

Hanna Zawistowska*

Systemy zabezpieczenia finansowego interesów nabywców imprez turystycznych na wypadek niewypłacalności ich organizatorów w państwach członkowskich UE

1. Wstęp

Jednym z podstawowych celów Odnowionej Strategii Lizbońskiej jest poprawa konkurencyjności europejskich przedsiębiorstw – w tym również przedsiębiorstw turystycznych. Ważnym instrumentem realizacji tak określonego celu jest poprawa „otoczenia prawnego” przedsiębiorstw poprzez eliminację, ograniczenie lub uproszczenie obowiązków nakładanych na przedsiębiorców przez przepisy. Znaczna część tych obowiązków wynika z regulacji wspólnotowych dotyczących ochrony konsumentów. Dlatego przeglądowi poddano dorobek prawny Wspólnoty w zakresie ochrony konsumentów¹, w tym również dyrektywę Rady 90/314/EWG z 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży wakacji i wycieczek² (cyt. dalej jako: dyrektywa). Celem przeglądu było wyłonienie problemów do dalszej dyskusji o potrzebie zmiany dyrektywy³.

Jednym z podstawowych obowiązków nałożonych przez dyrektywę na organizatorów imprez turystycznych, postrzeganych jako bariera w ich rozwoju, jest konieczność posiadania zabezpieczenia finansowego chroniącego konsumentów przed ekonomicznymi skutkami niewypłacalności organizatorów.

W drugim i trzecim kwartale 2007 r. Komisja Europejska prowadziła szerokie konsultacje społeczne dotyczące dyrektywy. Ich przedmiotem był m. in. wprowadzony przez dyrektywę system zabezpieczenia finansowego interesów konsumentów na wypadek niewypłacalności organizatorów imprez.

Celem artykułu jest odpowiedź na pytanie – czy wdrożenie dyrektywy ujednoliciło zakres i poziom ochrony nabywców imprezy turystycznych przed skutkami niewypłacalności ich organizatorów?

Udzielenie odpowiedzi na tak sformułowane pytanie wymaga ustalenia:

- a. Kto w państwach członkowskich UE⁴ jest obciążony obowiązkiem posiadania zabezpieczenia?

* Dr hab. Hanna Zawistowska, prof. nadzw. - Katedra Turystyki Szkoły Głównej Handlowej, Ministerstwo Sportu i Turystyki.

¹ Wyniki tego przeglądu (*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) zostały opublikowane na stronie internetowej Komisji Europejskiej.

² Dz. Urz. WE L 158, 23.06.1990.

³ Por. Working Document on the Council Directive 90/314 of 13 June 1990 on Package Travel, Package Holidays and Package Tours, Bruksela, 26.07.2007.

⁴ Analizą objęto regulacje następujących państw: 1. Austrii (AT); 2. Belgii (BE); 3. Czech (CZ); 4. Cypru (CY); 5. Danii (DK); 6. Estonii (EE); 7. Finlandii (FI); 8. Francji (FR); 9. Grecji (EL); 10. Hiszpanii (ES); 11. Holandii (NL); 12. Irlandii (IE); 13. Litwy (LT); 14. Luksemburga (LU); 15. Łotwy (LV); 16. Malty (MT), 17 Niemiec (DE); 18. Polski (PL); 19. Portugalii (PT); 20 Słowacji

- b. Jakie są stosowane formy tego zabezpieczenia?
- c. Jaki jest zakres ochrony, a w szczególności jakie wydatki podlegają zwrotowi oraz jaka jest górna granica tej odpowiedzialności?

2. Podmiot obciążony obowiązkiem posiadania zabezpieczenia

Zgodnie z art. 7 dyrektywy „Na wypadek swojej niewypłacalności organizator i/lub punkt sprzedaży detalicznej, będący stroną umowy, powinni zapewnić dostateczne zabezpieczenie umożliwiające zwrot nadpłaconych pieniędzy oraz powrót konsumenta z podróży”. Z powyższego sformułowania wynika, że dyrektywa pozostawia państwom członkowskim swobodę, w ramach której mogą przyjąć jedno z trzech następujących rozwiązań, a mianowicie zabezpieczenie musi posiadać:

- a) tylko organizator imprezy,
- b) tylko detalista,
- c) organizator i/lub detalista.

Analiza regulacji krajowych wykazała, że żadne z państw nie przyjęło rozwiązania, w którym obowiązek posiadania zabezpieczenia spoczywa tylko na detaliście. Zdecydowana większość państw (16) przyjęła trzecie rozwiązanie (organizator i/lub detalista). Należy zauważyć, że w przypadku dwóch państw – Francji⁵ i Irlandii, zastosowana w regulacjach krajowych nieprecyzyjna terminologia spowodowała ich zaliczenie do trzeciej grupy. Zdecydowana mniejszość⁶, bo tylko 7 państw, obowiązkiem posiadania zabezpieczenia obciążyło tylko organizatorów. Natomiast w przypadku 2 państw transpozycja nie jest jasna.

