



Polemiki i refleksje

Ochrona praw konsumentów usług turystycznych (uwagi uzupełniające)

Wprowadzenie

W numerze 12 Rejenta z 2002 r. ukazał się artykuł Tadeusza Kietrzyka zatytułowany „Ochrona konsumentów na rynku usług turystycznych”. Artykuł wprowadza czytelników w problematykę regulacji rynku usług turystycznych w Polsce. Autor, omawiając to zagadnienie, koncentruje się na podstawowym w tym zakresie akcie prawnym, jakim jest ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych¹ oraz wspomina także o rozwiązaniach unijnych.

Artykuł uzupełnia wciąż jeszcze skromną literaturę prawniczą dotyczącą ustawy o usługach turystycznych². Na wstępie przypomniane zostało

¹ Tekst jedn.: Dz.U. z 2001 r. Nr 55, poz. 578.

² Kompleksowym i najbardziej aktualnym opracowaniem jest podręcznik J. G o s p o d a r k a, *Prawo turystyczne*, Warszawa 2001 oraz jego nowa, zmodyfikowana wersja *Prawo turystyczne w zarysie*, Bydgoszcz-Warszawa 2003. Inne godne uwagi pozycje to E. Ł e t o w s k a, *Prawo umów konsumenckich*, Warszawa 1999; t e j ż e, *Usługi turystyczne: czy naprawdę już po europejsku (Co wynika z porównania ustawy i dyrektywy)*, Rzeczpospolita z dnia 22 lipca 1998; t e j ż e, *Wolno i chaotycznie, ale w dobrym kierunku (Wprowadzanie dyrektyw europejskich do polskiego ustawodawstwa)*, Rzeczpospolita z dnia 16 października 1998; M. N e s t e r o w i c z, *Prawo turystyczne*, Bydgoszcz 1999; M. N e s t e r o w i c z, *Usługi turystyczne*, Państwo i Prawo 1999, z. 12; M. N e s t e r o w i c z,

ratio legis tej regulacji, czyli wyrównanie pozycji konsumenta względem przedsiębiorców działających na rynku turystycznym. Następnie przedstawione zostały pokrótce założenia Dyrektywy Nr 90/314/EWG Rady Wspólnot Europejskich z dnia 13 czerwca 1990 r. o podróżach za cenę zryczałtowaną³, której implementację do prawa polskiego stanowi wspomniana wyżej ustawa⁴. W części dotyczącej prawa polskiego omówiona została problematyka zezwoleń na prowadzenie działalności objętej zakresem ustawy o usługach turystycznych, zawierania i charakteru prawnego umów o usługi turystyczne oraz zagadnienia związane z odpowiedzialnością biur podróży⁵.

Lektura wspomnianego artykułu pozostawia jednak pewien niedosyt. Dotyczy to zwłaszcza zagadnień, których omówienie ogranicza się w zasadzie do zacytowania przepisów ustawy. Celem niniejszego opracowania jest próba uzupełnienia i rozwinięcia niektórych uwag autora, tak aby przedstawić pełniejszy, choć oczywiście niewyczerpujący obraz regulacji prawnej rynku usług turystycznych w Polsce. Osiągnięcie tego celu wymaga też niejednokrotnie podjęcia dyskusji z poglądami wyrażonymi w omawianym artykule.

Umowa o podróż, [w:] *System prawa prywatnego*, t. 7, *Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, Warszawa 2001; M. N e s t e r o w i c z, *Zadośćuczynienie za zmarnowany urlop podczas wycieczki turystycznej*, Państwo i Prawo 2002, z. 10; A. P a k u ł a, *W sprawie administracyjnoprawnej regulacji usług turystycznych*, [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, pod red. E. Knosali, A. Matana, G. Łaszczycy, Kraków 1999; J. R a c i b o r s k i, *Usługi turystyczne. Przepisy i komentarz*, Warszawa 1999; H. Z a w i s t o w s k a, *Znaczenie prawnej ochrony konsumentów usług turystycznych dla rozwoju turystyki w Polsce*, Warszawa 1999.

³ Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich (Nr L 158/59). W niniejszym artykule odwołuję się do tekstu dyrektywy wg tłumaczenia z języka angielskiego, dokonanego przez M. Paluszkiwicz, zamieszczonego w Kwartalniku Prawa Prywatnego 1996, z. 3. W omawianym artykule autor posługuje się innym tłumaczeniem, według którego dyrektywa nosi nazwę „o podróżach i wycieczkach turystycznych sprzedawanych w formie pakietu usług”.

⁴ Na ten temat: M. N e s t e r o w i c z, *Prawo turystyczne*, s. 23; E. Ł ę t o w s k a, *Wolno i chaotycznie...*

⁵ Od razu wypada wspomnieć, że powszechnie używane, także w literaturze (np. M. N e s t e r o w i c z, *Prawo turystyczne*, s. 23 i nast.; J. G o s p o d a r e k, *Prawo turystyczne*, s. 59 i nast.), określenie biuro podróży w obowiązującym stanie prawnym nie jest pojęciem normatywnym. Jest to nazwa, jaką w praktyce zbiorczo określa się zróżnicowane formy prowadzenia działalności gospodarczej przewidziane w ustawie o usługach turystycznych. Ustawa rozróżnia i definiuje (art. 3 pkt 5, 6 i 7) organizatora turystyki, pośrednika turystycznego i agenta turystycznego.

