

Danuta Żylak

Akademia Wychowania Fizycznego w Katowicach,
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Wykorzystanie środków z gwarancji finansowej w przypadku upadłości touroperatora

Wprowadzenie

Turystykę cechuje wysoki stopień ryzyka wystąpienia strat zarówno materialnych, jak i osobowych, ze względu na specyficzny charakter prowadzonej działalności gospodarczej w biznesie turystycznym, oraz podejmowaną przez turystę odmienną od codziennej aktywność turystyczną. Celem autorki było przedstawienie procedur wykorzystania środków z zabezpieczenia finansowego organizatora turystyki, jak również próba przedstawienia trwającej nadal dyskusji na temat niewystarczającego, a obecnie obowiązującego systemu zabezpieczeń finansowych. Przygotowywany jest bowiem projekt wprowadzenia dodatkowego wzmocnienia ochrony interesów majątkowych klientów w formie Turystycznego Funduszu Gwarancyjnego, wzorem innych państw Jednolitego Rynku Europejskiego, stosujących ten rodzaj ochrony konsumentów usług turystycznych. Źródłem informacji, które stanowiły podstawę opracowania, była literatura oraz obserwacje autorki.

Ochrona konsumenta na wypadek niewypłacalności organizatora turystyki

Przedsiębiorstwa turystyczne traktowane są w literaturze przedmiotu i przepisach prawa jako podstawowe jednostki organizacyjne prowadzące działalność gospodarczą polegającą na odpłatnym świadczeniu usług zaspokajających potrzeby zgłaszane przez turystów.

Jest to wyodrębniony zespół ludzi wykonujących czynności w zakresie zaspokajania potrzeb turystów oraz samodzielnie podejmujących decyzje strategiczne i taktyczne, rozstrzygające o skuteczności działania. Przedsiębiorstwo turystyczne to jednostka wyposażona w środki materialne i finansowe oraz podporządkowana określonej organizacji wewnętrznej (Gołębski i in. 2007).

W charakterystyce przedsiębiorstwa podkreśla się działanie w celu osiągnięcia efektów ekonomicznych przez produkcję dóbr, świadczenie usług lub inną działalność. Jest ono samodzielną i samofinansującą się jednostką gospodarczą posiadającą osobowość prawną (Sławińska 2005). Odrębność ekonomiczna jest związana bezpośrednio z kategorią przedsiębiorcy jako właściciela zasobów niezbędnych do prowadzenia określonego rodzaju działalności we własnym imieniu i na własny rachunek (Rapacz 2001).

Wynikająca z tytułu własności odpowiedzialność za pokrycie ryzyka operacyjnego związanego z bieżącą działalnością gospodarczą przedsiębiorstwa turystycznego, jak i ryzyko nieosiągnięcia celów tej działalności, spoczywa wyłącznie na osobie przedsiębiorcy, działającego na własne ryzyko w celu osiągnięcia zysku (Gruszecki 1989).

Definicja przedsiębiorcy zawarta jest we wszystkich aktach prawnych obowiązujących i regulujących podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej w Polsce. Zgodnie z *Ustawą z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej* (Dz. U. 2004, Nr 173, poz. 1807 z późn. zm.), przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna oraz jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, wykonującą we własnym imieniu działalność gospodarczą.

Podejmowanie i prowadzenie przedsiębiorstwa turystycznego w Polsce podlega regulacjom horyzontalnym i regulacjom sektorowym (Zawistowska 2005).

Do regulacji horyzontalnych zalicza się przepisy, którym podlegają wszyscy przedsiębiorcy, niezależnie od rodzaju prowadzonej działalności gospodarczej, natomiast regulacje sektorowe dotyczą przedsiębiorców z danego sektora. Do pierwszej grupy przepisów zalicza się w szczególności *Ustawę z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej*, regulującą podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zadania organów administracji publicznej w tym zakresie.

Z kolei do przepisów sektorowych zaliczyć należy *Ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych* (Dz. U. 1997, Nr 133, poz. 884 z późn. zm.) wraz z *Ustawą z dnia 29 kwietnia 2010 r. o zmianie ustawy o usługach turystycznych oraz o zmianie ustawy – Kodeks wykroczeń* (Dz. U. 2010, Nr 106, poz. 672 z późn. zm.), oraz wydane na jej podstawie przepisy wykonawcze. Przepisy sektorowe przesądzają o tym, że dana działalność jest regulowana poprzez modyfikację modelu przyjętego w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej, polegającą na nałożeniu dodatkowych obowiązków na przedsiębiorcę.

Rozpoczęcie działalności staje się możliwe po spełnieniu warunków określonych w przepisach szczególnych i uzyskaniu wpisu w rejestrze działalności regulowanej.

