

ŁUKASZ MARCIN MIKOSZ

Europejska Wyższa Szkoła Prawa i Administracji w Warszawie

Wydział Prawa

e-mail: lukasz.mikosz@gmail.com

ORCID: 0000-0001-7152-7692

Ochrona praw konsumentów imprez turystycznych – zagrożenia i problemy

Streszczenie. Artykuł traktuje o ochronie praw konsumentów imprez turystycznych w oparciu zarówno o przepisy bezpośrednio dotyczące imprez turystycznych, jak i inne akty prawne regulujące świadczenie usług turystycznych wchodzących w skład imprezy. Poruszono zakres ochrony oraz przeprowadzono analizę potencjalnych zagrożeń na każdym etapie realizacji umowy od momentu jej podpisania. Jeden z rozdziałów poświęcono kwestii związanej z wpływem pandemii COVID-19 na ochronę konsumentów i jej stabilność prawną.

Słowa kluczowe: imprezy turystyczne, prawo turystyczne, konsument, podróżny, ochrona prawna

1. Wprowadzenie

Prawo turystyczne to jedna z najszybciej rozwijających się gałęzi prawa. Na gruncie prawa krajowego podstawowym aktem prawnym regulującym kwestie związane z organizacją imprez turystycznych jest Ustawa z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych¹, dalej u.i.t.p.u.t., będąca implementacją Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2302 z dnia 25 listopada 2015 r.² Powyższe akty prawne praktycznie w całości regulują kwestie związane z ochroną konsumentów imprez turystycznych³.

¹ Dz.U. 2017, poz. 2361.

² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2302 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych, zmieniająca rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 i dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE oraz uchylająca dyrektywę Rady 90/314/EWG, Dz. Urz. UE L 326 z 11.12.2015.

³ Używane w tekście określenia „konsument imprez turystycznych” i „podróżny”, stosowane zamiennie, należy rozumieć zgodnie z art. 4 pkt 6 Ustawy z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych, Dz.U. 2017, poz. 2361.

Dodatkowo, w niektórych przypadkach, zastosowanie mają przepisy zawarte w Ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych⁴. Inne istotne regulacje to Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów⁵, Ustawa z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym⁶, a także rozporządzenia Unii Europejskiej, szczególnie te regulujące kwestie związane z przewozem lotniczym, np. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) 261/2004 z dnia 11 lutego 2004 r.⁷ i Rozporządzenie WE 889/2002 z dnia 13 maja 2002 r.⁸ Poza wspomnianymi istnieją także szczegółowe regulacje, obejmujące prawa pasażerów w pozostałych rodzajach transportu (autokarowym, morskim czy kolejowym).

Mnogość aktów normatywnych może prowadzić do braku świadomości podróżnych korzystających z usług biur podróży⁹ o przysługujących im prawach, zakresie ochrony, a także sposobie i procedurach związanych z dochodzeniem roszczeń, stanowiących fundament ochrony ich interesów.

Celem niniejszego opracowania jest próba zdiagnozowania stanu ochrony konsumentów imprez turystycznych poprzez odpowiedź na poniższe pytania badawcze: Czy obowiązujące regulacje prawne skutecznie chronią konsumentów imprez turystycznych? W jakim stopniu podróżni są świadomi swoich praw i czy potrafią skutecznie z nich korzystać?

2. Rodzaje ochrony praw konsumenta imprez turystycznych

Podróżny chroniony jest w zakresie, który można na potrzeby niniejszej analizy podzielić na publicznoprawny i cywilnoprawny. Taki podział pozwoli wyodrębnić kwestie ochrony, które dotyczą zbiorowości konsumentów imprez turystycznych jako całości, związane z regulacją działalności biur podróży, oraz te obejmujące

⁴ Dz.U. 1997 nr 133, poz. 884.

⁵ Dz.U. 2007 nr 50, poz. 331.

⁶ Dz.U. 2007 nr 171, poz. 1206.

⁷ Rozporządzenie (WE) nr 261/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. ustanawiające wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów, uchylające rozporządzenie (EWG) nr 295/91.

⁸ Rozporządzenie (WE) nr 889/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 maja 2002 r. zmieniające Rozporządzenie Rady (WE) nr 2027/97 w sprawie odpowiedzialności przewoźnika lotniczego z tytułu wypadków lotniczych.

⁹ Używane w tekście określenie „biura podróży” oznacza przedsiębiorcę turystycznego w rozumieniu art. 4 pkt 7 Ustawy z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych (Dz.U. 2017, poz. 2361).

ochronę konsumenta jako jednostki, kiedy występuje on jako strona przeciwko przedsiębiorcy w związku ze zdarzeniem zindywidualizowanym.

Ochrona publicznoprawna to wszystkie regulacje związane z możliwością prowadzenia działalności turystycznej, która jest działalnością regulowaną¹⁰. Organizatorzy turystyki¹¹ mają wymóg uzyskania wpisu do rejestru organizatorów turystyki i przedsiębiorców ułatwiających nabywanie powiązanych usług turystycznych. Rejestr prowadzony jest przez marszałka województwa właściwego ze względu na siedzibę przedsiębiorcy. Prowadzenie działalności w tym zakresie wymaga także pozyskania zabezpieczenia finansowego w formie gwarancji bankowej, gwarancji ubezpieczeniowej, umowy ubezpieczenia na rzecz podróży lub umowy o turystyczny rachunek powierniczy. Takie uregulowanie tej działalności ma chronić konsumentów na wypadek upadłości przedsiębiorcy. Zauważyć bowiem należy, że imprezy turystyczne są usługami przedpłaconymi. Podróżni wpłacają zaliczki w momencie podpisania umowy, a następnie dopłacają do pełnej kwoty przed rozpoczęciem świadczenia usługi. Zabezpieczenie środków stanowi zatem ważny element ochrony. Jednakże, jak pokazała praktyka, zabezpieczenie w formie uregulowanej w art. 4 pkt 14 u.i.t.p.u.t., a przewidziane także we wcześniejszej ustawie o usługach turystycznych¹², jest niewystarczające do zapewnienia pełnej ochrony środków podróży. Upadłości w branży turystycznej, szczególnie te, które licznie uderzyły w podróży w roku 2012, wymogły podjęcie prac nad stworzeniem drugiego filaru zabezpieczenia finansowego. Turyści, którzy stracili środki w wyniku upadłości organizatorów turystyki, wystąpili z pozwami przeciwko skarbowi państwa, wykazując niewłaściwe zabezpieczenie interesu klientów i naruszenie w tym zakresie przepisów wspólnotowych. Sądy na podstawie przepisów Dyrektywy 90/314/EWG z 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek¹³ uznawały roszczenia podróży [Cybula 2020]. W myśl art. 7 teźże, 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. Zgodnie z wykładnią tego przepisu środki klientów powinny być zabezpieczone w całości. Takie stanowisko przedstawił też Sąd Okręgowy w Warszawie w wyroku z dnia 28 listopada 2014 r. w sprawie o sygnaturze V Ca 594/14. Sąd uznał, że „właściwa implementacja art. 7 dyrektywy [90/314] powinna zapewniać, na wypadek

¹⁰ Art. 1–38 Ustawy z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych (Dz.U. 2017, poz. 2361).

¹¹ W rozumieniu art. 4 pkt 8 Ustawy z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych (Dz.U. 2017, poz. 2361).

¹² Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych.

¹³ Dz.Urz. UE L 158 z 23.06.1990.

niewypłacalności organizatora podróży (wycieczek), dostateczne zabezpieczenie umożliwiające nie tylko pokrycie kosztów sprowadzenia do kraju konsumenta, lecz także zwrot nadpłaconych pieniędzy (w tym także tym osobom, które w ogóle z kraju nie wyjechały). W braku prawidłowej sumy gwarancyjnej zapewniającej odpowiednią ochronę prawną turystów odpowiedzialność wobec osób, które doznały szkody, ponosi Minister Finansów (Skarb Państwa) na podstawie art. 417 (1) par. 1 k.c. ze względu na nieprawidłowo wdrożoną do prawa polskiego dyrektywę”. Chcąc zapewnić lepszą ochronę podróżnych, krajowy ustawodawca utworzył Turystyczny Fundusz Gwarancyjny. Jego powstanie reguluje Ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o usługach turystycznych oraz ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych¹⁴. TFG rozpoczął działalność 9 września 2016 r., stanowiąc uzupełnienie istniejących form zabezpieczenia. TFG został następnie uregulowany w roku 2017 w rozdziale 5 u.i.t.p.u.t.

