułu. Wynika z tego, że ustawodawca nie wyraził się precyzyjnie i podobnie jak wcześniej nie należy brać pod uwagę literalnej wykładni tego przepisu, gdyż realizacja praw z voucherów zagwarantowana jest nie tylko zabezpieczeniami finansowymi organizatora turystyki, ale również pomocą i pełnym zwrotem środków z Turystycznego Funduszu Gwarancyjnego.

Instytucja vouchera nie jest uregulowana w prawie polskim i nie ma ugruntowanego znaczenia legislacyjnego, posługuje się nim jednak branża turystyczna. Pojęcie to jedynie incydentalnie pojawiało się do tej pory w naszym ustawodawstwie, np. w art. 42 ust. 11 ImprTurU, w którym mowa jest o tym, że przed rozpoczęciem imprezy turystycznej organizator turystyki dostarcza podróżnemu niezbędne pokwitowania, vouchery i bilety oraz informacje określone w przepisie informacje. Nie wyjaśnia to jednak jak należy rozumieć to pojęcie. Jeżeli konsument zamiast zwrotu pieniędzy ma otrzymać voucher, to należałoby wiedzieć, co kryje się pod tym angielsko brzmiącym określeniem.

Voucher (ang. *talón*), czek podróży, dokument finansowy umożliwiający realizację świadczeń zamówionych przez biuro podróży u zagranicznego kontrahenta. Wymienione na voucherze świadczenia są przez klienta zapłacone i powinny być wydane w ilości i jakości zaznaczonej na voucherze. Voucher jest dokumentem finansowym²¹.

Można stwierdzić, że voucher, o którym w ustawie KoronawirusU jest rodzajem dokumentu (talonu, bonu) zaświadczającego istnienie pewnych praw osoby imiennie w nim wskazanej, a wynikających ze stosunku prawnego łączącego wystawcę vouchera z osobą na nim wymienioną. Wystawcą dokumentu i zobowiązaniem do świadczenia jest

organizator turystyki, a osobą uprawnioną – beneficjentem – jest podróżny, który uprzednio zawarł z wystawcą umowę o udział w imprezie turystycznej. Voucher ma określoną wartość pieniężną, nie podlega zamianie na gotówkę. W przypadku zgubienia vouchera możliwe jest wystawienie duplikatu.

Voucher nie ma elementów, których wystąpienie jest obligatoryjne i określone w przepisach prawa. Wydaje się jednak, że voucher, o który chodzi w KoronawirusU powinien zawierać w szczególności:

- datę wystawienia;
- imię i nazwisko osoby, która jest uprawniona do świadczeń z vouchera (jest on imienny); dokument ten wystawiony jest na osobę, która zawarła umowę, chociażby zawarła ją w imieniu grupy osób; klient może przenieść prawa z vouchera na inną osobę; można tego dokonać w drodze cesji, co z reguły wiąże się z opłatami; w przypadku cesji obowiązują zasady określone w ImprTurU;
- dane dotyczące pierwotnej umowy, która nie doszła do skutku, a więc datę i miejsce jej zawarcia, numer rezerwacji lub umowy (voucher jest związany z konkretną umową);
- wartość vouchera (kwota na jaką opiewa bon), nie może być niższa niż suma dotychczasowych wpłat klienta, może być natomiast wyższa; jednak należy mieć na uwadze, że jeżeli biuro zwiększa wartość vouchera o 5% czy 10% a nawet 20 % w stosunku do wniesionych wpłat klienta, wówczas powinno być to zaznaczone w treści dokumentu; gdyż ochrona dotyczy jedynie pierwotnie wpłaconej sumy, a zwiększona wartość nie jest gwarantowana przez zabezpieczenia finansowe i TFG w razie niewypłacalności organizatora turystyki;
- termin ważności vouchera; voucher jest ważny w ciągu roku od dnia, w którym miała się odbyć impreza turystyczna; przy imprezach kilkudniowych bierzemy pod uwagę dzień, w którym miała się rozpocząć odwołana impreza turystyczna;
- określenie organizatora turystyki, będącego wystawcą dokumentu, jak również dane agenta, o ile agent uczestniczył w sprzedaży imprezy turystycznej;
- jednoznaczne zobowiązanie wystawcy vouchera, będącego organizatorem turystyki, z którego wynika, że w okresie ważności vouchera spełni on świadczenie o określonej wysokości na rzecz osoby imiennie wskazanej w tym dokumencie;
- zgoda klienta na przyjęcie vouchera; wyrażona w samym tekście tego bonu lub w odrębnym dokumencie; voucher może zostać wystawiony tylko wówczas, jeżeli klient w wyraźny sposób wyrazi wolę jego przyjęcia.