Podstawą prawną przedsiębiorczości w turystyce, jaką jest *Ustawa o usługach turystycznych* i *Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 13 czerwca 2001 roku w sprawie Centralnego Rejestru Zezwoleń* (Dz. U. 2001, Nr 62, poz. 633 z późn. zm.) nakłada obowiązek prowadzenia rejestru przez ministra właściwego do spraw turystyki. Wpisu do tego rejestru dokonuje się na podstawie ostatecznej decyzji marszałka województwa. Celem jego prowadzenia jest ułatwienie potencjalnemu konsumentowi usług turystycznych, uzyskania m.in. informacji, czy przedsiębiorstwo turystyczne posiada stosowne zabezpieczenie finansowe, wymagane ustawowo w przypadku organizatora turystyki bądź pośrednika turystycznego. Dostęp do Centralnej Ewidencji Organizatorów Turystyki umożliwia stałe monitorowanie działań podejmowanych przez przedsiębiorców, ujawniając legalność ich funkcjonowania. W Centralnej Ewidencji Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych (dawniej: Centralny Rejestr Zezwoleń) zarejestrowanych jest obecnie 3 553 podmiotów (stan na 29.04.2013).

W turystyce warunkiem niezbędnym, narzuconym przez ustawodawcę, do uzyskania wpisu do Centralnej Ewidencji Organizatorów i Pośredników Turystycznych jest

zabezpieczenie klientów w razie niewypłacalności tych podmiotów. Następuje to poprzez zawarcie umowy ubezpieczenia lub gwarancji bankowej, lub gwarancji ubezpieczeniowej na okres 1 roku z zastrzeżeniem konieczności odnawiania na kolejne lata prowadzenia działalności, oraz przedkładania oryginałów wznowionych dokumentów właściwemu organowi na 14 dni przed upływem terminu ważności poprzednich dokumentów. Mamy więc do czynienia z bezwzględnie wymaganym przez prawo turystyczne koniecznym ubezpieczeniem, warunkującym uruchomienie i prowadzenie działalności gospodarczej w turystyce. Należy także zwrócić uwagę na fakt, że prawo turystyczne daje przedsiębiorcy turystycznemu możliwość wyboru pomiędzy gwarancją bankową a gwarancją ubezpieczeniową czy też umową ubezpieczenia.

Na gruncie prawa wspólnotowego sytuację bezpieczeństwa turysty normuje art. 7 Dyrektywy Rady z dnia 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek, świadczonych jako kombinacja usług turystycznych za cenę zryczałtowaną (Dz. U. WE, Nr 158/59, 23.06.1990). Organizator i/lub punkt sprzedaży detalicznej, jako strona umowy, powinien zapewnić dostateczne zabezpieczenie zwrotu nadpłaconych pieniędzy i powrotu konsumenta z podróży na wypadek swojej niewypłacalności (Dz. U. WE, Nr 158/59, 23.06.1990). Dyrektywa ta zezwala Państwom Członkowskim na dokonanie wyboru własnego systemu zabezpieczenia. Przed przyjęciem tej Dyrektywy w Danii, Holandii, Irlandii i Wielkiej Brytanii stworzono fundusz gwarancyjny, chroniący konsumenta na wypadek niewypłacalności organizatora (Gwoździcka-Piotrowska 2007). W większości państw Unii Europejskiej wprowadzono instytucje funduszy gwarancyjnych lub obowiązkowych ubezpieczeń, warunkując dodatkowo podjęcie działalności w zakresie usług turystycznych uzyskaniem odpowiedniego zezwolenia lub licencji.

Implementacja wyżej wymienionej Dyrektywy w Polsce nastąpiła w drodze ustawy (*ustawa o usługach turystycznych*). Dyrektywa unijna nie działa w sposób bezpośredni na państwa członkowskie, lecz jedynie wymusza dostosowanie przepisów prawa krajowego do jej zasad. Należy nadmienić, że Dyrektywa 90/314/EWG ma charakter minimalny, co oznacza dość dużą dowolność przyjmowania prawa w Polsce.

Wśród głównych celów Dyrektywy 90/314/EWG znalazły się:

- zapewnienie jednolitego, minimalnego poziomu ochrony konsumentów usług turystycznych, w tym:
 - uprawnienia konsumenta z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zapisów umowy o imprezę turystyczną,
 - zapewnienie dostatecznego zabezpieczenia konsumenta na wypadek niewypłacalności organizatora lub pośrednika turystycznego,
- eliminacja barier utrudniających swobodę świadczenia usług turystycznych na Jednolitym Rynku Europejskim,
- ujednoczenie treści oraz formy umowy o imprezę turystyczną,
- charakterystyka podmiotów uczestniczących w świadczeniu usług na rynku turystycznym.

