

# Prawidłowa implementacja prawa unijnego czy wsparcie przedsiębiorców? O dylematach regulacyjnych w czasach Covid-19 na przykładzie problemu terminu zwrotu przedpłat podróżnym przez organizatorów turystyki

**Piotr Cybula**

Doktor nauk prawnych, adiunkt w Zakładzie Prawa i Ochrony Dziedzictwa Kulturowego  
na Wydziale Turystyki i Rekreacji AWF w Krakowie

ORCID: 0000-0003-2191-5173; e-mail: piotr.cybula@awf.krakow.pl

## 1. Wprowadzenie

Przygotowywana przez wiele lat i ostatecznie uchwalona 25 listopada 2015 r. dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2302 w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych<sup>1</sup> (dalej: dyrektywa 2015/2302) miała z jednej strony stanowić odpowiedź ustawodawcy unijnego na nowe zjawiska występujące na rynku usług turystycznych, w tym zwłaszcza związane z internetem,

<sup>1</sup> 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, s. 1). Szerzej na temat poszczególnych regulacji dyrektywy 2015/2302 i jej implementacji w poszczególnych państwach członkowskich zob. C. Torres, J. Melgosa Arcos, L. Jégouzo, V. Franceschelli, F. Morandi, F. Torchia (red.), *Collective Commentary about the New Package Travel Directive*, Estoril–Salamanca–Paris–Milan–Sassari Rende 2020.

a z drugiej miała stanowić próbę naprawienia niedoskonałości poprzednio obowiązującej dyrektywy 90/314 w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek<sup>2</sup>. Zgodnie z jej art. 1 celem tej dyrektywy jest przyczynienie się do prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego i osiągnięcia wysokiego i jak najbardziej jednolitego poziomu ochrony konsumentów poprzez zbliżenie niektórych aspektów przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w odniesieniu do umów zawieranych pomiędzy podróżnymi a przedsiębiorcami dotyczących imprez turystycznych oraz powiązanych usług turystycznych. W Polsce dyrektywa ta została implementowana na mocy ustawy z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych<sup>3</sup> (dalej: u.i.t.).

Oczekiwano, że jakość i wartość tych regulacji będą weryfikowane w praktyce przez najbliższe lata w „normalnym trybie”. Okazało się jednak, że stosunkowo szybko musiały one przejść swój najważniejszy „egzamin” w związku z sytuacją związaną z pandemią Covid-19. W tym kontekście należy zauważyć, że od wielu lat jedną z bardziej spornych kwestii w przypadku umowy o udział w imprezie turystycznej jest problematyka oceny skutków finansowych odstąpienia<sup>4</sup> przez strony (zwłaszcza przez podróżnego) od umowy przed rozpoczęciem imprezy turystycznej<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Dyrektywa Rady z dnia 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek (90/314/EWG) (Dz. Urz. WE L 158, s. 59). Na temat tych niedoskonałości zob. m.in. P. Machnikowski, *Ocena funkcjonowania i kierunki zmian prawa UE w zakresie ochrony konsumentów na przykładzie dyrektywy o podróżach* [w:] R. Stefanicki (red.), *Aktualne tendencje w prawie konsumenckim*, Wrocław 2010, s. 97 i n.

<sup>3</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2019 r. poz. 548 ze zm. Abstrahuję w tym miejscu od oceny zgodności ustawy o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych z dyrektywą 2015/2302, co wymaga odrębnego opracowania (na niektóre problemy w tym zakresie uwagę zwracają: J. Gospodarek, *Implementacja nowej dyrektywy turystycznej z 2015 r. do systemu prawa polskiego* [w:] B. Gnela, E. Sługocka-Krupa, M. Szaraniec, A.V. Ferraro (red.), *Prawo konsumenckie w Polsce oraz innych państwach UE. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 2019; D. Ambrożuk, *Funkcja ochronna przepisów ustawy o imprezach turystycznych dotyczących umowy o udział w takiej imprezie* [w:] B. Gnela, E. Sługocka-Krupa, M. Szaraniec, A.V. Ferraro (red.), *Prawo konsumenckie...*; P. Cybula, *Aksjologia zmiany prawa konsumenckiego na przykładzie implementacji w Polsce dyrektywy 2015/2302 w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych*, Folia Turistica 2008, nr 49, s. 125 i n.; P. Cybula, *The implementation of Directive 2015/2302 on package travel and linked travel arrangements in Poland* [w:] C. Torres, J. Melgosa Arcos, L. Jégouzo, V. Franceschelli, F. Morandi, F. Torchia (red.), *Collective Commentary...*, s. 1069 i n.).

<sup>4</sup> Które zresztą nazywane jest w różny sposób w omawianych aktach prawnych. Mimo że terminologia ta czasem wywołuje wątpliwości, z uwagi na przyjmowaną w polskiej doktrynie siatkę pojęciową, w niniejszej pracy konsekwentnie jest stosowana terminologia zawarta w tych aktach prawnych.

<sup>5</sup> Zob. m.in. E. Wiczczyk, *Prawo odstąpienia przez klienta od umowy o imprezę turystyczną* [w:] P. Cybula (red.), *Transformacje prawa turystycznego*, Kraków 2009, s. 117 i n.; A. Grzesiek, *Niedozwolone klauzule w umowach o imprezę turystyczną we wspólnotowym i polskim*

Specyfiką umowy o udział w imprezie turystycznej jest z jednej strony to, że w praktyce do jej zawarcia dochodzi najczęściej na kilka tygodni, a nawet miesięcy, przed terminem rozpoczęcia imprezy turystycznej, a z drugiej to, że najczęściej zgodnie z zawieraną umową podróżny powinien zapłacić całość ceny przed rozpoczęciem imprezy turystycznej. Zgodnie z art. 488 § 1 Kodeksu cywilnego<sup>6</sup> świadczenia będące przedmiotem zobowiązań z umów wzajemnych (świadczenia wzajemne) powinny być spełnione jednocześnie, chyba że z umowy, ustawy albo orzeczenia sądu lub decyzji innego właściwego organu wynika, iż jedna ze stron obowiązana jest do wcześniejszego świadczenia. W omawianym przypadku z uwagi na powszechną i dominującą praktykę organizatorów turystyki najczęściej z szeroko rozumianej umowy wynika, że podróżny jest zobowiązany do wcześniejszego spełnienia świadczenia pieniężnego. W praktyce płatność podróżnego najczęściej podzielona jest na dwie części. Pierwsza powinna zostać uiszczona przy zawarciu umowy lub w bliskim, ściśle określonym czasie, po jej zawarciu, natomiast druga część powinna zostać uiszczona w późniejszym terminie, najczęściej odnoszonym do liczby dni pozostałych do rozpoczęcia imprezy turystycznej<sup>7</sup>. Dodać należy, że na gruncie prawa polskiego organizatorzy turystyki nie mają pełnej swobody w uwzględnianiu terminów płatności poszczególnych części ceny. Organizatorzy turystyki powinni posiadać zabezpieczenie finansowe na wypadek swej niewypłacalności, wymagane przez dyrektywę 2015/2302, jak i przez ustawę o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych. *De lege lata* w Polsce ochrona w tym zakresie ma charakter dwufilarowy. W ramach I filaru ochrony każdy z organizatorów turystyki

---

*prawie ochrony konsumenta*, Kraków 2008, s. 74 i n.; R. Adamus, *Umowa o podróż w prawie polskim*, Warszawa 2012, s. 109 i n.; M. Nesterowicz, *Prawo turystyczne*, Warszawa 2016, s. 78 i n.; P. Cybula, *Aksjologia zmiany...*, s. 136 i n.

<sup>6</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.

<sup>7</sup> Np. w przypadku największego w Polsce biura podróży („Itaka”) wygląda to następująco: „Przedpłata na poczet ceny Imprezy wynosi 30% ceny Imprezy. Przedpłaty należy dokonać do Biura Podróży lub Biura Sprzedaży bądź na wskazany przez Biuro Podróży rachunek bankowy w ciągu 24 godzin od momentu założenia rezerwacji. Pełną należność za Imprezę, z potrąceniem dokonanej przedpłaty, należy wpłacić do Biura Podróży lub do Biura Sprzedaży bądź na wskazany przez Biuro Podróży rachunek bankowy na 21 dni przed datą wyjazdu/wylotu. Przy rezerwacji na mniej niż 21 dni przed wyjazdem/wylotem, pełną kwotę za Imprezę należy wpłacić w ciągu 24 godzin od momentu założenia rezerwacji, w sposób analogiczny jak wyżej. Zapłaty za dodatkowe ubezpieczenie kosztów rezygnacji z Imprezy należy dokonać wraz z przedpłatą lub zapłatą pełnej ceny zależnie od terminu dokonania rezerwacji Imprezy. Jeśli rezerwacja nie jest dokonywana osobiście, Podróżny zobowiązany jest przesłać bankowy dowód wpłaty w ciągu 24 godzin po dokonaniu rezerwacji” (Ogólne warunki w imprezach turystycznych i usługach turystycznych organizowanych przez biuro podróży Itaka oraz w wyjazdach, <https://www.itaka.pl/umowa/warunki-uczestnictwa/?v27>, dostęp: 21.11.2020).

jest zobowiązany do posiadania zabezpieczenia finansowego na wypadek swojej niewypłacalności w postaci: zawarcia umowy gwarancji bankowej lub gwarancji ubezpieczeniowej lub zawarcia umowy ubezpieczenia na rzecz podróży zgodnie z wzorem formularza i przepisami określającymi minimalną wysokość sumy ubezpieczenia, lub zawarcia umowy o turystyczny rachunek powierniczy zgodnie z wzorem tej umowy i przyjmowania wpłat podróży wyłącznie na ten rachunek, jeżeli świadczy imprezy turystyczne lub ułatwia nabywanie powiązanych usług turystycznych świadczonych wyłącznie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 7 ust. 2 u.i.t.). W ramach II filaru ochrona opiera się na Turystycznym Funduszu Gwarancyjnym, finansowanym głównie ze składek organizatorów turystyki. W przypadku gdy zabezpieczeniem finansowym organizatora turystyki w ramach wskazanego I filaru ochrony jest umowa ubezpieczenia, umowa gwarancji bankowej lub – co w praktyce występuje najczęściej – umowa gwarancji ubezpieczeniowej, organizatorzy turystyki muszą uwzględnić możliwe terminy pobierania przedpłat, wynikające z rozporządzeń wykonawczych<sup>8</sup>.