²⁰ J. Bieluk, Nadzwyczajna zmiana stosunków i jej wpływ na zobowiązania (klauzula *rebus sic stantibus*). Komentarz praktyczny z orzecnictwem, Warszawa 2020, Rozdz. 3. Imprezy turystyczne, wystawy i kongresy, usługi hotelarskie, Legalis.

²¹ Zob. <https://pl.wikipedia.org/wiki/Voucher>.

Jeżeli chodzi o formę vouchera, to powinien być on wydany w takiej formie, w jakiej klient zawarł pierwotną umowę oraz przez ten punkt sprzedaży, w którym klient zawarł tę umowę. Zatem jeżeli umowa została zawarta w tradycyjnej formie w biurze organizatora, wówczas to biuro powinno wydać voucher, jeżeli podróżny zawarł umowę przez internet, to powinien otrzymać voucher na trwałym nośniku, np. jako plik w formacie pdf.

Należy zauważyć, że regulacje powyższe w zakresie możliwości zaoferowania konsumentowi vouchera w związku z niemożliwością spełnienia świadczenia przez przedsiębiorcę mieszczą się w ramach swobody umów. Przepisy KoronawirusU, z jednej strony, mają charakter niemalże informacyjny, z drugiej jednak, mają duże znaczenie, gdyż voucher, o który chodzi w KoronawirusU można byłoby w uproszczeniu określić jako „voucher z gwarancją”. Chodzi mianowicie o zapewnienie płynące z art. 15k ust. 4 KoronawirusU, że środki odpowiadające wpłatom na poczet realizacji umów o imprezy turystyczne, w stosunku do których otrzymano voucher, są objęte zabezpieczeniem finansowym organizatora turystyki, o którym mowa w art. 7 ust. 2 ImprTurU, obowiązującym w dniu zawarcia dotychczasowej umowy o udział w imprezie turystycznej.

Ustawodawca sprecyzował, że ważność vouchera wynosi rok, a w ramach swobody umów strony mogłyby inaczej postanowić i określić tę ważność np. na półtora roku czy dwa lata. Jak wówczas wyglądała sytuacja klienta biura podróży, jeżeli zgodził się on na przyjęcie vouchera ważnego dłużej niż rok? Takie rozwiązanie wchodzi w grę, jeżeli taka będzie zgodna wola stron i o ile oczywiście porozumienie przedsiębiorcy z klientem nie byłoby sprzeczne z ograniczeniami swobody umów wyznaczonymi art. 353¹ KC. Należy jednak mieć na uwadze, że raczej nie będzie ono korzystne dla klienta, gdyż obarczone zostanie ryzykiem straty po stronie klienta w razie niewypłacalności przedsiębiorcy turystycznego. Nie będzie to już „voucher z gwarancją”, o której mowa w art. 15k ust. 4 KoronawirusU.

Rozważając, jaki jest **charakter prawny vouchera**, o którym mowa w art. 15k KoronawirusU, jestem zdania, że **voucher powinien być kwalifikowany jako znak legitymacyjny**. Voucher jako imienny znak legitymacyjny, zaświadcza prawa, jakie posiada osoba imiennie wskazana w tym dokumencie do skorzystania z usługi świadczonej przez wystawcę dokumentu o ustalonej w dokumencie wartości i w określonym czasie. Beneficjent praw z vouchera uprawniony jest do otrzymania świadczenia w postaci możliwości udziału w imprezie turystycznej w kwocie pieniężnej określonej w tym dokumencie, przy zastrzeżeniu, że ważność takiego dokumentu wynosi 1 rok.

Znaki legitymacyjne określające imiennie uprawnionego należy traktować podobnie jak papiery wartościowe imienne²² w związku z odesłaniem zawartym w art. 921¹⁵ § 1 KC.