Zagadnienie dotyczące odpowiedzialności organizatora lub pośrednika turystycznego za niewykonanie zobowiązań umownych wobec konsumenta zostało uregulowane w art. 5 Dyrektywy 90/314/EWG. Powyższa regulacja znalazła odzwierciedlenie w art. 11a *ustawy o usługach turystycznych*.

W 2012 r., podczas sezonu letniego oraz jesienią, ogłoszono kilkanaście upadłości organizatorów turystyki, które pokazały lukę w krajowych przepisach mających chronić klientów biur podróży w przypadku ewentualnej niewypłacalności organizatora turystyki. Tymczasem okazało się, że posiadane zabezpieczenia finansowe organizatorów

są niewystarczające na pokrycie wszystkich wierzytelności. Wspomniana Dyrektywa Rady w tym względzie jest wyraźna i ma bogate orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (ETS), z którego wynika, że państwo członkowskie powinno gwarantować klientom zwrot tzw. przedpłat w pełnej wysokości. Jeżeli tego nie zrobi, ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą wobec poszkodowanego, a to oznacza odpowiedzialność za nieprawidłowe wprowadzenie dyrektywy unijnej przyznającej konsumentowi usług turystycznych konkretne uprawnienie (Cybula 2012).

Ogłoszenie niewypłacalności organizatora turystyki oznacza dla jego wierzycieli konieczność poniesienia strat. Konsumenci usług turystycznych należą do grupy uprzywilejowanej, bowiem podlegają ochronie, jaką gwarantuje im zabezpieczenie finansowe organizatora turystyki.

Rodzaje zabezpieczeń finansowych organizatora i pośrednika turystycznego

Przepisy *ustawy o usługach turystycznych* regulują kwestię posiadania przez organizatora i pośrednika turystycznego stosownego zabezpieczenia finansowego na rzecz klientów w zakresie pokrycia kosztów powrotu klienta do kraju, w przypadku gdy organizator wbrew obowiązкови nie zapewnia tego powrotu, a także na pokrycie zwrotu wpłat wniesionych przez klientów w razie niewykonania zobowiązań umownych (art. 5 ust. 1, pkt. 2 *ustawy o usługach turystycznych*). Obowiązek posiadania zabezpieczenia finansowego dotyczy całego okresu prowadzonej działalności przez organizatora.

Obowiązującymi przepisami dotyczącymi zakresu zabezpieczenia są: *Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2011 r. w sprawie minimalnej wysokości sumy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej wymaganej w związku z działalnością wykonywaną przez organizatorów i pośredników turystycznych* (Dz. U. 2010, Nr 238, poz. 1584 z późn. zm.) oraz *Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 21 grudnia 2011 r. w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia na rzecz klientów w związku z działalnością wykonywaną przez organizatorów i pośredników turystycznych* (Dz. U. 2010, Nr 252, poz. 1690 z późn. zm.). Przedmiotowe rozporządzenia wprowadziły nowy podział działalności wykonywanej przez organizatorów i pośredników turystycznych, którego kryterium stanowi zależność pomiędzy wykorzystywanym środkiem transportu a terytorium (Grupa I, II, III), wykonywania działalności (świadczenia usług turystycznych), wraz z rocznym wskaźnikiem przychodów przedsiębiorstw oraz wysokością i terminem pobierania przedpłat na poczet przyszłej imprezy turystycznej. Również ważne jest *Rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z dnia 21 kwietnia 2011 r. w sprawie wzorów formularzy umowy gwarancji bankowej, ubezpieczeniowej oraz umowy ubezpieczenia na rzecz klientów* (Dz. U. 2011, Nr 88, poz. 499 z późn. zm.), określające treść poszczególnych umów wymaganych w związku z działalnością wykonywaną przez organizatorów i pośredników turystycznych.

Gwarancja bankowa

Gwarancja bankowa została uregulowana w *Ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – prawo bankowe* (Dz. U. 2002, Nr 72, poz. 665 z późn. zm.). Przepis art. 81 *prawa bankowego* określa pojęcie gwarancji bankowej, która jest jednostronnym zobowiązaniem banku – gwaranta,

że po spełnieniu przez podmiot uprawniony (beneficjenta gwarancji) warunków zapłaty, które mogą być stwierdzone określonymi w tym zapewnieniu dokumentami, jakie beneficjent załączy do sporządzonego we wskazanej formie żądania zapłaty, bank ten wykona świadczenie pieniężne na rzecz beneficjenta gwarancji – bezpośrednio lub za pośrednictwem innego banku (Gwoździcka-Piotrowska 2007). Gwarancja ta udzielana jest odpłatnie i następuje pisemnie, pod rygorem nieważności. W treści gwarancji określa się:

