

Hanna Zawistowska*

Ochrona konsumenta imprez turystycznych w prawie UE i państw członkowskich

1. Wprowadzenie

Już w latach 80-tych ubiegłego wieku zauważono, że obowiązujące w poszczególnych państwach członkowskich Wspólnoty regulacje prawne dotyczące imprez turystycznych, a także praktyka wykazują istotne różnice. Zaledwie kilka państw członkowskich posiadało odrębne regulacje dotyczące umowy o pakiet turystyczny – zwanej też umową o podróż lub umową o imprezę turystyczną. Do tej grupy należy zaliczyć Belgię i Włochy, które posiadały takie regulacje w związku z przystąpieniem do Konwencji Brukselskiej w sprawie umowy o podróż. We Francji istniały przepisy wprowadzające podobne jak w dyrektywie zasady dotyczące obowiązków informacyjnych, ceny, odpowiedzialności organizatora oraz zabezpieczenia finansowego na wypadek bankructwa. Niemcy w 1979 r. wprowadziły do kodeksu cywilnego odrębny podrozdział dotyczący umowy o podróż. W większości państw członkowskich do tej umowy miały zastosowanie przepisy kodeksu cywilnego lub kodeksu zobowiązań dotyczące umów (np. Austria, Dania, Finlandia, Irlandia, Malta, Łotwa, Holandia, Polska, Słowacja).

Różnice w regulacjach krajowych stawały się barierą hamującą swobodę przepływu usług oraz zniekształcały konkurencję pomiędzy organizatorami pochodzącymi z różnych państw, hamując tym samym tworzenie jednolitego rynku tych produktów. Usunięcie tej bariery wymagało dokonania harmonizacji regulacji prawnych państw członkowskich Wspólnoty, dotyczących imprez turystycznych, w szczególności przepisów mających na celu ochronę interesów ekonomicznych ich nabywców.

Dla standardów prawnych dotyczących ochrony konsumentów imprez turystycznych wybrano formę dyrektywy. W dniu 13 czerwca 1990 r. Rada przyjęła dyrektywę w sprawie zorganizowanych podróży wakacji i wycieczek¹. Tym samym należy uznać, że wybierając formę dyrektywy nie zakładano pełnej harmonizacji, dopuszczano istnienie różnic.

Pojawiają się w związku z tym dwa pytania:

- a. Czy wdrożenie dyrektywy usunęło bariery w handlu pakietami turystycznymi?
- b. Czy w państwach członkowskich istnieje jeden wspólny model ochrony nabywców pakietów turystycznych?

2. Cel i zakres dyrektywy 90/314

Odpowiedź na postawione na wstępie pytania wymaga przypomnienia celu i zakresu dyrektywy, bowiem to ona wyznacza, istniejący w państwach członkowskich, model ochrony nabywców imprez turystycznych. Jej celem głównym – jak już wspomniano na wstępie – było usunięcie bariery hamującej rozwój rynku imprez tury-

* Dr hab. Hanna Zawistowska, prof. nadzw. - Katedra Turystyki Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa.

¹ Dz. Urz. WE L 158, 23.06.1990.

stycznych we Wspólnocie, którą były różnice w regulacjach krajowych. Dla realizacji celu głównego dokonano wyboru obszarów objętych harmonizacją oraz określono cele, jakie w ramach tych obszarów powinny osiągnięte. Cele te przedstawiają się następująco:

1. Standardy dotyczące informacji przekazywanej konsumentom:
 - informacja nie może wprowadzać w błąd (art. 3 ust.1);
 - katalogi są dla organizatorów wiążące oraz muszą zawierać co najmniej te informacje o imprezie, które są określone w dyrektywie, tzw. minimum informacji (art. 3 ust. 2);
 - ten minimalny zakres informacji musi być przekazany konsumentowi (art. 4 ust. 1).
2. Standardy dotyczące umowy zawieranej z klientem:
 - umowy powinny spełniać wymagania co do formy i treści (art. 4 ust. 2);
 - konsument musi mieć zagwarantowaną możliwość transferu dokonanej rezerwacji imprezy (art. 4 ust 3);
 - należy zapewnić niezmiennosc ceny z wyjątkiem zaistnienia szczególnych okoliczności (art. 4 ust. 4);
 - konsument musi mieć zagwarantowane prawo zarówno do wycofania się z imprezy jak i uzyskania odszkodowania za niewykonanie umowy lub przyjęcia imprezy zastępczej w przypadku wprowadzanie zmian w imprezie (art. 4 ust. 5 i 6);
 - w przypadku zaistnienia poważnych problemów po rozpoczęciu imprezy – konsument musi mieć zagwarantowane prawo wyboru: przyjęcie świadczenia zastępczego albo zapewnienie powrotu do domu (art. 4 ust. 7).
3. Standardy dotyczące odpowiedzialności organizatora/ detalisty:
 - organizator/detalista ponosi odpowiedzialność za właściwe wykonanie imprezy oraz szkody jakie poniósł konsument (art. 5);
 - w przypadku skarg/reklamacji konsumenta organizator musi podjąć działania dla znalezienia rozwiązania (art. 6).
4. Ochrona konsumenta na wypadek bankructwa:
 - na wypadek swojej niewypłacalności organizator i/lub detalista będący stroną umowy powinni zapewnić dostateczne zabezpieczenie umożliwiające zwrot nadpłaconych pieniędzy oraz powrót konsumenta z podróży (art. 7).

