

Marek Krzysztof Kolasiński\*

## **Mechanizmy zapewniające realny wymiar odpowiedzialności odszkodowawczej biur podróży w prawie polskim w świetle standardów wspólnotowych**

### **1. Ochrona konsumentów usług turystycznych jako element nowoczesnego modelu społeczno – gospodarczego**

Na zagadnienia odpowiedzialności cywilnej biur podróży<sup>1</sup> i mechanizmów zapewniających jej realność patrzeć należy w szerokim kontekście ewolucji stosunków społeczno-gospodarczych. Szczególnie duże znaczenie ma tu zachwianie równowagi w relacjach pomiędzy przedsiębiorcami a konsumentami. Podstawowymi źródłami przewagi tych pierwszych są niewspółmiernie większe możliwości kapitałowe oraz profesjonalna wiedza i doświadczenie.

Biruta Lewaszkiwicz-Petrykowska trafnie zauważa, iż „cechująca świat współczesny wybujała specjalizacja powoduje, że coraz częściej po prostu zaufanie dyktuje decyzje profanom, ponieważ zawodowiec wie lepiej, a nawet ma obowiązek wiedzieć lepiej. W konsekwencji cechą charakterystyczną stosunku profesjonalista – profan jest nierówność pozycji stron. Profesjonalista ma w zasadzie pozycję dominującą”<sup>2</sup>.

W realiach polskich realiach przewagę podmiotów profesjonalnych zwiększa dodatkowo stosunkowo krótki okres funkcjonowania mechanizmów rynkowych i związany z tym niski poziom kultury gospodarczej oraz słabość organizacji konsumenci. Na zagadnienie to zwraca uwagę E. Łętowska. Autorka ta twierdzi, iż „zmiana ustroju gospodarczego zaowocowała bowiem zjawiskiem nowym, równie jednak stojącym na przeszkodzie wyrobieniu sobie wrażliwości prokonsumenckiej. Otóż powszechnym stało się zrazu przekonanie, że – po pierwsze – niewidzialna ręka rynku (konkurencja) sama załatwia problem co do zasady. To zaś, co w postaci rozmaitych niedogodności spotyka konsumentów – musi być przez nich ścierpiane w imię nieuchronnych niedogodności gospodarki – tym razem już nie uspołecznionej, a rynkowej. Po drugie, równie błędny jest inny rozpowszechniony pogląd, że „urynkowiona” gospodarka (...) nie toleruje (...) szczególnych uprawnień dla konsumentów. Ta nie odpowiadająca współczesnej rzeczywistości wizja gospodarki rynkowej i miejsca zajmowanego w niej przez konsumentów charakteryzowała się swoistym, nieco neofickim zapalem w powrocie do źródeł”<sup>3</sup>.

---

\* Dr Marek Krzysztof Kolasiński - Katedra Prawa Europejskiego Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu.

<sup>1</sup> Pojęcie biur podróży rozumiem zgodnie z propozycją M. Nesterowicza – jako podmioty „mające spełniać w turystyce takie zadania, jakie w innych dziedzinach życia społecznego spełniają przedsiębiorstwa i instytucje świadczące usługi” – M. Nesterowicz, *Prawo turystyczne*, Warszawa 2006, s. 11.

<sup>2</sup> B. Lewaszkiwicz - Petrykowska, *Nowe tendencje w zakresie cywilnej odpowiedzialności zawodowej*, [w:] *Rozprawy z polskiego i europejskiego prawa prywatnego*, red. A. Mączyński, M. Pazdan i A. Szpunar, Kraków 1994, s. 185.

<sup>3</sup> E. Łętowska, *Prawo umów konsumenckich*, Warszawa 2002, s. 3.

Na rynku turystycznym zależność konsumentów od przedsiębiorców pogłębia konieczność uiszczania należności za usługi przed ich wykonaniem oraz złożony układ stosunków prawnych istniejących pomiędzy turystami a podmiotami ich obsługującymi.