- nazwę organizatora/pośrednika, jako „zleceniodawcy”,
- wiarygodność, którą ma zabezpieczać gwarancja,
- górną granicę sumy gwarancyjnej,
- zakres uprawnień i obowiązków obu stron umowy,
- obowiązek dostarczenia dokumentów i danych niezbędnych do wyliczenia sumy gwarancji,
- termin określający początek i koniec obowiązywania gwarancji,
- szczegółowe zasady postępowania banku po spełnieniu przesłanek do wypłacenia sumy gwarancji,
- wskazanie rachunku bankowego do wypłacenia gwarancji,
- oświadczenie o niewypłacalności zleceniodawcy,
- określenie przypadków, w których gwarancja wygasa przed upływem terminu jej obowiązywania,
- zakres działalności oraz wysokość i termin pobierania przedpłat,
- bezpośredni numer telefonu alarmowego gwaranta, numer faksu, adres e-mail.

Gwarancja ubezpieczeniowa

Gwarancja ubezpieczeniowa jest udzielana przez towarzystwo ubezpieczeniowe, zgodnie z zasadą udzielania gwarancji ubezpieczeniowej określonej w regulaminie danego towarzystwa ubezpieczeniowego. Warunki, zasady podejmowania i prowadzenia działalności w zakresie ubezpieczeń majątkowych określa *ustawa o działalności ubezpieczeniowej* (Dz. U. 2003, Nr 124, poz. 1151 z późn. zm.). Podstawą do udzielania gwarancji ubezpieczeniowej jest zawarcie umowy pomiędzy zakładem ubezpieczeń a ubezpieczającym. Gwarancja ubezpieczeniowa wymaga dla swojej ważności formy pisemnej i co do treści zasady są identyczne jak w gwarancji bankowej. Przy czym gwarancja ubezpieczeniowa musi mieć prawidłowo określonego beneficjenta gwarancji. Gwarancja ubezpieczeniowa jest wypadkową umowy ubezpieczenia z *Kodeksu Cywilnego* (art. 805 i 843 k.c.) oraz *ustawy o działalności ubezpieczeniowej*. Podstawą prawną w przypadku banku jest art. 81 *prawa bankowego* (Dz. U. 2002, Nr 72, poz. 665 z późn. zm.), a w przypadku towarzystwa ubezpieczeń – art. 353 k.c. Towarzystwo ubezpieczeniowe, zawierając umowę o gwarancję ubezpieczeniową pobiera składkę i wtedy wystawia gwarancję, bank natomiast przyjmuje prowizję za udzielenie gwarancji (Gwoździcka-Piotrowska 2007).

Umowa ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej

Umowa ubezpieczenia na rzecz klientów dotyczy ryzyka ubezpieczeniowego, jakim jest niemożność sprowadzenia turystów do kraju przez organizatora lub pośrednika turystycznego.

Umowa ubezpieczenia wiąże się z koniecznością zapłaty składki, będącej swoistym warunkiem przyjęcia odpowiedzialności przez towarzystwo ubezpieczeniowe potwierdzone

wydaniem stosownej polisy ubezpieczenia. W odniesieniu do przepisów Rozporządzenia Ministerstwa Sportu i Turystyki (Dz. U. 2011, Nr 88, poz. 499) umowę ubezpieczenia sporządza się w oparciu o te same kryteria, co umowę gwarancji bankowej i ubezpieczeniowej. Ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej jest ubezpieczeniem zobowiązań obciążających majątek ubezpieczającego z tytułu wyrządzenia szkody osobie trzeciej, do której naprawienia jest on zobowiązany na podstawie przepisów prawa. Zobowiązanie ubezpieczającego przejmuje zakład ubezpieczeń (Małysz 1997).

Rachunek powierniczy

Rachunek powierniczy został wprowadzony nowelizacją *ustawy o usługach turystycznych* w odniesieniu do tych organizatorów i pośredników turystycznych, którzy świadczą usługi turystyczne na terytorium Polski (art. 7, ust. 5a, 5b).

Procedura uruchomienia zabezpieczenia finansowego touroperatora

Organem uprawnionym do uruchomienia środków z zabezpieczenia finansowego jest marszałek województwa, na terenie którego znajduje się siedziba przedsiębiorcy.