Drugą formą ochrony interesu konsumentów imprez turystycznych, które zaliczono wcześniej do publicznieprawnnej, jest szeroko rozumiany obowiązek informacyjny nałożony na biura podróży, uregulowany w rozdziale 6 u.i.t.p.u.t., a w szczególności w art. 40 ust. 1. Ustawa wymaga podania podróżnemu całego szeregu informacji już na etapie przedstawiania oferty, tj. przed zawarciem umowy o imprezę turystyczną. Tak skonstruowany przepis ma zapewnić klientowi pełną świadomość, aby podpisanie umowy było oparte na znajomości zarówno usług składających się na imprezę, jak i przysługujących mu praw. Ustawa nakłada obowiązek przedstawienia informacji w sposób jasny, zrozumiały i widoczny, informacje nie mogą wprowadzać podróżnego w błąd, a te przedstawione pisemnie powinny być czytelne.

Krajowy ustawodawca unormował, że niezbędne informacje to m.in. główne właściwości imprezy turystycznej, które opisane w prawidłowy sposób stanowią kluczowy punkt wyjścia do cywilnoprawnego dochodzenia roszczeń od organizatorów. Główne właściwości, o których mowa w zdaniu poprzednim, zostały szczegółowo wymienione w 40 ust. 1 pkt 1 u.i.t.p.u.t. Pozostałe informacje wymienione w art. 40 ust. 1 pkt 2–9 najczęściej zawarte są w ogólnych warunkach uczestnictwa stanowiących załącznik do umowy.

Kolejnym systemem wsparcia branży turystycznej mającym co do zasady chronić interes konsumenta imprez turystycznych jest wprowadzony w roku 2020 Turystyczny Fundusz Pomocowy¹⁵. Zgodnie z założeniem fundusz ten, na

¹⁴ Dz.U. 2016, poz. 187.

¹⁵ Art. 15 kc, Ustawa z dnia 17 września 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. 2020, poz. 1639.

który składki odkładają organizatorzy turystyki z każdej sprzedanej imprezy turystycznej (tożsamo jak TFG), powinien stanowić wsparcie pomocowe na zwroty wpłaconych przez klientów środków w przypadku wystąpienia nieuniknionych i nadzwyczajnych okoliczności uniemożliwiających zrealizowanie imprezy turystycznej. Wpłaty mają być realizowane w przypadku, kiedy organizator nie jest w stanie zapewnić podróżnym zwrotów należności.

3. Konsekwencje nieznajomości przepisów

Szeroki zakres ochrony nie przekłada się jednak na jego praktyczne wykorzystanie przez konsumentów imprez turystycznych. Świadomość prawna podróżnych jest na dość niskim poziomie, chociaż rokrocznie następuje jej wzrost. Analiza badań ilościowych przeprowadzonych od kwietnia do maja 2019 r. wykazała, że respondenci nie posiadają wystarczającej wiedzy na temat praw i obowiązków wynikających z umów zawieranych z biurami podróży [Ozimek 2020]. Dodatkowo z badań Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wynika, że niespełna połowa klientów biur podróży czyta umowę przed wyborem biura. Te same badania pokazują, że 23% podróżnych zapoznaje się z umową w przypadku zakupu wycieczek zagranicznych, a 26% nigdy nie czyta umowy przed zakupem [UOKiK 2016]. Z przedstawionych wyżej badań wynika także, że podróżni mają niską znajomość instytucji zajmujących się ochroną praw konsumentów na rynku turystycznym. Zdecydowaną największą rozpoznawalność posiada Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, jednakże nie jest to instytucja zajmująca się pomocą przy jednostkowych naruszeniach praw konsumenta, a jedynie naruszeniami zbiorowego interesu konsumentów. Niski jest także odsetek spraw zgłaszanych do instytucji zajmujących się ochroną; w badaniach tę formę deklaruje jedynie 12,7% respondentów. Badania spontanicznej znajomości instytucji potwierdziły największą rozpoznawalność UOKiK, ale jednocześnie prawie 50% respondentów deklarowało nieznajomość jakiegokolwiek instytucji zajmującej się ochroną praw konsumentów. Badania na polu zainteresowania konsumentów ich prawami prowadzone były w 2011 r. Wyniki tych badań wykazały, że w ocenie respondentów prawie 80% Polaków nie zna swoich praw. Tylko 17% stwierdziło, że interesuje się tą tematyką, a 57% coś o tym słyszało [Jonoś-Kresło 2013].

Jak zatem należy uznać na podstawie przedstawionych wyżej wyników badań, niska świadomość prawna konsumentów imprez turystycznych przekłada się na niski jej poziom w praktyce. Spowodowane to może być brakiem wiedzy, ale także zaniedbaniami ze strony klientów na etapie przed podpisaniem umowy i wyborem oferty oraz w trakcie jej podpisywania. Podróżni nie czytają umów, które podpi-

suja, a w konsekwencji nie są przygotowani na potencjalne konsekwencje z nich wynikające, jak na przykład możliwości jednostronnej zmiany warunków umowy i podniesienia ceny przez organizatora w przypadkach określonych ustawą. Zauważalna jest tutaj niefrasobliwość podróżnych i bagatelizowanie tego, jak istotna jest wiedza o przysługujących prawach, ale i obowiązkach. Większość konsumentów nie stara się poszerzyć wiedzy w tym zakresie i nie poszukuje informacji o tym. Nie bez znaczenia pozostaje jednak fakt jakości danych przedstawianych przez przedsiębiorców turystycznych. Ogólne warunki uczestnictwa (OWU) większości organizatorów turystyki to załącznik do umowy, pisany małą czcionką, często w kolumnach, tak aby na jedno- bądź dwustronicowym dokumencie zawrzeć jak najwięcej informacji. Rozważyć należy, czy samo potwierdzenie klienta, że zapoznał się z zapisami OWU, jest wystarczającym dowodem na realizację przez przedsiębiorcę turystycznego obowiązku informacyjnego i nakazu sporządzenia jej w sposób prosty, zrozumiały i czytelny, czyli zgodnie z odpowiednio art. 41 i 42 u.i.t.p.u.t.

4. Ochrona i zagrożenia przed rozpoczęciem imprezy

Szereg zdarzeń mogących naruszyć interes podróżnego może nastąpić już na etapie pomiędzy podpisaniem umowy a rozpoczęciem imprezy turystycznej. Podstawowym uprawnieniem podróżnego jest możliwość odstąpienia od umowy o udział w imprezie turystycznej w każdym momencie przed rozpoczęciem imprezy turystycznej. Prawo do odstąpienia od umowy może, ale nie musi łączyć się ze zobowiązaniem do pokrycia kosztów z nim związanych. W przypadku odstąpienia od umowy ze względu na wystąpienie nieuniknionych i nadzwyczajnych okoliczności, które mogą w znaczący sposób wpłynąć na realizację imprezy, podróżnemu przysługuje pełny zwrot wpłaconych środków. Praktyka, szczególnie ta z roku 2020, wskazuje, że uprawnienie klienta do odstąpienia od umowy na podstawie art. 47 ust. 4 u.i.t.p.u.t. było martwym zapisem i wszelkie próby odstąpienia od umowy z powołaniem się na pandemię i bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia w miejscu docelowym lub jego najbliższym sąsiedztwie spotykały się z odmową uznania przez organizatorów. Natomiast sami organizatorzy rozwiązywali umowy na podstawie tożsamego uprawnienia z art. 47 ust. 5 pkt 2 ustawy dopiero w momencie formalnego zamknięcia kraju destynacji lub zakazu lotów, czyli faktycznego braku możliwości realizacji usługi. Wspomnieć należy, że skorzystanie z przedstawionego wyżej uprawnienia czy to przez konsumenta, czy przez organizatora powoduje obowiązek zwrotu wpłaconych środków bez możliwości dochodzenia odszkodowania czy zadośćuczynienia. W okresie pandemii głos niejednokrotnie zabierało wiele instytucji, starając się doprecyzo-