I

Jeszcze na wstępie chciałbym podkreślić, że ochronę konsumenta usług turystycznych w Polsce można scharakteryzować, wskazując na następujące jej aspekty:

1. Klient w myśl ustawy o usługach turystycznych (art. 3 pkt 11⁶), to jednocześnie konsument w rozumieniu dawnego art. 384 § 3 k.c., czyli osoba zawierająca umowę z przedsiębiorcą w celu bezpośrednio niezwiązanym z działalnością gospodarczą. Z dniem 25 września 2003 r. art. 384 § 3 został uchylony, a zamiast niego wszedł w życie nowy art. 22¹ k.c., zamieszczony w przepisach dotyczących osób fizycznych. Według tego przepisu⁷, za konsumenta uważa się osobę fizyczną dokonującą czynności prawnej niezwiązanej bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową. Kodeksowa definicja powinna dotyczyć wszelkich stosunków podlegających prawu cywilnemu, w tym i umów o świadczenie usług turystycznych⁸. Wynika to także z brzmienia przepisu art. 11 ustawy o usługach turystycznych, zgodnie z którym w zakresie nieuregulowanym ustawą do umów z klientami, zawieranych przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych stosuje się przepisy kodeksu cywilnego oraz inne przepisy dotyczące ochrony konsumenta.

2. W zasadzie cała ustawa o usługach turystycznych stanowi instrument ochrony praw konsumenta. W największym stopniu dotyczy to oczywiście rozdziału 3 (art. 11-19a), zatytułowanego wprost „Ochrona klienta”, ale dla obszaru ochrony klienta ma też znaczenie zarówno zakres ustawy⁹ (art. 1 i 2), jak i wymagania stawiane przedsiębiorcom działającym na rynku usług turystycznych, określone w rozdziale 2. Nie bez

⁶ Zgodnie z zawartą w tym przepisie ustawową definicją, klient, to osoba, która zamierza zawrzeć lub zawarła umowę o świadczenie usług turystycznych na swoją rzecz lub na rzecz innej osoby, a zawarcie tej umowy nie stanowi przedmiotu jej działalności gospodarczej, jak i osoba, na rzecz której umowa została zawarta, a także osoba, której przekazano prawo do korzystania z usług turystycznych objętych uprzednio zawartą umową.

⁷ Dodanego na podstawie art. 1 ustawy z dnia 14 lutego 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 49, poz. 408).

⁸ Por. J. Gos podarek, *Prawo turystyczne* w zarysie, s. 22.

⁹ W myśl tych przepisów, wspomniana ustawa określa warunki świadczenia przez przedsiębiorców i przedsiębiorców zagranicznych w rozumieniu ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 101, poz. 1178 ze zm.) usług tu-

znaczenia dla jakości usług turystycznych są też dalsze przepisy, określające działalność pilotów wycieczek i przewodników turystycznych (rozdział 4) czy zasady świadczenia usług hotelarskich, określone w rozdziale 5¹⁰.

3. Przewidziane w ustawie mechanizmy ochrony konsumenta mają charakter przede wszystkim **prewencyjny**, nakierowane są na zapobieganie nadużyciom i zabezpieczenie interesów klientów jeszcze przed wykonaniem usługi, a nawet zawarciem umowy.

4. Ustawa o usługach turystycznych jest obecnie podstawowym aktem dotyczącym turystyki¹¹. Jej zakres przedmiotowy wykracza znacznie poza kwestie uregulowane we wspomnianej wyżej Dyrektywie 90/314/EWG.

II

Nawiązując do uwag T. Kietrzyka o zezwoleniach dla organizatorów turystyki i pośredników turystycznych¹², należy zgodzić się z twierdzeniem, że jest to kluczowy instrument regulacji rynku usług turystycznych.

rystycznych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a także za granicą, jeżeli umowy z klientami o świadczenie tych usług są zawierane na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Zawieranie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w imieniu przedsiębiorcy zagranicznego umów z klientami o świadczenie usług turystycznych jest dopuszczalne, jeżeli przedsiębiorca ten prowadzi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej działalność gospodarczą na warunkach określonych w ustawie – Prawo działalności gospodarczej. Poza regulacją ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. pozostaje więc organizowanie wycieczek i imprez turystycznych przez inne podmioty (np. szkoły, stowarzyszenia, związki wyznaniowe). W związku z tym w literaturze postulowano nawet, aby w celu ochrony uczestników tego typu imprez stosować przepisy rozdziału „Ochrona klienta” w drodze analogii bądź jako wzorzec staranności ich organizatora; zob. M. N e s t e r o w i c z, *Usługi turystyczne*, s. 48.

¹⁰ Dla wzmocnienia skuteczności tej regulacji wprowadzona została także sankcja karna (por. art. 46 ustawy), o której będzie mowa w dalszej części artykułu.