Procedurę uruchomienia środków zawarto w *Rozporządzeniu Ministra Sportu i Turystyki dotyczącym wzorów formularzy umowy gwarancji bankowej, ubezpieczeniowej oraz umowy ubezpieczenia na rzecz klientów* (Dz. U. 2011, Nr 88, poz. 499). Określenie wykazu niezbędnych dokumentów ma służyć szybszemu procesowi uruchamiania środków.

Ochrona konsumenta wynikająca z zabezpieczenia musi być poddana rozwadze w dwóch przypadkach:

- 1) Uruchomienia środków na pokrycie kosztów sprowadzenia turystów do kraju;
- 2) Uruchomienia środków na pokrycie zwrotu wpłat lub ich części wpłaconych wcześniej przez turystów na poczet imprezy turystycznej.

Wśród etapów uruchamiania środków wymienia się:

- uzyskanie odpowiedniej informacji o konieczności wszczęcia postępowania względem sprowadzenia turystów do kraju (oświadczenie organizatora lub pośrednika turystycznego o niewypłacalności),
- wezwanie instytucji bankowej lub ubezpieczeniowej do wypłaty środków z zabezpieczenia finansowego przez odpowiedni ze względu na siedzibę podmiotu urząd marszałkowski,
- zamieszczenie informacji dotyczących składania roszczeń bezpośrednio przez poszkodowanych klientów z żądaniem wypłaty wcześniej wpłaconych zaliczek bądź pełnych kwot na poczet imprezy turystycznej.

W żądaniu urzędu mmarszałkowskiego o zapłatę środków z zabezpieczenia finansowego muszą zostać określone:

- podstawa prawna do złożenia żądania,
- oświadczenie marszałka województwa o wystąpieniu okoliczności stanowiących podstawę wypłaty środków z zabezpieczenia,
- oświadczenie marszałka województwa o wysokości kwoty niezbędnej do pokrycia kosztów sprowadzenia turystów do kraju,
- numer rachunku bankowego, na który mają być wpłacone środki z zabezpieczenia.

Roszczenia z tytułu zwrotu wpłat lub ich części wniesionych na poczet imprezy turystycznej składane przez osoby poszkodowane muszą zawierać:

- kopię umowy o świadczenie usług turystycznych zawartej pomiędzy organizatorem turystyki a klientem,
- kopię dowodu wpłaty należności za imprezę turystyczną w kwocie objętej umową,
- oświadczenie klienta, z którego wynika, że zobowiązanie o określonej wartości nie zostało wykonane (formularz zgłoszenia roszczenia),
- informację dotyczącą numeru rachunku bankowego, na który ma zostać dokonany zwrot środków.

Nieprzekraczalny termin składania roszczeń dotyczących niezrealizowanych lub przerwanych imprez turystycznych dla klientów, którzy zawarli umowy w okresie obowiązywania zabezpieczenia finansowego, upływa po 365 dniach. W pierwszej kolejności wykorzystuje się środki na pokrycie kosztów sprowadzenia do kraju turystów przebywających poza jego granicami, a w dalszej – rozdziela proporcjonalnie pomiędzy klientów, którzy uregulowali całość należności za imprezę turystyczną, bądź dokonali wpłaty zaliczki na poczet przyszłych świadczeń. W 2012 r. upadłość ogłosiło 13 organizatorów turystyki, a na sprowadzenie turystów do Polski (7083) oraz pokrycie ich roszczeń zabrakło około 5,5 mln PLN (*Fundusz... 2013*) (tab. 1).

Najwyższa Izba Kontroli podała, iż na sprowadzenie do kraju klientów wszystkich organizatorów, którzy ogłosili upadłość wydano łącznie 488 tys. PLN (190 tys. PLN z budżetu Marszałka Województwa Mazowieckiego, 38 tys. PLN z budżetu Marszałka Województwa

Tab. 1. Ogłoszone upadłości organizatorów turystyki w 2012 r.

Data upadłości	Nazwa podmiotu	Ubezpieczyciel	Liczba turystów pozostawionych poza krajem
20.05.2012	Excalibur Tours	Signal Iduna Polska TU S.A.	38
03.07.2012	Sky-Club sp. z o.o.	TU Europa S.A.	4700
13.07.2013	Alba-Tour sp. z o.o.	TU Europa S.A.	430
16.07.2012	Aficano Travel sp. z o.o.	AXA TUIR S.A.	190
26.07.2012	Blue-Rays sp. z o.o.	TU Europa S.A.	360
27.07.2012	B.P. Atena	TUW	52
30.07.2012	Elektra Travel	AXA TUIR S.A.	-
03.08.2012	Aquamaris S.A.	TU Europa S.A.	600
09.08.2012	Mati World Holidays sp. z o.o.	Signal Iduna Polska TU S.A.	185
11.08.2012	Oriac Polska sp. z o.o.	TU Europa S.A.	526
27.08.2012	B.T.Watra s.c.	AXATUIR S.A.	-
04.09.2012	Filiz Travel	Signal Iduna Polska TU S.A.	2
11.09.2012	5 Stars Club Business Travel	Signal Iduna Polska TU S.A.	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji pozyskanych ze stron internetowych: www.tur.info.pl, www.rp.pl, oraz stron internetowych urzędów marszałkowskich.