wać, kiedy rzeczywiście można powoływać się na zaistnienie powyższych przesłanek. Departament Turystyki Ministerstwa Rozwoju – a więc *de facto* podmiot w randze rządowej odpowiedzialny za sprawy turystyczne – na swojej stronie internetowej umieścił dwukrotnie interpretację zapisów ustawy i dyrektywy, podkreślając, że rezygnacja na podstawie art. 47 ust. 4 pozostaje zgodna, jeśli spełniona jest koniunkcja – a więc pełne połączenie trzech warunków. Dokładnie wskazano tę interpretację już 6 marca 2020 r.: „Podróżny nie może natomiast bezkosztowo odstąpić od umowy o udział w imprezie turystycznej wyłącznie z powodu stwierdzonych w miejscu, do którego się wybierał, przypadków zarażenia koronawirusem”¹⁶. Podobne stanowisko wyraziła Dyrekcja Generalna Wymiaru Sprawiedliwości i Konsumentów Komisji Europejskiej, wydając komunikat zatytułowany *Information on the Package Travel Directive in Connection with the COVID-19*. Wskazano w nim, iż każdy przypadek podróży i ich odwoływania powinien być oceniany indywidualnie, a argumentem wspomagającym decyzje mogą być np. wprowadzone w docelowym miejscu ograniczenia w zakresie życia publicznego związane z zamknięciem atrakcji turystycznych. Tę jednorodność interpretacyjną zdaje się przełamywać orzeczenie, które zapadło 18 października 2021 r. w Sądzie Rejonowym dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie w sprawie o sygnaturze II C 1473/21¹⁷. Sąd w tej sprawie, uznając roszczenia powódki, przyjął, że obawa o potencjalne ryzyko wynikające z pandemii była uzasadniona już na początku marca, kiedy sytuacja w Europie zmieniała się dynamicznie i gwałtownie i pewne było, że nawet gdyby wyjazd doszedł do skutku, to przebiegałby on w atmosferze obaw co do bezpieczeństwa i możliwości powrotu. Tak dalece prokonsumenckie podejście sądu, dopuszczające kryterium subiektywnego odczucia strachu w trakcie imprezy jako przesłankę do bezkosztowego odstąpienia od umowy, wydaje się wykraczać poza wykładnię celowościową i intencje ustawodawcy. Wyrok ten jednak, w związku z brakiem apelacji pozwanej, uprawomocnił się i zaistniał w przestrzeni medialnej jako potencjalna linia orzecznicza, zachęcając klientów do dochodzenia zwrotu kwot potrąconych kosztów rezygnacji.

Klientowi przysługuje także prawo do bezkosztowego odstąpienia od umowy o imprezę turystyczną w przypadkach takich, jak zmiana przez organizatora głównych właściwości usług turystycznych, brak możliwości spełnienia specjalnych wymagań lub podwyższenie ceny przekraczające 8% ceny imprezy. W takich przypadkach klient może albo zaakceptować zaproponowane zmiany, albo odstąpić od umowy bez ponoszenia kosztów.

¹⁶ <https://www.gov.pl/web/rozwoj/w-jakich-przypadkach-mozna-bezkosztowo-zrezygnowac-z-udzialu-w-imprezie-turystycznej> [dostęp: 25.04.2022].

¹⁷ <https://um.warszawa.pl/waw/konsument/-artykul-3> [dostęp: 25.04.2022].

Potencjalne zagrożenie interesu podróżnych przed rozpoczęciem imprezy może nastąpić w przypadku konieczności zmiany głównych warunków umowy i niezaproponowania przez organizatora imprezy zastępczej lub zaproponowania imprezy zastępczej o innej jakości¹⁸. W przypadkach innych niż przewidziane przez ustawodawcę zwolnienia z konieczności zapłaty odszkodowania i zwrotu samej wpłaconej przez podróżnego kwoty rozumieć należy w taki sposób, że ingerencje w umowę lub jej rozwiązanie powodują po stronie organizatora obowiązek zapłaty odszkodowania czy zadośćuczynienia, jeśli konsument z takim roszczeniem wystąpi. Ze spraw zgłaszanych przez agentów turystycznych będących członkami Turystycznej Organizacji Otwartej¹⁹, a dotyczących praktyk organizatorów turystyki w latach 2020–2022, wynika, że powtarzają się przypadki zmian istotnych warunków umowy z propozycją imprezy zastępczej, jednakże za dopłatą, dodatkowo w terminach bezpośrednio poprzedzających wyjazd, krótszych niż 20 dni przed datą planowanego wylotu. W zgłaszanych sytuacjach można doszukiwać się celowego działania i wykorzystania trudnego położenia klienta. Jest to jedno ze zidentyfikowanych zagrożeń interesów klienta w sytuacji, w której kumulatywnie występują takie czynniki, jak krótki czas do wylotu, brak środków na dokonanie alternatywnej rezerwacji u innego organizatora, brak dostępności ofert spełniających kryteria klienta, odmowa dokonania bezkosztowego odstąpienia przez powołanie się przez organizatora na zmianę nieistotną i informacja o obciążeniu kosztami w kwocie bliskiej wartości imprezy. Naturalnie podróżni są również uprawnieni do otrzymania obniżki ceny lub rekompensaty za szkodę w przypadku niewykonania usług turystycznych, także jeśli umowa nie została wykonana w całości. W opisanych wyżej przypadkach w sposób oczywisty będziemy mieć do czynienia z niewykonaniem umowy przez organizatora turystyki, a zatem będą miały zastosowanie przepisy art. 50 ust. 2–8 u.i.t.p.u.t. Podróżny ma możliwość dochodzenia roszczenia odszkodowawczego oraz zadośćuczynienia za poniesione szkody majątkowe i niemajątkowe²⁰. Rzecz jasna, trudno sobie wyobrazić, że podróżny, który planował wakacje razem z rodziną od wielu miesięcy i zaplanował pod to urlop swojej rodziny, zrezygnuje z niego na rzecz żmudnego procesu dochodzenia roszczeń od organizatora, ponoszenia dodatkowych kosztów z tym związanych, ze świadomością dużego prawdopodobieństwa braku możliwości

¹⁸ Według PN-EN 9000:2001 „jakość to stopień, w jakim zbiór inherentnych właściwości spełnia wymagania”.

¹⁹ Informacje ze spotkania zarządu Turystycznej Organizacji Otwartej 25.03.2022 r. – raport zgłoszeń agentów turystycznych.

²⁰ W przypadku szkody majątkowej poszkodowany może domagać się odszkodowania; w przypadku szkody niemajątkowej – zadośćuczynienia. W opisanych przypadkach mogą wystąpić oba rodzaje szkód. Szkodą majątkową będą poniesione koszty, natomiast szkodą niemajątkową będzie stres, nieprzyjemności czy też zmarnowany urlop.

realizacji planów urlopowych w innym terminie tego samego roku. Należy to przełożyć także na wspomniany we wcześniejszym rozdziale brak świadomości prawnej konsumenta na temat przysługujących mu praw, a także ogólną niechęć społeczeństwa do kierowania spraw na drogę sądową²¹.

Poza przypadkami rozwiązania umowy, w których pokrycie kosztów z tym związanych jest wyłączone, należy wspomnieć o sytuacjach odstąpienia od umowy, kiedy podróżny może być obciążony kosztami związanymi ze swoim odstąpieniem. Organizator może obciążyć konsumenta kosztami związanymi z jego rezygnacją, ale musi umieć je uzasadnić. Dopuszczalne jest umieszczenie w warunkach umowy zakładanych potencjalnych kosztów związanych z odstąpieniem w zależności od terminu jego dokonania, jednakże na żądanie podróżnego organizator ma obowiązek przedstawić wyliczenie tychże. W praktyce najczęściej organizator przedstawia jedynie wyliczenie bez jakichkolwiek dowodów na poniesienie wyszczególnionych w nim kosztów. Ustawa nie wyłącza obowiązku wyliczenia przez organizatora kosztów i odpowiedniego ich udokumentowania. Najczęściej, jeśli klient nie zgadza się z wyliczeniem i sprawa trafia na drogę sądową, to sądy przychylają się do stanowiska konsumentów i nie przyjmują za wyjaśnienia zasłaniania się tajemnicą handlową. Spotkać można także stanowiska organizatorów interpretujących zapisy art. 47 ust. 3 u.i.t.p.u.t. jako alternatywne wobec wynikającego z art. 47 ust. 2 obowiązku uzasadnienia opłat za odstąpienie od umowy. Taka interpretacja jest w sposób oczywisty błędna i niezgodna z wykładnią celowościową. UOKiK wielokrotnie, jeszcze za czasów obowiązywania poprzedniej ustawy regulującej kwestię imprez turystycznych, podkreślał, że obciążanie kosztami przewyższającymi te faktycznie poniesione przez organizatora na organizację imprezy dla danego klienta stanowi naruszenie interesu konsumenta.