3. Wdrożenie dyrektywy w państwach członkowskich

3.1. Ogólna charakterystyka materiałów źródłowych

W okresie obowiązywania dyrektywy dwukrotnie (tj. w 1999 r. i 2007 r.) dokonano oceny jej wdrożenia przez państwa członkowskie. W 1999 r. przeglądem objęto 15 państw członkowskich, a jego efektem było opublikowanie przez Komisję Europejską „Raportu w sprawie wdrożenia Dyrektywy 90/314 o imprezach oferowanych

w formie pakietów do prawa krajowego państw członkowskich"². Celem tego raportu było:

- poinformowanie o podjętych przez państwa członkowskie środkach wdrażających dyrektywę;
- określenie problemów jakie w związku z tym wdrożeniem wystąpiły;
- zapoczątkowanie dyskusji nad tym, co ewentualnie należałoby zrobić, aby doprowadzić do poprawy na tym odcinku.

Raport składał się z dwóch części. Pierwsza zawierała zestawienie środków, za pomocą których poszczególne państwa członkowskie wdrożyły dyrektywę do prawa krajowego. Wskazano w niej również na występujące w dyrektywie „nieścisłości” pociągające za sobą rozbieżności w interpretacji poszczególnych jej postanowień, dokonywanej przez kraje członkowskie. Konsekwencją różnic interpretacyjnych są różnice i rozbieżności w przyjmowanych przez poszczególne państwa rozwiązaniach, stwarzające zagrożenie dla realizacji podstawowego celu dyrektywy, którym jest usunięcie barier hamujących powstanie i rozwój rynku wewnętrznego dla tej grupy produktów. Zawarte w tej części raportu ustalenia pozwoliły na ocenę stopnia osiągnięcia przez regulacje poszczególnych państw członkowskich celów w ramach poszczególnych obszarów harmonizacji.

Część druga raportu została poświęcona analizie sposobu realizacji jednego z podstawowych celów dyrektywy, którym jest ochrona nabywców imprez turystycznych przed skutkami bankructwa ich organizatorów. Warto w tym miejscu przypomnieć, że dla zapewnienia tej ochrony artykuł 7 dyrektywy wprowadza obowiązki posiadania przez organizatorów pakietów lub/i detalistów zabezpieczenia finansowego. Nie określa jednak formy, jaką to zabezpieczenie powinno przyjąć oraz jaka powinna być jego minimalna wysokość. Tym samym pozostawia państwu członkowskim swobodę w tym względzie. Stwierdzono, że spośród wszystkich postanowień dyrektywy to właśnie ten artykuł budził najwięcej wątpliwości, które następnie znalazły odzwierciedlenie w różnorodności przyjmowanych przez państwa członkowskie rozwiązań. W rezultacie wiele sporów powstających na tle jego wykładni znalazło swój finał przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości. Ponieważ wykładnia dokonywana przez Trybunał Europejski wchodzi do dorobku prawnego Wspólnoty, dlatego przyjęte w wyrokach rozstrzygnięcia stały się wiążące dla państw członkowskich.

W latach 2006 -2007 na zlecenie Komisji Europejskiej dokonano przeglądu wdrożenia w 25 państwach członkowskich³ regulacji Wspólnoty dotyczących ochrony konsumentów, a więc również i dyrektywy 90/314. Wyniki tego przeglądu zamieszczono w opracowaniu pod tytułem „*Kompendium prawa konsumenckiego Wspólnot Europejskich. Analiza porównawcza*”⁴. Przegląd związany był z realizacją Strategii Lizbońskiej, której celem jest poprawa konkurencyjności europejskich

² Report on the Implementation of Directive 90/314 on Package Travel and Holiday Tours in the Domestic Legislation of EC Member States. SEC (1999)1800 final.

³ Przeglądem nie objęto Rumunii i Bułgarii, które stały się członkami UE od 1 stycznia 2007 r.

⁴ *EC Consumer Law Compendium – Comparative Analysis*, edited by prof. dr Hans Schulte-Nölke in co-operation with dr Christian Twigg-Flesner and dr Martin Ebers, Universität Bielefeld, April 2007.

przedsiębiorstw. Jednym z instrumentów służących jego realizacji były działania skierowane na poprawę otoczenia prawnego przedsiębiorstw, poprzez eliminację barier i utrudnień w ich tworzeniu i funkcjonowaniu. Jednym z podstawowych źródeł powstawania barier w handlu towarami i usługami było ustawodawstwo konsumencie. Przeprowadzony przegląd wspólnotowych regulacji konsumenckich miał na celu identyfikację barier hamujących rozwój rynku – w tym rynku usług turystycznych, spowodowanych koniecznością wdrożenia przez państwa członkowskie dorobku prawnego Wspólnoty w zakresie ochrony konsumentów.

Fragment poświęcony dyrektywie 90/314 został podzielony na następujące części:

- I. Podsumowanie.
- II. Regulacje prawne dotyczące pakietów w państwach członkowskich przed przyjęciem dyrektywy.
- III. Zakres ochrony.