Z powyższego wynika, że w państwach członkowskich występują istotne różnice, co do tego, kto jest obciążony obowiązkiem posiadania zabezpieczenia. To zróżnicowanie staje się barierą w transgranicznym świadczeniu usług.

3. Formy zabezpieczenia

Przechodząc do form zabezpieczenia, należy zacząć od stwierdzenia, że artykuł 7 dyrektywy pozostawia państwom członkowskim swobodę w tym zakresie. Analiza regulacji krajowych wykazała, że państwa członkowskie stosują następujące formy zabezpieczenia:

- a) gwarancje finansowe – 15 państw⁷;
- b) polisy ubezpieczeniowe – 21 państw⁸;
- c) fundusz gwarancyjny – 10 państw⁹;

(SK); 21. Słowenii (SL); 22 Szwecji (SE); 23. Wielkiej Brytanii (UK); 24 Węgier (HU); 25 Włoch (IT)

⁵ Są to takie określenia jak „biuro podróży” (agent de voyage) czy „dostawca pakietu” (package provider). Terminy te mają zastosowanie zarówno do organizatorów jak i detalistów.

⁶ Są to: AT, CZ, DE, FI, LT, PL, SL.

⁷ Ta forma zabezpieczenia występuje w następujących państwach: AT, DE, DK, EE, EL, ES, FI, FR, HU, LU, LV, PL, PT, SK, SL.

⁸ Ta forma zabezpieczenia występuje w następujących państwach: AT, BE, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IE, IT, LT, LU, MT, PL, PT, SE, SK, UK.

⁹ Ta forma zabezpieczenia występuje w następujących państwach: DK, EL, HU, IE, IT, LU, MT, NL, SK, UK.

- d) poręczenie wystawione przez instytucje autoryzowane lub towarzystwa ubezpieczeniowe – 3 państwa¹⁰,
- e) przejęcie obowiązku przez inny podmiot – 1 państwo¹¹.

Wynika z tego, że zdecydowana większość państw członkowskich dopuszcza dwie, a nawet trzy, formy zabezpieczenia.

Oznacza to, że w państwach członkowskich stosowane są różne formy zabezpieczenia, co stanowi kolejną barierę w handlu transgranicznym.

4. Zakres ochrony

Z punktu widzenia interesów konsumenta, istotną kwestią jest zakres ochrony, a w szczególności to, jakie wydatki i ewentualnie do jakiej wysokości podlegają pokryciu z tego zabezpieczenia. Dyrektywa wprawdzie nie określa wysokości zabezpieczenia, daje jednak istotną wskazówkę, że organizator lub/i punkt sprzedaży detalicznej musi zapewnić „dostateczne zabezpieczenie umożliwiające zwrot nadpłaconych pieniędzy oraz powrót konsumenta z podróży”. Kwestia zabezpieczenia finansowego była przedmiotem rozstrzygnięć Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Stoi on na stanowisku, że ochroną musi być objęte całe ryzyko powstające na skutek niewypłacalności organizatorów (włączając w to koszty koniecznego dodatkowego zakwaterowania).

Analiza regulacji krajowych wykazuje stosowanie przez państwa członkowskie różnych rozwiązań odnośnie zakresu zabezpieczenia. Zdecydowana większość państw zakresem ochrony obejmuje zwrot wpłat wniesionych przez nabywców oraz pokrycie kosztów powrotu – tak jak to stanowi dyrektywa. We Francji dodatkowo obejmuje usługi zastępcze, jeśli konsument wyrazi na nie zgodę. W Danii obejmuje zwrot pośrednikowi, który zaspokoił roszczenia konsumenta w imieniu niewypłacalnego organizatora. Prawo włoskie wprowadza dodatkowo obowiązek zapewnienia konsumentowi natychmiastowej pomocy finansowej, w przypadku, gdy jest on zmuszony do natychmiastowego powrotu z kraju nie będącego członkiem UE na skutek niewypłacalności organizatora imprezy. Prawo słowackie przewiduje możliwość zwrotu różnicy ceny imprezy w przypadku dostarczenia imprezy zastępczej oraz różnicy spowodowanej częściowym wykonaniem pakietu. Prawo portugalskie wyraźnie stwierdza, że zwrotem objęta jest pomoc medyczna oraz koszty niezbędnych leków, spowodowane wypadkiem lub nagłym zachorowaniem. Przewidziany przez regulacje krajowe państw członkowskich zakres ochrony obejmuje:

- a) dokonane wpłaty, włączając w to zaliczki – 22 państwa¹²;
- b) pokrycie kosztów powrotu - 22 państwa¹³;
- c) zakwaterowanie - 2 państwa¹⁴;
- d) usługi zastępcze - 1 państwo¹⁵;

¹⁰ Ta forma zabezpieczenia występuje w następujących państwach; CY, IE, UK.