5. Ochrona i zagrożenia w trakcie realizacji imprezy

Zdecydowana większość przepisów skierowana jest na ochronę konsumenta imprez turystycznych w okresie od rozpoczęcia imprezy do jej zakończenia. Ma to w naturalny sposób uzasadnienie w ilości zdarzeń, które mogą nastąpić podczas realizacji, i to zarówno tych zawinionych przez organizatora turystyki, jak i przez podwykonawców odpowiedzialnych za świadczenie usług wchodzących w skład imprezy objętej umową. Organizator turystyczny odpowiada za realizację wszystkich usług wchodzących w skład imprezy. Oczywiście w niektórych sytuacjach po-

²¹ „Do sądu po wyrok, a nie po sprawiedliwość”. Dlaczego Polacy mają tak złe zdanie o wymiarze sprawiedliwości?, *Dziennik Gazeta Prawna*, 23 lipca 2017.

dróżny może kierować roszczenie bezpośrednio do podwykonawcy. Jest to bardzo często spotykane w przypadku usług transportu lotniczego i wynika z przepisów prawa międzynarodowego czy unijnych regulacji ochronnych, korzystnych dla konsumenta.

Realizacja imprezy rozpoczyna się z początkiem świadczenia usług w ramach tej imprezy²² i najczęściej zaczyna się od usługi transportowej. Podstawę większości imprez turystycznych stanowi transport lotniczy, czy to czarterowy, czy loty regularne. W transporcie podróżny narażony jest na odwołanie, opóźnienia lotu, zmiany godzin, zagubienia czy uszkodzenia bagażu. W przypadku problemów z bagażem sytuacja nie wydaje się skomplikowana. Przepisy prawa międzynarodowego określają odpowiedzialność odszkodowawczą przewoźników do maksymalnej granicy 1288 SDR za bagaż. Reguluje to zarówno Konwencja Montrealska²³ z roku 1999, jak i Rozporządzenie WE 889/2002²⁴. Warto zauważyć, że w momencie przekazania bagażu przewoźnikowi, nadania go do przewozu, pasażer może złożyć specjalną deklarację interesu i zwiększyć odpowiedzialność przewoźnika za odprawiany bagaż, uiszczając opłatę. Niektóre linie lotnicze, jak np. PLL LOT, pomimo wprowadzenia w swoim regulaminie definicji tej usługi, zgodnie z przepisami prawa międzynarodowego, nie umożliwiają złożenia takiej ani nie posiadają opłaty cennikowej. Bardzo często obsługa check-in nie jest poinformowana o istnieniu takiej usługi i odmawia pasażerom skorzystania z tej możliwości. Problemy z dostarczeniem bagażu mogą przekładać się także na realizację całej imprezy turystycznej. Zdarzają się przypadki, kiedy opóźniony bagaż dociera do klientów po kilku dniach trwania imprezy albo nawet po jej zakończeniu. Konsumenci pozbawieni odpowiednich ubrań, kosmetyków czy innych składników bagażu nie mogą w pełni korzystać z wykupionej imprezy turystycznej. Jako sztandarowy przykład obrazujący problem jest zagubienie lub opóźnienie bagażu w przypadku rejsów wycieczkowych. Nie ma możliwości dostarczenia walizki po wypłynięciu wycieczkowca, a dociera on do klientów po powrocie z rejsu. Kolejnym przykładem może być wyjazd na narty lub nurkowanie i opóźnienie lub zagubienie bagażu zawierającego niezbędne wyposażenie pozwalające na uprawianie danej dyscypliny. Oczywista jest w tym przypadku konieczność uzupełnienia całej brakującej garderoby, o ile naturalnie istnieje taka możliwość, a także wypożyczenie odpowiedniego sprzętu sportowego. W takim przypadku odpowiedzialność ciężąca na organizatorze wyjazdu może obejmować

²² Art. 4 pkt 4 Ustawy z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych (Dz.U. 2017, poz. 2361).

²³ Dz. Urz. L 194, 18/07/2001 P. 0039–0049.

²⁴ Dz. Urz. L 140, 30/05/2002 P. 0002–0005.

także szkodę niemajątkową polegającą na zmarnowanym urlopie i braku realizacji wakacyjnych planów konsumenta.

Statystyki pokazują, że w roku 2019 24,8 miliona bagaży w przewozie lotniczym było dotkniętych jakimś problemem w transporcie: 5% stanowiły zagubienia bagażu, 18% uszkodzenia, a aż 77% to opóźnienia w dostawie²⁵. Zestawiając te statystyki z notowanym nawet 30-procentowym wzrostem operacji lotniczych w miesiącach tzw. szczytu wakacyjnego, otrzymujemy skalę narażenia konsumentów imprez turystycznych na takie zdarzenia w ruchu lotniczym²⁶.

Opóźnienie lotów jest kolejnym zagrożeniem interesu klientów rynku turystycznego. Statystyki za rok 2019 pokazują²⁷, że 22,4% lotów wykonywanych w UE/EOG było opóźnionych. Pasażerom należą się ryczałtowe odszkodowania w kwocie od 250 do 600 euro ze strony linii lotniczych w przypadku opóźnienia większego niż 3 godziny. Na liniach lotniczych oraz na organizatorze spoczywa ponadto obowiązek informacyjny, a także obowiązek zapewnienia napojów, posiłku czy noclegu, w zależności od czasu oczekiwania na podróż. Także w tym przypadku, jeśli opóźnienie ma wpływ na realizację imprezy turystycznej, to odpowiedzialność organizatora obejmuje całość pakietu zarówno co do szkody majątkowej, jak i niemajątkowej. Należy pamiętać, że odpowiedzialność odszkodowawcza występuje także w przypadku znacznego przyspieszenia lotu, jako powodującego poważne niedogodności dla pasażerów z tych samych powodów co opóźnienie – taką wykładnię intencji unijnego prawodawcy przyjęło TSUE²⁸.

Organizatorzy często zastrzegają sobie w umowach, że godziny wylotów zostaną potwierdzone do 48 godzin przed wylotem, a niektórzy nakładają nawet na klienta obowiązek potwierdzenia ich we własnym zakresie. Takie praktyki są dalekie od wzorców ochrony praw konsumenta i nałożonych na organizatorów obowiązków informacyjnych. Należy również zwrócić uwagę na okoliczność, iż zgodnie z pkt 33 preambuły do Dyrektywy 2015/2302²⁹ zmiany czasów wyjazdu lub przyjazdu wskazanych w umowie o udział w imprezie turystycznej należy uznać za znaczące, jeżeli, na przykład, spowodowałyby po stronie podróżnego znaczne niedogodności lub dodatkowe koszty, na przykład dodatkowe zorganizowanie transportu lub zakwaterowania.

²⁵ Za stronę internetową: <https://www.rynek-lotniczy.pl/wiadomosci/sita-wyjasnia-jak-gina-bagaze-5899.html> [dostęp: 25.04.2022].

²⁶ CODA Digest All-causes delay and cancellations to air transport in Europe Annual report for 2019, www.eurocontrol.int [dostęp: 25.04.2022].

²⁷ W artykule autor powołuje się bardzo często na statystyki z 2019 r. Spowodowane jest to lepszym zobrazowaniem problematyki w oparciu o dane sprzed wystąpienia pandemii wirusa SARS-COV-2 (2020–2021).

²⁸ TSUE wyrok z 21 grudnia 2021 r., w sprawie C-263/20.

²⁹ Dz. Urz. UE L 326 z 11.12.2015.