Dysproporcja istniejąca w układzie sił pomiędzy przedsiębiorcami a konsumentami stwarza dogodne pole do nadużyć. Po to aby im zapobiec, prawodawca ogranicza zakres swobody kontraktowej, wprowadzając szereg rozwiązań chroniących słabszych uczestników obrotu. Podobnie sytuacja wygląda na płaszczyźnie stosowania prawa. Zaryzykować można stwierdzenie, że linia orzecznicza sądów niemal wszędzie charakteryzuje się dążeniem do zapewnienia szczególnej ochrony konsumentom<sup>4</sup>.

Proces zaostrzania odpowiedzialności przedsiębiorców wobec konsumentów w sferze usług turystycznych dobrze ilustruje ewolucja zasad dotyczących możliwości uzyskania zadośćuczynienia za zmarnowany urlop. Większość ustawodawstw europejskich tradycyjnie przewidywała „odpowiedzialność jedynie za wyrządzone konsumentowi konkretne szkody materialne”<sup>5</sup>, a poza zakresem rekompensaty pozostawiała m.in. uszczerbek polegający na zmarnowaniu urlopu. Sytuacja zmieniła się jednak zasadniczo po wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Simone Leitner v. TUI Deutschland GmbH and Co. KG*<sup>6</sup>. Odpowiadając na pytanie prejudycjalne austriackiego sądu krajowego, ETS orzekł, że art. 5 Dyrektywy 90/314/EWG z dnia 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek<sup>7</sup> (cyt. dalej jako: dyrektywa) powinien być interpretowany w ten sposób, że przyznaje „konsumentom prawo do wynagrodzenia niemajątkowej szkody (szkody moralnej), wynikającej z niewykonania lub nienależytego wykonania usług tworzących pakiet usług turystycznych”<sup>8</sup>.

Naturalną konsekwencją dążenia do zapewnienia konsumentom wzmożonej ochrony, a w szczególności zaostrzania zasad odpowiedzialności przedsiębiorców wobec podmiotów nieprofesjonalnych, jest zwiększenie ryzyka jakie wiąże się z prowadzeniem działalności gospodarczej. Stwarza to niebezpieczeństwo ograniczenia aktywności przedsiębiorców, wzrostu cen i ograniczenia podaży dóbr. Działania legislacyjne i ewolucja rynku doprowadziły jednak do powstania bogatego instrumentarium środków ograniczających koszty wiążące się ze zmniejszeniem bezpieczeństwa przedsiębiorców gospodarczych. Wskazać należy tu zwłaszcza na wprowadzenie do porządku prawnego konstrukcji spółek kapitałowych, która ogranicza zakres ryzyka wiążącego się z prowadzeniem działalności gospodarczej do środków faktycznie w nią zaangażowanych oraz na dynamiczny rozwój ubezpieczeń.

<sup>4</sup> Por. E. Kowalewski, *Prawo ubezpieczeń gospodarczych*, Bydgoszcz 1992, s. 192; W. Warkało, *Ubezpieczenie a odpowiedzialność odszkodowawcza*, SC 1971, s. 106; A. Tunc, *La responsabilité civile*, Paryż 1981, s. 105.

<sup>5</sup> J. Luzak, K. Osajda, *Odpowiedzialność za zmarnowany urlop w prawie polskim*, KPP 2005, z. 2, s. 307.

<sup>6</sup> C-168/00, [2002] ECR I – 2631.

<sup>7</sup> Dyrektywa 90/314 z dnia 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek, Dz. Urz. WE L 158 z 23 czerwca 1990 r.

<sup>8</sup> M. Nesterowicz, *Zadośćuczynienie pieniężne za „zmarnowany urlop” podczas wycieczki turystycznej*, PiP 2002, z. 10, s. 76-77.

Rozwiązania gwarantujące realny wymiar odpowiedzialności cywilnej biur podróży należy zatem traktować jako element złożonego mechanizmu repartycji ciężaru naprawienia szkód powstających w obrocie i zachęt do inwestowania. Jego prawidłowe funkcjonowanie zależy od właściwego skomponowania szeregu instrumentów, które badane we wzajemnej izolacji mogłyby nawet zostać uznane za pełniące sprzeczne funkcje. Tak np. na pierwszy rzut oka zaostrzenie zasad odpowiedzialności profesjonalistów wydaje się rozwiązaniem idącym zupełnie wbrew intencjom prawodawcy, które przyświecały mu przy wprowadzaniu do porządku prawnego konstrukcji spółek kapitałowych. Takie postrzeganie funkcji tych instytucji byłoby jednak nadmiernym uproszczeniem. Każda z nich oddziałuje na kształt stosunków społecznych na nieco innych płaszczyznach i ich równoległe funkcjonowanie nie jest dysfunkcjonalne.