¹¹ Ta forma zabezpieczenia stosowana jest NL.

¹² Zwrot wniesionych opłat przewidują regulacje następujących państw: AT, BE, CY, CZ, DE, DK, EE, EL, ES, FR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, MT, PL, PT, SK, SL, UK.

¹³ AT, BE, CY, CZ, DE, DK, EE, EL, ES, FR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, MT, PL, PT, SK, SL, UK.

¹⁴ Zakwaterowanie – DK, EE.

¹⁵ Usługi zastępcze – FR.

- e) inne potrzeby wynikające z nienależytego wykonania - 5 państw¹⁶;
- f) inne - 4 państwa¹⁷.

Kolejną kwestią mającą istotne znaczenie dla poziomu ochrony konsumentów, jest istnienie lub brak możliwości, ograniczenia wysokości zabezpieczenia na wypadek niewypłacalności organizatora imprezy. Wypowiadając się w tej kwestii¹⁸ ETS stwierdził, że dyrektywa nie daje podstaw do wprowadzania przez państwa członkowskie ograniczeń, co do wysokości zabezpieczenia. Dlatego za niedopuszczalne uznaje się wprowadzanie takich ograniczeń w regulacjach krajowych państw członkowskich. Analiza regulacji krajowych pokazuje, że część państw członkowskich wprowadziła jednak takie ograniczenia. I tak, prawo niemieckie upoważnia gwaranta do ograniczenia swojej odpowiedzialności za wszystkie szkody do wysokości 110 mln euro rocznie. W przypadku, jeśli wysokość żądań dotyczących zwrotu przekracza tę kwotę, przysługujące zwroty zmniejsza się proporcjonalnie do ich udziału w wysokości ogólnej kwoty odpowiedzialności. W regulacjach portugalskich górna granica odpowiedzialności wynosi 50 mln euro.

Wysokość zabezpieczenia określona jest również w regulacjach: austriackiej, belgijskiej, cypryjskiej, duńskiej, estońskiej, irlandzkiej, litewskiej i brytyjskiej. Przykładowo zgodnie z regulacją austriacką, wysokość zabezpieczenia zależy od rodzaju imprezy i jego maksymalna wysokość wynosi ok. 10% rocznych obrotów. Natomiast według prawa belgijskiego 15% zysku. Regulacja cypryjska określa wysokość zabezpieczenia w formie obligacji (zabezpieczenia). Minimalna kwota tego zabezpieczenia wynosi, w zależności od tego, która z niżej podanych kwot jest wyższa bądź to:

- równowartość 20% lub więcej wpływów uzyskanych przez organizatora imprezy w ciągu 12 miesięcy poprzedzających datę rozpoczęcia ważności czeku, lub
- równowartość maksymalnej kwoty wszystkich płatności, których strona udzielająca zabezpieczenia może się spodziewać w każdym momencie zgodnie z posiadanymi przez nią informacjami, wynikających z umów, które nie są w pełni wykonane.

Regulacja duńska wprowadza ograniczenie wysokości zabezpieczenia jedynie w stosunku do zagranicznych organizatorów, którzy prowadzą działalność w Danii. Wysokość zabezpieczenia zależy od wysokości obrotów i waha się od 30 tys. do 30 mln. duńskich koron. Według regulacji węgierskiej, zabezpieczenie wynosi co najmniej 12% dochodów netto. W prawie litewskim wysokość zabezpieczania zależy od wysokości rocznych wpływów. Wprowadzono podział organizatorów w zależności od tego czy ich roczne wpływy przekraczają czy nie 4 mln. LTL (Lit). W pierwszym przypadku (tj. jeśli osiągają dochody do 4 mln) zabezpieczenie wynosi od 100 000 do 200 000 LTL. Natomiast w drugim przypadku, (jeśli nie przekraczają 4 mln) wynosi 5% rocznych wpływów organizatora.

¹⁶ Inne potrzeby wynikające z nienależytego wykonania – DK, EL, HU, PT, SL.

¹⁷ Inne – DK, IT, SK, PT.

¹⁸ Sprawa Rechberger – wyrok z 15 czerwca 1999 r., C-140/97, ECR 1999/6/I-03499; sprawa Ambry – wyrok z 1 grudnia 1998 r., C-410/96, ECR 1998/12/I-07875.