Dodać należy, że w celu realizacji umów o udział w imprezie turystycznej organizatorzy turystyki bardzo często korzystają z usług podwykonawców (przewoźników, hotelarzy, restauratorów itd.). Choć teoretycznie można sobie wyobrazić imprezy turystyczne organizowane w całości bez usług podwykonawców, w praktyce następuje to rzadko (np. gdy organizator turystyki jest właścicielem autokaru oraz

<sup>8</sup> Tj. rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 27 grudnia 2017 r. w sprawie minimalnej wysokości sumy ubezpieczenia na rzecz podróży związanej z działalnością wykonywaną przez organizatorów turystyki i przedsiębiorców ułatwiających nabywanie powiązanych usług turystycznych (Dz.U. poz. 2508 ze zm.) oraz rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 27 grudnia 2017 r. w sprawie minimalnej wysokości sumy gwarancji bankowej i ubezpieczeniowej wymaganej w związku z działalnością wykonywaną przez organizatorów turystyki i przedsiębiorców ułatwiających nabywanie powiązanych usług turystycznych (Dz.U. poz. 2507 ze zm.). Przykładowo minimalna wysokość sumy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej ustalana w odniesieniu do przedsiębiorców turystycznych wykonujących działalność organizowania imprez turystycznych lub ułatwiania nabywania powiązanych usług turystycznych, pobierających przedpłaty na poczet przyszłej imprezy turystycznej lub przyszłej powiązanej usługi turystycznej w wysokości powyżej 30% ceny imprezy turystycznej lub powiązanej usługi turystycznej, w terminie powyżej 30 dni do 180 dni przed dniem rozpoczęcia imprezy turystycznej lub świadczenia powiązanej usługi turystycznej, wynosi 17,0% rocznego przychodu z tytułu wykonywanej działalności polegającej na organizowaniu imprez turystycznych na terytorium państw europejskich wymienionych w załączniku do rozporządzenia i pozaeuropejskich z wykorzystaniem transportu lotniczego w ramach przewozu czarterowego (z wyłączeniem imprez turystycznych na terytorium państw mających lądową granicę z Rzeczpospolitą Polską, a w przypadku Federacji Rosyjskiej – w obrębie obwodu kaliningradzkiego oraz na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli jest realizowana usługa transportowa), nie mniej jednak niż równowartość 212 000 euro (§ 7 pkt 1 tego rozporządzenia).

ośrodka noclegowego, w którym następuje zakwaterowanie). Trzeba też dodać, że możliwości negocjacyjne organizatorów z podwykonawcami często są bardzo ograniczone, zawierane umowy czasami mają charakter adhezyjny, co dotyczy zwłaszcza usług przewoźników lotniczych, a także – w części przypadków – usług hotelarskich (co uzależnione jest np. od lokalnego popytu na takie usługi, mającego co do zasady charakter sezonowo zróżnicowany). W efekcie, także z uwagi na zwyczaje panujące na tym rynku, organizatorzy turystyki stosunkowo często muszą dokonać tzw. przedpłat, a więc zapłacić za całość lub część usługi, która ma być świadczona przez podwykonawcę przed jej wykonaniem. Stanowi to zresztą jeden z argumentów uzasadniających żądanie przez organizatorów turystyki wcześniejszej płatności przez podróżnych za imprezy turystyczne. Dodatkowo relacje te oparte są często na prawie państw trzecich, czasem z uwagi na naturę usług turystycznych – państw bardzo egzotycznych<sup>9</sup>. Sprawia to dodatkowe problemy w ustalaniu stanu prawnego, także z uwagi na to, że zawierane umowy są często bardzo lakoniczne, a czasem ograniczają się do wymiany prostych informacji drogą mailową. Z oczywistych również przyczyn dla organizatorów turystyki powstają dodatkowe problemy w podejmowaniu działań związanych z odzyskiwaniem tych środków. Sprawa może się jeszcze bardziej komplikować (choć czasem ma to i pozytywny wpływ), gdy organizatorzy turystyki te usługi turystyczne zamawiają nie bezpośrednio u podwykonawców, ale za pośrednictwem podmiotów trzecich (pośredników).

W tych okolicznościach oczywiste jest, że w sytuacji gdy w świetle obowiązujących regulacji, w związku z zakończeniem stosunku umownego przed rozpoczęciem imprezy turystycznej, organizator turystyki jest zobowiązany zwrócić podróżnemu całość dokonanej przez niego wpłaty, ma on często ograniczone możliwości odzyskania wpłat od podwykonawców. Mówiąc w pewnym uproszczeniu, problem polega na tym, że zwroty te: po pierwsze, mogą nie być pełne; po drugie, mogą nastąpić częściowo lub w całości dopiero po upływie terminu, w którym do zwrotu wpłaty podróżnemu zobowiązany jest organizator turystyki; po trzecie, nie do końca i nie zawsze mogą być korzystne dla organizatorów ewentualne ustalenia polegające na możliwości świadczenia usługi przez podwykonawcę w późniejszym czasie dla innych podróżnych, bowiem organizator nie ma nigdy pewności, że podróżni będą zainteresowani usługami w takim zakresie, w jakim nastąpiło to w pierwotnej umowie, a ponadto w ten sposób – używając potocznego określenia – środki organizatora turystyki u podwykonawcy są „zamrożone”, a stoi on przecież przed koniecznością wcześniejszego zwrotu wpłaty podróżnemu.

<sup>9</sup> Na co w nieco innym kontekście obrazowo uwagę zwracała E. Łętowska, pytając – co mnie obchodzi prawo Aruby? – E. Łętowska, *Antykonsumencki bubel*, „Rzeczpospolita” z 29 lipca 1998, s. C2.

Przywołana problematyka dotycząca wcześniejszej rezygnacji przez podróżnego z udziału w imprezie turystycznej oraz jej odwołania przez organizatora turystyki jest złożona. W tym zakresie powstaje szereg interesujących pytań, zaczynając od kluczowego, dotyczącego okoliczności, w których podróżny może bezkosztowo odstąpić od umowy<sup>10</sup>. W tym miejscu chciałbym odnieść się tylko do jednej kwestii powstającej na tym tle, tj. do terminu, w ciągu którego powinien nastąpić zwrot przedpłat w sytuacji zakończenia stosunku umownego przed rozpoczęciem imprezy turystycznej. Dostrzegając wagę tej kwestii, a przede wszystkim jej praktyczną doniosłość, ustawodawca unijny w dyrektywie 2015/2302 wprowadził szczegółowe regulacje tej problematyki, które zostały wdrożone również w prawie polskim, nie do końca zresztą poprawnie.

## **2. Termin zwrotu przedpłat podróżnym przez organizatora w świetle dyrektywy w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych oraz ustawy o imprezach turystycznych i powiązanych usług turystycznych**

### **2.1. Termin zwrotu przedpłat podróżnym przez organizatora w świetle dyrektywy w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych**

W zakresie problematyki zakończenia stosunku umownego przed rozpoczęciem imprezy turystycznej poprzedniczka dyrektywy 2015/2302 – dyrektywa 90/314 wprowadziła dwa rozwiązania. Po pierwsze, uregulowana została możliwość odstąpienia przez konsumenta od umowy o imprezę turystyczną w związku ze zmianą przez organizatora w sposób znaczący któregokolwiek z istotnych postanowień umowy (art. 5). Specyfiką polskiej implementacji było to, że w ustawie o usługach turystycznych nie wymagano, aby taka zmiana miała charakter „znaczący”<sup>11</sup>, co – na pierwszy rzut oka – stawiało klientów w lepszym położeniu niż przewidywał to art. 5 dyrektywy 90/314<sup>12</sup>. Po drugie, uregulowana została problematyka odwołania

<sup>10</sup> Temat ten niewątpliwie zasługuje na szerszą wypowiedź. Przez najbliższe lata z pewnością wydane zostanie odnośnie do tej kwestii wiele orzeczeń uwzględniających konkretne okoliczności, a także mających wymiar bardziej ogólny. To wszystko prowadzi do dodatkowej niepewności, istotnej zarówno dla organizatorów turystyki, jak i podróżnych.

<sup>11</sup> Zob. art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych, tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r. poz. 1553 ze zm.

<sup>12</sup> Niestety, w praktyce zdarzało się, że organizatorzy turystyki nie informowali klientów o takich zmianach i uprawnieniu w odpowiedni sposób, co powodowało, że standard ochrony klienta w tym zakresie był czasem iluzoryczny. Problem ten szczególnie nasilił się w związku

przez organizatora usługi przed uzgodnioną datą rozpoczęcia podróży (art. 6), co w polskiej ustawie znalazło się w art. 14 ust. 5 i 6. W każdym z tych przypadków konsument był uprawniony do zwrotu dokonanej wpłaty ceny. Regulacje te miały fragmentaryczny charakter. Spowodowało to, że w szczególności na gruncie dyrektywy 90/314 i jej implementacji w poszczególnych państwach członkowskich pojawiały się istotne wątpliwości odnośnie do oceny postanowień odnoszących się do skutków finansowych rezygnacji w innych przypadkach przez klientów z umowy o udział w imprezie turystycznej. W niektórych państwach, jak np. w Polsce, podejście orzecznictwa i organów kontrolnych ewoluowało<sup>13</sup>.

Nie było więc zaskoczeniem, zważywszy na praktyczne znaczenie tej problematyki, że w nowej dyrektywie pojawiły się szersze i bardziej szczegółowe regulacje.

Po pierwsze, w dyrektywie 2015/2302 wprowadzono podobną jak w przypadku dyrektywy 90/314 możliwość rozwiązania umowy przez podróżnego bez ponoszenia opłaty za rozwiązanie umowy, w przypadku gdy organizator turystyki jest zmuszony do dokonania niektórych, ściśle określonych w art. 11 ust. 2 dyrektywy 2015/2302, zmian treści umowy. W przypadku takiego rozwiązania umowy organizator powinien dokonać zwrotu wszystkich wpłat dokonanych przez podróżnego lub w jego imieniu bez zbędnej zwłoki, a w każdym przypadku nie później niż w ciągu 14 dni od rozwiązania umowy. W świetle tej regulacji organizatorzy mają ograniczone możliwości „ratowania” umowy, w sytuacji gdy są zmuszeni do zaproponowania takiej zmiany (np. zmiany terminu imprezy), bowiem może to w takich przypadkach rodzić rozwiązanie umowy przez podróżnego z powstaniem obowiązku zwrotu przedpłat we wskazanym terminie.