Zakres przedmiotowy i podmiotowy ochrony nabywców imprez turystycznych zależy od sposobu transpozycji wprowadzonych przez dyrektywę następujących definicji: konsument, organizator, detalista, pakiet. Dokonując analizy regulacji krajowych, dotyczących wdrożenia definicji wprowadzonych przez dyrektywę wzięto pod uwagę takie elementy, jak: a) sposób transpozycji; b) przyjętą w definicji terminologię i jej zgodność z terminologią przyjętą w dyrektywie; c) zgodność definicji z celem i zakresem definicji przyjętych w dyrektywie.

IV. Instrumenty ochrony konsumenta, do których zaliczono:

1. Obowiązki w zakresie udzielania informacji (rodzaj i zakres informacji) obejmujące: a) broszury i katalogi, b) dodatkowe informacje dostarczane konsumentowi przed zawarciem umowy; c) informacje przed rozpoczęciem podróży (ich rodzaj i zakres); d) elementy umowy; e) dodatkowe elementy umowy; f) wymogi w zakresie dostarczania informacji o warunkach umowy; g) zakaz udzielania informacji wprowadzających w błąd; h) sankcje za nie wywiązanie się z obowiązków informacyjnych.
2. Ograniczenie możliwości zmiany cen po zawarciu umowy, a w szczególności: a) zakres ograniczenia (podwyższenie, obniżenie); b) warunki zmiany ceny; c) okres, w którym można dokonać zmiany ceny.
3. Prawa konsumenta obejmujące: a) prawo do przekazania rezerwacji innej osobie; b) prawa konsumenta w przypadku istotnej zmiany warunków umowy; c) wymogi związane z możliwością odwołania imprezy (obowiązek poinformowania konsumenta); d) obowiązek konsumenta poinformowania o swojej decyzji; e) skutki odwołania imprezy przez konsumenta lub organizatora; f) odszkodowanie za niewykonanie umowy.
4. Dodatkowe obowiązki organizatora: a) obowiązek świadczeń zastępczych; b) obowiązek zapewnienia powrotu i wypłaty odszkodowania; c) obowiązek podjęcia stosownych działań w przypadku skarg.
5. Odpowiedzialność: a) organizatora/detalisty za właściwe wykonanie obowiązków wynikających z umowy; b) odpowiedzialność za szkody i przypadki jej wyłączenia; c) ograniczenie wysokości odszkodowania – wynikające z konwencji międzynarodowych; d) ograniczenie odpowiedzialności za szkody inne niż na osobie; e) utrata przyjemności; f) poinformowanie o niedociągnięciach; g) pomoc kon-

sumentowi w przypadku trudności.

6. Ochrona konsumenta w przypadku niewypłacalności organizatora: a) podmiot, na którym ciąży obowiązek posiadania zabezpieczenia; b) zakres zabezpieczenia; c) forma zabezpieczenia; d) dowód potwierdzający posiadanie zabezpieczenia; e) minimalna wysokość zabezpieczenia; f) dodatkowe wymogi.

Z powyższego przeglądu wynika, że dokonana analiza miała szeroki zakres, objęła bowiem wszystkie kwestie istotne z punktu widzenia możliwości istnienia różnic między regulacjami państw członkowskich, stwarzające potencjalne źródło powstawania barier utrudniających prawidłowe funkcjonowanie rynku tych produktów w ramach UE. Inny niż w przypadku „Raportu...” cel analizy przeprowadzonej w roku 2006 spowodował, że wyciągnięte z niej wnioski nie pokrywały się w pełni z wnioskami z „Raportu...”, dotyczyły bowiem aspektów nie branych w nim pod uwagę.

3.2. Sposób i zakres wdrożenia

Zarówno w czasie dokonywania pierwszej⁵ jak i drugiej oceny wdrożenia dyrektywy przez państwa członkowskie, stwierdzono, że została ona implementowana przez wszystkie państwa członkowskie. Jednakże sposób transpozycji był różny. Większość państw wprowadziła specjalne regulacje dotyczące pakietów, wdrażające wszystkie lub większość zasad wprowadzonych przez dyrektywę. Inne włączyły poszczególne zasady do aktów o charakterze horyzontalnym takich, jak: kodeks cywilny; kodeks konsumencki/regulacje dotyczące ochrony konsumenta; kodeks zobowiązań; regulacje dotyczące turystyki (w tym przepisy wykonawcze). Jeszcze inne stosowały równocześnie te dwie metody transpozycji, wprowadziły regulacje dotyczące pakietów, ale niektóre kwestie o charakterze podstawowym uregulowały przepisami horyzontalnymi.

Stwierdzono również, że w wielu przypadkach nie wszystkie szczegółowe ustalenia w niej zawarte zostały przetransponowane do regulacji krajowych. Przykładami braków w tym zakresie są:

- brak obowiązku umieszczania w katalogach i broszurach informacji o ostatecznym terminie poinformowania nabywcy imprezy o jej odwołaniu z powodu braku dostatecznej liczby zgłoszeń (Szwecja);
- obowiązek informowania o wymogach paszportowych i wizowych tylko własnych obywateli (Czechy); obywateli lub rezydentów (Cypr); obywateli państwa członkowskiego, gdzie impreza jest oferowana (Austria, Niemcy) – w przeciwieństwie do art. 4 ust. 1 pkt a dyrektywy, który wymaga dostarczenia takich informacji wszystkim zainteresowanym pochodzącym z państw członkowskich;
- brak określenia formy, w jakiej mają być dostarczane nabywcom informacje przed rozpoczęciem imprezy (Niemcy, Estonia);
- brak określenia terminu podania wszystkich istotnych informacji dotyczących zawieranego kontraktu (Austria, Niemcy);

⁵ W okresie powstawania Raportu (1999 r.) dyrektywa była wdrożona we wszystkich państwach członkowskich z jednym tylko wyjątkiem. We Włoszech, nie uruchomiono Funduszu Gwarancyjnego Podróży, stanowiącego formę zabezpieczenia finansowego nabywców imprez na wypadek bankructwa firmy (przewidzianą przez artykuł 7 dyrektywy).