Nieporozumieniem jest także operowanie prostym przeciwstawieniem systemu wolnorynkowego ochronie słabszych uczestników obrotu, a w szczególności konsumentów. Wydaje się nawet, że rozwiązania prawne służące zrównoważeniu faktycznego układu sił w relacjach między przedsiębiorcami a konsumentami współtworzą aksjologiczny rdzeń nowoczesnego systemu prawnego. Skłania to do przyjęcia postawy stosunkowo przychylniej wprowadzeniu do porządku prawnego instytucji zapewniających realną możliwość uzyskania naprawienia szkód wyrządzonych turystom przez biura podróży, np. obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej.

## **2. Minimalny standard ochrony turystów w prawie wspólnotowym**

Na poziomie wspólnotowym minimalny standard ochrony turystów wyznacza m.in. dyrektywa w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek. Uzasadniając potrzebę harmonizacji rozwiązań krajowych w zakresie będącym przedmiotem regulacji dyrektywy prawodawca wspólnotowy stwierdza, że „znaczenie turystyki w gospodarkach Państw Członkowskich stale rośnie; system imprez turystycznych jest zasadniczą częścią turystyki; jeżeli przynajmniej w minimalnym zakresie zostałyby przyjęte wspólne reguły w celu nadania tej dziedzinie wymiaru wspólnotowego, sektor imprez turystycznych w Państwach Członkowskich zyskałby bodziec do dalszego rozwoju i wzrostu rentowności; byłoby to korzystne nie tylko dla obywateli Wspólnoty kupujących imprezy turystyczne według tych reguł, ale przyciągnęłoby także turystów spoza Wspólnoty, którzy chcą korzystać z imprez turystycznych z zagwarantowanym standardzie”.

Z punktu widzenia przedmiotu opracowania szczególnie interesujące są rozwiązania przewidziane w art. 5 i 7 dyrektywy. Zgodnie z jej art. 5 ust. 1, państwa członkowskie podejmują wszelkie niezbędne kroki w celu zapewnienia odpowiedzialności organizatora i/lub punktu sprzedaży detalicznej wobec konsumenta za właściwe wykonanie zobowiązań wynikających z umowy, niezależnie od tego, czy obowiązki te mają być wykonane przez organizatora i/lub punkt sprzedaży detalicznej czy usługodawcę. Nie narusza to uprawnień organizatora i/lub punktu sprzedaży detalicznej w stosunku do tych usługodawców.

W myśl art. 5 ust. 2 dyrektywy, w odniesieniu do szkody wyrządzonej konsumentowi w wyniku niewykonania lub nienależytego wykonania umowy, państwa człon-

kowskie podejmą niezbędne kroki w celu zagwarantowania odpowiedzialności organizatora i/lub punktu sprzedaży detalicznej. Przepis ten zezwala jednak na wyłączenie odpowiedzialności organizatorów i sprzedawców w ściśle określonych przypadkach.

Artykuł 7 stanowi zaś, że na wypadek swojej niewypłacalności organizator i/lub punkt sprzedaży detalicznej, będący stroną umowy, powinien zapewnić dostateczne zabezpieczenie umożliwiające zwrot nadpłaconych pieniędzy oraz powrót konsumenta z podróży.