Po drugie, w dyrektywie wyraźnie wskazano, że państwa członkowskie zapewniają, aby podróżny miał możliwość rozwiązania umowy o udział w imprezie turystycznej w każdym momencie przed rozpoczęciem imprezy turystycznej (art. 12 ust. 1 zdanie pierwsze). W przypadku takiego rozwiązania podróżny może być zobowiązany do zapłacenia odpowiedniej i możliwej do uzasadnienia opłaty za rozwiązanie na rzecz organizatora (art. 12 ust. 1 zdanie drugie). Dalej wskazano, że w umowie o udział w imprezie turystycznej można określić rozsądne standardowe opłaty za rozwiązanie umowy w zależności od tego, w jakim czasie przed rozpoczęciem imprezy turystycznej doszło do rozwiązania umowy, oraz od spodziewanych oszczędności kosztów i spodziewanego dochodu z tytułu alternatywnego wykorzystania danych usług turystycznych (art. 12 ust. 1 zdanie trzecie). W przypadku

---

ze zmianami przez przewoźników lotniczych godzin lotów (zob. P. Cybula, *W sprawie oceny umownego obowiązku dowiadywania się przez klienta o aktualizacji godzin lotów objętych umową o usługi turystyczne. Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 25 sierpnia 2016 r., V CNP 61/15 (krytyczna)*, *Transformacje Prawa Prywatnego* 2019, nr 3, s. 91 i n.).

<sup>13</sup> Zob. P. Cybula, *Aksjologia zmiany...*, s. 136 i n.

braku standardowych opłat za rozwiązanie umowy wysokość opłaty za rozwiązanie odpowiada cenie imprezy turystycznej pomniejszonej o zaoszczędzone koszty i wpływy z alternatywnej realizacji danych usług turystycznych (art. 12 ust. 1 zdanie czwarte). Na żądanie podróżnego organizator przedstawia uzasadnienie wysokości opłat za rozwiązanie (art. 12 ust. 1 zdanie piąte). Powyższe postanowienia zostały ujęte w jednym ustępie. Nie ulega wątpliwości, że ostatnie zdanie (dotyczące uzasadnienia wysokości opłaty) odnosi się zarówno do sytuacji, gdy organizator określił opłatę z tytułu rezygnacji w sposób ryczałtowy, jak i w przypadku drugiej możliwości.

Po trzecie, w dyrektywie wyraźnie wskazano wąsko określone sytuacje, których wystąpienie powoduje, iż w związku z rezygnacją lub odwołaniem wyjazdu organizator powinien dokonać zwrotu całości dokonanej wpłaty. W tym zakresie z jednej strony podróżny ma prawo do rozwiązania umowy o udział w imprezie turystycznej przed rozpoczęciem imprezy turystycznej bez ponoszenia jakiegokolwiek opłaty za rozwiązanie w przypadku nieuniknionych i nadzwyczajnych okoliczności<sup>14</sup> występujących w miejscu docelowym lub jego najbliższym sąsiedztwie, które to okoliczności w znaczącym stopniu wpływają na realizację imprezy turystycznej lub które w znaczącym stopniu wpływają na przewóz pasażerów do miejsca docelowego (art. 12 ust. 2 zdanie pierwsze). W takiej sytuacji podróżny jest uprawniony do pełnego zwrotu wszelkich wpłat dokonanych z tytułu imprezy turystycznej, ale nie ma prawa do dodatkowej rekompensaty. Z drugiej strony organizator może rozwiązać umowę o udział w imprezie turystycznej i dokonać pełnego zwrotu podróżnemu wszelkich wpłat dokonanych z tytułu imprezy turystycznej, bez ponoszenia odpowiedzialności za dodatkową rekompensatę, jeżeli (art. 12 ust. 3): a) liczba osób, które zgłosiły się do udziału w imprezie turystycznej, jest mniejsza niż minimalna liczba osób podana w umowie, a organizator powiadomił podróżnego o rozwiązaniu umowy w terminie określonym w umowie, lecz nie później niż: (i) na 20 dni przed rozpoczęciem imprezy turystycznej w przypadku podróży trwających ponad sześć dni; (ii) na 7 dni przed rozpoczęciem imprezy turystycznej w przypadku podróży trwających od dwóch do sześciu dni; (iii) na 48 godzin przed rozpoczęciem

<sup>14</sup> Moim zdaniem tej przesłanki nie można utożsamiać z pojęciem siły wyższej. Odmienne, jak się wydaje, K. Kryła-Cudna (komentarz do art. 47 [w:] K. Osajda (red.), *Ustawa o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych. Komentarz*, Warszawa 2020), która wskazaną przesłankę nazywa siłą wyższą. Definicja nieuniknionych i nadzwyczajnych okoliczności została zawarta zarówno w dyrektywie 2015/2302 (art. 3 pkt 12), jak i ustawie o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych (art. 4 pkt 15) i odbiega ona od przyjmowanego w literaturze polskiej i orzecznictwie pojęcia siły wyższej. Używanie więc w tym kontekście zamiennie obydwu pojęć może prowadzić do błędnych wniosków, co dotyczy również sytuacji związanych z Covid-19.



impresy turystycznej w przypadku podróży trwających krócej niż dwa dni; lub b) organizator nie ma możliwości zrealizowania umowy z powodu nieuniknionych i nadzwyczajnych okoliczności i powiadomił podróżnego o rozwiązaniu umowy bez zbędnej zwłoki przed rozpoczęciem imprezy turystycznej. Zgodnie z dyrektywą w obydwu przypadkach (rezygnacja przez podróżnego, rozwiązanie umowy przez organizatora) organizator dokonuje wszelkich zwrotów w całości, a w przypadku gdy uzasadniona jest w świetle powyższych uwag opłata za rezygnację, pomniejszonych o tę opłatę (art. 12 ust. 4 zdanie pierwsze). W dyrektywie wskazano także termin dokonania zwrotu tych opłat – powinny być one dokonane na rzecz podróżnego bez zbędnej zwłoki, a w każdym razie nie później niż w ciągu 14 dni od rozwiązania umowy o udział w imprezie turystycznej (art. 12 ust. 4 zdanie drugie).

Dyrektywa 2015/2302 jest dyrektywą opartą na zasadzie harmonizacji maksymalnej<sup>15</sup>. Zgodnie z jej art. 4, o ile dyrektywa ta nie stanowi inaczej, państwa członkowskie nie mogą utrzymywać ani wprowadzać do swojego prawa krajowego przepisów odbiegających od tych, które zostały ustanowione w niniejszej dyrektywie, w tym również przepisów surowszych lub łagodniejszych, prowadzących do zróżnicowanego poziomu ochrony podróżnych. Zgodnie z jej art. 2 ust. 3 dyrektywa ta nie narusza krajowego ogólnego prawa umów, między innymi przepisów dotyczących ważności, zawierania lub skutków umowy, w zakresie, w jakim aspekty ogólnego prawa umów nie są regulowane w niniejszej dyrektywie. To oznacza m.in., że w zakresie uregulowanym przez art. 12 dyrektywy 2015/2302 ustawodawcy krajowi nie

<sup>15</sup> Szerzej zob. F. Morandi, S. Keiler, *The Directive on package travel and linked travel arrangements: The traveller protection in a full harmonization approach* [w:] V. Franceschelli, F. Morandi, C. Torres (red.), *The New Package Travel Directive*, Estoril–Lisboa 2017, s. 401 i n.; A.P.R. Café, *Package Travel Directive: Contractual parties and level of harmonization* [w:] V. Franceschelli, F. Morandi, C. Torres (red.), *The New Package...*, s. 347 i n.; J. Gospodarek, *Implementacja nowej dyrektywy turystycznej...*; K. Marak, *Harmonizacja maksymalna projektowanej dyrektywy turystycznej i możliwe odstępstwa od tak wyznaczonego poziomu harmonizacji* [w:] B. Gnela (red.), *Współczesne wyzwania prawa konsumenckiego*, Warszawa 2016; K. Marak, *Transpozycja konsumenckich dyrektyw maksymalnych na przykładzie dyrektywy turystycznej 2015/2302 do polskiego porządku prawnego*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3977, Prawo CCCXXIX, Wrocław 2019, s. 353 i n.; A. Kubiak-Cyruł, *Zakres stosowania nowej dyrektywy w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych z perspektywy prawa polskiego*, Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały 2015, nr 2, s. 19 i n.; M. Namysłowska, *Polska wobec zmiany standardu harmonizacji prawa ochrony konsumentów* [w:] S. Biernat, S. Dudzik, Biernat (red.), *Doświadczenia prawne pierwszych lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 373 i n.; M. Kępiński, *Harmonizacja maksymalna – nowe wyzwanie dla ustawodawcy* [w:] R. Stefanicki (red.), *Aktualne tendencje...*, s. 33 i n.; N. Reich, *Full harmonisation of EU consumer law – fiction or friction? – Some problem areas* [w:] R. Stefanicki (red.), *Aktualne tendencje...*, s. 133 i n.; M. Mazurek, *Wpływ maksymalnych dyrektyw konsumenckich na funkcjonowanie skodyfikowanych systemów prawa cywilnego*, *Transformacje Prawa Prywatnego* 2008, nr 2, s. 23 i n.

mogą w regulacjach szczególnych w odmienny sposób określać terminu zwrotów przedpłat. W konkretnych przypadkach organizatorzy nie mogą powoływać się również na ogólne prawo umów, bowiem omawiany aspekt jest uregulowany w dyrektywie. W prawie polskim takim ogólnym przepisem jest przykładowo art. 495 k.c., który w przypadku niemożliwości wykonania świadczenia wzajemnego wskutek okoliczności, za które żadna ze stron odpowiedzialności nie ponosi, przewiduje, że strona, która miała to świadczenie spełnić, nie może żądać świadczenia wzajemnego, a w wypadku, gdy je już otrzymała, obowiązana jest do zwrotu według przepisów o bezpodstawnym wzbogaceniu (§ 1)<sup>16</sup>. Taki rozkład ryzyka między stronami jest dużo korzystniejszy dla organizatorów niż w przypadku wspomnianego art. 12 dyrektywy 2015/2302.