Dodać można, że voucher jest dokumentem stwierdzającym zobowiązanie, do którego ma zastosowanie art. 465 KC.

Zasady ogólne dotyczące niewypłacalności organizatorów turystyki – wzmianka

Ochrona prawna podróżnego na wypadek niewypłacalności organizatora turystyki przewidziana jest w prawie UE i w ustawach krajowych.

Regulacje prawne o charakterze ochronnym zawarte są w **dyrektywie** 2015/2302. Tym zagadnieniom poświęcono odrębny rozdział V dyrektywy, zatytułowany: „Ochrona na wypadek niewypłacalności” (art. 17–19 dyrektywy). Artykuł 17 określa skuteczność i zakres ochrony na wypadek niewypłacalności (obowiązek posiadania zabezpieczenia finansowego, pokrycia wszelkich kosztów i wydatków, w tym powrotu do kraju, niezwłoczny zwrot dokonanych wpłat w przypadku niewykonanych usług turystycznych).

Zabezpieczenia na wypadek niewypłacalności przewiduje również w **ustawie** z 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych. Na gruncie prawa polskiego, stosownie do regulacji zawartych w art. 7 ust. 1 ImprTurU organizator jest zobowiązany zapewnić podróżnym na wypadek swojej niewypłacalności: pokrycie kosztów kontynuacji imprezy turystycznej lub kosztów powrotu do kraju (obejmujących w szczególności koszty transportu i zakwaterowania), jak również zwrot całości lub odpowiednio części wpłat wniesionych tytułem zapłaty za imprezę turystyczną.

W tym miejscu należy zasygnalizować, bez wdawania się w szczegółowe omawianie tych kwestii, że w **Polsce system zabezpieczeń i gwarancji finansowych** na wypadek niewypłacalności organizatorów turystyki i przedsiębiorców ułatwiających nabywanie powiązanych usług turystycznych składa się z dwóch filarów. W ramach I filaru (określanego jako zabezpieczenia finansowe²³) przedsiębiorca ma możliwość wyboru jednego z czterech **zabezpieczeń finansowych**: gwarancji ubezpieczeniowej, stanowiącej najpopularniejszą formę zabezpieczenia, bądź gwarancji bankowej, albo ubezpieczenia na rzecz klientów bądź też przyjmowania wpłat klientów na rachunek powierniczy (jednak tylko w przypadku imprez turystycznych na terytorium Polski).

Zabezpieczenia w ramach pierwszego filaru funkcjonują już od przeszło 20 lat w prawie polskim, od wejścia w życie ustawy z 29.8.1997 r. o usługach turystycznych²⁴. W przeszłości wielokrotnie okazywało się, że zabezpieczenia finansowe organizatorów turystyki okazywały się niewystarczające

²² Zob. np. K. Pietrzykowski [w:] K. Pietrzykowski (red.), Kodeks cywilny, t. II, Komentarz. Art. 450–1088, Warszawa 2021, art. 921¹⁵.

²³ Pojęcie zabezpieczenia finansowego – zob. art. 4 pkt 14 ImprTurU.

²⁴ Ustawa uchylona na podstawie przepisów obecnie obowiązującej ImprTurU.

jące, co stanowiło przyczynę trudności różnych podmiotów prawa, działających na wielu płaszczyznach. Wśród nich wymienić można w pierwszej kolejności samych klientów poszkodowanych wskutek upadku biura podróży, w którym wykupili wycieczkę, jak również organy administracji, w kompetencji których mieści się pomoc poszkodowanym turystom, a więc marszałków województw, którzy sprowadzali klientów niewypłacalnych biur podróży do kraju, przekraczając kwoty z zabezpieczeń finansowych, a nawet Skarb Państwa pociągany do odpowiedzialności w związku z niewłaściwym wdrożeniem dyrektywy, skutkującym brakiem pełnego zwrotu kosztów poniesionych przez podróżnych na imprezę turystyczną, która nie została zrealizowana.