¹¹ Oczywiście jest, że ustawa ta nie obejmuje swym zakresem całości dyscypliny określanej jako „prawo turystyczne”, które J. Gospodarek definiuje jako „zespół norm prawnych regulujących stosunki społeczne związane z podróżami poza codziennym środowiskiem oraz ze świadczeniem usług na rzecz osób odwiedzających”; J. G o s p o d a r e k, *Prawo turystyczne...*, s. 18). Tak rozumiane prawo turystyczne jest kompleksową dziedziną prawniczą obejmującą zarówno normy prawa cywilnego, administracyjnego i finansowego, jak i inne, np. prawa pracy czy prawa karnego, a także międzynarodowego i ponadnarodowego. Stale rośnie liczba norm dotyczących turystyki; tamże.

¹² T. K i e t r z y k, *op. cit.*, s. 32-35.

Jednak nazbyt optymistycznie brzmi stwierdzenie, że „zezwolenie (...) jest bardzo dużą gwarancją, przede wszystkim dla konsumentów, profesjonalizmu przedsiębiorcy”¹³. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o usługach turystycznych, działalność gospodarcza polegająca na organizowaniu imprez turystycznych oraz na pośredniczeniu na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych wymaga uzyskania zezwolenia. Nie wymaga natomiast uzyskania zezwolenia działalność agentów turystycznych, polegająca na stałym pośredniczeniu w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych na rzecz organizatorów turystyki posiadających zezwolenie lub na rzecz innych usługodawców posiadających siedzibę w kraju (ust. 2 art. 4). Jednak, stosownie do art. 10b, przedsiębiorcę występującego wobec klientów jako agent turystyczny uważa się za organizatora turystyki w rozumieniu ustawy, jeżeli:

1) w umowach zawieranych z klientami nie wskazuje jednoznacznie właściwego organizatora turystyki, którego reprezentuje, lub

2) działa jako agent organizatora turystyki, który nie jest uprawniony do zawierania umów z klientami na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, lub

3) działa bez ważnej umowy agencyjnej lub przekracza jej zakres.

Jak sądzę, z przywołanego¹⁴ przepisu, a zwłaszcza zwrotu „uważa się za organizatora turystyki”, wynika m.in. obowiązek uzyskania przez takiego przedsiębiorcę zezwolenia.

¹³ Jw., s. 32. Na marginesie można dodać, że faktem jest, iż niektórzy przedsiębiorcy wykorzystują uzyskane zezwolenie także w celach marketingowych, np. podkreślając w materiałach reklamowych niski numer w rejestrze zezwoleń, co świadczyć ma o doświadczeniu na rynku turystycznym.

¹⁴ Zgodnie z art. 6 ust 2 ustawy o usługach turystycznych, za praktykę w obsłudze turystów, o której mowa w ust. 1, uważa się samodzielne prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie organizowania imprez turystycznych lub pośrednictwa w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych, kierowanie jednostkami organizującymi imprezy turystyczne, pracę na stanowiskach związanych z przygotowaniem i zawieraniem umów o świadczenie usług turystycznych, samodzielne przygotowywanie programów imprez turystycznych, a także wykonywanie zadań przewodnika turystycznego i pilota wycieczek, natomiast w myśl ustępu 1 powołanego art. działalnością w zakresie organizowania imprez turystycznych oraz działalnością w zakresie pośrednictwa w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych, mogą kierować osoby posiadające:

III

Ustawa uzależnia udzielenie zezwolenia od spełnienia dwóch warunków, które można określić jako **profesjonalizm** oraz **zabezpieczenie finansowe roszczeń klientów**. Profesjonalizm według zamysłu ustawodawcy ma zostać osiągnięty przez zapewnienie kierowania działalnością objętą zezwoleniem przez osoby o odpowiedniej praktyce i wykształceniu. Warto podkreślić, że ustawa wymaga od nich różnych minimalnych okresów praktyki, w zależności od rodzaju i kierunku wykształcenia. Istnieje zatem możliwość uzupełnienia wymaganego okresu praktyki poprzez wykształcenie lub uzupełnienia braków w wykształceniu poprzez odpowiednio długą praktykę. Takie elastyczne rozwiązanie należy, w moim przekonaniu, ocenić pozytywnie. Z kolei zabezpieczenie finansowe roszczeń klientów może być ustanowione poprzez gwarancję bankową, gwarancję ubezpieczeniową lub umowę ubezpieczenia, o czym stanowią art. 5 ust 1 pkt 2 oraz art. 5 ust. 2-5 ustawy o usługach turystycznych¹⁵.

IV

Traktując o tematyce zezwoleń, należy mieć na uwadze, że ustawa o usługach turystycznych nie stanowi w tym zakresie samodzielnej regulacji, a dla prawidłowego określenia sytuacji prawnej przedsiębiorców konieczne jest nawiązanie do przepisów ustawy – Prawo działalności gospodarczej¹⁶. Niejako uprzedzając dalsze uwagi, trzeba stwierdzić, że wspomniana

1) 1 rok praktyki w obsłudze turystów i ukończone studia wyższe z zakresu turystyki i rekreacji, prawa, ekonomii, zarządzania i marketingu,

2) 2 lata praktyki w obsłudze turystów i ukończoną szkołę średnią z zakresu obsługi turystów lub ukończone studia wyższe inne niż wymienione w pkt 1,

3) 4 lata praktyki w obsłudze turystów i ukończoną szkołę średnią inną niż wymieniona w pkt 2,

4) 6 lat praktyki w obsłudze turystów, w pozostałych przypadkach.