### 3. Rozwiązania polskie

Zasadnicze znaczenie dla funkcjonowania rynku turystycznego w Polsce ma ustawa o usługach turystycznych<sup>9</sup>. Wymagania administracyjne stawiane aktualnie przez tę ustawę podmiotom świadczącym usługi turystyczne są oceniane jako zbyt niskie. Uważa się, że nie zapewniają one konsumentom wystarczającego stopnia bezpieczeństwa. Mirosław Nesterowicz stwierdza, że przedmiotowej ustawy „nie uchylono, ale osłabiano ją krok po kroku. Koncesje zamieniono na zezwolenia, a te następnie uznano za zbędne, przyjmując, że organizowanie imprez turystycznych oraz pośredniczenie na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych jest działalnością gospodarczą regulowaną przez ustawę z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej. A to oznacza, że biuro podróży można otworzyć znacznie łatwiej niż przed zmianą przepisów”<sup>10</sup>. Autor ten wyraża też pogląd, że przewidziane przez ustawę o usługach turystycznych mechanizmy kontrolne są martwe. Wskazuje on, że „z reguły kontrolę przeprowadza się wtedy, gdy biuro ogłasza upadłość albo gdy jest już *de facto* bankrutem. A przecież nie następuje to jednego dnia, lecz w dłuższym czasie. Sygnałów takiego stanu rzeczy jest wiele: skargi klientów, niewywiązywanie się biura podróży z umów, kombinacje przy cenach usług, sprzedaż wycieczek poniżej kosztów, aby przyciągnąć klientów, reklamy „niewiarygodnych okazji”, „marzenia życia za pół ceny” itp. Jednak nikt na to nie reaguje”<sup>11</sup>.

Głęboki niedosyt pozostawiają także przyjęte w Polsce mechanizmy mające chronić konsumentów w przypadku upadłości biur podróży. Zgodnie z art. 5 ust. 1 u.u.t. przedsiębiorca wykonujący działalność gospodarczą w zakresie organizowania imprez turystycznych oraz pośredniczenia na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych jest obowiązany m.in. zawrzeć:

- a) umowę gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej albo,
- b) umowę ubezpieczenia na rzecz klientów

- w zakresie pokrycia kosztów powrotu klienta do kraju, w wypadku gdy organizator turystyki lub pośrednik turystyczny wbrew obowiązkowi nie zapewnia tego powrotu, a także na pokrycie wpłat wniesionych przez klientów w razie niewykonania zobowiązań umownych.

<sup>9</sup> Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (t. jedn. Dz. U. z 2004 r., Nr 223, poz. 2268 ze zm., cyt. dalej jako: u.u.t.).

<sup>10</sup> M. Nesterowicz, *Po upadłości Open Travel Group. Prawo powinno lepiej chronić klientów biur podróży*, Rzeczpospolita z 10 października 2006 r.

<sup>11</sup> M. Nesterowicz, *Po upadłości...*

Minimalna wysokość sumy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej wynosi dla organizatorów turystyki 6% rocznych przychodów z tytułu wykonywanej działalności, nie mniej jednak niż określona kwota w wysokości wynoszącej od 4.500 do 30.000 euro, w zależności od kraju, w którym oferowane są imprezy turystyczne<sup>12</sup>. Zbliżone rozwiązania funkcjonują w zakresie działalności pośredników turystycznych pośredniczących na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych.

Przez roczny przychód uzyskany z tytułu działalności prowadzonej przez:

- 1) organizatora turystyki – rozumie się przychód wyłącznie z tytułu organizowania imprez turystycznych na rzecz klientów w roku obrotowym poprzedzającym rok złożenia wniosku o wpis do rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych w zakresie organizowania imprez turystycznych lub poprzedzającym rok przedłożenia dokumentów potwierdzających zawarcie kolejnych umów gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej, w tym przychód, w którego uzyskaniu pośredniczyli agenci i pośrednicy turystyczni;
- 2) pośrednika turystycznego – rozumie się przychód uzyskany wyłącznie z tytułu działalności polegającej na pośredniczeniu na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych w roku obrotowym poprzedzającym rok złożenia wniosku o wpis do rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych w zakresie pośredniczenia na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych lub poprzedzającym rok przedłożenia dokumentów potwierdzających zawarcie kolejnych umów gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej, przy czym w przypadku pośrednictwa w zawieraniu tych umów z przedsiębiorcami zagranicznymi, niewykonującymi działalności na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, za przychód ten uważa się także całość wpłat wnoszonych przez klientów na opłacenie usług tych przedsiębiorstw.

Przy ustalaniu minimalnej wysokości sumy gwarancji do przedsiębiorców rozpoczynających działalność zasady te stosuje się odpowiednio.