Po przybyciu do miejsca docelowego klient powinien otrzymać usługi zgodnie z zawartą umową. Najczęściej jest to zakwaterowanie, wyżywienie, wycieczki fakultatywne, opieka rezydenta, transfery, a także ubezpieczenie. Najbardziej problematyczne pod względem potencjalnych niezgodności z umową są zakwaterowanie i wyżywienie. Ustawa (u.i.t.p.u.t.) definiuje w art. 40 ust. 1 pkt 1 lit. c i d te dwie usługi co do ich właściwości następująco: położenie, rodzaj i kategoria obiektu zakwaterowania według przepisów kraju pobytu, liczba i rodzaj posiłków. Kiedy dochodzi do sytuacji, w której organizator, z różnych względów, musi zmienić obiekt zakwaterowania konsumenta, częstą praktyką jest powoływanie się przez niego na art. 46 ust. 1 pkt 2 u.i.t.p.u.t. i stwierdzenie nieznacznosci zmiany. Organizatorzy stoją zwykle na stanowisku, że zmiana hotelu nie jest zmianą istotną i nie stanowi zmiany głównych właściwości usług turystycznych. Bardzo często jako argument używane jest stwierdzenie, że nowe miejsce zakwaterowania jest obiektem posiadającym ten sam stopień sklasyfikowania, a wyżywienie realizowane jest w tej samej formule, co w pierwotnym miejscu zakwaterowania wynikającym z umowy. Sądy także często mają problem z należyłą wykładnią „głównych właściwości usługi”. Podkreślić należy, że istnieje fundamentalna różnica pomiędzy głównymi właściwościami usług a właściwościami głównych usług, bo i taki zapis jest czasami błędnie stosowany. Aby zrozumieć istotę problemu, niezbędne jest sięgnięcie do sposobu dokonywania rezerwacji imprez turystycznych i wyboru ofert przez podróżnych. Klienci najczęściej wybierają kierunek, określają, jakiego typu wypoczynek jest tym, którego szukają, a następnie wybierają obiekt, który spełnia ich kryteria, z przedstawionych kilku ofert. Wybór dokonany przez klienta jest wypadkową wielu założeń, np. dotyczących plaży, wyżywienia (co do jakości, liczby restauracji, ilości posiłków, dostępnych napojów, liczby barów), wielkości pokoi i ich usytuowania, położenia hotelu, rodzaju basenów itp. Klienci bardzo często sprawdzają, jakie opinie hotele posiadają na portalach opiniotwórczych, a także jacy klienci i z jakich krajów odwiedzają dany hotel. Często wybierają hotele ze względu na polecenie ich przez rodzinę czy znajomych, a czasami przez sentyment, bo z danym hotelem wiążą się jakieś ich wspomnienia. Czy zatem uzasadnione jest uznanie, że inny hotel znajdujący się w tej samej odległości od plaży, posiadający tę samą kategoryzację i wariant wyżywienia będzie dla klienta ekwiwalentny? Czy należy przyjąć, że organizator ma w tym zakresie prawo do decydowania za klienta i może wyłączyć możliwość bezkosztowego odstąpienia od umowy? Te dylematy dość często są rozstrzygane na drodze sądowej. Rozstrzygnięciem uznającym, że zmiana miejsca zakwaterowania jest zmianą istotną, dającą prawo do bezkosztowego odstąpienia od umowy, jest – co prawda jeszcze nieprawomocny – wyrok Sądu Rejonowego w Przemyślu z 11 marca 2020 r. w sprawie

o sygn. akt I C 1879/19³⁰. Z pewnością jednak sądy będą podchodzić do kwestii zmiany zakwaterowania czy wyżywienia w sposób mogący czasami budzić sporo kontrowersji.

Kolejnymi przykładami naruszeń są niezgodności co do jakości świadczonych usług czy też ich właściwości, rozumianych szerzej niż przedstawione wcześniej kryteria dotyczące zamiany usługi zakwaterowania na inną. W tych sprawach istnieje dość bogate orzecznictwo sądów krajowych. Sądy różnią się w swojej ocenie co do stopnia, w jakim określić należy wysokość odszkodowania dla podróżnego w razie nienależytego wykonania umowy o imprezę turystyczną. Ciesząca się rosnącym uznaniem jako nieformalna standaryzacja przyznawanych odszkodowań jest niemająca mocy wiążącej, szeroko stosowana przez niemieckie sądownictwo, tzw. tabela frankfurcka³¹. Należy jednak pamiętać, że na konsumencie ciąży także szereg obowiązków związanych ze zgłoszeniem niezgodności imprezy z umową, a także dążenie do minimalizacji negatywnych skutków tychże. Informację o niezgodności należy niezwłocznie przekazać organizatorowi lub osobie, która została wyznaczona jako jego reprezentant (rezydentowi)³².

Jak wspomniano już wcześniej, klientowi przysługują roszczenia związane zarówno ze szkodą majątkową, jak i niemajątkową. W celu ustalenia wysokości odszkodowania za szkodę majątkową można przyjąć, że za wakacje zapłaciliśmy więcej, niż powinniśmy, gdyż rodzaj usług lub ich standard odbiegał od naszych oczekiwań i zapisów umowy. Natomiast wycena szkody niemajątkowej może być sporym problemem. Orzecznictwo wspólnotowe wiele razy podkreślało, że pojęcie krzywdy, której konsument doznał w związku z działaniem lub zaniechaniem organizatora turystyki, powinno być interpretowane szeroko. Takie zjawiska jak dyskomfort czy stres mogą stanowić podstawę do roszczeń wobec biura podróży. Spokojny, spędzony w godziwych warunkach wypoczynek został także powiązany z jednym z podstawowych praw człowieka, jakim jest prawo do poszanowania godności ludzkiej. Wyraża je nie tylko Konstytucja RP, ale również liczne akty prawne UE, m.in. Karta praw podstawowych Unii Europejskiej³³.

³⁰ [http://orzeczenia.przemysl.sr.gov.pl/content/\\$N/15402010000503_I_C_001879_2019_Uz_2020-11-27_001](http://orzeczenia.przemysl.sr.gov.pl/content/$N/15402010000503_I_C_001879_2019_Uz_2020-11-27_001) [dostęp: 25.04.2022].

³¹ <https://uokik.gov.pl/download.php?plik=9434> [dostęp: 25.04.2022]. Karta (tabela) frankfurcka została opracowana przez Izbę Cywilną Wyższego Sądu Krajowego Niemiec i jest formą wytycznych do obliczania % odszkodowania w odniesieniu do wartości imprezy turystycznej. Zawiera ona dość obszerny spis różnych niezgodności z umową w odniesieniu do zakwaterowania, wyżywienia, transportu, innych obiecanych właściwości czy usług dodatkowych imprezy.

³² Art. 48 ust. 2 Ustawy z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych (Dz.U. 2017, poz. 2361).

³³ Dz. Urz. UE z 2010 r. C 83.

6. Prawa konsumenta w dobie pandemii COVID-19

Zagadnieniem, które budzi sporo kontrowersji, jest praktyka ochrony praw konsumentów imprez turystycznych w okresie pandemii wirusa SARS-COV-2. Dynamicznie zmieniająca się sytuacja pandemiczna w Europie, która była niewątpliwie okolicznością nieuniknioną i nadzwyczajną występującą na skalę do tej pory nieznaną i obejmującą cały świat i wszystkie kierunki turystyczne w każdej formie transportu, stała się potężnym wyzwaniem dla podmiotów rynku turystycznego, turystów, rządów oraz ustawodawców na szczeblach krajowych i unijnym. Przepisy dyrektywy 2015/2302 i spójne z nimi ustawy krajów wspólnoty w dość jasny sposób normowały kwestie związane z postępowaniem w sytuacji takiej jak pandemia. Zarówno konsumenci, jak i organizatorzy mogli korzystać z uprawnień do odstąpienia czy rozwiązania umowy o imprezy turystyczne. W takich przypadkach organizatorzy zobowiązani byli do zwrotu klientom wpłaconych środków, a ci nie byli uprawnieni do odszkodowania lub zadośćuczynienia. Sytuacja z pozoru wydawała się prosta, ale skala zdecydowanie wyszła poza przewidywania ustawodawców. Organizatorzy nie posiadali środków, aby zwrócić je klientom, przekazali je bowiem podwykonawcom, głównie hotelom i liniom lotniczym. Dodatkowo pojawiła się konieczność ściągnięcia do kraju podróżnych przebywających za granicą. Ustawodawcy stanęli przed wyzwaniem związanym ze stworzeniem *ad hoc* rozwiązań pozwalających wybrnąć z kryzysu, jednakże na tamten moment nikt nie posiadał wiedzy zarówno co do przebiegu, jak i czasu trwania pandemii. Polski ustawodawca, wprowadzając 31 marca 2020 r. rozwiązania w art. 15k specustawy tzw. covidowej³⁴ z 2 marca, zdecydował się na całkowite odejście od ochrony konsumentów imprez turystycznych zagwarantowane dyrektywą 2015/2302 i pozostające w oczywistej niezgodności z art. 12 tejże. Specustawa, po pierwsze, działała z mocą wsteczną, a zatem objęła swoim obowiązywaniem także podróżnych posiadających wymagalne roszczenie o zwrot środków za odwołaną imprezę turystyczną i odroczyła wymagalność tego roszczenia w czasie. Takie rozwiązanie znalazło się w art. 31h, mówiącym, że gdy organizator turystyki nie dokonał zwrotu poniesionych przez podróżnego opłat lub wpłat, o których mowa w art. 47 ust. 4 lub ust. 5 u.i.t.p.u.t., a termin na ich dokonanie nie upłynął przed dniem 13 marca 2020 r., przepisy art. 15k stosuje się odpowiednio. Zgodnie z art. 15k ust. 1 odstąpienie od umowy w trybie określonym w art. 47 ust. 4 u.i.t.p.u.t. lub rozwiązanie przez organizatora turystyki umowy o udział w imprezie turystycznej w trybie art. 47