¹⁵ Szczegóły określa rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 24 listopada 1999 r. w sprawie określenia minimalnej sumy gwarancji bankowej i ubezpieczeniowej oraz minimalnej umowy ubezpieczenia na rzecz jednego klienta z tytułu umowy ubezpieczenia na rzecz klientów w związku z prowadzoną działalnością przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych (Dz.U. Nr 98, poz. 1142); na ten temat J. G o s p o d a r e k, *Prawo turystyczne*, s. 68-70; M. S z y m a Ń s k a, *Przed sezonem (Zabezpieczenie finansowe organizatorów turystyki)*, Rzeczpospolita z dnia 8 maja 2003 r.

¹⁶ Ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. (Dz.U. Nr 101, poz. 1178 ze zm.).

ne akty prawne to regulacje niespójne; w niektórych kwestiach przepisy są dublowane, w innych zawierają sprzeczne postanowienia.

Wskazówką w procesie wykładni nie będzie zasada *lex specialis derogat legi generali*, lecz norma wyrażona w przepisie art. 27 ust. 2 pr. dział. gosp. Stosownie do brzmienia tego przepisu, organy zezwalające oraz wszelkie warunki wykonywania działalności objętej zezwoleniami, a także tryb wydawania, odmowy wydania i cofania zezwoleń określają przepisy odrębnych ustaw, o ile wspomniana ustawa nie stanowi inaczej.

Jest to rozwiązanie nowatorskie, wyraźnie wskazujące na pierwszeństwo ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. we wskazanym zakresie¹⁷. Prawo działalności gospodarczej normuje problematykę zezwoleń w sposób generalny; regulacja ta ma pierwszeństwo przed przepisami ustaw odrębnych, określających dany rodzaj działalności gospodarczej. Jeżeli w tych samych sprawach ustawy odrębne zawierają inne rozwiązania, należy stosować przepisy ustawy – Prawo działalności gospodarczej¹⁸.

Trzymając się tej zasady, trzeba stwierdzić, że wniosek o udzielenie zezwolenia powinien zawierać nie tylko elementy wskazane w art. 7 ust. 3 ustawy o usługach turystycznych, tj. oznaczenie przedsiębiorcy i jego siedziby (miejsca zamieszkania), określenie zakresu i rodzaju działalności wymagającej zezwolenia, wskazanie miejsca wykonywania działalności objętej zezwoleniem oraz dokumentów potwierdzających spełnienie warunków, o których mowa w art. 5, lecz także adres i numer w rejestrze przedsiębiorców¹⁹. Wynika to z art. 33 ust. 1 w związku z art. 17 ust. 1 pr. dział. gosp.

Podobnie, wbrew literalnemu brzmieniu art. 10a ust. 1 ustawy o usługach turystycznych, tylko jedna z przewidzianych w tym przepisie przesłanek jest istotnie przesłanką fakultatywnego cofnięcia zezwolenia. Chodzi o przypadek wskazany w pkt 2 tego przepisu, tj. naruszanie obowiązków określonych ustawą, gdy powoduje to zagrożenie bezpieczeństwa lub dóbr osobistych klientów, a także poważne zagrożenie interesów majątkowych klientów. W pozostałych przypadkach, czyli wobec prawomocnego orzeczenia sądu zakazującego przedsiębiorcy – osobie fizycznej pro-

¹⁷ Szerzej J. Gospodarek, *Prawo turystyczne w zarysie*, s. 69.

¹⁸ C. Kosikowski, *Prawo działalności gospodarczej – komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2001, s. 102.

¹⁹ J. Gospodarek, *op. cit.*, s. 70.

wadzenia działalności objętej zezwoleniem (przesłanka z pkt 1) czy nie-usunięcia przez przedsiębiorcę stwierdzonych uchybień pomimo wezwania (pkt 3), mamy do czynienia z obligatoryjnym cofnięciem zezwolenia. Wynika to z art. 32 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy – Prawo działalności gospodarczej, zawierającego w istocie identyczne, jak wskazane wyżej, przesłanki jako przyczyny obligatoryjnego cofnięcia zezwolenia.

Co więcej, ustawa – Prawo działalności gospodarczej nie zna instytucji ograniczenia zakresu zezwolenia, którą przewiduje art. 10a ust. 1 ustawy o usługach turystycznych. Konsekwentnie należy przyjąć, że ograniczenie zezwolenia może mieć miejsce tylko wtedy, gdy nie stoi to w sprzeczności z przepisami prawa działalności gospodarczej.

Przykładem dublowania się przepisów omawianych ustaw jest art. 7 ust. 1 ustawy o usługach turystycznych, w myśl którego udzielenie, odmowa udzielenia, cofnięcie i ograniczenie zakresu zezwolenia następuje w formie decyzji administracyjnej. Jeżeli chodzi o formę udzielenia odmowy, udzielenia lub cofnięcia zezwolenia, jest to przepis zbędny, gdyż powtarza normę zawartą w art. 29 pr. dział. gosp.²⁰ Jego znaczenie sprowadza się więc do jednoznacznego wskazania, w jakiej formie powinno następować ewentualne ograniczenie zakresu zezwolenia²¹.