- pomimo wyroku Trybunału w kilku państwach nadal istnieje ograniczenie wysokości zabezpieczenia na wypadek niewypłacalności.

Stwierdzono również, że w niektórych państwach zakres ochrony jest szerszy od przewidzianego w dyrektywie. To rozszerzenie dotyczy różnych aspektów, a w szczególności:

- zakresu podmiotowego i przedmiotowego – spowodowanego przyjęciem szerszej definicji organizatora (np. poprzez objęcie definicją osób organizujących imprezy okazjonalnie), bądź szerszej definicji pakietu (poprzez włączenie imprez trwających krócej niż 24 godziny i nie zawierających zakwaterowania);
- wprowadzenie dodatkowych wymogów takich, jak: dodatkowe informacje dotyczące danych podawanych w broszurach, katalogach lub folderach przewidzianych w art. 3 ust. 2 dyrektywy; dodatkowe informacje dostarczane konsumentowi przed zawarciem umowy (np. możliwość ubezpieczenia, cena imprezy; informacja o zabezpieczeniu finansowym na wypadek bankructwa); rozszerzenie zakresu informacji, które należy podać nabywcy imprezy przed rozpoczęciem podróży oraz określenie terminu, w ciągu którego informacje te muszą najpóźniej być podane; dodatkowe postanowienia, które muszą być podane w kontrakcie (np. warunki anulowania imprezy przez podróżnego i organizatora i/lub detalistę); szczegółowe wymogi formalne dotyczące umowy (np. obligatoryjna forma pisemna); rozszerzenie możliwości przekazania rezerwacji imprezy innej osobie bez żadnych ograniczeń; rozszerzenie zakresu odpowiedzialności (np. wprowadzenie wymogu objęcia ubezpieczeniem wszelkich szkód jakie poniósł konsument na skutek niewykonania lub nienależytego wykonania umowy, a nie tylko szkód spowodowanych bankructwem); rezygnacja z nałożenia na konsumenta obowiązku informowania organizatora/sprzedawcy imprezy o każdym zaniedbaniu spowodowanym niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem umowy.

Podane wyżej przykłady w pełni uzasadniają wyciągnięcie wniosku, że podejście poszczególnych państw do wdrożenia dyrektywy, a w szczególności poziomu przewidzianej przez nią ochrony konsumentów, znacznie się między sobą różni. Przyczyną tych różnic jest z jednej strony skorzystanie przez państwa członkowskie z przewidzianej przez dyrektywę możliwości podwyższenia poziomu ochrony konsumentów, a z drugiej „nieprecyzyjność” wielu jej przepisów. Ten brak precyzji stwarza krajom członkowskim szeroki margines swobody w interpretacji postanowień dyrektywy, a co za tym idzie umożliwia przyjmowanie różnych rozwiązań przy wdrażaniu jej poszczególnych przepisów. Do nieprecyzyjnych przepisów należą następujące sformułowania używane w przyjętych w dyrektywie definicjach wyznaczających zakres podmiotowy i przedmiotowy ochrony konsumentów, a w szczególności:

- definicja pakietu zawarta w artykule 2. Przyjęte w niej sformułowanie „wcześniej ustaloną kombinacją usług” nie pozwala na jednoznaczne rozstrzygnięcie – czy cechą tę spełniają imprezy organizowane na życzenie klienta i zgodnie z jego wcześniejszymi życzeniami (tj. takie, w których klient decyduje o rodzaju, standardzie, miejscu, terminie imprezy oraz wchodzących w jej skład usługach). Tym samym nie można jednoznacznie rozstrzygnąć czy ich organizatorzy mają obowiązek respektowania zasad wprowadzonych dyrektywą. Określenie to wprowa-