Odpowiedź na te trudności stanowiło powołanie do życia w 2016 r. **Turystycznego Funduszu Gwarancyjnego**²⁵ jako II filaru. Organizatorzy turystyki zostali zobowiązani do wnoszenia składki na rzecz TFG, wysokość składki określają przepisy wykonawcze do ustawy (wynosi ona obecnie od 0 do 15 zł od zawartej z podróżnym umowy). W razie złożenia przez organizatora turystyki oświadczenia o niewypłacalności marszałek województwa jest zobowiązany do podjęcia działań mających na celu sprowadzenie do kraju podróżnych pozostających za granicą i dokonania zwrotu wpłaconych kwot tym, którzy jeszcze nie wyjechali. W razie wyczerpania się środków z I filaru, koszty działań podjętych przez marszałka województwa, a związanych z powrotem do kraju klientów niewypłacalnego przedsiębiorcy, pokrywane są z II filaru. Również z tego filaru, a więc z TFG pokrywane są wpłaty tych klientów, którzy na skutek niewypłacalności przedsiębiorcy na imprezę nie wyjechali.

Można zauważyć, że mimo spektakularnych upadków biur podróży w 2019 r. jak Neckermann Polska Biuro Podróży sp. z o.o., Turystyczny Fundusz Gwarancyjny znajdował się w dobrej kondycji finansowej. Środków zgromadzonych w ciągu kilku lat funkcjonowania TFG było bowiem sporo, ale nie na tyle jednak, aby widmo upadku wielu organizatorów turystyki w krótkim czasie po wybuchu epidemii nie było groźne dla wydolności tego Funduszu.

Wprowadzenie Turystycznego Funduszu Zwrotów od 1.10.2020 r. oraz Turystycznego Funduszu Pomocowego od 1.1.2021 r.

Ustawa KoronawirusU była kilkakrotnie nowelizowana. Dla omawianego tematu duże znaczenie ma zmiana ustawy z 17.9.2020 r.²⁶ W wyniku tej nowelizacji dodano art. 15ka–15kc, na podstawie którego utworzono Turystyczny Fundusz Zwrotów, który działa od 1.10.2020 r. oraz Turystyczny Fundusz Pomocowy, który rozpoczął działalność od 1.1.2021 r.

W uzasadnieniu nowelizacji KoronawirusU (druk sejmowy nr 559) wnioskodawcy podnoszą, że „w marcu, w chwili przyjmowania regulacji nie były znane rzeczywiste skutki kryzysu wywołanego wybuchem pandemii oraz całkowitego wstrzymania ruchu turystycznego. Po kilku miesiącach po przyjęciu pierwszych regulacji oraz po pierwszych zebranych danych statystycznych można wnosić, że kryzys w branży oraz jego skutki ekonomiczne mają dużo większy zasięg od wstępnie szacowanego”²⁷.

Na czym polegają te rozwiązania ustawowe? Na mocy dodanego art. 15ka i 15kb KoronawirusU utworzono **Turystyczny Fundusz Zwrotów (TFZ)** stanowiący wyodrębniony rachunek w Banku Gospodarstwa Krajowego. W pewnym uproszczeniu działanie TFZ można przedstawić w ten sposób, że z TFZ mogą być realizowane – aż do wyczerpania zgromadzonych na nim środków – wypłaty na rzecz podróżnych, których impreza turystyczna została odwołana z powodu pandemii i którzy nie otrzymali zwrotu wniesionej zaliczki i nie wyrazili zgody na przyjęcie zaoferowanego vouchera. Przyjmowanie wniosków oraz wypłaty środków podróżnym realizowane są przez **Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny (UFG)**. TFZ rozpoczął działalność 1.10.2020 r. i od tego dnia można było składać wnioski o wypłatę. Wypłaty dokonywane są na rzecz podróżnego przez UFG po pozytywnej ich weryfikacji, przy czym mają one być złożone odrębnie przez organizatora turystyki oraz podróżnego, a ich treść musi być w pełni zgodna ze sobą. W praktyce najmniejsza bowiem niezgodność powoduje niemożliwość powiązania ze sobą obu wniosków i nie pozwala na wypłatę. Pomoc jest instrumentem zwrotnym. Zwrot wypłaconych środków dokonywany będzie przez organizatorów turystyki w ciągu 6 lat, w 72 ratach. Pomoc jest odpłatna dla organizatorów w tym sensie, że aby skorzystać z TFZ, organizator turystyki musi wnieść stosowne opłaty. Należy w tym miejscu omówić bardziej szczegółowo niektóre rozwiązania legislacyjne i zwrócić uwagę choćby na kilka najistotniejszych kwestii.