Śląskiego oraz 260 tys. PLN z budżetu Marszałka Województwa Wielkopolskiego (*Informacja... 2013*).

Wynika z powyższego, że urzędy marszałkowskie, choć sprowadzają turystów do kraju, nie są do tego przygotowane i nie zawsze potrafią dokonać optymalizacji kosztów. Również posiadane przez organizatorów zabezpieczenia finansowe nie wystarczyły na pokrycie wszystkich roszczeń.

W odniesieniu do powyższych kwestii Ministerstwo Sportu i Turystyki prowadzi prace nad wprowadzeniem zmian do ustawy o usługach turystycznych, utworzeniem Turystycznego Funduszu Gwarancyjnego, wypracowało już wspólne stanowisko z urzędami marszałkowskimi w sprawie procedury sprowadzania do kraju poszkodowanych klientów.

Uwagi końcowe

Wakacyjny sezon 2012 r. obfitował w upadki organizatorów turystyki, co w konsekwencji pociągnęło za sobą odwołane loty, pozostawianie turystów w zagranicznych ośrodkach, zablokowanie transakcji kartami płatniczymi za usługi turystyczne, jak również rozczarowanie turystów, którym nie udało się zrealizować zaplanowanego (i często już opłaconego) wypoczynku. Większość z nich nie miała świadomości, w jaki sposób powinni dochodzić swoich praw. Dane Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta i TNS Polska (www.tur-info.pl) wykazują, że niewiele osób (7%) wie, ile ma czasu na złożenie reklamacji dotyczącej nienależytego wykonania umowy, gdzie można sprawdzić legalność funkcjonowania danego organizatora turystyki (17%), nie wspominając o nieczytaniu zawieranych umów o imprezę turystyczną.

Przypadki ogłoszonych bankructw uwypukliły problem, iż wprowadzona nowelizacja ustawy o usługach turystycznych w niewielkim stopniu poprawia sytuację bezpieczeństwa konsumentów usług turystycznych. Z perspektywy letniego sezonu 2012 r. widać wyraźnie, że cel nie został osiągnięty, bowiem były przypadki niewystarczających zabezpieczeń – nawet na sprowadzenie klientów do kraju. Tymczasem nowelizacja miała także turystom zagwarantować zwrot całości kwot wpłaconych na poczet imprezy turystycznej. Takie sytuacje podważają wiarygodność całej branży turystycznej.

Analizując dane zawarte w tabeli, można wskazać na szczególnie duże straty wśród klientów biura Sky Club sp. z o.o. – 4700 osób!

Dane tab. 1 nie wskazują przyczyn ogłoszonych upadłości. Analizując zasięg prowadzonej przez te podmioty działalności gospodarczej, można stwierdzić, że większość z nich posiadała oferty z transportem lotniczym. Przyczyn ogłoszonych upadłości można upatrywać, m.in. w nieprawidłowych kalkulacjach imprez turystycznych z lotami czarterowymi. Powody niewypłacalności wiążą się także ze stosowaniem na szeroką skalę rabatów oraz wszelkiego rodzaju promocji cenowych przez touroperatorów, celem pozyskania potencjalnego klienta. Nowością była sprzedaż ofert turystycznych za pośrednictwem systemów sprzedaży grupowej, wymuszających ogromnej wielkości zniżki. Niewłaściwa kalkulacja imprezy turystycznej jest niewątpliwie jedną z przyczyn ponoszenia strat z prowadzonej działalności, powodując w konsekwencji utratę płynności biura podróży (Kruczek 2012).

Dane na temat zadłużenia polskich biur podróży stanowiły i nadal stanowią zły sygnał dla turystów, konsumentów usług turystycznych oraz dla samych podmiotów. Mamy tu do czynienia z ryzykiem finansowym bezpośrednio wpływającym na wyniki finansowe przedsiębiorstwa, związane ze strukturą źródeł finansowania majątku przedsiębiorstwa

turystycznego. Na ryzyko rynkowe składa się także ryzyko kursowe, które jest bardzo charakterystyczne i ważne w przypadku biura podróży, bowiem uczestniczy ono w obrocie międzynarodowym. Niestabilny kurs walutowy był m.in. przyczyną upadków biur w 2010 r.