Warto wskazać, że stosunkowo szybko zdano sobie sprawę z ryzyka dla organizatorów turystyki, jakie niosą wspomniane regulacje. Na początku 2017 r., a więc jeszcze przed uchwaleniem ustawy o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych, prezes Polskiej Izby Turystyki na jednym z branżowych spotkań poświęconych nowym regulacjom zauważył, że możliwość rezygnacji przez podróżnych w związku z wystąpieniem nadzwyczajnych i nieuniknionych okoliczności z obowiązkowym zwrotem pełnej kwoty zapłacone ceny to jedno z największych zagrożeń, jakie mogą czekać przedsiębiorców turystycznych po implementacji dyrektywy 2015/2302 w polskim prawie<sup>17</sup>. Nie będzie pewnie przesadą stwierdzenie, że taka ocena nie uwzględniała jeszcze możliwości wystąpienia problemów o takiej skali jak w przypadku skutków Covid-19. Przewidywano też, że w tym przypadku organizatorzy raczej nie mają co liczyć na pojawienie się na rynku produktu ubezpieczeniowego chroniących ich przed ryzykiem poniesienia ewentualnych kosztów związanych z koniecznością dokonania zwrotów podróżnym wpłat w takich okolicznościach<sup>18</sup>. Przedstawiciel jednego z wiodących zakładów ubezpieczeń, specjalizujących się w szeroko rozumianych ubezpieczeniach turystycznych, wskazywał wówczas jasno i jednoznacznie, że: „Problem z tego typu ubezpieczeniem jest taki, że ryzyko ubezpieczeniowe najlepiej jest dobrze ocenić i zweryfikować do jakiego poziomu kosztów ryzykujemy itd. Te ryzyka są niedefiniowalne. My jako firmy

<sup>16</sup> Zgodnie natomiast z art. 495 §2 k.c., jeżeli świadczenie jednej ze stron stało się niemożliwe tylko częściowo, strona ta traci prawo do odpowiedniej części świadczenia wzajemnego; jednakże druga strona może od umowy odstąpić, jeżeli wykonanie częściowe nie miałoby dla niej znaczenia ze względu na właściwość zobowiązania albo ze względu na zamierzony przez tę stronę cel umowy, wiadomy stronie, której świadczenie stało się częściowo niemożliwe.

<sup>17</sup> Zob. *Jakie szanse i zagrożenia może spowodować dyrektywa turystyczna i jej implementacja?*, 20 lutego 2017 r., [http://www.tur-info.com/ak\\_id/47504;prezentacja,ministerstwo\\_sportu\\_i\\_turystyki,prawo,jakie\\_szanse\\_i\\_zagrozenia\\_moze\\_spowodowac\\_dyrektywa\\_turystyczna\\_i\\_jej.html](http://www.tur-info.com/ak_id/47504;prezentacja,ministerstwo_sportu_i_turystyki,prawo,jakie_szanse_i_zagrozenia_moze_spowodowac_dyrektywa_turystyczna_i_jej.html) (dostęp: 4.07.2020).

<sup>18</sup> Zob. *ibidem*.

ubezpieczeniowe nie możemy ponosić niezdefiniowanego ryzyka<sup>19</sup>. W każdym razie nie ulega wątpliwości, że omawiane regulacje dyrektywy realizują wskazany na początku artykułu jeden z dwóch podstawowych celów dyrektywy, jakim jest wysoki i jak najbardziej jednolity poziom ochrony konsumentów (art. 1). W perspektywie sytuacji organizatorów związanej z pandemią Covid-19 można jednak mieć wątpliwość, czy taki rozkład ryzyka stanowi odpowiedni przejaw właściwej równowagi między wysokim poziomem ochrony konsumentów a konkurencyjnością przedsiębiorstw.

## 2.2. Termin zwrotu przedpłat podróży przez organizatora w świetle ustawy o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych

Przepisy dyrektywy 2015/2302 dotyczące dopuszczalności oraz skutków finansowych odstąpienia przez strony od umowy o udział w imprezie turystycznej zostały implementowane w art. 46 i 47 u.i.t., przy czym mamy w tym zakresie pewne odstępstwa, które nie zostały przewidziane w dyrektywie.

Po pierwsze, zgodnie z art. 46 u.i.t., w przypadku niektórych, ściśle określonych zmian warunków umowy przez organizatora, podróżny może odstąpić od umowy, co rodzi obowiązek zwrotu wpłat nie później niż w terminie 14 dni od dnia rozwiązania umowy o udział w imprezie turystycznej (art. 46 ust. 6 u.i.t.). Wskazany termin 14 dni na zwrot dokonanych przedpłat nie do końca odpowiada temu, co zostało określone w dyrektywie. Czym innym jest bowiem wymóg zwrotu przedpłat w terminie 14 dni, a czym innym wymóg zwrotu bez zbędnej zwłoki, a w każdym razie nie później niż w ciągu 14 dni od rozwiązania umowy o udział w imprezie turystycznej<sup>20</sup>. Nie można przyjmować interpretacji *per non est*, a do tego sprowadziłoby się uznanie, że zwrot polskiej ustawy jest co do istoty tożsamy z unijnym wymogiem. W istocie rzeczy w ten sposób pozwala się organizatorowi turystyki na pewną bezczynność, jeśli mimo braku jakiegokolwiek uzasadnienia zwleka on ze zwrotem wpłaty do ostatniego momentu 14-dniowego terminu.

Po drugie, zgodnie z art. 47 ust. 1 u.i.t. podróżny może odstąpić od umowy o udział w imprezie turystycznej w każdym czasie przed jej rozpoczęciem. W takiej sytuacji zasadą jest – za dyrektywą 2015/2302 – że organizator turystyki może żądać określonej opłaty, przy czym może wybrać jedną z dwóch możliwości. Zgodnie z art. 47 ust. 3 u.i.t. w umowie o udział w imprezie turystycznej może zostać

<sup>19</sup> Zob. *ibidem*.

<sup>20</sup> Tej różnicy zdaje się nie dostrzegać K. Kryła-Cudna, która komentując art. 47 ust. 6 u.i.t., wskazuje, że: „Zwrot ten powinien być dokonany bez zbędnej zwłoki, a w każdym razie nie później niż w ciągu 14 dni od odstąpienia od umowy o udział w imprezie turystycznej” (K. Kryła-Cudna, komentarz do art. 47 [w:] K. Osajda (red.), *Ustawa o imprezach...*).

wskazana opłata za odstąpienie od umowy o udział w imprezie turystycznej. Opłata ta zgodnie z tym przepisem powinna być<sup>21</sup> w wysokości zależnej od tego, w jakim czasie przed rozpoczęciem imprezy turystycznej doszło do odstąpienia od umowy o udział w imprezie turystycznej, od spodziewanych oszczędności kosztów oraz spodziewanego dochodu z tytułu alternatywnego wykorzystania danych usług turystycznych. Jeżeli organizator nie określa tej opłaty stosownie do art. 47 ust. 3 u.i.t., wówczas zgodnie z art. 47 ust. 2 u.i.t. podróżny może zostać zobowiązany do zapłacenia odpowiedniej i uzasadnionej opłaty za odstąpienie od umowy o udział w imprezie turystycznej na rzecz organizatora turystyki, przy czym i w tym przypadku wysokość tej opłaty odpowiada cenie imprezy turystycznej pomniejszonej o zaoszczędzone koszty lub wpływy z tytułu alternatywnego wykorzystania danych usług turystycznych.

Po trzecie, zgodnie z art. 47 ust. 4 zdanie pierwsze u.i.t., podróżny może odstąpić od umowy o udział w imprezie turystycznej przed rozpoczęciem imprezy turystycznej bez ponoszenia opłaty za odstąpienie w przypadku wystąpienia nieuniknionych i nadzwyczajnych okoliczności występujących w miejscu docelowym lub jego najbliższym sąsiedztwie, które mają znaczący wpływ na realizację imprezy turystycznej lub przewóz podróżnych do miejsca docelowego. Ponadto zgodnie z art. 47 ust. 5 u.i.t. organizator turystyki może rozwiązać umowę o udział w imprezie turystycznej i dokonać pełnego zwrotu podróżnemu wpłat dokonanych z tytułu imprezy turystycznej, bez dodatkowego odszkodowania lub zadośćuczynienia, jeżeli: 1) liczba osób, które zgłosiły się do udziału w imprezie turystycznej, jest mniejsza niż minimalna liczba osób podana w umowie o udział w imprezie turystycznej, a organizator turystyki powiadomił podróżnego o rozwiązaniu umowy o udział w imprezie turystycznej w terminie określonym w umowie o udział w imprezie turystycznej, lecz nie później niż na: a) 20 dni przed rozpoczęciem imprezy turystycznej trwającej ponad 6 dni, b) 7 dni przed rozpoczęciem imprezy turystycznej trwającej 2–6 dni, c) 48 godzin przed rozpoczęciem imprezy turystycznej trwającej krócej niż 2 dni, lub 2) organizator turystyki nie może zrealizować umowy o udział w imprezie turystycznej z powodu nieuniknionych i nadzwyczajnych okoliczności i powiadomił podróżnego o rozwiązaniu umowy o udział w imprezie turystycznej niezwłocznie przed rozpoczęciem imprezy turystycznej. Zgodnie z art. 47 ust. 6 zdanie pierwsze u.i.t. organizator turystyki dokonuje zwrotu poniesionych opłat i wpłat, o których mowa w ust. 4 i 5, w terminie 14 dni od dnia rozwiązania umowy o udział w imprezie turystycznej. Podobnie ten przepis nie do końca odpowiada temu, co zostało

<sup>21</sup> *Verba legis*: „w wysokości zależnej od”. Stąd nie jest ścisła wypowiedź, że opłata ta „może być uzależniona” od wskazanych okoliczności, jak twierdzi K. Kryla-Cudna, komentarz do art. 47 [w:] K. Osajda (red.), *Ustawa o imprezach...*

wskazane w dyrektywie, i to z dwóch powodów. Po pierwsze, w przeciwieństwie do art. 12 dyrektywy 2015/2302, przepis ten nie obejmuje przypadków rezygnacji przez podróżnego, kiedy organizator turystyki jest uprawniony do opłaty, o której mowa w art. 47 ust. 2 lub 3, co stanowi naruszenie wymogu prawidłowej implementacji dyrektywy. Po drugie, jak wyżej wskazano odnośnie do terminu określonego w art. 46 ust. 6, czym innym jest wymóg zwrotu przedpłat w terminie 14 dni, a czym innym wymóg zwrotu bez zbędnej zwłoki, a w każdym razie nie później niż w ciągu 14 dni od rozwiązania umowy o udział w imprezie turystycznej.