³⁴ Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. 2020, poz. 374).

ust. 5 pkt 2 tej ustawy, które to odstąpienie od umowy lub rozwiązanie umowy pozostaje w bezpośrednim związku z wybuchem epidemii spowodowanej wirusem SARS-COV-2, jest skuteczne z mocy prawa po upływie 180 dni od dnia powiadomienia przez podróżnego o odstąpieniu lub powiadomienia o rozwiązaniu przez organizatora. Konsumenty otrzymali także alternatywę w postaci możliwości przyjęcia vouchera do realizacji na poczet przyszłych imprez turystycznych w ciągu roku od dnia, w którym miała odbyć się impreza turystyczna. Ustawodawca objął oba te rozwiązania ochroną na wypadek niewypłacalności organizatora. Wydłużenie o dodatkowe 180 dni terminu zwrotu wpłat klientów i wykładnia Ministerstwa Rozwoju stwierdzająca, że przepisy te nie naruszają przepisów wspólnotowych, nie ingerując w termin 14 dni, a jedynie wprowadzają nową definicję skutku rozwiązania umowy, spotkały się ze zdecydowanym sprzeciwem ze strony Komisji Europejskiej³⁵. Dodatkowo Rzecznik Praw Obywatelskich, wypowiadając się na ten temat, wskazywał na regulację art. 12 ust. 4 dyrektywy 2015/2302 oraz art. 76 Konstytucji RP, zgodnie z którym władze RP powinny chronić konsumentów przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi³⁶. RPO krytycznie wypowiadał się co do finansowania skutków pandemii środkami finansowymi konsumentów i arbitralnego dysponowania nimi przez rząd w celu ratowania branży turystycznej³⁷.

Kolejnym rozwiązaniem, nieznajdującym oparcia w obowiązujących przepisach chroniącym interes konsumentów imprez turystycznych i w praktyce stanowiącym następne przesunięcie terminu przysługujących im zwrotów, była Ustawa z dnia z 17 września 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 ustaw³⁸. W jej art. 15ka ust. 1 zapisano, że w przypadku, o którym mowa w art. 15k ust. 1, organizator turystyki może ubiegać się o wypłatę na rzecz podróżnego środków pieniężnych wpłaconych przez tego podróżnego na rzecz organizatora turystyki na poczet imprezy turystycznej, na zasadach i w trybie określonych w ust. 2–37. Dodatkowo ustawa wyłączyła ze stosowania jej zapisów

³⁵ K. Szymańska-Borginon, M. Zaborowska, Zwrot gotówki w ciągu 14 dni za odwołaną wycieczkę? Polska ma czas do 2 czerwca na dostosowanie się do zasad UE, 14 maja 2020 r., <https://www.rmf24.pl/raporty/raport-koronawirus-z-chin/najnowsze-fakty/news-zwrot-gotowki-w-ciagu-14-dni-za-odwolana-wycieczke-polska-ma/podglad-wydruku,nId,4494887> [dostęp: 25.04.2022].

³⁶ <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Odp.%20MR%2C%2029.06.2020.pdf> [dostęp: 25.04.2022].

³⁷ Ochrona przedsiębiorców z branży turystycznej nie może się odbywać kosztem konsumentów, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-ochrona-przedsiębiorcow-branzy-turystycznejnie-kosztem-konsumentow> [dostęp: 25.04.2022].

³⁸ Dz.U. 2020, poz. 1639 ze zm.

konsumentów, którzy dokonali płatności gotówkowej, zakupując imprezę turystyczną. Organizatorzy praktycznie narzucili klientom zwrot w innym trybie niż przewidzianym w tym rozwiązaniu. Do wypłaty środków w trybie art. 15ka niezbędny był wniosek zarówno organizatora, jak i klienta złożony za pośrednictwem systemu teleinformatycznego. Wnioski te miały być rozpatrzone w terminie 30 dni od daty wpłynięcia późniejszego wniosku. Jednakże termin ten mógł ulec przedłużeniu do 4 miesięcy. Wspomnieć należy, że od daty pozytywnej weryfikacji wniosków Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny, jako jednostka odpowiedzialna za procedowanie wniosków, miał 14 dni na zwrot, co stanowiło, wraz z całą procedurą, zachowanie terminu do dokonania zwrotu środków klientów. Takie rozwiązanie w sposób oczywisty nie zostało wprowadzone z poszanowaniem ochrony przewidzianej w dyrektywie 2015/2302, a także prowadziło do wykluczenia części konsumentów. Procedowanie wniosków tylko w sposób elektroniczny stanowiło wykluczenie cyfrowe szczególnie osób starszych. Organizatorzy, odmawiając zwrotów konsumentom, którzy nie chcieli dochodzić zwrotu przez UFG, zdawali sobie sprawę, że sądy działające w „trybie covidowym” uniemożliwią skuteczne dochodzenie roszczenia przez konsumentów na drodze sądowej, a klienci wybiorą szybsze rozwiązanie, rezygnując ze swoich praw.

Ostatnim z rozwiązań, które wymaga przybliżenia, a które z pozoru stanowiło jedyną dopuszczalną formę odstąpienia od standardowej formy zwrotu, były vouchery wprowadzone art. 15k ust. 2 ustawy covidowej. Przepis ten mówił, że 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 turystyki vouchera do realizacji na poczet przyszłych imprez turystycznych w ciągu roku od dnia, w którym miała się odbyć impreza turystyczna. Dodatkowo w ust. 3 unormowano, że wartość vouchera nie może być niższa niż kwota wpłacona na poczet realizacji dotychczasowej umowy o imprezę turystyczną. To rozwiązanie cieszyło się sporym zainteresowaniem szczególnie wśród podróżnych, którzy w momencie podjęcia decyzji o przyjęciu vouchera nie mieli potrzeby odzyskania środków wpłaconych organizatorowi, a ponadto planowali wykorzystać je w przyszłości na ten sam cel. Możliwość skorzystania z takiego rozwiązania poniekąd dało zalecenie Komisji Europejskiej z 13 maja 2020 r.³⁹ Rozwiązanie to zaczęło być problematyczne w momencie, kiedy okazało się, że pandemia będzie trwała dłużej, niż można było to pierwotnie przewidzieć, skutki gospodarcze uderzające w konsumentów, którzy zdecydowali się na przyjęcie vouchera, są

³⁹ Zalecenie Komisji (UE) 2020/648 z dnia 13 maja 2020 r. w sprawie bonów oferowanych pasażerom i podróżnym jako alternatywa dla zwrotu pieniędzy za odwołane imprezy turystyczne i usługi transportowe w kontekście pandemii COVID-19, Dz. Urz. UE L 151 z 14.05.2020.

znaczne, a dodatkowo utrzymywane zakazy i ograniczenia w podróżowaniu nie dają możliwości wykorzystania vouchera zgodnie z jego przeznaczeniem. Podróżni, którzy nie zrealizowali wouchera, zaczęli upominać się o zwrot środków, po roku otrzymywali odpowiedzi od organizatorów, że ustawa nie przewiduje takiej możliwości i w przypadku niewykorzystania środka przypadną. Takie podejście największych graczy na rynku w połączeniu z wypowiedziami m.in. prezesa Polskiej Izby Turystyki⁴⁰ wprowadzało w błąd i powodowało odstępowanie podróżnych od dochodzenia należnych im zwrotów. Sytuacja ta doprowadziła do handlu voucherami między klientami przy zaangażowaniu i pomocy agentów. Problem ten został połowicznie rozwiązany nowelizacją ustawy covidowej i przedłużeniem ważności voucherów do dwóch lat. Ustawodawca jednak nie zdecydował się na wprowadzenie dodatkowego ustępu do art. 15k mówiącego wprost o braku możliwości ograniczenia prawa do zwrotu środków przez konsumentów imprez turystycznych, a jedynie w uzasadnieniu celowościowym do ustawy⁴¹ stwierdził m.in., że projektowane brzmienie art. 15k ustawy oraz wynikające z tej zmiany wydłużenie możliwości wykorzystania vouchera z roku do dwóch lat nie sprzeciwia się prawu podróżnego do wystąpienia o zwrot pieniędzy. Należy wskazać, że wobec osób, które przyjęły voucher, a które go do tej pory nie zrealizowały oraz nie będą go chciały zrealizować w przyszłości, zastosowanie będą miały przepisy ogólne dotyczące odstąpienia od umowy z powodu nieuniknionych i nadzwyczajnych okoliczności, o których mowa w art. 47 ust. 4 Ustawy z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych (Dz.U. 2020, poz. 2139). Ustawodawca wskazał także, że projektowane przepisy są zgodne z zaleceniem Komisji (UE) 2020/648 z dnia 13 maja 2020 r. w sprawie bonów oferowanych pasażerom i podróżnym jako alternatywa dla zwrotu pieniędzy za odwołane imprezy turystyczne i usługi transportowe w kontekście pandemii COVID-19 (Dz. Urz. UE L 151 z 14.05.2020, s. 10). Takie zapisy okazały się jednak niewystarczające, aby organizatorzy zaczęli uznawać prawo turystów do zwrotów środków za niewykorzystane vouchery. Dodatkowo sądy powszechne uznawały, że w ustawie nie znajdują się wprost przepisy mówiące o obowiązku zwrotu środków, odrzucając roszczenia podróżnych i pomijając stosowanie wprost przepisów dyrektywy 2015/2302⁴².