Utworzenie Turystycznego Funduszu Zwrotów nastąpiło w drodze ustawy i zasady dotyczące jego organizacji i sposobu działania zostały szczegółowo uregulowane przez ustawodawcę. Jednak okoliczność, czy konkretny podróżny otrzyma zwrot wpłaconych przez siebie środków w sytuacji, gdy impreza turystyczna, za którą w całości lub w części zapłacił, nie odbyła się z powodu epidemii koronawirusa zależy od wielu czynników i wymaga współdziałania podróżnego z or-

²⁵ Regulacje dotyczące TFG zostały zawarte w ImprTurU, zwłaszcza w rozdz. V: „Turystyczny Fundusz Gwarancyjny”.

²⁶ Ustawa o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw; Dz.U. z 2020 r. poz. 1639.

²⁷ Por. Uzasadnienie projektu nowelizacji KoronawirusU z 17.9.2020 r., s. 1.

organizatorem turystyki. Po pierwsze, zwrot środków będzie możliwy, o ile podróżny nie zgodził się na przyjęcie vouchera wystawionego przez organizatora²⁸. Po drugie, organizator turystyki, który otrzymał wpłaty na imprezę turystyczną, a która nie doszła do skutku z powodu koronawirusa, musi podjąć decyzję, że chce skorzystać z TFZ, co wiąże się z wniesieniem przez niego opłat, a także dodatkowym nakładem pracy z jego strony, związanym z wypełnianiem i złożeniem szczegółowych wniosków do TFZ. Po trzecie, równie drobiazgowy wniosek musi złożyć sam podróżny do TFZ. Po czwarte, Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny jako podmiot realizujący zgłoszenia musi pozytywnie zweryfikować oba wnioski poprzez ich wzajemne porównanie w najdrobniejszych szczegółach oraz sprawdzenie ich z danymi posiadanymi przez inne podmioty i organy administracji. Po piąte, ustawodawca przewidział szereg wyłączeń, w których wypłata z TFZ nie może mieć miejsca.

Z uwagi na ramy niniejszej publikacji nie sposób omówić szczegółowo powyższych punktów. Jednak niektóre z nich powinny znaleźć swoje rozwinięcie. Otóż warunkiem skorzystania z wypłaty z TFZ jest złożenie odrębnych wniosków przez obie strony umowy. Od podróżnego wymaga się wypełnienia obszernego wniosku z danymi określonymi w art. 15ka ust. 11 KoronawirusU (zawierającym 16 punktów) wraz z oświadczeniem o odpowiedzialności za składanie fałszywych oświadczeń i przesłania tych dokumentów w systemie teleinformatycznym za pośrednictwem portalu prowadzonego przez UFG. Wniosek powinien być opatrzony podpisem elektronicznym lub być złożony poprzez profil zaufany. Do wniosku organizatora turystyki powinien być dołączony wykaz umów, który zawiera dane, o których mowa w art. 9 ust. 1 ImprTurU, a także kolejnych 9 punktów (art. 15ka ust. 8 KoronawirusU).

O ile dla podróżnego postępowanie o wypłatę środków pieniężnych jest wolne od opłat, o tyle dla organizatora turystyki takim ono nie jest. Skorzystanie z wypłaty oznacza przystąpienie do Funduszu na warunkach podyktowanych przez ustawodawcę. Organizator turystyki, który wnioskuję o pomoc z TFZ, będzie zobligowany – jeszcze zanim podróżny uzyska wypłatę, a nawet nie mając w ogóle pewności czy ją uzyska – do dokonania wpłaty na rzecz TFP w ciągu 7 dni od złożenia wniosku w wysokości 7,5% łącznej wartości wnioskowanej wypłat dla podróżnego. Ta wpłata stanowi rodzaj partycypacji organizatora turystyki w funduszu, podlega ona rozliczeniu, odlicza się ją bowiem od sumy rat, które w liczbie 72 będzie zobowiązany spłacić do Funduszu. Przedsiębiorca będzie zobowiązany ponadto wnieść (bezzwrotną) opłatę w wysokości 2,5% łącznej wartości wnioskowanej wypłat dla podróżnego (pomniejszonej o kwotę ww. 7,5% wnioskowanej wypłaty) – jeśli wniosek składa mikro-, mały lub średni przedsiębiorca albo w wysokości 4,1% – jeśli wniosek składa duży przedsiębiorca.