Alternatywą wobec uzyskania gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej jest zawarcie umowy ubezpieczenia na rzecz klientów. Obejmuje ona pokrycie kosztów sprowadzenia klientów do kraju, w przypadku gdy organizator turystyki wbrew obowiązki nie zapewnia tego powrotu oraz pokrycie zwrotu wpłat wniesionych przez klientów w razie niewykonania zobowiązań umownych. Zakres odpowiedzialności ubezpieczyciela ogranicza suma gwarancyjna. Jej minimalna wysokość na rzecz jednego klienta wynosi:

- a) dla organizatorów turystyki oraz pośredników turystycznych dla imprez organizowanych przez przedsiębiorców niewykonujących działalności na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – kwotę stanowiącą równowartość ceny imprezy turystycznej, nie mniej jednak niż od 20 do 500 euro, w zależności do tego w jakim kraju organizowana jest impreza;
- b) pośredników turystycznych dla imprez organizowanych przez przedsiębiorców wpisanych do rejestru – sumę stanowiącą równowartość 50 euro, a dla usług wy-

<sup>12</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14 lutego 2005 r. w sprawie minimalnej wysokości sumy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej wymaganej w związku z działalnością wykonywaną przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych (Dz. U. Nr 32, poz. 279).

łącznie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – sumę stanowiącą równowartość 20 euro.

Zgodnie z art. 5 ust. 6 u.u.t., z sumy określonej w umowie gwarancji bankowej, umowie gwarancji ubezpieczeniowej lub umowie ubezpieczenia pokrywa się w pierwszej kolejności koszty sprowadzenia klientów do kraju. Jeżeli pozostała suma gwarancji nie jest wystarczająca na zwrot wszystkich wpłat wniesionych przez klientów, wypłaty obniża się proporcjonalnie do wysokości pozostałej sumy.

#### 4. Ochrona turysty w prawie polskim w świetle standardów wspólnotowych

Efektywność przyjętych w prawie polskim rozwiązań mających chronić konsumentów w razie niewypłacalności biur podróży jest niemal iluzoryczna. Tak np. przedsiębiorca rozpoczynający działalność, który zamierza ją prowadzić na ogromną skalę i oferować imprezy w najbardziej nawet egzotycznych zakątkach świata, wiąże się z obowiązków przewidzianych przez art. 5 ust. 1 pkt 2 u.u.t. jeżeli uzyska gwarancję bankową lub ubezpieczeniową w wysokości 30.000 euro. Kwota ta może nie wystarczyć na pokrycie kosztów powrotu do kraju choćby jednego procenta jego klientów. W takich przypadkach możliwości uzyskania przez nich jakiegokolwiek zwrotu wpłaconych kwot jest czystą fikcją

Niewiele lepiej sytuacja wygląda w przypadku podmiotów obecnych na rynku przez dłuższy czas. Przyjęta przez polskiego prawodawcę konstrukcja ustalania minimalnej wysokości sumy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej – w oparciu o wysokość rocznych obrotów uzyskanych w poprzednim roku obrotowym – zasługuje na dezaprobatę. Prowadzi ona do oderwania wymagań dotyczących wysokości sum gwarancji od skali rzeczywistego ryzyka. W tym kierunku idą wywody P. Cybuli. Autor ten zauważa, że „polski rynek przedsiębiorców działających jako organizatorzy turystyki cechuje się ogromnym dynamizmem. Pojawiają się firmy, które w ciągu roku lub dwóch lat są w stanie znaleźć się wśród dziesięciu największych działających na rynku biur podróży. Obrót z poprzedniego roku tych biur podróży jest mało adekwatny do ustalenia minimalnej sumy zabezpieczenia”<sup>13</sup>.