⁴⁰ <https://turystyka.rp.pl/biura-podrozy/art17897941-voucher-biura-podrozy-instrukcja-obslugi> [dostęp: 25.04.2022].

⁴¹ <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1145> [dostęp: 25.04.2022].

⁴² Wyrok SR w Opolu w sprawie o sygn. IX C 390/21 (nieprawomocny, zaskarżony przez powoda).

7. Podsumowanie

Jak widać na przedstawionych powyżej przykładach, zagrożenia dla ochrony praw konsumentów imprez turystycznych mogą wystąpić na każdym etapie, od momentu zakupu aż po zakończenie imprezy. Opisane sytuacje nie wyczerpują tych, które potencjalnie mogą nastąpić, a także innych zagrożeń związanych np. z wprowadzeniem w błąd na etapie zakupu czy też dalej na etapie reklamacyjnym. Jednym z większych problemów, jaki pojawił się w ostatnich latach, była niestabilność przepisów spowodowana regulacjami specjalnymi okresu pandemii. Komisja Europejska rozpoczęła właśnie konsultacje dotyczące kierunków zmian dyrektywy 2015/2302, widząc ich konieczność. Zmiany mają prowadzić do utrzymania maksymalnej ochrony praw konsumenta, ale z lepszym uwzględnieniem specyfiki działalności branży turystycznej.

Próba zdiagnozowania największych problemów po tych czterech latach obowiązywania nowej ustawy o imprezach turystycznych prowadzi do wniosku, że interes podróżnego nie jest dobrze chroniony. Głównym problemem jest brak unormowania maksymalnego czasu odpowiedzi na reklamację. Praktyka wskazuje, że organizatorzy, nie mając jasnych wytycznych w tym zakresie i sankcji związanych z konsekwencjami braku odpowiedzi w terminie, starają się sami doprecyzować ten termin w swoich ogólnych warunkach uczestnictwa. Takie praktyki są zauważalne u nielicznych, chociaż pojawia się też problem samokontroli tych organizatorów w stosowaniu się do własnych wytycznych. Pojawiają się także przypadki, kiedy organizatorzy stoją na stanowisku, że okres odpowiedzi na reklamację wynosi trzy lata, i wywodzą ten fakt z terminu przedawnienia roszczeń. Jedyną skuteczną drogą dochodzenia swoich praw wydaje się droga sądowa, choć w Polsce obserwujemy ciągle sporą niechęć do kierowania na nią indywidualnych roszczeń konsumenckich. W analizowanych z Turystyczną Organizacją Otwartą przypadkach 70% klientów, którym nawet zaoferowano darmową pomoc prawną, zrezygnowało z dochodzenia roszczeń, w prawie 30% przyjmowało jakąkolwiek rekompensatę zaproponowaną przez organizatora turystyki, a jedynie w niecałym 1% przypadków klienci zdecydowali się na dochodzenie pełnych roszczeń na drodze reklamacyjnej, a później sądowej. Takie statystyki obrazują, że stosowanie przez przedsiębiorców turystycznych praktyk mogących naruszać interes podróżnych jest uzasadnione ekonomicznie.

Brak określonego terminu odpowiedzi na reklamację, a także wyłączenie imprez turystycznych w tym zakresie spod ochrony przepisami ustawy o prawach konsumenta⁴³ godzi w prawa konsumenta imprez turystycznych do moż-

⁴³ Ustawa z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta (Dz.U. 2017, poz. 683, 2361).

liwości rzetelnego rozpatrzenia reklamacji jako pierwszego, polubownego etapu rozstrzygnięcia sporu. Należy zasygnalizować, że uchwała SN z dnia 13 czerwca 2018 r. w sprawie o sygnaturze III CZP 113/17 powoduje niebezpieczną linię interpretacyjną w zakresie ogólnie dotyczącym praw konsumentów⁴⁴. Ze spraw prowadzonych z powództwa konsumentów przeciwko liniom lotniczym⁴⁵ wynika, że przewoźnicy bardzo często powołują się na to orzeczenie, odrzucając roszczenia klientów, pomimo iż przez kilka miesięcy przed wytoczeniem powództwa, a nawet po jego wytoczeniu, nie odpowiedzieli na reklamację klienta.

Podczas zorganizowanej 22 lutego 2022 r. konferencji naukowej „Ochrona praw konsumenta imprez turystycznych”⁴⁶ oraz w debacie pokonferencyjnej przedstawiciele świata nauki, reprezentanci branży turystycznej i Ministerstwa Sportu i Turystyki byli jednogłusni co do kierunku zmian, jakie powinny nastąpić w przepisach normujących prawa podróżnych. Ważnym problemem, na jaki wskazywano, jest brak niezależnego centrum arbitrażu pośredniczącego przy rozwiązywaniu sporów zarówno pomiędzy usługodawcami na rynku turystycznym, jak i na linii konsument – organizator [por. Zawistowska, *Ewolucja modelu ochrony prawnej nabywców imprez turystycznych*]. Wskazywano trudności w podejmowaniu prób polubownego rozwiązywania problemów, szczególnie w przypadkach niektórych organizatorów prezentujących dalekie od prokonsumenckiego podejście [por. Kempa, *Postępowanie reklamacyjne dotyczące imprez turystycznych – narastająca bylejakość?*]. Jednym ze zdiagnozowanych problemów była wielokrotnie wskazywana w literaturze [por. np. Rott-Pietrzyk 2020] słabsza pozycja agentów turystycznych, na konieczność wzmocnienia której wskazywał Ł. Mikosz [por. Mikosz, *Agent turystyczny jako istotny element ochrony interesów konsumenta imprez turystycznych*]. Biura agencyjne stanowią naturalny kierunek dla podróżnych szukających informacji czy pomocy. Jeśli agenci nie będą wzmocnieni ustawowo w kwestii gwarancji braku możliwości nieuzasadnionego odebrania im umowy czy ustalania wyśrubowanych limitów sprzedażowych, to interes klienta będzie mógł być naruszany. Agenci przestaną być rzetelnym pośrednikiem i profesjonalnym doradcą, a zostaną jedynie wykonawcą woli silniejszej strony umowy, którą są organizatorzy.

⁴⁴ <http://www.sn.pl/sprawy/SitePages/e-Sprawa.aspx?ItemSID=10081-ce0d61b0-fe80-4050-bec5-582cc7606e5a&ListName=esprawa2017&Search=III%20CZP%20113/17> [dostęp: 25.04.2022].

⁴⁵ Linie lotnicze zgodnie z art. 205c ust. 2 ustawy Prawo lotnicze (Dz.U. 2020.0.1970) mają 30 dni na ustosunkowanie się do reklamacji konsumenta, a zgodnie z ust. 6 brak udzielenia odpowiedzi na reklamację w tym terminie uważa się za jej uznanie.

⁴⁶ Program konferencji: <https://ewspa.edu.pl/ogolnopolska-konferencja-naukowa-ochrona-praw-konsumenta-imprez-turystycznych/>; <https://ewspa.edu.pl/wp-content/uploads/2022/02/Program-konferencji-1.pdf> [dostęp: 25.04.2022].