- dza w błąd, ponieważ jak ustalił Trybunał dyrektywą objęte są również imprezy organizowane na indywidualne zamówienie konsumenta;
- odnoszące się do organizatora imprezy określenie, że zajmuje się on organizacją imprez „*inaczej niż w sposób okazjonalny*”. Pojawia się pytanie – ile imprez powinien zorganizować w ciągu miesiąca, kwartału lub roku, aby można było przyjąć, że organizuje je w sposób inny niż okazjonalny. Określenie to powoduje, że w definicjach przyjmowanych przez państwa członkowskie najczęściej przyjmuje się, że jest to podmiot, który zajmuje się organizacją pakietów w ramach prowadzonej działalności gospodarczej, co powoduje wyłączenie podmiotów nieprowadzących działalności gospodarczej i jednostek non-profit organizujących pakiety;
 - użycie sformułowania „*organizator lub/i detalista*” powoduje, że dyrektywa nie określa wyraźnie czy wobec konsumenta odpowiedzialność ponosi tylko organizator, czy tylko detalista, czy też obaj, pozostawiając państwom członkowskim swobodę w tym zakresie. Korzystając z tej możliwości niektóre państwa wprowadziły zróżnicowaną odpowiedzialność organizatora i sprzedawcy, co niekiedy powoduje trudności w ustaleniu, który z nich, za jakie szkody jest odpowiedzialny;
 - wątpliwości budzi użyte w definicji pakietu sformułowanie „*inne usługi turystyczne nie związane z transportem ani zakwaterowaniem, stanowiące znaczną część pakietu*”. Dyrektywa nie podaje, bowiem definicji usług turystycznych;
 - zawarte w art. 4 ust. 1 sformułowanie dotyczące obowiązku podawania konsumentowi „*na piśmie lub w innej odpowiedniej formie*” informacji o formalnościach granicznych. Pojawia się pytanie czy ustna informacja podana konsumentowi przez pracownika biura spełnia ten warunek?;
 - za niejasne uznano zawarte w art. 4 ust. 2 ⁶ określenie „*na piśmie lub w innej, zrozumiałej i przystępnej dla konsumenta formie*” i „*kopię tych postanowień*”;
 - nie jest jasne czy wyłączenie obowiązku dostarczania informacji w przypadku umów „*last minute*” dotyczy tylko wyłączenia obowiązku poinformowania o formie umowy (art. 4 ust. 2 pkt b), czy także obowiązku udzielania innych informacji (w szczególności określonych w art. 4 ust. 1 – tj. informacji o wymogach paszportowych i wizowych, przeciwwskazaniach zdrowotnych do udziału w imprezie, miejscu i czasie postojów, danych lokalnego przedstawiciela ...);
 - nieprecyzyjnym przepisem jest art. 4 ust. 3 przyznający konsumentowi prawo transferu dokonanej rezerwacji imprezy pod warunkiem „*odpowiedniego powiadomienia o tym organizatora/detalisty*”⁷. Rodzą się wątpliwości kogo powinien powiadomić konsument (tylko organizatora, tylko detalistę, czy obydwo, czy

⁶ Art. 4 ust. 2 pkt b stanowi „wszystkie postanowienia umowy sporządza się na piśmie lub w innej, zrozumiałej i przystępnej dla konsumenta formie, o której został poinformowany przed zawarciem umowy; konsument otrzymuje kopię tych postanowień”.

⁷ Art. 4 ust. 3 stanowi: Jeżeli zaistnieją przeszkody uniemożliwiające konsumentowi skorzystanie z imprezy turystycznej, może on odstąpić rezerwację osobie, która spełnia wszystkie warunki wymagane do udziału w imprezie – po uprzednim powiadomieniu o swoim zamiarze organizatora lub punktu sprzedaży detalicznej przed datą rozpoczęcia podróży. Osoba przekazująca prawo do uczestnictwa w imprezie i cesjonariusz są odpowiedzialni solidarnie wobec organizatora lub punktu sprzedaży detalicznej za zapłatę nieuiszczonej dotąd sumy oraz za wszystkie dodatkowe koszty wynikłe z takiego przekazania praw.

w konsekwencji wystarczy, że konsument powiadomi jeden z tych podmiotów i warunek powiadomienia jest spełniony); oraz w jakim czasie i w jakiej formie należy dokonać powiadomienia;

- nie jest jasne czy przewidziana w art. 4 ust. 4⁸ dyrektywy możliwość „podwyższenia lub obniżenia ceny imprezy turystycznej” wymaga określenia warunków takiej zmiany w obydwu tych przypadkach, czy jedynie przypadku podwyższenia ceny; nie jest natomiast wymagana w przypadku jej obniżenia;
- użyte w art. 4 ust 4 i 5 określenie „odstąpienie” może być mylone z używanym w dyrektywach konsumenckich określeniem „okres zawieszenia umowy”, które ogólnie określane jest jako „prawo odstąpienia”;
- kolejna wątpliwość dotyczy tego czy przewidziany w art. 4 ust. 7 obowiązek zapłaty odszkodowania „stosownie do okoliczności” w przypadku, gdy po rozpoczęciu podróży część usług nie została wykonana stanowi, niezależną, specyficzną podstawę odpowiedzialności czy wchodzi w skład ogólnych zasad odpowiedzialności za niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy przewidzianych w art. 5 ust 2 dyrektywy;
- artykuł 5 dyrektywy nie daje jasnej odpowiedzi, czy zgodnie ze stanowiskiem Trybunału – konsument ma prawo do odszkodowania za szkody niematerialne, takie jak brak zadowolenia na skutek niewykonania lub niewłaściwego wykonania umowy o imprezę turystyczną;
- wątpliwości interpretacyjne budzi również art. 5 ust. 2 upoważniający państwa członkowskie do dopuszczenia możliwości umownego ograniczenia wysokości odszkodowania za szkody – inne niż na osobie – spowodowane niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem umowy, w tzw. „w rozsądnych granicach”;
- kolejnym nieprecyzyjnym przepisem jest art. 6, nakładający na organizatora obowiązek podjęcia starań do polubownego załatwienia zgłoszonej przez konsumenta reklamacji⁹. Postanowienie to jest niezmiernie ogólnikowe. Wynika z niego brak obowiązku posiadania przez organizatora/detalistę lokalnego przedstawiciela, do którego konsument mógłby złożyć skargę. Nie jest w nim także wyjaśnione, co należy rozumieć przez „właściwe rozwiązanie”. Na przykład, jeśli skarga wyda się organizatorowi niezasadniona, czy może on uważać, że niepodjęcie żadnych działań jest właśnie tym „właściwym rozwiązaniem”. Co więcej, z przepisu tego można wyciągnąć wniosek, że organizator/detalista jest zobowiązany jedynie do podjęcia natychmiastowe starania w celu znalezienia właściwego rozwiązania, a nie do rzeczywistego znalezienia takiego rozwiązania.