W gospodarce rynkowej gwałtowne rozszerzenie zakresu działalności przedsiębiorców np. w wyniku przejścia nad nimi kontroli przez silniejszy kapitałowo podmiot nie jest niczym nadzwyczajnym. Dążenie do uproszczenia procedury uzyskiwania gwarancji nie może stanowić usprawiedliwienia dla funkcjonowania rozwiązań, które prowadzą do tego, że zakres ochrony właściwy dla organizatora np. tysiąca imprez nie zostaje niezwłocznie rozszerzony po stukrotnym zintensyfikowaniu przez niego działalności gospodarczej. Tak w sprawie *Walter Rechberger i in. v. Austria*, w wyroku z 15 czerwca 1999 r.<sup>14</sup> orzekł Europejski Trybunał Sprawiedliwości. Stał on na stanowisku, iż niezgodne z art. 7 dyrektywy jest takie ukształtowanie systemu zabezpieczeń, w ramach którego „podstawą wyliczenia wysokości ubezpieczenia był

<sup>13</sup> P. Cybula, *Zabezpieczenie finansowe organizatorów turystyki w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, [w:] *Ochrona konsumenta usług finansowych. Wybrane zagadnienia prawne*, red. B. Gnela, Kraków 2007, s. 231.

<sup>14</sup> C-140/97, [1999] ECR I-3499.

obróć organizatora z roku ubiegłego, w sytuacji, gdy gwałtowne powiększenie obrotu bieżącego zwiększyło ryzyko”<sup>15</sup>.

Nawet turysta, którego kontrahent zdecyduje się na zawarcie umowy ubezpieczenia na rzecz klientów, nie może mieć pewności, że w razie upadłości biura podróży uzyska zwrot wniesionych wpłat. Przesądza o tym treść wspomnianego już art. 5 ust. 6 u.u.t. Stanowi on, że z sumy gwarancyjnej (gwarancji ubezpieczeniowej lub bankowej) pokrywa się w pierwszej kolejności koszty sprowadzenia klientów do kraju. Możliwa jest zatem sytuacja, w której konsument zostanie wysłany na zagraniczną wycieczkę, następnego dnia biuro podróży ogłosi upadłość, a koszty sprowadzenia turysty do kraju osiągną wysokość przynajmniej równą sumie gwarancyjnej i nie zostanie z niej dokonany zwrot wniesionych wpłat.

Zastrzeżenia budzi także to, że w prawie polskim nie określono tego, co wchodzi w skład kosztów sprowadzenia turysty do kraju. W wyroku w sprawie Dillenkofer<sup>16</sup> ETS stwierdził, iż „w ramach prawidłowej implementacji art. 7, chroniącego przed całością ryzyka niewypłacalności, prawo krajowe musi przewidywać pokrycie także rachunków hotelowych związanych z przymusowym powrotem do kraju, a nie tylko koszty samej podróży powrotnej”<sup>17</sup>.

Wątpliwości wywołuje również spełnienie przez prawo polskie standardów przewidzianych w cytowanym już, art. 5 ust. 2 dyrektywy. Skoro prawo wspólnotowe wymaga, aby państwa członkowskie podjęły niezbędne kroki w celu „zagwarantowania odpowiedzialności”, to nie można uznać za wystarczające stworzenia formalnej możliwości dochodzenia roszczeń. Z regulacji tej wywieść można, iż państwa członkowskie powinny przedsięwziąć działania zmierzające do zapewnienia realności odpowiedzialności tak, by organizator lub sprzedawca rzeczywiście ją poniósł.

Ograniczeniu zakresu obowiązków państw członkowskich wynikających z art. 5 ust. 2 dyrektywy do stworzenia formalnej możliwości dochodzenia roszczeń od organizatorów i sprzedawców sprzeciwia się także zasada efektywności prawa wspólnotowego. Zgodnie z nią „gdy prawo wspólnotowe przyznaje jednostkom uprawnienia, prawo krajowe jest zobowiązane chronić te uprawnienia i zapewnić im pełną skuteczność. Wynika z tego, iż skoro prawo wspólnotowe przyznaje podmiotom indywidualnym określone prawo podmiotowe, to należy jednocześnie zapewnić odpowiednie środki prawne służące realizacji tego celu. W braku odpowiednich rozwiązań na poziomie wspólnotowym właściwe w zakresie zapewnienia odpowiednich środków jest prawo krajowe”<sup>18</sup>. Normatywne oparcie dla tej reguły stanowi art. 10 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Stanowi on, że państwa członkowskie są obowiązane do podjęcia wszelkich właściwych środków ogólnych lub szczególnych w celu zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z tego traktatu lub z działań instytucji wspólnoty.