### 3. Termin zwrotu podróżnym przedpłat w świetle regulacji związanych z Covid-19

#### 3.1. Wprowadzenie

W związku z zaistniałymi okolicznościami dotyczącymi Covid-19 organizatorzy turystyki stanęli przed problemem oceny, czy są w stanie i powinni zorganizować imprezy turystyczne, czy też powinni je odwołać i zwrócić podróżnym całość dokonanych przez nich wpłat, ewentualnie zaproponować podróżnym zmianę umowy (co mogło rodzić podobne skutki jak w przypadku ich odwołania z uwagi na możliwy brak zgody podróżnego na taką zmianę). Nawet gdyby sami nie odwołali imprez turystycznych, to pojawiała się pytanie, jak odnieść się do pojawiających się w praktyce odstępień podróżnych od umowy na podstawie art. 47 ust. 4 u.i.t. i w konsekwencji żądań zwrotu całości wpłaconych kwoty. Oczywiście problem ten dotyczył nie tylko polskich organizatorów turystyki. Pojawiło się pytanie, czy problem powinien zostać dostrzeżony przez Komisję Europejską oraz ustawodawców poszczególnych państw członkowskich. W praktyce państwa te różnie podchodziły do tej kwestii<sup>22</sup>. Niektóre z nich wprowadziły rozwiązania, które były w sposób oczywisty niezgodne z wymogami wynikającymi z dyrektywy 2015/2302<sup>23</sup>. Ustawodawca polski mógł nie podejmować żadnych działań, przyjmując, że w takich sytuacjach ryzyko wystąpienia takich okoliczności powinno obciążać organizatorów turystyki i nie ma potrzeby, i w pewnym sensie możliwości, aby ich zwalniać z obowiązku zwrotu przedpłat podróżnym lub ten obowiązek modyfikować. W świetle powyższych uwag oczywiste jest, że ustawodawca polski nie miał w tym zakresie pełnej

<sup>22</sup> Problematykę tę szerzej przedstawiono pracach zamieszczonych w publikacji: *The Legal Impacts of COVID-19 in the Travel Industry, Tourism and Hospitality Industry*, <http://intranet.eshte.pt/LegalImpactsCoronavirus70/>.

<sup>23</sup> Zob. *COVID-19: Legislative Measures in selected European Union countries*, stan na 5 maja 2020 r., <https://www.eccireland.ie/covid19-legislative-measures-european-union-and-ireland> (dostęp: 24.11.2020).

swobody, bowiem musiał uwzględnić powyższe zasady wynikające m.in. z dyrektywy 2015/2302. Dodać należy, że w omawianym przypadku w zasadzie nie było realnego ryzyka nieotrzymania przez podróżnych zwrotów przedpłat. Wynika to z tego, że podróżni, którzy zawarli umowy z organizatorami turystyki, są chronieni przez wspomniane szczególne mechanizmy na wypadek niewypłacalności organizatora turystyki, które mają charakter dwupoziomowy i które – jak się wydaje – zapewniają z punktu widzenia unijnego standardu odpowiednią ochronę<sup>24</sup>, także z uwagi na wymagany termin zwrotów przedpłat (zgodnie z art. 17 ust. 5 dyrektywy 2015/2302, w przypadku niewykonanych usług turystycznych na żądanie podróżnego dokonuje się zwrotów bez zbędnej zwłoki).

### 3.2. Wydłużenie terminów zwrotów o dodatkowe 180 dni

Ostatecznie ustawodawca polski zdecydował się dwukrotnie na wprowadzenie szczególnych regulacji, które w istocie doprowadziły do opóźnienia terminów zwrotu przedpłat podróżnym. Wydaje się, że istotny wpływ miały na to naciski ze strony branży turystycznej, która występowała z postulatami już na pierwszy rzut oka niezgodnymi z art. 12 dyrektywy 2015/2302<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Jest to następstwem reformowania przez wiele lat tych regulacji w związku z wcześniejszą wieloletnią niezgodnością prawa polskiego z art. 7 dyrektywy 90/314 – szerzej zob. P. Cybula, *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 2020, s. 101 i n.; P. Dzienis, *Bezprawność legislacyjna w postaci niewłaściwej implementacji dyrektywy unijnej 90/314/EWG w polskiej judykaturze*, Europejski Przegląd Sądowy 2018, nr 7–8, s. 4 i n.

<sup>25</sup> Zob. np. *Koronawirus – nadzwyczajne posiedzenie Władz Krakowskiej Izby Turystyki*, 3 marca 2020 r., <http://www.kit.krakow.pl/arttykul/103-koronawirus-nadzwyczajne-posiedzenie-wladz-krakowskiej-izby-turystyki> (dostęp: 25.11.2020), gdzie wskazano, że: „W dniu 2 marca 2020 Krakowska Izba Turystyki wystosowała pismo do pana premiera Mateusza Morawieckiego z prośbą o przeanalizowanie możliwości zmiany zapisów ustawy o turystyce (w szczególności art. 47 pkt 4). Obecne zapisy powodują nadmierne ryzyko finansowe po stronie organizatorów turystyki, którego wielkość może zdestabilizować rynek turystyki wyjazdowej – pismo w załączeniu”. Podobnie: A. Gąsior, *Wielkopolska Izba Turystyczna popiera apel Krakowskiej Izby Turystyki*, 4 marca 2020 r., <https://www.waszaturystyka.pl/wielkopolska-izba-turystyczna-popiera-apel-krakowskiej-izby-turystyki> (dostęp: 25.11.2020), gdzie w przywołanym stanowisku Wielkopolskiej Izby Turystyki pojawia się takie stwierdzenie: „Dlaczego niby Biuro podróży ma oddać całość wpłaty skoro popłaciło zaliczki i wykupiło bilety lotnicze?”. Zob. także komentarz do pierwszego z wyżej wskazanych stanowisk: P. Cybula, *Czy premier Mateusz Morawiecki może doprecyzować, uchylić lub zawiesić art. 47 ust. 4 „ustawy”?*, 2 marca 2020 r., <https://prawoturystyczne.com/2020/03/02/czy-premier-mateusz-morawiecki-moze-doprecyzowac-uchylic-lub-zawiesic-art-47-ust-4-ustawy> (dostęp: 25.11.2020).

W pierwszej kolejności regulacje dotyczące omawianej materii znalazły się w ustawie z 31 marca 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 ustawy<sup>26</sup>. Ustawa ta wprowadziła zmiany m.in. we wskazanej w jej tytule ustawie z dnia 2 marca 2020 r.<sup>27</sup> Zgodnie z przyjętym art. 15k ust. 1, który na mocy ustawy z 31 marca został wprowadzony do ustawy z 2 marca, odstąpienie od umowy w trybie określonym w art. 47 ust. 4 u.i.t. lub rozwiązanie przez organizatora turystyki umowy o udział w imprezie turystycznej w trybie art. 47 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. W ustawie tej wskazano również na alternatywną możliwość przyjęcia przez podróżnego vouchera. Zgodnie z ust. 2 tego przepisu tego rodzaju odstąpienie od umowy bądź jej rozwiązanie 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 odbyć się impreza turystyczna. Wartość tego vouchera nie mogła być niższa niż kwota wpłacona na poczet realizacji dotychczasowej umowy o imprezie turystycznej (ust. 3). Środki odpowiadające wpłatom na poczet realizacji umów o udział w imprezie turystycznej, w stosunku do których zastosowanie znajdował ust. 2, podlegały ochronie na wypadek niewypłacalności organizatora turystyki. Na marginesie można dodać, że podobne terminy pojawiły się w przypadku przedsiębiorców prowadzących działalność związaną z organizacją wystaw i kongresów lub działalnością kulturalną, rozrywkową, rekreacyjną i sportową lub organizujących wystawy tematyczne lub imprezy plenerowe (art. 15zp ust. 1–4), choć w tym przypadku – co do zasady – nie występował problem przedpłat o takiej naturze i specyfice (przejawiającej się przede wszystkim we wskazanym wyżej udziale podwykonawców w wykonaniu umowy). Przepisy te znajdowały ponadto odpowiednie zastosowanie do przedsiębiorcy lub rolnika świadczącego usługi hotelarskie w rozumieniu ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych, gdzie również trudno mówić o takiej naturze i specyfice. Natomiast ustawa ta nie objęła w ogóle przypadku zwrotu podróżnym wypłat, o których mowa w art. 47 ust. 2 oraz 3 u.i.t. Wynikało to zapewne z przyjęcia założenia, że tego rodzaju pomoc jest ukierunkowana na konkretne umowy, w których jest to

<sup>26</sup> Dz.U. poz. 568 ze zm.

<sup>27</sup> Dz.U. poz. 374 ze zm.

usprawiedliwione co do zasady nieposiadaniem przez organizatorów środków, natomiast w przypadku zwrotów, o których mowa w art. 47 ust. 2 i 3 u.i.t., organizator turystyki przekazuje podróżnym tylko to, co jest w stanie zaoszczędzić z uwagi na zawarty w tych przepisach mechanizm określania wysokości tych opłat. Założenie to jednak w praktyce w niektórych przypadkach mogło okazać się chybiające w przypadku organizatorów turystyki, którzy określili te opłaty stosownie do art. 47 ust. 3 u.i.t. Organizatorzy turystyki, którzy wprowadzili do umów takie opłaty w sposób ryczałtowy na podstawie tego przepisu – jak wyżej wskazano – powinni określić je w wysokości zależnej od tego, w jakim czasie przed rozpoczęciem imprezy turystycznej doszło do odstąpienia od umowy o udział w imprezie turystycznej, od spodziewanych oszczędności kosztów oraz spodziewanego dochodu z tytułu alternatywnego wykorzystania danych usług turystycznych. W związku z Covid-19 te wyliczenia mogły ulec w wielu przypadkach daleko idącej dezaktualizacji. W wielu przypadkach nie było jakichkolwiek możliwości „alternatywnego wykorzystania” usług turystycznych, czego w takiej skali jak wystąpiła nikt nie przewidywał. Podobnie, choć w tym przypadku zarówno *in plus*, jak i *in minus*, przewidywania organizatorów odnośnie do spodziewanych oszczędności kosztów mogły się nie potwierdzić, czasami dość znacznie (np. hotelarz w związku z Covid-19 mimo braku obowiązku zwrotu wpłaty, jednak takiego zwrotu dokonuje albo mimo że zgodnie z umową z organizatorem powinien zwrócić dokonaną wpłatę, odmawia, powołując się na regulacje związane z Covid-19 w danym państwie). Natomiast organizatorzy turystyki, którzy nie wskazali opłat w ściśle określonych wysokościach, mogli żądać od podróżnego stosownie do art. 47 ust. 2 u.i.t. zapłacenia opłaty za odstąpienie w wysokości ceny imprezy turystycznej pomniejszonej o zaoszczędzone koszty lub wpływy z tytułu alternatywnego wykorzystania danych usług turystycznych. Sytuacja organizatorów turystyki w zaistniałych okolicznościach może więc wyglądać nieco inaczej w przypadku opłat określanych stosownie do art. 47 ust. 3, od sytuacji, gdy organizatorzy pobierają opłaty zgodnie z art. 47 ust. 2.