Przedstawione praktyki organizatorów zostały wybrane jako najczęstsze naruszenia praw konsumentów imprez turystycznych⁴⁷. W każdym z przypadków można zaobserwować wykorzystanie dominującej pozycji przez organizatorów i świadomość, że klienci w znakomitej większości przypadków ograniczą się do drogi reklamacyjnej, nie dochodząc roszczeń na drodze sądowej. Brak poszanowania praw konsumentów imprez turystycznych jest dla organizatorów ekonomicznie opłacalny. Dochodzenie roszczeń na drodze sądowej wiąże się dla klientów z dodatkowymi kosztami i stresem. Potrzeba systemowego wsparcia dla zapisanych w przepisach praw konsumentów, ale UOKiK od czasu wejścia w życie nowej ustawy w 2017 roku jest mało aktywny na tym polu i nie podejmuje działań mogących mieć istotny wpływ na zmianę praktyk organizatorów i ochronę podróżnych.

Prawo turystyczne jest jedną z prężniej rozwijających się gałęzi prawa zarówno w ustawodawstwie unijnym, jak i prawie krajowym. Dynamika zmian związanych z wyborami konsumentów imprez turystycznych, ogólnoświatowy zakres ochrony, konieczność zapewnienia bezpieczeństwa na każdym etapie realizacji, mnogość podmiotów realizujących poszczególne usługi, a także regulacje, jakim podlegają organizatorzy w krajach, w których imprezy są realizowane – a coraz częściej dotyczy to krajów spoza wspólnoty UE/EOG – z pewnością będą miały wpływ na kształt przyszłych regulacji i ich częste zmiany. Wątpliwości nie budzi konieczność harmonizacji poziomu ochrony, a także utrzymania jej na poziomie nie niższym niż ten wprowadzony obecną dyrektywą. Wyzwaniem będzie wprowadzenie takich przepisów wykonawczych, aby ochrona nie miała charakteru czysto iluzorycznego, którego zastosowanie w praktyce będzie niemożliwe.

Literatura

- CODA Digest *All-causes delay and cancellations to air transport in Europe Annual report for 2019*, www.eurocontrol.int [dostęp: 25.04.2022].
- Cybula P., 2020, O dochodzeniu roszczeń odszkodowawczych względem Skarbu Państwa z tytułu wadliwego wdrożenia dyrektywy konsumenckiej (wybrane problemy na przykładzie art. 7 dyrektywy 90/314), w: M. Jagielska, E. Sługocka-Krupa, K. Podgórski (red.), *Dochodzenie roszczeń konsumenckich. Nowy ład dla konsumentów*, Warszawa: CH Beck, 101–126.
- Dyrektywa 90/314/EWG w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek z dnia 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek. Dz. Urz. UE L 158, 23/06/1990 P. 0059–0064.
- Dyrektywa 2001/41/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 czerwca 2001 r. zmieniająca po raz dwudziesty pierwszy dyrektywę Rady 76/769/EWG w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich

⁴⁷ Wyniki ankiety przeprowadzonej wśród agentów turystycznych przez Turystyczną Organizację Otwartą, październik 2021.

odnoszących się do ograniczeń we wprowadzaniu do obrotu i stosowaniu niektórych substancji i preparatów niebezpiecznych w zakresie substancji sklasyfikowanych jako substancje kancerogenne, mutagenne lub toksyczne ze względu na zagrożenie rozrodczości, Dz. Urz. UE L 194, 18/07/2001 P. 0039–0049.

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2302 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych, zmieniająca rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 i dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE oraz uchylająca dyrektywę Rady 90/314/EWG, Dz. Urz. UE L 326/1.
[http://orzeczenia.przemysl.sr.gov.pl/content/\\$N/154020100000503_I_C_001879_2019_Uz_2020-11-27_001](http://orzeczenia.przemysl.sr.gov.pl/content/$N/154020100000503_I_C_001879_2019_Uz_2020-11-27_001) [dostęp: 25.04.2022].
<http://www.sn.pl/sprawy/SitePages/e-Sprawa.aspx?ItemSID=10081-ce0d61b0-fe80-4050-bec5-582cc7606e5a&ListName=esprawa2017&Search=III%20CZP%20113/17> [dostęp: 25.04.2022].
<https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1059629,dlaczego-polacy-nie-lubia-sadow.html> [dostęp: 25.04.2022].
<https://turystyka.rp.pl/biura-podrozy/art17897941-voucher-biura-podrozy-instrukcja-obslugi> [dostęp: 25.04.2022].
<https://um.warszawa.pl/waw/konsument/-/artykul-3> [dostęp: 25.04.2022].
<https://uokik.gov.pl/download.php?plik=9434> [dostęp: 25.04.2022].
<https://www.gov.pl/web/rozwoj/w-jakich-przypadkach-mozna-bezkosztowo-zrezygnowac-z-udzialu-w-imprezie-turystycznej> [dostęp: 25.04.2022].
<https://www.rmfm24.pl/raporty/raport-koronawirus-z-chin/najnowsze-fakty/news-zwrot-gotowki-w-ciagu-14-dni-za-odwolana-wycieczke-polska-ma/podglad-wydruku,nId,4494887> [dostęp: 25.04.2022].
<https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Odp.%20MR%2C%2029.06.2020.pdf> [dostęp: 25.04.2022].
<https://www.rynek-lotniczy.pl/wiadomosci/sita-wyjasnia-jak-gina-bagaze-5899.html> [dostęp: 25.04.2022].
<https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1145> [dostęp: 25.04.2022].
Janoś-Kresło M., 2013, Zainteresowanie konsumentów przysługującymi im prawami, w: A. Dąbrowska (red.), *Ochrona i edukacja konsumentów na wybranych rynkach usług*, Warszawa: PWE, 142–145.
Kempa B., 2022, *Postępowanie reklamacyjne dotyczące imprez turystycznych narastająca byle-jakość?*, Warszawa: Europejska Wyższa Szkoła Prawa i Administracji (referat wygłoszony podczas konferencji „Ochrona praw konsumenta imprez turystycznych”), <https://ewspa.edu.pl/ogolnopolska-konferencja-naukowa-ochrona-praw-konsumenta-imprez-turystycznych/> [dostęp: 25.04.2022].
Konsument na wakacjach. Raport TNS dla UOKiK, 2016.
Mikosz M., Ł., 2022, *Agent turystyczny jako istotny element ochrony interesów konsumenta imprez turystycznych*, Warszawa: Europejska Wyższa Szkoła Prawa i Administracji (referat wygłoszony podczas konferencji „Ochrona praw konsumenta imprez turystycznych”), <https://ewspa.edu.pl/ogolnopolska-konferencja-naukowa-ochrona-praw-konsumenta-imprez-turystycznych/> [dostęp: 25.04.2022].
Ozimek I., Sarnecka E., Ocena znajomości wybranych praw przysługujących konsumentom na rynku usług turystycznych, w: Kasprzak R., Lubowiecki-Vikuk A. (red.), *Bezpieczeństwo konsumentów na rynkach usług finansowych i społecznych*, SGH: Warszawa, 93–104.
Rott-Pietrzyk E., Grochowski M., 2020, Umowy pośrednictwa w obrocie towarami lub usługami: część ogólna i umowa agencyjna (projekt reformy), w: *Transformacje Prawa Prywatnego*, 53–102.
TSUE wyrok z 21 grudnia 2021 r., w sprawie C-263/20.

- Ustawa z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych, Dz.U. 2017 poz. 2361 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, Dz.U. 2020, poz. 374 z późn. zm.
- Zalecenie Komisji (UE) 2020/648 z dnia 13 maja 2020 r. w sprawie bonów oferowanych pasażerom i podróżnym jako alternatywa dla zwrotu pieniędzy za odwołane imprezy turystyczne i usługi transportowe w kontekście pandemii COVID-19, Dz. Urz. UE L 151 z 14.05.2020.
- Zawistowska H., 2022, *Ewolucja modelu ochrony prawnej nabywców imprez turystycznych*, Warszawa: Europejska Wyższa Szkoła Prawa i Administracji (referat wygłoszony podczas konferencji „Ochrona praw konsumenta imprez turystycznych”), <https://ewspa.edu.pl/ogolnopolska-konferencja-naukowa-ochrona-praw-konsumenta-imprez-turystycznych/> [dostęp: 25.04.2022].

Consumer protection in package travel contracts – threats and problems

Abstract. The article deals with the protection of the rights of consumers of package travel services, from the perspective of the EU’s package travel directive and other regulations concerning the provision of travel services included in the package. The author analyses the scope of protection as well as potential threats that exist at every stage of contract execution. One part of the article focuses on the impact of the COVID-19 pandemic on consumer protection and its legal stability.

Keywords: package travel, tourism law, consumer law, travellers, legal protection