Zakres związania państwa polskiego obowiązkiem zapewnienia realnego wymiaru odpowiedzialności biur podróży zwiększa to, że akceptuje ono szereg rozwiązań

<sup>15</sup> E. Łętowska, *Prawo umów...*, s. 494.

<sup>16</sup> Wyrok z 10 października 1996, C-178/94, 179/94, 188/94, 189/94, 190/94, [1996] ECR I-4845.

<sup>17</sup> E. Łętowska, *Prawo umów...*, s. 494.

<sup>18</sup> D. Miąsik, [w:] *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, red. A. Wróbel, Kraków 2005, s. 316

ograniczających możliwość dochodzenia roszczeń od podmiotów prowadzących profesjonalną działalność turystyczną. Tytułem przykładu wskazać można na dopuszczalność jej prowadzenia w ramach jednoosobowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Wykorzystywanie tej konstrukcji ogranicza zakres ryzyka związanego z prowadzoną działalnością do środków faktycznie w nią zaangażowanych. Nie stanowi ona natomiast faktycznej przeszkody w konsumpcji zysków jakie przynosi działalność gospodarcza poza spółką. W tej sytuacji państwo polskie po to, aby wywiązać się ze zobowiązań jakie nałożył na nie art. 5 dyrektywy powinno podjąć kroki zmierzające do tego, by konsumentom w razie niewypłacalności biura podróży przysługiwała ochrona znacznie szersza niż przewiduje to ustawa o usługach turystycznych.

Na wielu płaszczyznach dobrych wzorców dostarczają prawodawstwa krajów Europy Zachodniej. Mirosław Nesterowicz wskazuje, iż „w RFN ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. implementująca dyrektywę zobowiązuje organizatora podróży do zawarcia umowy ubezpieczenia OC lub posiadania gwarancji bankowej w minimalnej wysokości w pierwszym roku począwszy od dnia 1 listopada 1994 r. (daty wejścia w życie ustawy) – 70 mln DM, w drugim roku – 100 mln DM, w trzecim roku 150 mln DM, a w kolejnych latach – 200 mln DM<sup>19</sup>”.

Wysoki jest też poziom ochrony turystów w prawie angielskim. Według tamtejszych przepisów regulujących omawianą materię, istnieją << cztery możliwości zabezpieczenia finansowego:

- 1) zablokowany rachunek bankowy z kwotą stanowiącą 25% przewidywanego rocznego obrotu;
- 2) lokata kwoty stanowiącej 10% przewidywanego rocznego obrotu w instytucji, która stworzy fundusz gwarancyjny (...);
- 3) ubezpieczenie na wypadek niewypłacalności biura podróży (...);
- 4) składanie wpłat klientów na rachunku w instytucji powierniczej, który pozostaje zablokowany. Wpłaty te będą „zwalniane” do dyspozycji biura podróży w razie należytego wykonania przezeń umowy o podróż, zwrotu wpłaconej ceny w razie anulowania podróży albo zapłacenia klientom należnego odszkodowania. W przypadku niewypłacalności biura podróży, kwoty ulokowane na rachunku powierniczym będą służyć dla zaspokojenia roszczeń klientów>>><sup>20</sup>.

Stosunkowo silną ochronę konsumentom zapewniają również rozwiązania przyjęte we Francji i w Portugalii<sup>21</sup>.

## 5. Propozycje *de lege ferenda*

Stan prawny istniejący w Polsce jest nie do pogodzenia z wymaganiami stawianymi przez prawo wspólnotowe<sup>22</sup>. Istnieje wiele rozwiązań, które mogłyby zasadni-

<sup>19</sup> M. Nesterowicz, *Dyrektywa Rady Wspólnot Europejskich o podróżach turystycznych a prawo polskie*, KPP 1996, z. 3, s. 443.

<sup>20</sup> M. Nesterowicz, *Dyrektywa Rady...*, s. 442, 443.

<sup>21</sup> M. Nesterowicz, *Prawo powinno...*; M. Nesterowicz, *Dyrektywa Rady...*, s. 443.