Działalność organizatorów turystyki obarczona jest zatem ogromnym ryzykiem finansowym i gospodarczym. Z jednej strony zagraża im ryzyko walutowe, z drugiej – ich wyniki są silnie uzależnione od koniunktury gospodarczej (Biczysko 2012).

Warunki pogodowe także mają ogromny wpływ na działalność tego sektora, czego przykładem była erupcja wulkanu na Islandii w maju 2010 r., prowadząca w konsekwencji do wstrzymania lotów i poniesienia dodatkowych kosztów przez biura podróży, które musiały (zgodnie z przepisami ustawy) zadbać o swoich turystów przebywających poza krajem.

Marszałkowie trzech województw: mazowieckiego, śląskiego oraz wielkopolskiego zmuszeni byli uruchomić środki własne na sprowadzenie turystów biur podróży, które ogłosiły upadłość. Na Konwencji Marszałków w Sieniawie (8 lipca 2012 r.) wnioskowali o zmianę systemu zabezpieczeń. Negatywne odpowiedzi Ministerstwa Finansów oraz Ministerstwa Sportu i Turystyki otrzymał Marszałek Województwa Mazowieckiego, który jako pierwszy zwrócił się o odzyskanie wydatkowanych z budżetu środków na zapewnienie powrotu turystów do kraju (www.rp.pl).

Prawo nakazuje Marszałkowi jedynie wykonanie zadania, które jest zlecane przez administrację rządową, wobec czego także Regionalna Izba Obrachunkowa zakwestionowała wykorzystanie środków należących do województwa (*Informacje...* 2013).

Aktualnie trwają prace oraz rozmowy na temat utworzenia Turystycznego Funduszu Gwarancyjnego. Przygotowywany przez Ministerstwo Sportu i Turystyki projekt został poddany dyskusji podczas Konwentu Marszałków w Łęknicy (<http://www.zwrp.pl>). Poparli oni propozycję utworzenia Funduszu, jednocześnie zgłosili zastrzeżenia, co do proponowanej jego formy.

Na falę ogłoszonych w 2012 r. upadłości zareagowała także Najwyższa Izba Kontroli, przeprowadzając audyt rynku turystycznego, poprzedzony spotkaniem ekspertów (kontrolerzy, urzędnicy, przedstawiciele organizacji turystycznych), na którym dyskutowano nad poprawą zabezpieczeń interesów turystów, jak również omawiano projekty „uszczenia” systemu zabezpieczeń (*Informacja...* 2013). W końcowym raporcie, wydanym 18 kwietnia 2013 r., stwierdzono, że istniejący system prawny nie chroni w należyty sposób turystów przed upadkami biur podróży, a kłopoty polskich turystów należy upatrywać w niewłaściwie skonstruowanym systemie obliczania minimalnych wysokości sum gwarancyjnych (*Informacja...* 2013).

Ministerstwo Finansów w dniu 22 kwietnia 2013 r. opublikowało w *Dzienniku Ustaw* nowe rozporządzenie w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia na rzecz klientów, wymaganego w związku z działalnością wykonywaną przez organizatorów i pośredników turystycznych (Dz. U. 2013, Nr 0, poz. 510) oraz rozporządzenie dotyczące minimalnej wysokości sumy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej (Dz. U. 2013, Nr 0, poz. 511), które wejdą w życie w dniu 14.05.2013 r. Wśród najważniejszych zmian znalazło się: zwiększenie sum gwarancji, wprowadzenie nowego sposobu ich naliczania – na podstawie dochodu deklarowanego, oraz konieczność dokonania zmiany sum gwarancyjnych w trakcie roku, jeśli organizator przekroczy zadeklarowany wcześniej dochód.