Wskazana ustawa z 31 marca 2020 r. weszła w życie z dniem ogłoszenia. Objęła ona jednak nie tylko przypadki zastosowania art. 47 ust. 4 i 5 pkt 2 po tym terminie. Zgodnie bowiem z jej art. 31h w przypadku, 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., a termin na ich dokonanie nie upłynął przed dniem 13 marca 2020 r., przepisy art. 15k stosuje się odpowiednio. Objęcie ustawą także i tej grupy podróżnych wywołuje jeszcze większe wątpliwości z punktu widzenia praw podróżnych.

Na mocy art. 15k ust. 1 wskazanej ustawy z 31 marca 2020 r. termin zwrotu przedpłat podróżnym został wydłużony o dodatkowe 180 dni, przy nie tylko



braku jakiejkolwiek podstawy w świetle prawa unijnego, ale przy wyraźnej z nim niezgodności. Co prawda ze strony przedstawicieli Ministerstwa Rozwoju pojawiały się próby obrony stanowiska o zgodności tych regulacji z unijną dyrektywą, to wydaje się jednak, że więcej w tym zakresie było polityki niż logiki. Przykładowo nie przekonuje wypowiedź wicedyrektora departamentu turystyki w Ministerstwie Rozwoju z 27 marca 2020 r., który „wyjaśnił, że dyrektywa głosi, że zwrot następuje 14 dni od momentu rozwiązania umowy. My w ten zapis nie ingeruje[my], my wpisujemy, że rozwiązanie umowy następuje po 180 dniach”<sup>28</sup>. Inna ocena mogłaby wynikać w przypadku nieco odmiennego spojrzenia na ten problem ze strony Komisji Europejskiej. Tak się jednak nie stało. Dyrekcja Generalna ds. Sprawiedliwości i Konsumentów od samego początku zajmowała jednoznaczne stanowisko w tym względzie<sup>29</sup>. Dodać jedynie można, że Polska znalazła się wśród grupy państw członkowskich, które próbowały w tym zakresie wprowadzać rozwiązania budzące wątpliwości z punktu widzenia dyrektywy 2015/2302 lub też z nią wyraźnie niezgodne. W związku z przyjętymi regulacjami można było oczekiwać, że Komisja Europejska podejmie działania mające na celu dostosowanie polskiego prawa do prawa unijnego. Tak też się stało. Warto również zwrócić uwagę na wskazany dalej przepływ informacji w tym zakresie, który budzi poważne wątpliwości z punktu widzenia tego, jak powinna wyglądać komunikacja władzy ze społeczeństwem. Jako pierwsze informację o zastrzeżeniach Komisji podało radio RMF FM<sup>30</sup>. W opublikowanej informacji wskazano, że Polska ma czas do 2 czerwca 2020 r., żeby dostosować się do wymogu zapewnienia zwrotu środków w ciągu 14 dni. Wskazano też, że nasz kraj znalazł się wśród kilkunastu państw unijnych, które liczyły na to, że Komisja Europejska złagodzi przepisy, a tak się jednak nie stało. Wskazano też, że jeżeli Polska i pozostałe kraje Unii nie zastosują się do wymogów Komisji Europejskiej, to „Bruksela” może rozpocząć procedury o naruszenie prawa unijnego. Następnie w turystycznych mediach branżowych pojawiła się informacja, że jest to „fake

<sup>28</sup> Zob. M. Markowska, *Voucher mógłby pomóc turystyce, ale potrzebna precyzja i promocja*, 27 marca 2020 r., <https://www.waszaturystyka.pl/voucher-moglbypomoc-turystyce-alepotrzebna-precyzja-i-promocja/> (dostęp: 25.11.2020); zob. także P. Cybula, *Logika ministerstwa i logika dyrektywy*, 8 marca 2020 r., <https://prawoturystyczne.com/2020/05/08/logika-ministerstwa-i-logika-dyrektywy/> (dostęp: 25.11.2020).

<sup>29</sup> Zob. zwłaszcza *Information on the Package Travel Directive in Connection with the COVID-19*, 19 marca 2020 r., [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/coronavirus\\_info\\_ptd\\_19.3.2020.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/coronavirus_info_ptd_19.3.2020.pdf) (dostęp: 28.11.2020).

<sup>30</sup> Zob. 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.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](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: 2.11.2020).

news”<sup>31</sup>. W opublikowanym w „Rzeczpospolitej” artykule powyższa informacja RMF FM spotkała się z następującym komentarzem dyrektora departamentu turystyki w Ministerstwie Rozwoju: „Nie mamy takiej informacji. To jakiś fake news, totalna bzdura”. Z artykułu wynika, że podobnie prezes Polskiej Izby Turystyki, a jednocześnie prezes The European Travel Agents’ and Tour Operators’ Associations (ECTAA) nie znalazł takiego dokumentu potwierdzającego stanowisko Komisji Europejskiej. Następnie w dniu 2 lipca 2020 r. Komisja Europejska poinformowała, że wszczyna procedurę o naruszenie prawa unijnego przeciwko dziesięciu krajom, w tym Polsce, w związku z regulacjami dotyczącymi rozliczeń między organizatorami turystyki a podróżnymi za niewykorzystane imprezy turystyczne<sup>32</sup>. Ostatecznie Komisja wystąpiła wobec trzech państw (Chorwacja, Litwa i Słowacja) z formalnym wezwaniem do usunięcia uchybienia w tym zakresie<sup>33</sup>. W związku ze wskazanymi dalej działaniami Komisja – jak się wydaje – odstąpiła od podobnego wezwania w stosunku do naszego kraju. Na marginesie dodać należy, że w tego rodzaju sytuacjach zarówno nasze władze, jak i Komisja Europejska konsekwentnie odmawiają dostępu do ich korespondencji, powołując się na wymóg zachowania poufności<sup>34</sup>.

Mimo że jeszcze przed uchwaleniem wspomnianej ustawy zwracano uwagę na niezgodność we wskazanym wyżej zakresie projektowanej ustawy z dyrektywą<sup>35</sup>, w tzw. turystycznych mediach branżowych problem ten nie był w zasadzie

<sup>31</sup> Zob. F. Frydrykiewicz, *Fake news? Bruksela żąda od Polski wycofania się ze 180 dni*, 14 maja 2020 r., <https://turystyka.rp.pl/biura-podrozy/28164-fake-news-bruksela-zada-od-polski-wycofania-sie-ze-180-dni> (dostęp: 2.11.2020).

<sup>32</sup> *Cykl dotyczący postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom, lipiec 2020*, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/INF\\_20\\_1212](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/INF_20_1212) (dostęp: 25.11.2020).

<sup>33</sup> *EU Warns Croatia, Lithuania & Slovakia for Failing to Comply with Package Travel Rights – Sends Letter of Formal Notice to Bulgaria*, 4 listopada 2020 r., <https://www.schengenvisa.info.com/news/eu-warns-croatia-lithuania-slovakia-for-failing-to-comply-with-package-travel-rights-sends-letter-of-formal-notice-to-bulgaria/?fbclid=IwAR0wKpG4VkwD5S-8jh7aaXtq0PU4Isk9Y0LJUHChe1DmXBMLz7vSiFkhWnwY> (dostęp: 25.11.2020).

<sup>34</sup> W tym przypadku autor niniejszego artykułu wystąpił do Komisji Europejskiej z wnioskiem o dostęp do tej korespondencji. Komisja Europejska odmówiła tego dostępu, powołując się na art. 4 tiret drugie (ochrona celu kontroli, dochodzenia lub audytu) rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.Urz. L 145, s. 43) – zob. decyzja Komisji Europejskiej z 15.9.2020 r., C(2020) 6419 final, niepubl.

<sup>35</sup> Zob. P. Cybula, *W jakim terminie organizator turystyki powinien zwrócić podróżnemu wpłacone środki w przypadku odwołania przez niego imprezy turystycznej z uwagi na nieuniknione i nadzwyczajne okoliczności?*, 18 marca 2020 r., <https://prawoturystyczne.com/2020/03/18/w-jakim-terminie-organizator-turystyki-powinien-zwrocic-podroznemu-wplacone-srodki-w-przypadku-odwolania-przez-niego-imprezy-turystycznej-z-uwagi-na-nieuniknione-i-nadzwyczajne-okolicznosci/> (dostęp: 25.11.2020).

dostrzegany. Pojawiały się w nich natomiast informacje, że jest to pewnego rodzaju pomoc dla organizatorów, choć niewystarczająca, to pozwalająca im jednak zachować pewną płynność finansową<sup>36</sup>.

Do regulacji przyjętych przez władze Polski krytycznie odniósł się również Rzecznik Praw Obywatelskich. W piśmie z 30 kwietnia 2020 r. skierowanym do Ministra Rozwoju<sup>37</sup>, podniósł, że w kierowanych do niego wnioskach konsumentów wskazują, że całkowicie niezrozumiałe jest zatrzymanie przez biuro podróży ich prywatnych środków finansowych przez 6 miesięcy, w sytuacji gdy niejednokrotnie to oni stracili z dnia na dzień pracę lub inne możliwości zarobkowe. W ocenie RPO rozwiązanie to prowadzi do powstania licznej grupy poszkodowanych klientów, którzy zgodnie z dotychczasowym brzmieniem ustawy o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych powinni otrzymać zwroty w terminie 14 dni od dnia rozwiązania umowy o udział w imprezie turystycznej. Rzecznik wskazał także 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 rynkowymi. W ocenie RPO przyjęte regulacje przerzucają ciężar kosztów epidemii na konsumentów i niedopuszczalne jest arbitralne dysponowanie środkami finansowymi konsumentów, słabszych uczestników rynku turystycznego. Rzecznik wyraźnie wskazał też, że obowiązek zwalczania epidemii i jej negatywnych skutków spoczywa na władzy publicznej i pomoc powinna pochodzić ze środków publicznych, a nie prywatnych zasobów obywateli. Ogólnie rzecz biorąc, wskazane wyżej działanie ocenił jako skrajne naruszenie konstytucyjnych standardów ochrony praw konsumenta. W odpowiedzi na to pismo dyrektor departamentu turystyki w Ministerstwie Rozwoju w piśmie z 29 czerwca 2020 r.<sup>38</sup>, a więc po prawie dwóch miesiącach, wskazał, że odsunięcie w czasie skuteczności odstąpienia od umowy o udział w imprezie turystycznej lub jej rozwiązania o 180 dni jest dużym udogodnieniem dla przedsiębiorców turystycznych, regulacja ta miała na celu

<sup>36</sup> Zob. np. M. Markowska, *Specustawa da touroperatorom 180 dni na odroczenie zwrotu za niezrealizowany wyjazd*, 18 marca 2020 r., <https://www.waszaturystyka.pl/specustawa-da-touroperatorom-180-dni-na-odroczenie-zwrotu-za-niezrealizowanych-wyjazd/> (dostęp: 2.11.2020); P. Cybula, *Obawa o setki tysięcy poszkodowanych klientów?*, 27 marca 2020 r., <https://prawoturystyczne.com/2020/03/27/obawa-o-setki-tysiecy-poszkodowanych-klientow> (dostęp: 20.03.2020).