Przyczyną tego stanu rzeczy jest zapewne fakt, że ustawa o usługach turystycznych jest aktem wcześniejszym. Nie zwalniało to, moim zdaniem, ustawodawcy z konieczności dostosowania jej przepisów do ustawy – Prawo działalności gospodarczej, aby uniknąć niejasności i sprzeczności. W obecnym stanie prawnym pozostaje podzielić konkluzję J. Gospodarka, że „trudno zatem oprzeć się wrażeniu, że omawiane regulacje prawne nie są ze sobą skorelowane”²².

Na zakończenie uwag o zezwoleniach dla organizatorów turystyki i pośredników turystycznych warto dodać, że teoretycznie mogą oni ubiegać

²⁰ Por. J. Gospodarek, *Prawo turystyczne*, s. 71-72.

²¹ Niespójności pojawiają się także na tle przepisów o uprawnieniach kontrolnych organu udzielającego zezwolenia; por. art. 9 ust. 1 ustawy o usługach turystycznych oraz art. 33 ust. 2 prawa działalności gospodarczej. Na marginesie warto wspomnieć, że na gruncie przepisów ustawy z 29 sierpnia 1997 r. w ich aktualnym brzmieniu do kontroli uprawniony jest nie tylko wojewoda, czyli organ udzielający zezwolenia, ale także minister właściwy do spraw turystyki.

²² J. Gospodarek, *op. cit.*, s. 82.

się najpierw o uzyskanie promesy (przyrzeczenia uzyskania) zezwolenia, co wynika z art. 30 w związku z art. 24 pr. dział. gosp. W praktyce raczej jednak nie pojawi się potrzeba uzyskania tego typu przyrzeczenia.

V

Należy także sprostować stwierdzenie T. Kietrzyka, że „[w] celu wzmocnienia ochrony konsumenta ustawodawca dokonał nowelizacji kodeksu wykroczeń, wprowadzając w art. 60 tego kodeksu odpowiedzialność w przypadku prowadzenia działalności w tym zakresie bez zezwolenia (...)”²³. W rzeczywistości geneza odpowiedzialności za nielegalne prowadzenie działalności objętej zezwoleniem sięga ustawy o działalności gospodarczej²⁴. Artykułem 40 tejże ustawy wprowadzono do kodeksu wykroczeń nowy art. 60¹, penalizujący wówczas m.in. prowadzenie działalności gospodarczej bez koncesji. Istotnie, ustawa o usługach turystycznych również dokonała nowelizacji kodeksu wykroczeń. Na mocy art. 46 tejże ustawy do art. 60¹ k.w. dodano § 4, dotyczący wykroczeń przeciwko interesom konsumenta usług turystycznych. Nowy przepis odniósł się do wykonywania bez wymaganych uprawnień zadań przewodnika turystycznego lub pilota wycieczek (pkt 1) oraz sprzecznego z prawem świadczenia usług hotelarskich (pkt 2-4). Tego typu czyn zagrożony jest karą ograniczenia wolności lub grzywną. Nie było już potrzebne wprowadzenie karania prowadzenia działalności gospodarczej (bez wymaganej w pierwszej wersji ustawy o usługach turystycznych koncesji), skoro odpowiedni przepis ogólny znajdował się w kodeksie wykroczeń od 1989 r.

VI

Rozdział trzeci ustawy o usługach turystycznych zatytułowany „Ochrona klienta” zawiera cały szereg przepisów, których celem jest zagwarantowanie ochrony interesów klientów. Ustawa nakłada na przedsiębiorców określone obowiązki w zakresie właściwej informacji (art. 12 i 13), zawarcia umowy (art. 14) i jej wykonania. Przepisy tego rozdziału zawierają normy cywilnoprawne o charakterze semiimperatywnym. Zgodnie z art. 19,

²³ T. K i e r z y k, *op. cit.*, s. 39.

²⁴ Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. (Dz.U. Nr 41, poz. 324 ze zm.).

postanowienia umów zawieranych przez organizatorów turystyki z klientami, mniej korzystne dla klientów niż postanowienia ustawy, są nieważne, a w miejsce postanowień umów mniej korzystnych dla klienta obowiązują przepisy ustawy²⁵. Jak się zdaje, stosowanie się przedsiębiorców do wymagań przepisów tego rozdziału ustawy o usługach turystycznych powinno zapewnić ochronę interesów klientów. Nieprzestrzeganie tych przepisów naraża przedsiębiorców na surowe sankcje. Niedopełnienie obowiązków względem klienta, wymienionych w art. 15 ustawy, może być uznane przez wojewodę za podstawę cofnięcia lub ograniczenia zezwolenia. Jednocześnie nie ogranicza to możliwości dochodzenia odszkodowania przez klienta.

Reguła zawarta w art. 15 jest bardzo istotna z punktu widzenia interesów klientów. Wyraża przy tym jasno prewencyjny charakter ochrony konsumenta. Większość wskazanych w tym przepisie obowiązków przedsiębiorców dotyczy informowania klienta (12 ust. 1, art. 13) i zawierania umów (art. 14). Jednak w związku z ochroną klienta nasuwa się kilka wątpliwości.