Według prawa łotewskiego zabezpieczenie musi zabezpieczać kwoty wpłacone przez konsumentów w okresie nie krótszym niż 1 rok i nie może być niższe niż 50% planowanych przychodów w danym roku, ale nie mniej, niż 20 000 LVL (Łat).

Wpływ na poziom ochrony konsumentów ma również wprowadzony przez niektóre państwa obowiązek dostarczania konsumentowi informacji o posiadanym zabezpieczeniu. Mimo, że dyrektywa nie wprowadza takiego obowiązku, niektóre państwa członkowskie wymagają dostarczenia konsumentowi takich informacji. I tak w Belgii publikowana jest lista organizatorów posiadających zabezpieczenie, co umożliwi konsumentowi zdobycie niezbędnych informacji. W Niemczech, Luksemburgu i na Słowacji wymaga się dostarczenia konsumentowi potwierdzenia posiadania zabezpieczenia przed żądaniem od niego uiszczenia opłaty. Regulacja maltańska wymaga zamieszczenia informacji o zabezpieczeniu w broszurze, katalogu lub folderze. Także prawo polskie wymaga dostarczenia pisemnego potwierdzenia posiadania zabezpieczenia przed dokonaniem wpłaty zaliczki przekraczającej 10% ceny. Wyżej wymienione państwa wprowadzając ten obowiązek podwyższyły tym samym poziom ochrony nabywców imprez turystycznych.

Niektóre państwa członkowskie wprowadzając wymóg dostarczenia konsumentom dowodu posiadania zabezpieczenia przewidziały od niego wyjątki. I tak w Niemczech obowiązkiem tym nie są objęci :

- organizatorzy, którzy tylko okazjonalnie organizują takie imprezy;
- organizatorzy imprez, które nie trwają dłużej niż 24 godziny, nie zawierają noclegu i nie kosztują więcej niż 57 euro;
- organizatorzy będący publicznymi osobami prawnymi, którzy nie mogą być podmiotami procedury upadłościowej.

W Danii obowiązek ten nie dotyczy:

- jednostek non profit, których działalność turystyczna stanowi mniejszą część ich działalności;
- pośredników zagranicznych organizatorów, działających zgodnie z zasadami przyjętymi przez inne państwo członkowskie UE.

W Anglii obowiązek ten nie dotyczy przypadków:

- w których podmiot, z którym konsument zawarł umowę został utworzony zgodnie z prawem innego państwa członkowskiego, a pakiet jest objęty obowiązującym w tym państwie systemem zabezpieczenia wdrażającym art. 7 dyrektywy;
- jeśli strona umowy jest objęta specyficznymi regulacjami dotyczącymi przewozów lotniczych.

Kolejną kwestią, mającą szczególne znaczenie z punktu widzenia organizatorów imprez jest określenie, kto może udzielić zabezpieczenia. Wypowiadając się w tej sprawie Europejski Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że wprowadzony przez niektóre państwa wymóg, aby podmiot udzielający zabezpieczenia miał siedzibę na jego terytorium jest wprawdzie usprawiedliwiony dążeniem do osiągnięcia celu, jakim jest konieczność natychmiastowego pokrycia kosztów powrotu uczestnika imprezy, jednakże jest sprzeczny z Traktatem. Dlatego za niezgodne z Traktatem i wymagające uchylenia uznał postanowienia regulacji krajowych, wprowadzające

wymóg, aby jednostka udzielająca zabezpieczenia była zarejestrowana lub posiadała oddział w na jego terytorium¹⁹.

5. Wnioski

Przeprowadzona analiza przepisów krajowych implementujących artykuł 7 dyrektywy 90/314/EWG w 25 państwach członkowskich wykazała, że:

- przewidziany w dyrektywie system zabezpieczenia finansowego interesów nabywców imprez turystycznych na wypadek niewypłacalności ich organizatorów został wdrożony we wszystkich państwach;
- jego wdrożenie nie spowodowało jednak pełnej harmonizacji na tym odcinku;
- istnieje zróżnicowanie poziomu i zakresu tej ochrony;
- zróżnicowanie to jest spowodowane:
 - a) przyznaną państwom członkowskim przez dyrektywę możliwością podniesienia poziomu ochrony konsumentów;
 - b) brakiem precyzji jej przepisów;
- zróżnicowanie to dotyczy następujących kwestii:
 - a) podmiotu obciążanego obowiązkiem posiadania zabezpieczenia;
 - b) formy i wysokości zabezpieczenia oraz jego zakresu;
 - c) dodatkowych obowiązków nakładanych na organizatorów;
- zróżnicowanie to staje się barierą hamującą transgraniczne świadczenie usług.

¹⁹ Wyrok ETS C-410/96, ECR 1998/12/I-07578.