Na zakończenie należy wspomnieć o problemach pojawiających się przy interpretacji artykułu 7 dyrektywy, zgodnie, z którym „Na wypadek swojej niewypłacalności organizator i/lub sprzedawca detalista, będący stroną umowy, powinni zapewnić dostateczne zabezpieczenie umożliwiające zwrot nadpłaconych pieniędzy oraz po-

⁸ Art. 4 ust. 4 pkt a stanowi „Ceny ustalone w umowie nie podlegają zmianie, chyba że umowa wyraźnie przewiduje możliwość podwyższenia lub obniżenia ceny i precyzyjnie określa sposób jej kalkulacji...”.

⁹ Art. 6 stanowi: „W przypadku reklamacji organizator i/lub sprzedawca detalista lub jego lokalny przedstawiciel, jeżeli taki istnieje, muszą podjąć natychmiastowe starania w celu znalezienia właściwych rozwiązań”.

wrót konsumenta z podróży”. Takie sformułowanie pozostawia państwu członkowskim szerokie możliwości wyboru odpowiednich działań. W „Raporcie...” zwrócono uwagę na fakt, że nie mają one jednak takiej swobody, jeśli chodzi o wyraźnie określony cel tego artykułu, którym jest zapewnienie, aby ochrona dostarczona przez organizatorów lub/i sprzedawców detalistów pokryła całkowity zwrot wniesionych przedpłat i całkowite koszty powrotu klientów do kraju. Przy wdrożeniu dyrektywy państwa członkowskie mają obowiązek uwzględniania stanowiska Trybunału Sprawiedliwości¹⁰ w tej sprawie.

Przytoczone zestawienie w pełni uzasadnia wyciągnięcie wniosku, że wiele przepisów dyrektywy zawiera nieprecyzyjne sformułowania. Ta „nieprecyzyjność” stwarza krajom członkowskim szeroki margines swobody w interpretacji jej postanowień, a co za tym idzie umożliwia przyjmowanie różnych rozwiązań przy wdrażaniu jej poszczególnych przepisów. Tym samym należy uznać, że jest ona powodem, nie zawsze zamierzonego różnicowania zakresu i poziomu ochrony nabywców imprez turystycznych w poszczególnych krajach członkowskich, staje się barierą w handlu pakietami turystycznymi i utrudnia osiągnięcie podstawowego celu dyrektywy jakim jest zniesienie tych barier. To zróżnicowanie staje się niekiedy przyczyną sporów, które znajdują swój finał w Trybunale Sprawiedliwości, jest zatem źródłem rozwoju dorobku prawnego UE w tym obszarze. Włączenie przez państwa członkowskie nieprecyzyjnych przepisów do regulacji krajowych wprawdzie zapewnia im zgodność z dyrektywą, ale jednocześnie przenosi problemy interpretacyjne z poziomu międzynarodowego na poziom krajowy.

¹⁰ Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Sprawiedliwości państwa członkowskie przy implementacji art. 7 powinny respektować następujące zasady: a) Ochroną musi być objęte całe ryzyko powstające na skutek niewypłacalności organizatorów (włączając w to koszty zakwaterowania, które konsument zmuszony jest zapłacić zanim będzie mógł wrócić do domu). b) Gwarant (może nim być towarzystwo ubezpieczeniowe, instytucja finansowa lub wspólny fundusz gwarancyjny) powinien przejmować nieograniczoną odpowiedzialność. Kwota podlegająca zwrotowi nie może być ograniczona, ani górną kwotą odpowiedzialności, ani maksymalnym udziałem. c) Zabezpieczenie musi być dostarczone przez gwaranta, który sam nie jest narażony na ryzyko skutków/konsekwencji niewypłacalności. Gwarant musi być wystarczająco niezależny od organizatora imprezy i musi posiadać (utrzymywać) wystarczające środki na pokrycia ubezpieczonego ryzyka. d) Ochrona, niezależnie od swojej natury, musi być szybko dostępna. Wszystkie usługi i refundacje przysługujące konsumentom zgodnie artykułem 7 Dyrektywy 90/314 muszą zostać wykonane szybko i bez zbędnej biurokracji. Organy publiczne powinny zabezpieczyć, żeby żaden organizator/sprzedawca nie oferował imprez organizowanych w formie pakietów na rynku, jeśli nie przedstawi dowodu posiadania zabezpieczenia, jakiego wymaga artykuł 7 Dyrektywy 90/314. Niezależnie od tego czy istnieje system licencyjny czy też nie, organy państwowe mają obowiązek stalego monitorowania rynku w celu eliminowania podmiotów, które nie stosują zasad dotyczących zabezpieczenia. e) Powinien istnieć jednolity rynek usług gwarancyjnych wymaganych przez artykuł 7 Dyrektywy o imprezach w formie pakietów. Gwarant (towarzystwa ubezpieczeniowe, instytucje finansowe itp.) powinni mieć zapewnioną swobodę oferowania swoich usług we wszystkich państwach członkowskich Wspólnoty. Prawo krajowe nie może, w nieuzasadniony sposób, rezerwować prawa do oferowania takich usług, tylko pewnym firmom lub instytucjom. f) Państwa członkowskie powinny (bez uszczerbku dla przedstawionych wyżej zasad) wzajemnie uznawać swoje systemy zabezpieczenia, po to aby zapewnić przedsiębiorcom którzy posiadają zabezpieczenie zgodnie z zasadami obowiązującymi w danym państwie członkowskim przez mogli prowadzić działalność w innym państwie członkowskim.