<sup>37</sup> Zob. *Koronawirus. Ludzie szybko nie odzyskają pieniędzy za odwołane imprezy turystyczne*, 30 kwietnia 2020 r., <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-rpo-nie%20bedzie-szybkiego-zwrotu-pieniedzy-za-odwolane-imprezy-turystyczne> (dostęp: 21.11.2020) i zamieszczone tam pismo RPO z 30.04.2020 r. (znak: V.7220.146.2020.VSP).

<sup>38</sup> <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Odp.%20MR%2C%2029.06.2020.pdf> (dostęp: 21.11.2020)

wsparcie branży turystycznej, a przepis ten stanowi kompromis między konsumentami a przedsiębiorcami turystycznymi, którzy również są obywatelami RP. Jednocześnie wskazał, że we wrześniu 2020 r. zostanie zakończona możliwość odroczenia o 180 dni konieczności zwrócenia klientom wpłaconych przez nich przed pandemią pieniędzy za imprezy odwołane z powodu pandemii, a Ministerstwo Rozwoju pracuje nad nowymi przepisami umożliwiającymi otrzymanie pożyczek dla przedsiębiorców turystycznych na ten cel. W kolejnym piśmie, z 9 lipca 2020 r.<sup>39</sup>, RPO przyjął m.in., że w treści otrzymanej odpowiedzi nie znalazł odniesienia do przedstawionego stanowiska w przedmiocie rażącego naruszenia praw konsumenta, w tym polskiej Konstytucji (art. 76). W kolejnym piśmie, z 18 sierpnia 2020 r.<sup>40</sup>, dyrektor departamentu turystyki w Ministerstwie Rozwoju wskazał, że choć Komisja Europejska wyraziła stanowisko, iż przyjmując art. 15k ustawy z dnia 2 marca 2020 r., Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 12 ust. 2, ust. 3 lit. b i ust. 4 w związku z art. 4 dyrektywy 2015/2302 i rekomenduje zmianę odpowiednich przepisów polskiego prawa w celu zgodności z dyrektywą, to w opinii departamentu turystyki art. 15k nie sprzeciwia się postanowieniom dyrektywy 2015/2302.

### 3.3. Wydłużenie terminów zwrotów w związku z powołaniem Turystycznego Funduszu Zwrotów

Kolejną ustawą wspierającą organizatorów turystyki, i w pewnym sensie również podróżnych, która ma wpływ na termin zwrotu wpłat podróżnym, jest 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<sup>41</sup>. Również ona wprowadziła zmiany w ustawie 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, w tym m.in. w zakresie dotyczącym działalności organizatorów turystyki (art. 15ka–15kc). Zgodnie z jej art. 15ka ust. 1 zdanie

<sup>39</sup> *Ochrona przedsiębiorców z branży turystycznej nie może się odbywać kosztem konsumentów*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-ochrona-przedsiębiorcow-branzy-turystycznej-nie-kosztem-konsumentow> (dostęp: 21.11.2020).

<sup>40</sup> *Zob. Koronawirus. Ministerstwo Rozwoju przygotowało nowe rozwiązania dla turystyki. Sejm zawarł je w projekcie poselskim przyjętym 14 sierpnia*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-viuchery-zwroty-za-odwolane-wyjazdy-turystyka> (dostęp: 21.11.2020) i zamieszczone tam pismo ministerstwa rozwoju z 18 sierpnia 2020 r. (znak: DT-IV.053.3.2020).

<sup>41</sup> Dz.U. poz. 1639 ze zm.

pierwsze w przypadku, o którym mowa w art. 15k ust. 1, organizator turystyki<sup>42</sup> 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. Z ust. 1 zdanie drugie tej regulacji wynika, że o takie wypłaty mogą ubiegać się wyłącznie organizatorzy turystyki, którzy przyjęli płatność w formie bezgotówkowej oraz zostali wpisani do właściwego rejestru, o którym mowa w art. 22 ust. 2 u.i.t.<sup>43</sup> Do takiej wypłaty potrzebny jest zarówno wniosek organizatora (art. 15ka ust. 2 i 3), jak i wniosek podróżnego (art. 15ka ust. 10–11). Także i na tym etapie następuje w pewien sposób w praktyce ograniczenie możliwości składania wniosków, bowiem obydwa wnioski muszą być złożone za pośrednictwem systemu teleinformatycznego UFG. O ile jednak dla organizatorów turystyki nie jest to dodatkowy problem (z systemu tego korzysta każdy organizator turystyki w związku z jego ochroną na wypadek niewypłacalności), o tyle nie każdy podróżny posiada umiejętności i możliwości techniczne, aby złożyć wniosek za pomocą strony internetowej UFG (<https://tfg.ufg.pl/>)<sup>44</sup>. Oczywiście ta dodatkowa procedura powoduje w praktyce kolejne wydłużenie terminów zwrotów wpłat podróżnym. Po pierwsze, złożone muszą być obydwa wnioski (organizatora turystyki i podróżnego). Rozwiązanie dotyczące zwrotów z TFG jest, generalnie rzecz biorąc, korzystne dla organizatorów turystyki, więc w praktyce można było oczekiwać dużego zainteresowania ze strony organizatorów turystyki złożeniem takiego wniosku, tym bardziej że jego niezłożenie rodzi duże prawdopodobieństwo dochodzenia przez podróżnego,

<sup>42</sup> W jakim tempie te przepisy były przygotowywane, niech świadczy to, że ściśle rzecz biorąc, w przepisie tym mowa jest o organizatorze „turystki”, a nie „turystyki”.

<sup>43</sup> Obydwa te wymagania budzą pewne wątpliwości. Wprowadzenie tej możliwości tylko dla podróżnych dokonujących wpłat gotówkowych, jeśli przyjmiemy wcale nie tak oczywiste założenie, że regulacja ta stanowi wsparcie dla organizatorów turystyki i podróżnych, jest rozwiązaniem nieuzasadnionym i budzącym wątpliwości z punktu widzenia równościowego i dyskryminacyjnego. Z kolei w prawie polskim regulacje odnoszące się do organizatorów turystyki dotyczą organizatorów turystyki posiadających wpis do rejestru organizatorów turystyki. Gdyby przepis ten traktować „poważnie”, to można byłoby powiedzieć, że skoro w art. 15k nie wspomina się o wymogu wpisu do rejestru, to wymóg ten w tym przypadku nie jest aktualny. W tym więc zakresie jest to ustawowe *superfluum*.

<sup>44</sup> Podróżny ma teoretycznie dwie możliwości zalogowania się – albo za pośrednictwem login.gov.pl, albo za pośrednictwem loginu i hasła w oparciu o wcześniejsze zarejestrowanie na tej stronie. Każda z tych opcji wymaga pewnej biegłości w posługiwaniu się internetem, co w pewien sposób wyklucza niektóre osoby z możliwości ubiegania się o te wypłaty, jeżeli nie skorzystają oni z dodatkowej pomocy osób trzecich. Zob. K. Gębała, *Koronawirus: zwrot za wczasy nie dla wykluczonych cyfrowo*, 28 października 2020 r., <https://www.rp.pl/Konsumenci/310289977-Koronawirus-zwrot-za-wczasy-nie-dla-wykluczonych-cyfrowo.html> (dostęp: 21.11.2020).

który nie otrzyma pełnego zwrotu, swojego roszczenia na drodze sądowej. Po drugie, obydwa wnioski muszą być kompletne i nie mogą między nimi występować rozbieżności. Po ich wpłynięciu do UFG dokonuje się oceny ich kompletności; w przypadku otrzymania niekompletnego wniosku lub rozbieżności między wnioskami, UFG wzywa organizatora turystyki lub podróżnego do uzupełnienia braków lub złożenia wyjaśnień za pośrednictwem systemu teleinformatycznego UFG, w terminie 14 dni od dnia doręczenia wezwania (art. 15ka ust. 14). Z informacji płynących z UFG wynika, że skala niekompletnych wniosków i niezgodności danych jest zaskakująco duża<sup>45</sup>. W przypadku nieuzupełnienia braków lub niezłożenia wyjaśnień przez organizatora turystyki lub podróżnego w terminie określonym w wezwaniu wniosek pozostawia się bez rozpoznania, o czym informuje się organizatora turystyki oraz podróżnego za pośrednictwem systemu teleinformatycznego UFG. Ten etap, jeśli występuje taka przesłanka, dodatkowo tę procedurę wydłuża, a w niektórych przypadkach wypłata w tym trybie w ogóle nie nastąpi. Po trzecie, jeżeli wnioski są kompletne i dane zawarte we wnioskach są zgodne, w terminie 30 dni od dnia otrzymania późniejszego z tych wniosków dokonywana jest ich weryfikacja, biorąc pod uwagę dostępność środków na Turystycznym Funduszu Zwrotów<sup>46</sup>. W przypadku konieczności przeprowadzenia dodatkowego postępowania wyjaśniającego termin ulega przedłużeniu do 4 miesięcy od dnia otrzymania późniejszego z tych wniosków (art. 15ka ust. 16). Po czwarte, UFG w terminie 14 dni od dnia pozytywnej weryfikacji dokonuje wypłaty z Turystycznego Funduszu Zwrotów na rzecz podróżnych, nie wcześniej jednak niż przed uzyskaniem od organizatora turystyki wpłat, o których mowa w art. 15ka ust. 4<sup>47</sup>.

W jednej z wypowiedzi przedstawiciela Ministerstwa Rozwoju pojawił się swego rodzaju apel skierowany do podróżnych o korzystanie ze wsparcia Turystycznego

<sup>45</sup> Zob. wypowiedź rzecznika UFG w artykule: J. Ojczyk, *Zwrot pieniędzy za odwołane wycieczki działa, ale z długim poślizgiem*, 24 listopada 2020 r., <https://www.prawo.pl/biznes/turystyczny-fundusz-zwrotow-jakie-bledy-pozbawiaja-szybkiego,504702.html> (dostęp: 25.11.2020); J. Ojczyk, *Niechciał: Wniosek o zwrot pieniędzy za odwołaną wycieczkę jest jak PIT. Dane muszą się zgadzać*, 28 listopada 2020 r., <https://www.prawo.pl/prawo/wnioski-o-zwrot-pieniedzy-za-odwolana-wycieczke-rozmowa-z,504803.html> (dostęp: 29.11.2020).