Po pierwsze, powstaje pytanie o skuteczność działania wojewody, które w szczególności dotyczy działalności kontrolnej²⁶. Po drugie, zakres obowiązków przedsiębiorców podlegał do tej pory ciągłemu rozszerzaniu. Częściowo wynikało to z harmonizacji z prawem europejskim; ustawa o usługach turystycznych w pierwotnym brzmieniu znacznie odbiegała od europejskich wzorców²⁷. Jednocześnie jednak nowelizacje omawianej ustawy były także reakcją na negatywne zjawiska, które nadal występowały na rynku usług turystycznych. Przykładem jest art. 19a, na podstawie którego przepisy rozdziału 3 stosuje się także do przedsiębiorcy występującego wobec klientów jako agent turystyczny, uważanego za organizatora turystyki na podstawie art. 10b ustawy o usługach turystycznych.

²⁵ J. G o s p o d a r e k, *Prawo turystyczne w zarysie*, s. 169; autor zwraca uwagę, że w praktyce nie jest to takie proste do zrealizowania.

²⁶ Na ten temat J. G o s p o d a r e k, *Fikcja kontrolowania działalności organizatorów turystyki bez zezwolenia*, Rynek Turystyczny 2000, nr 18.

²⁷ Eliminowanie tych różnic następowało stopniowo; por. E. Ł ę t o w s k a, *Usługi turystyczne: czy naprawdę już po europejsku...*

Powstaje jednak pytanie, czy wprowadzane zmiany ustawy rzeczywiście służą jeszcze celowi, jakim jest ochrona klienta i czy istotnie niezbędne są normy takie, jak wyrażona w ust. 2a art. 14 ustawy o usługach turystycznych, w myśl której osoba zawierająca z klientem umowę o świadczenie usług turystycznych jest obowiązana niezwłocznie dostarczyć klientowi jeden egzemplarz tej umowy.

Moim zdaniem, lepiej byłoby skoncentrować się na egzekwowaniu już istniejących mechanizmów ochrony konsumenta niż mnożyć przepisy w tym zakresie. Ich wielość może raczej zdezorientować konsumenta co do jego rzeczywistych uprawnień. Przykładem może być art. 14 ust 2, który zawiera dziesięciopunktowe (!) zestawienie składników, jakie powinna zawierać umowa o świadczenie usług turystycznych. Jak trafnie zauważa J. Gospodarek, wyliczenie to zawiera elementy o bardzo różnym charakterze: od przedmiotowo istotnych, po takie, które mają charakter czysto informacyjny lub organizacyjny²⁸. Mimo niewątpliwiej kazuistyki nie jest to także wyliczenie zupełne, kolejny element umowy określa art. 16b ust. 2. Zgodnie z nim, umowa powinna jednoznacznie określać obowiązek klienta w zakresie, o którym mowa w ust. 2, tj. niezwłocznego zawiadomienia wykonawcy usługi oraz organizatora turystyki, w sposób odpowiedni dla rodzaju usługi, o stwierdzeniu w trakcie imprezy turystycznej wadliwego wykonywania umowy.

VII

Dla rozważań o ochronie konsumenta istotne jest też rozróżnienie dwóch rodzajów umów, jakie mogą być zawierane z przedsiębiorcami działającymi na rynku usług turystycznych²⁹. Pierwszy z nich, najczęściej spotykany, polega na podjęciu się świadczenia „pakietu usług turystycznych”, obejmującego jednolite zobowiązanie organizatora turystyki. Ten rodzaj umowy odpowiada w zasadzie temu, co ustawodawca określił w art. 14 jako „umowa o świadczeniu usług turystycznych polegających na organizowaniu imprez turystycznych”. Trzeba jednak pamiętać, że w przepisach ogólnych ustawy o usługach turystycznych określenie „umo-

²⁸ J. Gospodarek, *Prawo turystyczne w zarysie*, s. 165-166.

²⁹ J. Gospodarek, *Prawo turystyczne*, s. 98; J. Gospodarek, *Prawo turystyczne w zarysie*, s. 160; M. Nesterowicz, *Prawo turystyczne...*, s. 37 i 43-47.

wa o świadczenie usług turystycznych” odnosi się także do drugiej kategorii umów, rzadziej spotykanych, czyli umów o pojedyncze świadczenie usługi turystycznej, np. rezerwacji hotelu czy usługi przewozowej³⁰.

Ponieważ wyrażenie „umowa o świadczenie usług turystycznych, polegających na organizowaniu imprez turystycznych” jest nie tylko mało czytelne, ale kłopotliwe językowo, w praktyce i w literaturze przedmiotu używa się określeń uproszczonych, np. „umowa o wycieczkę”³¹ czy „umowa o podróż”³².