Literatura

- Bednarska M., Gołębski G., Markiewicz E., Olszewski M., 2007, *Przedsiębiorstwo turystyczne. Ujęcie statyczne i dynamiczne*, PWE, Warszawa.
- Biczysko W., 2012, *Ryzyko finansowe jako determinanta popytu na usługi biur podróży*, ZN Uniwersytetu Szczecińskiego, 699, *Ekonomiczne Problemy Usług*, 84.
- Cybuła P., 2012, *Gwarancje zbyt słabo chronią turystów*, Rzeczpospolita (11.07.2012).
- Dyrektywa Rady 90/314/EWG z dnia 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek*, Dz. U. WE, Nr L 158, 23.06.1990, <http://eur-lex.europa.eu/> (08.11.2012).
- Fundusz rzadko stosowany razem z gwarancjami*, 2013, *Wiadomości Turystyczne*, 8 (16-30.04.2013).
- Gruszecki J., 1989, *Przedsiębiorstwo jako kategoria ekonomiczna* [w:] W. Jakóbiak (red.), *Teoria i praktyka przemian gospodarczych. Wybrane problemy*, Ossolineum, Wrocław.
- Gwoździcka-Piotrowka M., 2007, *Obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa i ochrony konsumenta w przypadku upadłości biura podróży na tle dyrektywy turystycznej i jej wdrożeń*, Monografia Naukowa III Ogólnopolskiego Seminarium Naukowego „Edukacja dla bezpieczeństwa”, Poznań, <http://seminarium.21.edu.pl/ks/3/596>; <http://seminarium.21.edu.pl/ks/3/590> (08.11.2012).
- Informacja o wynikach kontroli: Przestrzeganie warunków świadczenia usług turystycznych*, Najwyższa Izba Kontroli, <http://www.nik.gov.pl> (18.04.2013).
- Kruczek Z. (red.), 2012, *Obsługa ruchu turystycznego. Teoria i praktyka*, Proksenia, Kraków.
- Konwent Marszałków Województw RP, Sieniawa 08.07.2012 (stanowisko w sprawie zmiany systemu zabezpieczeń organizatorów i pośredników turystycznych), <http://www.zwrp.pl> (27.07.2012).
- Konwent Marszałków Województw RP, Łęknica 18.10.2012 (stanowisko w sprawie projektu ustawy o Gwarancyjnym Funduszu Turystycznym), <http://www.zwrp.pl> (22.10.2012).
- Małysz F., 1997, *Ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej. Odpowiedzialność cywilna*, *Wiadomości Ubezpieczeniowe*, 1/2, 21.
- Rapacz A., 2001 r., *Przedsiębiorstwo turystyczne w gospodarce rynkowej*, Wyd. Nauk. AE we Wrocławiu, Wrocław.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2010 r. w sprawie minimalnej wysokości sumy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej wymaganej w związku z działalnością wykonywaną przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych*, Dz. U. 2010, Nr 238, poz. 1584.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 21 grudnia 2010 r. w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia na rzecz klientów w związku z działalnością wykonywaną przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych*, Dz. U. 2010, Nr 252, poz. 1690.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 kwietnia 2013 r. w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia na rzecz klientów w związku z działalnością organizatorów i pośredników turystycznych*, Dz. U. 2013, Nr 0, poz. 510.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 19 kwietnia 2013 r. w sprawie minimalnej wysokości sumy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej wymaganej w związku z działalnością organizatorów i pośredników turystycznych*, Dz. U. 2013, Nr 0, poz. 511.
- Rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z dnia 21 kwietnia 2011 r. w sprawie wzorów formularzy umowy gwarancji bankowej, umowy gwarancji ubezpieczeniowej oraz umowy ubezpieczenia na rzecz klientów, wymaganych w związku z działalnością wykonywaną przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych*, Dz. U. 2011, Nr 88, poz. 499.

- Sławińska M., 1996 r., *Podstawy ekonomiki przedsiębiorstwa handlowego*, Wyd. AE w Poznaniu.
- Unijna dyrektywa nie rozwiąże wszystkich nowych problemów*, 2012, Wiadomości Turystyczne, www.wiadomosciturystyczne.pl (30.08.2012).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych*, Dz. U. 2004, Nr 223, poz. 2268.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. prawo bankowe*, Dz. U. 2002, Nr 72, poz. 665.
- Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej*, Dz. U. 2004, Nr 173, poz. 1807.
- Ustawa z dnia 29 kwietnia 2010 r. o zmianie ustawy o usługach turystycznych oraz o zmianie ustawy – Kodeks wykroczeń*, Dz. U. 2010, Nr 106, poz. 672.
- Ustawa z dnia 23 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej*, Dz. U. 2003, Nr 124, poz. 1151.
- Wójcik-Adamska K., 2012, *Turyści słabo chronieni przed bankructwem biura*, <http://prawo.rp.pl/arttykul/687583.html> (03.08.2012).
- Zawistowska H., 2005, *Nowe zasady świadczenia usług turystycznych*, Wyższa Szkoła Ekonomiczna, Warszawa.

Źródła internetowe

- www.turystyka.gov.pl/raporty (29.04.2013).
- www.tur-info.pl (04.07.2012).
- <http://www.rp.pl/arttykul/705167,935574-niech-za-sprowadzanie-turystow-placi-POT.html> (21.09.2012).
- <http://www.rp.pl/arttykul/705167,935184-Minister-Finansow-nie-zaplacimy-za-powroty-turystow.html> (08.11.2012).
- <http://www.nik.gov.pl/aktualności/nik-o-biurach-podrozy.html> (21.09.2012).