4. Ocena stopnia realizacji celów dyrektywy

Jak już wspomniano, omawiane dokumenty różniły się w ocenie samej dyrektywy. Według „Raportu...” przeprowadzona ocena wdrożenia dyrektywy 90/314 w krajach członkowskich Wspólnoty ujawniła nie tylko pewne niedostatki w regulacjach krajowych, ale również słabości samej dyrektywy. Tym samym uznano konieczność podjęcia działań, których efektem byłoby wypracowanie przez przedstawicieli administracji rządowej państw członkowskich oraz inne zainteresowane podmioty, wspólnej wykładni jej postanowień, a nawet wzięcie pod uwagę możliwość wprowadzenia w niej zmian. Zdaniem autorów „Raportu...”, dyskusja ta powinna koncentrować się wokół następujących zagadnień:

- 1) zakresu dyrektywy – jego ujednoczenie wymaga uściślenia definicji: organizatora, detalisty, konsumenta, pakietu;
- 2) odpowiedzialności organizatorów/detalistów imprez – istnieje potrzeba wyraźnego określenia przez krajowe regulacje kto jest odpowiedzialny wobec konsumenta; postuluje się wprowadzenie wyraźnego stwierdzenia, że detalista, który oferuje do sprzedaży imprezy zorganizowane przez innego (niż on sam) organizatora, działającego w oparciu o przepisy państwa spoza Europejskiego Obszaru Gospodarczego, ponosi odpowiedzialność za ich należyte wykonanie;
- 3) rozważenia potrzeby rozciągnięcia postanowień dyrektywy na obszary dotychczas nią nie objęte, a w szczególności takie jak:
 - zasady jakie powinny być stosowane w przypadku nieuzasadnionego odstąpienia przez konsumenta od umowy,
 - ochrona konsumenta w przypadku podróży lotniczych,
 - ochrona konsumenta korzystającego z transportu publicznego,
 - sprzedaż pakietów za pośrednictwem Internetu.

W „Raporcie...” stwierdzono, że nawet gdyby wszystkie państwa wdrożyły dyrektywę w sposób kompletny i satysfakcjonujący konsumenta to nadal pozostanie otwarta kwestia dalszego podniesienia poziomu tej ochrony, co wymaga rozciągnięcia jej postanowień na dziedziny dotychczas z niej wyłączone.

Inną opinię w sprawie rozszerzenia dyrektywy prezentowali autorzy drugiego z omawianych dokumentów. Według ich oceny dyrektywa nie ma istotnych luk. Ich zdaniem fakt, że jej wdrożenie w państwach członkowskich pociągnęło za sobą istnienie różnic, co do zakresu i poziomu ochrony nie pozwala jednak na wyciągnięcie wniosku, że istnieje pilna potrzeba rozszerzenia jej zakresu. Zwrócili jednak uwagę na fakt, że w tej sprawie nie ma jednomyślności, o czym świadczą wnioski z pierwszego raportu określające podstawowe kierunki proponowanych uzupełnień. (objęcie dyrektywą jednodniowych wycieczek, podróży lotniczych) i zmian (np. wprowadzenie ogólnej zasady dotyczącej anulowania kar umownych, w przypadku, gdy konsument rezygnuje z imprezy bez ważnego powodu).

Istnienie różnic w regulacjach państw członkowskich utrudnia osiągnięcie podstawowego celu dyrektywy, jakim jest usunięcie barier hamujących rozwój rynku imprez turystycznych w UE. Zidentyfikowano, następujące, podstawowe bariery, hamujące transgraniczną sprzedaż imprez:

- wszystkie wprowadzone przez państwa członkowskie dodatkowe wymogi dotyczące informacji zawartych w broszurach, katalogach i umowach, ograniczenia co

formy przekazywania tych informacji oraz formy umowy (tylko pisemna);

- istniejące między państwami członkowskimi różnice odnośnie ograniczenia odpowiedzialności za szkodę spowodowaną niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem usług wchodzących w skład pakietu;
- istotne różnice dotyczące obowiązków sprzedawców detalistów w państwach członkowskich, powodujące, że w jednych państwach nakłada się na nich wszystkie obowiązki organizatora, jeśli sprzedają imprezy organizatorów zagranicznych, a w innych konsumenci, którzy w swoim kraju kupują imprezy organizowane przez organizatorów zagranicznych, mogą dochodzić swoich roszczeń tylko od zagranicznych organizatorów (choć zgodnie z art. 5 konwencji rzymskiej, kwestia taka powinna być rozstrzygana według prawa obowiązującego w państwie, w którym konsument stale przebywa).