Odnosząc się do stwierdzenia T. Kietrzyka, według którego umowa o świadczenie usług turystycznych ma charakter mieszany³³, trzeba zauważyć, że sprawa nie jest tak jednoznaczna. Stanowiska w tej sprawie są zróżnicowane³⁴, a ewolucja przepisów ustawy o usługach turystycznych skłania niektórych autorów do twierdzenia, że mamy już do czynienia z umową nazwaną³⁵. Osobiście nie zajmowałbym jeszcze tak kategorycznego stanowiska, przede wszystkim oczekując na to, jakie zdanie w tej sprawie na tle ustawy o usługach turystycznych wyrazi orzecznictwo sądowe. Za nietrafne uważam jednak bezkrytyczne opieranie się na orzecznictwie w sprawach umów zawieranych z biurami podróży, pochodzących z okresu sprzed obowiązywania ustawy o usługach turystycznych. Umowa o świadczenie usług turystycznych jest z pewnością umową konsensualną, wzajemną i odpłatną³⁶. Na ogół będzie miała charakter umowy adhezyjnej, ponieważ polegać będzie na zgodzie klienta

³⁰ Przepisy ustawy o usługach turystycznych zawierają jedynie częściowe uregulowania tej drugiej kategorii umów, np. w art. 12 wyraźnie rozróżniono pojedyncze usługi turystyczne od imprez turystycznych.

³¹ J. G o s p o d a r e k, *Prawo turystyczne*, s. 99. W nowym wydaniu autor preferuje określenie „umowa o imprezę turystyczną”, gdyż termin „umowa o wycieczkę”, choć krótki i powszechnie zrozumiały, nie obejmuje umowy o organizację innej niż wycieczka imprezy turystycznej; por. J. G o s p o d a r e k, *Prawo turystyczne w zarysie*, s. 160.

³² M. N e s t e r o w i c z, *Prawo turystyczne*, s. 44-47; t e n ż e, *Umowa o podróż...*, s. 624. W tym ostatnim opracowaniu autor zamiennie posługuje się określeniami „wycieczka”, „podróż” i „impreza turystyczna”.

³³ T. K i e t r z y k, *op. cit.*, s. 40.

³⁴ Por. m.in. wyrok z dnia 11.04.1991 r. I Acr 47/91, OSA 1992, nr 3, orzeczenie SN z dnia 25.02.1986 r. III CZP 2/96, OSPIKA 1986, nr 6, poz. 113; M. N e s t e r o w i c z, *Prawo turystyczne*, s. 45; J. R a c i b o r s k i, *Usługi turystyczne...*, s. 112.

³⁵ Na ten temat J. G o s p o d a r e k, *Prawo turystyczne w zarysie*, s. 160-161.

³⁶ J. R a c i b o r s k i, *op. cit.*, s. 111.

na z góry określony pakiet świadczeń, bez możliwości jego negocjacji. Nie jest jednak wykluczone, że klient będzie się zwracał do przedsiębiorcy ze zindywidualizowanym zapotrzebowaniem, a ten ostatni przygotuje odpowiednie świadczenia.

Możliwe jest też, że umowa o świadczenie usług turystycznych zostanie zawarta na rzecz osoby trzeciej (*pactum in favorem tertii*) w rozumieniu art. 393 k.c.³⁷ Ponadto, zgodnie z art. 16 ust. 1 i 2 ustawy o usługach turystycznych, klient może bez zgody organizatora turystyki przenieść na osobę spełniającą warunki udziału w imprezie turystycznej wszystkie przysługujące mu z tytułu umowy o świadczenie usług turystycznych uprawnienia, jeżeli jednocześnie osoba ta przejmuje wszystkie wynikające z tej umowy obowiązki. Przeniesienie uprawnień i przejęcie obowiązków jest skuteczne wobec organizatora turystyki, jeżeli klient zawiadomi go o tym przed rozpoczęciem imprezy turystycznej, w terminie określonym w umowie³⁸.

Umowa o świadczenie usług turystycznych, polegających na organizowaniu imprez turystycznych, wymagająca formy pisemnej (art. 14 ust. 1). Forma pisemna zastrzeżona jest dla celów dowodowych, co wynika z art. 73 § 1 i 74 k.c. Wobec licznych obowiązków nałożonych na przedsiębiorcę, dotyczących zawierania umów (a zwłaszcza wspomnianego wyżej ust. 2a art. 14, nakazującego niezwłoczne dostarczenie jednego egzemplarza umowy), dziwi fakt, że ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie w tym przypadku formy pisemnej pod rygorem nieważności. Moim zdaniem, jest to przykład niekonsekwencji przy nowelizowaniu ustawy o usługach turystycznych. W rezultacie zatracą się spójność nie tylko z innymi ustawami, ale także pomiędzy przepisami omawianego aktu³⁹.

³⁷ Szerzej: M. Nesterowicz, *Umowa o podróż...*, s. 624.

³⁸ Za nieuiszczoną część ceny imprezy turystycznej oraz koszty poniesione przez organizatora turystyki w wyniku zmiany uczestnika imprezy turystycznej klient i osoba przyjmująca jego uprawnienia odpowiadają solidarnie (art. 16 ust. 3).

³⁹ Innym przykładem wewnętrznej niespójności powstał poprzez dodanie nowego ustępu 1a w artyku 12 ustawy o usługach turystycznych. Według treści tego przepisu, informacje pisemne przekazywane przez organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego, który proponuje klientom usługi turystyczne lub imprezy turystyczne, nie mogą wprowadzać klienta w błąd. Wprowadzając ten przepis, nie uzupełniono jednak odpowiednio art. 15 określającego sankcje za naruszenie obowiązków wobec klienta. W rezultacie norma

VIII

Ostatnie zagadnienia podniesione w artykule T. Kietrzyka dotyczą kwestii związanych z odpowiedzialnością biur podróży. Dokładne omówienie tej skomplikowanej problematyki wymagałoby, jak sądzę, odrębnego artykułu. Zresztą temat ten został już dość wyczerpująco omówiony przez komentatorów⁴⁰. Warto jednak w tym miejscu wspomnieć o kilku sprawach ogólnych.