Organizator może nie dysponować taką sumą pieniężną w wysokości 10% albo odpowiednio 11,6% kwoty wnioskowanej do TFZ. Nie ma też pewności, czy jego klient otrzyma wypłatę środków i w jakim terminie. Przedsiębiorca może również znajdować się w sytuacji faktycznej takiej, że nie będzie posiadał już środków na prowadzenie działalności i nie będzie zatrudniać wystarczającej ilości pracowników, którzy przygotują dokumentację i wysła ją do TFG, powodów może być wiele. Dość, że klient biura podróży nie ma prawnej możliwości zmuszenia przedsiębiorcy do złożenia przez niego wniosku do UFG. Uczestnictwo organizatora turystyki w TFZ jest dobrowolne i zależne od jego woli oraz możliwości organizacyjnych.

Porównując tę pomoc z możliwością zaciągnięcia kredytu bankowego czy pożyczki, można stwierdzić, że RRSO (Rzeczywista Roczna Stopa Oprocentowania) komercyjnego kredytu bankowego czy pożyczki jest nieco wyższa (można przyjąć, że około 10% lub jeszcze więcej) i w tym sensie pomoc z TFZ jest mniej kosztowna dla organizatora turystyki. Ponadto TFZ nie bada zdolności kredytowej organizatorów turystyki, jak czynią to banki. Nie o to jednak chodziło. Branża turystyczna została ponadprzeciętnie dotknięta przez epidemię i jej skutki, a pomoc państwa jest zupełnie przeciętna. Przyjęte rozwiązania służą ochronie konsumenta, nie poprawiają sytuacji samego przedsiębiorcy turystycznego.

Środki na wypłaty dla podróżnych pochodzić będą z Turystycznego Funduszu Zwrotów, jednak po wyczerpaniu środków wypłata na rzecz podróżnego nie będzie możliwa. W takiej sytuacji wpłaty organizatora zostaną mu zwrócone²⁹.

Zwraca uwagę fakt, że na podstawie art. 15ka ust. 22 KoronawirusU UFG otrzymał szeroki dostęp do danych, informacji i dokumentów z systemów teleinformatycznych różnego rodzaju organów i instytucji, jak urzędy skarbowe, organy administracji, banki i inni dostawcy usług płatniczych. Na koniec należałoby wspomnieć o niektórych chociaż wyłączeniach. Mechanizm zwrotu środków podróżnemu obejmuje jedynie płatności (przedpłaty) dokonane w formie bezgotówkowej. W uzasadnieniu nowelizacji KoronawirusU mowa jest o tym, że rozwiązania te mają zminimalizować ryzyko nadużyć i pełnią funkcję kontrolną.

Szczegółowe zasady korzystania z Turystycznego Funduszu Zwrotów określone są w umowie zawartej pomiędzy

²⁸ W uzasadnieniu konieczności zmiany KoronawirusU i wprowadzającej TFZ, powołano się na analizy, z których wynika, że do końca czerwca 2020 r. tylko niecałe 30% podróżnych, którzy odstąpili od umów lub którym umowy rozwiązano w trybie art. 15k, zdecydowało się na przyjęcie vouchera.

²⁹ Przy projektowaniu tych rozwiązań przyjęto, że w ramach pomocy dla organizatorów turystyki (a właściwie dla podróżnych) tworzy się tego rodzaju instrument wsparcia jako koszt finansowy związany z przekazaniem na okres do 6 lat kwoty 300 mln zł na rzecz TFZ. Kwota 300 mln zł wydaje się wystarczająca w stosunku do złożonych wniosków, które można było składać do 31.12.2020 r. (art. 36a ust. 2 KoronawirusU).

ministrem właściwym do spraw turystyki a Bankiem Gospodarstwa Krajowego.