Według twórców analizy, dla usunięcia niespójności i niejednoznaczności będących źródłem barier w tranzgranicznym handlu, należy rozważyć wprowadzenie następujących zmian w dyrektywie:

- usunięcie z definicji określenia „wcześniej ustaloną kombinację”, co spowoduje rozszerzenie definicji pakietu na imprezy organizowane na indywidualne życzenie klienta; od decyzji politycznej państw członkowskich zależy rozszerzenie ochrony na nabywców imprez jednodniowych;
- wprowadzenie definicji „konsumenta” stosowanej w prawie konsumenckim UE;
- wprowadzenie definicji organizatora – jako podmiotu zawodowo świadczącego usługi zgodnie z europejskim ustawodawstwem dotyczącym kontraktów, w tym celu należy usunąć określenie „inaczej niż okazjonalnie”;
- wprowadzenie zasady, że organizator jest zawsze odpowiedzialny, niezależnie od tego, czy przepisy nakładają również odpowiedzialność na sprzedawcę detalistę;
- definiowanie wszystkich nieprecyzyjnych określeń takich jak np.: „na piśmie lub w innej odpowiedniej formie”. Tam gdzie to możliwe użycie określeń stosowanych w innych dyrektywach takich, jak np. „dowolny trwały nośnik”, użycie tego określenia pozwoliłoby na dostosowanie terminologii do wymogów dyrektywy o handlu elektronicznym;
- wyraźne ustalenie, czy przypadku umów „last minute” muszą być dostarczane szczegółowe informacje dotyczące imprezy, które zgodnie z art. 3 ust 2 dyrektywy powinny być podane w broszurach/katalogach oraz informacje o wymogach paszportowych i wizowych zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt a;
- wyraźne określenie, że sformułowanie „po uprzednim powiadomieniu o swoim zamiarze organizatora lub detalisty” zawarte w art. 4 ust. 3 stwarza możliwość wyboru konsumentowi (a nie państwom członkowskim), a ponadto wyraźne stwierdzenie, że określenie „uzasadnione powiadomienie” odnosi się do terminu, w jakim konsument powinien powiadomić organizatora o odstąpieniu rezerwacji innej osobie oraz określenia jaki to jest termin; państwa członkowskie nie muszą wprowadzać formalnych wymogów (np. formy pisemnej) dla takiego powiadomienia;
- ustalenie, że określenie zawarte w art. 4 ust. 4 „podwyższenie lub obniżenia ceny” odnosi się do obu przypadków (tj. nie pozostawia państwom członkowskim swo-

body w tym zakresie); dla usunięcia tej wątpliwości proponują wprowadzenie „i” zamiast „lub”;

- wyraźne określenie czy przewidziany w art. 4 ust. 7 dyrektywy obowiązek naprawienia szkody w przypadku, „gdy część usług objętych imprezą nie została zrealizowana lub organizator przewiduje, że nie będzie w stanie zrealizować znacznej ich części” stanowi, niezależną, szczególną podstawę odpowiedzialności, czy też wchodzi w skład ogólnych zasad odpowiedzialności za niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy przewidzianych w art. 5 ust 2. dyrektywy;
- wyraźne stwierdzenie, że art. 5 dyrektywy gwarantuje konsumentom również prawo do zadośćuczynienia za szkody niematerialne, w szczególności za „*utratę przyjemności*”;
- uregulowanie przewidzianej w dyrektywie możliwości ograniczenia odpowiedzialności organizatora za niewykonanie lub nienależyte wykonanie usług wchodzących w skład pakietu;
- wprowadzenie ogólnej zasady zobowiązującej państwa członkowskie do wprowadzenia odpowiednich i skutecznych środków ochrony interesów konsumenta, zgodnych z dyrektywą.

Dla zapewnienia, że państwa członkowskie nie będą mogły wprowadzać dodatkowych instrumentów ochrony, które stwarzałyby bariery w handlu, należy rozważyć możliwość pełnej harmonizacji większości najbardziej wrażliwych obszarów, takich jak:

- rodzaj i zakres informacji, jakie muszą być dostarczone konsumentowi przed zawarciem umowy, treść broszur, wymogi formalne dotyczące obowiązków informacyjnych;
- możliwość zamieszczania klauzul wyłączających odpowiedzialność.

5. Wnioski

Przeprowadzona analiza potwierdziła istnienie między państwami członkowskimi większych, niż zakładano, różnic dotyczących zakresu podmiotowego i przedmiotowego, a także poziomu ochrony nabywców imprez turystycznych. Z tego względu nie udało się w pełni zrealizować podstawowego celu dyrektywy, jakim jest usunięcie barier w handlu pakietami turystycznymi na rynku wewnętrznym UE. Jak wykazano bariery te nadal istnieją, a ich przyczyną są różnice w regulacjach prawnych poszczególnych państw członkowskich dotyczących ochrony konsumentów imprez turystycznych. Ich usunięcie wymaga podwyższenia poziomu harmonizacji regulacji prawnych wdrażających dyrektywę poprzez usunięcie występujących w niej nieścisłości.

Wdrożenie dyrektywy spowodowało, że w państwach członkowskich istnieje wiele wariantów wprowadzonego przez dyrektywę 90/314 modelu ochrony interesów nabywców imprez turystycznych. Jego głównymi elementami są: zbliżony zakres informacji przekazywanej konsumentom; zbliżona treść umowy zawieranej z konsumentem; zbliżony rodzaj i zakres odpowiedzialności organizatora/detalisty; zbliżony poziom ochrony konsumenta na wypadek niewypłacalności organizatora imprezy. Jednakże model ten wykazuje różnice, odnośnie poziomu i zakresu ochrony w ramach poszczególnych elementów.