Przede wszystkim, wydaje się, że rozważania o odpowiedzialności należy prowadzić odrębnie dla każdego z wyszczególnionych w ustawie o usługach turystycznych rodzaju przedsiębiorców. Zobowiązują się oni bowiem do różnych świadczeń, inny jest więc też zakres ich odpowiedzialności. Posługiwanie się skrótowym określeniem „odpowiedzialność biur podróży” może prowadzić do nieporozumień.

Kolejna istotna kwestia to rozróżnienie odpowiedzialności za szkodę majątkową od odpowiedzialności za szkodę niemajątkową. Określenie tej ostatniej w przypadku usług turystycznych może się okazać tyle istotne, co trudne i ocenne. Jak trafnie zauważa T. Kietrzyk, „za każdym jednak razem pojawi się problem przełożenia tego rodzaju szkody na walory materialne”⁴¹.

Na koniec podkreślenia wymaga fakt, że w obecnie obowiązującym stanie prawnym odpowiedzialność organizatora turystyki opiera się na zasadzie ryzyka z jego strony⁴². Jednoznacznie rozstrzyga o tym treść art. 11a ust. 1 ustawy o usługach turystycznych⁴³.

wyrażona w dodanym ust. 1a art. 12 pozostaje w istocie bez sankcji. Odrębną kwestią jest, jak należy rozumieć zwrot „nie mogą wprowadzać w błąd”.

⁴⁰ J. Gospodarek, *Prawo turystyczne*, s. 125-140; J. Gospodarek, *Prawo turystyczne w zarysie*, s. 221-233. M. Nesterowicz, *Prawo turystyczne*, s. 46-96; tenże, *Umowa o podróż...*, s. 629-651.

⁴¹ T. Kietrzyk, *op. cit.*, s. 41.

⁴² Por. J. Gospodarek, *Prawo turystyczne*, s. 131.

⁴³ Zgodnie z tym przepisem, organizator turystyki odpowiada za niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy o świadczenie usług turystycznych, chyba że niewykonanie lub nienależyte wykonanie jest spowodowane wyłącznie:

- 1) działaniem lub zaniechaniem klienta,
- 2) działaniem lub zaniechaniem osób trzecich, nieuczestniczących w wykonywaniu usług przewidzianych w umowie, jeżeli tych działań lub zaniechań nie można było przewidzieć ani uniknąć albo

IX

Kilka zdań porządkujących należy także odnieść do prawa europejskiego, w szczególności do wspomnianej Dyrektywy 90/314/EWG. Do przedstawionych przez autora artykułu uwag na temat tego aktu warto dodać, że zgodnie z jego art. 8, państwa członkowskie mogą dla ochrony konsumenta przyjąć postanowienia bardziej rygorystyczne niż dyrektywa. Dyrektywa 90/314/EWG nie jest też jedyną regulacją tworzącą jednolity rynek usług turystycznych w Unii Europejskiej⁴⁴.

Na koniec wreszcie kwestia być może drobna, lecz wymagająca wyjaśnienia. Jak sądzę, należy odróżnić sytuację, w której szczegóły podane w pisemnej informacji są wiążące dla organizatora lub sprzedawcy (art. 3 ust. 1 dyrektywy) od przypadków pozwalających na zmianę ceny zawartej w umowie, o czym stanowi art. 4 ust. 4a dyrektywy⁴⁵. Wymienienie tych stanów faktycznych jednego po drugim, jak to uczynił autor, może być mylące⁴⁶. Pierwsza sytuacja dotyczy etapu przed zawarciem umowy, druga treści samej umowy. Teoretycznie cena podana w broszurze informacyjnej mogłaby stać się elementem umowy, gdyby tego elementu w niej nie zawarto. Jest to jednak mało prawdopodobne. Co więcej, w aneksie do dyrektywy wymienia się składniki, które należy zawrzeć w umowie, jeżeli dotyczą konkretnej podróży. W pkt h jest mowa o cenie, ze wskazaniem możliwości zmian, zgodnie z art. 4 ust. 4, oraz wyszczególnienie wszelkich należności, podatków i opłat za niektóre usługi (opłaty lotniskowe, portowe, taksy turystyczne), jeżeli koszty te nie są zawarte w cenie podróży.

Andrzej Trojanowski

3) siłą wyższą.

Wykazanie tych okoliczności spoczywa na organizatorze turystyki.

⁴⁴ Por. J. G o s p o d a r e k, *Prawo turystyczne w zarysie*, s. 39-42; H. Z a w i s t o w s k a, *Podstawy prawa w turystyce*, Warszawa 1999, s. 230-245.

⁴⁵ Analogicznie, sytuacje te są wyraźnie rozróżnione na gruncie polskiej ustawy o usługach turystycznych; por. art. 12 ust. 2 oraz art. 17 ust. 1.

⁴⁶ Por. T. K i e t r z y k, *op. cit.*, s. 29-30.