Jednocześnie na podstawie nowelizacji KoronawirusU z 17.9.2020 r. utworzono **Turystyczny Fundusz Pomocy (TFP)** jako wyodrębniony rachunek w Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym. Celem TFP, który rozpoczął działalność z dniem 1.1.2021 r., jest udzielanie w przyszłości pożyczek na zwroty wpłat klientów „w nieuniknionych i nadzwyczajnych okolicznościach” (jak wskazano w uzasadnieniu projektu: „w sytuacji podobnej, jak obecny kryzys wywołany wybuchem epidemii COVID-19”). Wydaje się, że bardziej właściwym miejscem regulacji dla przepisów określających działanie Turystycznego Funduszu Pomocowego, którego funkcjonowanie ma służyć wsparciem dla branży turystycznej w przyszłości, także po zakończeniu pandemii COVID-19, byłaby ImprTurU, w której obecnie znajduje się już regulacja dotycząca Turystycznego Funduszu Gwarancyjnego lub ewentualnie ustawa z 22.5.2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych³⁰, a nie KoronawirusU.

Zakończenie

Skutki epidemii wirusa SARS-CoV-2 są szczególnie dotkliwie odczuwalne przez branżę turystyczną. Ustawodawca tradycyjnie zogniskował się na umowach o udział w imprezie turystycznej i wprowadził doraźne regulacje ingerujące w stosunek prawny organizator turystyki – podróżny w związku z zawartymi, a niewykonanymi z powodu pandemii umowami o wycieczkę.

Już od początku epidemii jasna dla wszystkich wydała się sytuacja, w której niemożność realizacji umów o imprezy turystyczne spowodowana ograniczeniami wprowadzonymi przez władze naszego państwa, jako jednego ze sposobu walki z rozprzestrzenianiem się choroby zakaźnej, stanie się przyczyną upadłości biur podróży. Upadłość wielu organizatorów turystyki w krótkim czasie przyczyniłaby się niechybnie do niewypłacalności przedsiębiorców innych branż, jako że gospodarka stanowi system naczyń połączonych, jak również stałaby się powodem problemów finansowych Turystycznego Funduszu Gwarancyjnego, w którym zabrakłoby środków na zwroty dla wszystkich poszkodowanych klientów. Oznaczałoby to powrót do sytuacji sprzed 2016 r. i działalności TFG, kiedy to zabezpieczenia finansowe były na zbyt niskim poziomie i w związku z tym, nasze państwo naraziłoby się na zarzut niewłaściwego wdrożenia dyrektywy i niestworzenia mechanizmów prawnych i faktycznych, które pozwalają podróżnym otrzymać zwrot kwot wpłaconych na imprezę pakietową. Należało zaradzić tej sytuacji i nie dopuścić do upadku przedsiębiorców turystycznych.

W marcu 2020 r. ustawodawca wprowadził na podstawie art. 15k KoronawirusU dwa rozwiązania mające pomóc

przedsiębiorcom turystycznym i ich klientom. Po pierwsze, wydłużył termin zwrotu wpłat dokonanych przez podróżnych na poczet imprez turystycznych o 180 dni. Po drugie, zaproponował możliwość zaoferowania podróżnemu vouchera pozwalającego na skorzystanie przez niego z innej imprezy turystycznej w przyszłości. Pierwsze rozwiązanie – jako niezgodne z prawem UE spotkało się z powszechną krytyką. Drugie – jest również pewnym półśrodkiem, klienci nie otrzymują bowiem zwrotu gotówki.