<sup>46</sup> Z wypowiedzi członka zarządu Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego odpowiedzialnego za Turystyczny Fundusz Gwarancyjny wynika, że: „Środków wystarczy dla wszystkich, którzy złożyli wnioski” – zob. J. Ojczyk, *Niechciał: Wniosek o zwrot...*

<sup>47</sup> Zgodnie z tym przepisem: „W terminie 7 dni od dnia złożenia wniosku organizatora turystyki, dokonuje on na rzecz Turystycznego Funduszu Pomocowego: 1) wpłaty w wysokości 7,5% łącznej wartości wypłat objętych tym wnioskiem; 2) opłaty w wysokości: a) 2,5% łącznej wartości wypłat objętych tym wnioskiem, jeśli wniosek składa mikroprzedsiębiorca, mały przedsiębiorca lub średni przedsiębiorca, albo b) 4,1% łącznej wartości wypłat objętych tym wnioskiem, jeśli wniosek składa duży przedsiębiorca”.

Funduszu Zwrotów. Przedstawiciel ten wskazał, że o ile do tej pory mówiło się o społecznej odpowiedzialności przedsiębiorców, to w tym przypadku trzeba mówić o społecznej odpowiedzialności konsumentów za polską branżę turystyczną<sup>48</sup>. Nie negując pewnej wartości tej wypowiedzi, trzeba wyraźnie podkreślić, że problem ten w ogóle by nie powstał, gdyby nasze państwo, kierując się chęcią wsparcia przedsiębiorców, zrobiło to z poszanowaniem dyrektywy 2015/2302. Jeśli poważnie potraktujemy nasze zobowiązanie do przestrzegania prawa unijnego i poważnie potraktujemy prawa podróżnych, to trudno w tym zakresie poszukiwać pola do kompromisu między prawami konsumenta a obowiązkami organizatorów turystyki. Władze Polski nie posiadają w tym zakresie kompetencji do wprowadzania regulacji odmiennie określających terminy zwrotów wpłat niż czyni to art. 12 ust. 4 dyrektywy. Takie działanie stanowi naruszenie praw podróżnych wynikających z dyrektywy 2015/2302.

W związku z problematyką terminów zwrotów wpłat podróżnym z Turystycznego Funduszu Zwrotów nasuwają się następujące wnioski. Po pierwsze, procedura ta jest zupełnie nieznaną dyrektywie 2015/2302 i prowadzi do wydłużenia terminu zwrotu przedpłat w sposób z nią niezgodny. Po drugie, mimo podjęcia przez podróżnego takiej próby, tryb ten nie daje gwarancji podróżnemu, że w tej procedurze podróżny otrzyma zwrot wpłaty. Jest to więc w pewien sposób procedura niepewna (w takim przypadku pozostają dla podróżnego ogólne rozwiązania, podobnie jak w sytuacji, gdy podróżny z tej procedury w ogóle nie skorzysta). Po trzecie, z trudno zrozumiałych powodów procedura ta w praktyce – realnie rzecz biorąc – jest dostępna jedynie dla części podróżnych, bowiem nie każdy podróżny jest w stanie złożyć odpowiedni wniosek za pośrednictwem strony internetowej Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego. Także więc i to rozwiązanie, dostępne dla części podróżnych, w istocie kolejny raz doprowadziło do wydłużenia terminów zwrotów wpłat podróżnym i z tego powodu z uwagi na wymóg art. 12 ust. 4 dyrektywy 2015/2302 należy ocenić je krytycznie z omawianego punktu widzenia.

#### 4. Podsumowanie

Podsumowując powyższe uwagi, wskazać należy, że ustawodawca polski po uchwaleniu ustawy o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych w związku z pandemią Covid-19 w omawianym zakresie dwukrotnie przyjął regulacje, które stanowiły naruszenie art. 12 ust. 4 dyrektywy 2015/2302.

<sup>48</sup> Zob. wypowiedź D. Borka podczas webinarium *Nowe rozwiązania dla turystyki*, 25 listopada 2020 r., <https://www.youtube.com/watch?v=FlsJNmv3VoY&t=2248s> (dostęp: 25.11.2020).

Najpierw nastąpiło to przez wydłużenie terminu zwrotu przedpłat o dodatkowe 180 dni. Następnie przyjęta regulacja wprowadzająca Turystyczny Fundusz Zwrotów w istocie kolejny raz doprowadziła do wydłużenia terminu zwrotu przedpłat, wprowadzając też z punktu widzenia art. 12 ust. 4 dyrektywy 2015/2302 nadmiernie sformalizowaną procedurę zwrotów. Trudno przyjąć, że twórcy tych rozwiązań nie mieli świadomości ich niezgodności z dyrektywą. Zasługująca co do zasady na uznanie decyzja ustawodawcy o chęci pomocy przedsiębiorcom powinna uwzględniać również unijne standardy ochrony podróżnego, do których zachowania ustawodawca polski jest zobowiązany. Ustawodawca wbrew pozorom ma szerokie możliwości pomocy przedsiębiorcom. Z pewnością nie stał on przed alternatywą: albo pomoc przedsiębiorcom z naruszeniem prawa unijnego, albo brak jakichkolwiek działań. Jak pokazuje omawiany przykład, źródłem zagrożeń dla interesów konsumentów w czasie pandemii Covid-19 mogą być nie tylko działania i zaniechania przedsiębiorców<sup>49</sup>, ale także aktywność władz państwowych, które zdają się nie dostrzegać problemu, przynajmniej w oficjalnych wypowiedziach. Wydaje się, że w tym zakresie ustawodawca nie uwzględnił w odpowiedni sposób skutku w postaci osłabienia zaufania społeczeństwa do państwa, a taki efekt wywołują niestety omawiane tu regulacje.

Niezależnie od powyższego należy wskazać, że ustawodawca polski wadliwie implementował w prawie polskim wymóg terminu, w ciągu którego organizator powinien zwrócić wpłacone środki w przypadkach określonych w art. 11 ust. 5 oraz art. 12 ust. 5 dyrektywy 2015/2302, przez pominięcie wymogu „niezwłoczności” zwrotu. O ile przepisy związane z Covid-19 mają charakter czasowy, o tyle ta regulacja z uwagi na trwałą niezgodność z dyrektywą wymaga ingerencji ustawodawcy.

Mając na uwadze powyższe rozważania, nie ulega wątpliwości, że na gruncie dyrektywy 2015/2302 potrzebna jest poważna dyskusja na temat rozkładu ryzyka między organizatorem a podróżnym w sytuacji wystąpienia nadzwyczajnych i nieuniknionych okoliczności, zwłaszcza w takiej skali jak w przypadku pandemii Covid-19.

## Streszczenie

Od wielu lat jedną z bardziej spornych kwestii w przypadku umowy o udział w imprezie turystycznej jest problematyka oceny skutków finansowych odstąpienia przez strony (zwłaszcza przez podróżnego) od umowy przed rozpoczęciem imprezy turystycznej. Przedmiotem

<sup>49</sup> Zob. O. Hałub-Kowalczyk, *Ochrona konsumentów przed nieuczciwymi praktykami handlowymi w prawie Unii Europejskiej w czasie pandemii COVID-19*, Przegląd Prawa Handlowego 2020, nr 7, s. 48 i n.



artykułu jest odniesienie się do jednej kwestii powstającej na tym tle, tj. do terminu w ciągu którego powinien nastąpić zwrot podróżnemu przedpłat w sytuacji zakończenia stosunku umownego przed rozpoczęciem imprezy turystycznej. Dostrzegając wagę tej kwestii, a przede wszystkim jej praktyczną doniosłość, ustawodawca unijny w dyrektywie 2015/2302 wprowadził szczegółowe regulacje tej problematyki, które zostały wdrożone również w prawie polskim, nie do końca zresztą poprawnie. W związku z pandemią Covid-19 ustawodawca polski w tym zakresie dwukrotnie przyjął regulacje, które stanowiły naruszenie art. 12 ust. 4 dyrektywy 2015/2302. Zaslugująca co do zasady na uznanie decyzja ustawodawcy o chęci pomocy przedsiębiorcom powinna uwzględniać również unijne standardy ochrony konsumenta, do których zachowania ustawodawca polski jest zobowiązany. Omawiany przykład pokazuje, że źródłem zagrożeń dla interesów konsumentów w czasie Covid-19 mogą być nie tylko działania i zaniechania przedsiębiorców, ale także aktywność władz państwowych. Niezależnie od uwag związanych z implementacją dyrektywy 2015/2302, w ocenie autora na gruncie dyrektywy 2015/2302 potrzebna jest poważna dyskusja na temat rozkładu ryzyka między organizatorem a podróżnym w sytuacji wystąpienia nadzwyczajnych i nieuniknionych okoliczności, zwłaszcza w takiej skali, jak w przypadku pandemii Covid-19.

**Słowa kluczowe:** pandemia Covid-19, Dyrektywa (UE) 2015/2302, ustawa o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych, termin zwrotu przedpłat

## **Correct implementation of EU law or support for entrepreneurs? Regulatory dilemmas in the time of Covid-19 pandemic on the example of the problem of the time for the refund of prepayments to travellers by organisers**

### **Abstract**

For many years one of the most disputed issues in the case of a package travel contract is the problem of impact of withdrawal from the contract by the parties (especially by the traveller) before the beginning of the package. The subject of the article is to refer to one issue arising in this context, i.e. the time within which prepayments should be refunded in the case of termination of the contractual relationship before the beginning of the package. Recognising the importance of this issue and, above all, its practical significance, the EU legislator in Directive 2015/2302 introduced detailed regulations on this issue, which have also been implemented in Polish law, not entirely correctly in fact. In connection with the Covid-19 pandemic, the Polish legislator in this respect twice adopted regulations which were in breach of Article 12(4) of Directive 2015/2302. A legislator's right (in principle) decision to assist entrepreneurs should also take into account EU consumer protection standards, which the Polish legislator is obliged to meet. The discussed example shows that the source of risk to consumer interests during Covid-19 may be not only the actions and omissions of entrepreneurs, but also the activity of state authorities. Regardless of the comments related

to the implementation of Directive 2015/2302, in the author's opinion, a serious discussion on the distribution of risk between the organiser and the traveller in a situation of extraordinary and unavoidable circumstances, especially on such a scale as in the case of the Covid-19 pandemic, is needed on the basis of Directive 2015/2302.

**Key words:** Covid-19 pandemic, Directive (EU) 2015/2302, Act on package travel and linked travel arrangements, time for refunding prepayments