We wrześniu 2020 r. w drodze kolejnej nowelizacji KoronawirusU wprowadzono dodatkowe mechanizmy zaradcze. Na podstawie art. 15ka–15kc KoronawirusU powołano do życia Turystyczny Fundusz Zwrotów oraz Turystyczny Fundusz Pomocowy. TFZ służyć ma pomocą doraźną i ograniczyć skutki panującej obecnie epidemii wirusa SARS-CoV-2. Skorzystanie ze środków tego funduszu jest dla organizatora odpłatne i dobrowolne, a zainicjowane jest poprzez złożenie wniosku przedsiębiorcy i podróżnego. Natomiast TFP stanowi pewnego rodzaju rozwinięcie Turystycznego Funduszu Zwrotów i pomyślany jest jako pomoc długoterminowa, fundusz, do którego środków można będzie sięgnąć w nadzwyczajnych sytuacjach, mogących wydarzyć się w przyszłości, tego rodzaju sytuacjach jak obecna epidemia. Turystyczny Fundusz Pomocowy funkcjonować ma obok Turystycznego Funduszu Gwarancyjnego, a uczestnictwo w obu tych funduszach poprzez wniesienie składek jest obligatoryjne. TFP umożliwi wypłatę w razie zaistnienia nadzwyczajnych okoliczności, które dotkną większą liczbę przedsiębiorców, służy ratowaniu branży turystycznej. Natomiast TFG dotyczy pomocy w sprowadzeniu do kraju i zwrotu środków wpłaconych na wycieczkę w razie niewypłacalności konkretnego organizatora turystyki i ma działanie jednostkowe. Oba te fundusze wiążą się z nadmiernymi formalnościami. Pierwszy z nich – TFZ – nie zapewni zwrotu środków wszystkim podróżnym i wymaga poniesienia przez organizatora turystyki dodatkowych kosztów, a drugi – TFP – podwyższy koszty imprez turystycznych, jednak stanowiąc pewnego rodzaju kalkę Turystycznego Funduszu Gwarancyjnego, ma szansę na spełnienie pokładanych w nim nadziei.

Na zakończenie pokusić się można o refleksję tego rodzaju, że pomoc państwa w dziedzinie turystyki i imprez pakietowych jest niewystarczająca, powoduje jedynie odsunięcie w czasie spełnienia świadczenia przedsiębiorcy turystycznego. Pomoc dla branży turystycznej w istocie oznacza pewną ograniczoną pomoc dla klientów biur podróży, jednak w stosunku do samych organizatorów turystyki przydałaby się konkretna pomoc finansowa. Powstaje pytanie, czy organizator turystyki może żądać odszkodowania od Skarbu Państwa i na jakiej podstawie? Jednak odpowiedź na takie pytanie, aczkolwiek niezwykle ważka, przekracza ramy tego artykułu.

³⁰ T. jedn.: Dz.U. z 2019 r. poz. 2214.

Wydawać by się mogło, że skoro państwo wprowadziło drastyczne ograniczenia uniemożliwiające wykonanie przedsiębiorcom umów zawartych z klientami, np. w postaci zakazu lotów czy zamknięcia hoteli, to przedsiębiorcy ci mogliby się spodziewać ze strony państwa jakiejś rekompensaty, która pozwoliłaby im zrównoważyć straty i koszty, które nierzadko już zostały przez nich poniesione i są nie do odzyskania. Jednak organizatorzy turystyki, jak dotąd, nie otrzymali od państwa jakiejś szczególnej pomocy. Nie wydaje się to sprawied-

liwe. Państwo przerzuciło na przedsiębiorców turystycznych ciężary związane z walką z epidemią. A to przecież zadanie państwa. Nie twierdę przy tym, że działania państwa były niesłuszne. W sytuacji pandemii, ochrona życia i zdrowia obywateli jest priorytetem, osią wszelkich działań i dobrem chronionym w pierwszej kolejności. Wydaje się, że nie powinno to jednak odbywać się na rachunek przedsiębiorców turystycznych oraz kosztem uszczerbków majątkowych podmiotów prywatnych.

SUMMARY

Legal regulations introduced in order to control the SARS-CoV-2 pandemic with respect to the performance of package travel contracts and their consequences for organisers and travellers

The article presents the legal situation of organisers in connection with package travel contracts which have not been performed due to the act of God, namely the coronavirus pandemic. Analysed have been legal regulations contained in the Act on special solutions associated with prevention, counteracting and controlling COVID-19, other infectious diseases and the resulting crisis situations, which are aimed at counteracting negative effects of the pandemic for organisers and travellers.

Key words: package travel contract, effects of pandemic regulations, COVID-19 virus, Tourist Reimbursement Fund, Tourist Aid Fund, insolvency protection

REKLAMA

NOWA SERIA

Praktyczna analiza prawa cywilnego procesowego



www.ksiegarnia.beck.pl

- Zadzwoń: 81 46 13 300
- E-mail: kontakt@beck.pl