<sup>22</sup> Zastrzeżenia wywołuje również bierność ustawodawcy polskiego wobec zagadnienia zadośćuczynienia za zmarnowany urlop. W doktrynie i judykaturze ciągle wydaje się przeważać pogląd, iż „prawo polskie przewiduje, co do zasady, pełną kompensację uszczerbków majątkowych oraz ograniczoną uszczerbków niemajątkowych. Zgodnie z tym poglądem, uszczerbki niemajątkowe



czo podnieść poziom ochrony turystów. Wydaje się, iż najprostszym z nich byłoby uzupełnienie funkcjonujących już rozwiązań, tworzących rachityczny system gwarancyjno – ubezpieczeniowy, o nałożenie na przedsiębiorców wykonujących działalność turystyczną obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej. Warunkiem prowadzenia tego rodzaju działalności gospodarczej powinno być pozostawanie w stosunku ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej z tytułu każdej umowy o podróż. Równoległe funkcjonowanie mechanizmów przewidzianych już przez ustawę o usługach turystycznych i obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej nie byłoby dysfunkcjonalne. Z ogólnych zasad ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej wynika, że może ono zostać wykorzystane dopiero wówczas, gdy pojawi się szkoda. W sytuacji, w której uszczerbek jakiego doznał turyści został naprawiony, w ramach instytucji gwarancji lub ubezpieczenia odpowiedzialności na rzecz klientów, nie może być więc mowy o uruchomieniu ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej. Biorąc pod uwagę ograniczoną efektywność istniejących rozwiązań, można spodziewać się, iż znajdowałyby one najczęściej zastosowanie tylko w odniesieniu do pokrycia kosztów ściągnięcia turystów do kraju i ewentualnie częściowego zwrotu dokonanych wpłat. W pozostałym zakresie efektywną ochronę konsumentom zapewniałoby ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej. Jeżeli natomiast w pierwszej kolejności zostałyby wykorzystane ubezpieczenie OC, to nie wchodziłoby już w grę powtórne naprawienie tej samej szkody w ramach systemu gwarancyjno – ubezpieczeniowego.

Alternatywnym, zgodnym ze standardami wspólnotowymi, rozwiązaniem, mogłoby być również zastąpienie istniejącego systemu gwarancyjno – ubezpieczeniowego, rozbudowanym obowiązkowym ubezpieczeniem odpowiedzialności cywilnej. W takim jednak przypadku wysokość sum gwarancyjnych powinna być zdecydowanie wyższa niż równowartość ceny imprezy turystycznej. Jako absolutne minimum należałoby traktować ustalenie granicy odpowiedzialności ubezpieczyciela na poziomie równym cenie imprezy i rzeczywistym, pełnym kosztem sprowadzenia turysty do kraju. Gdyby pozwoliły na to realia gospodarcze wskazane byłoby jednak określenie przedmiotowej kwoty na wyższym poziomie. Pamiętać należy bowiem, że zakres odpowiedzialności odszkodowawczej biur podróży wykracza dalece poza cenę imprezy. Zastępując istniejący system gwarancyjno – ubezpieczeniowy obowiązkowym ubezpieczeniem OC należałoby zachować rozwiązania, które umożliwiają stosunkowo szybkie uruchomienie środków pieniężnych na pokrycie kosztów ściągnięcia turystów do kraju<sup>23</sup>.

Z wprowadzeniem unormowań zbliżających prawo polskie do rozwiązania modelowego, za jakie uznać należy sytuację, w której turysta miałby pewność, iż jeżeli przedsiębiorca wykonujący działalność turystyczną wyrządzi mu szkodę, to zostanie

---

podlegają naprawieniu tylko i wyłącznie w przypadkach, gdy ustawa taką możliwość przewiduje, czyli na gruncie kodeksu cywilnego w ramach instytucji majątkowej ochrony dóbr osobistych. Dlatego uszczerbki niemajątkowe nie podlegają naprawieniu na podstawie ogólnych przepisów, takich jak art. 414 oraz 471 k.c.” – M. Ciemiński, *Naprawienie uszczerbku polegającego na utraconej przyjemności z podróży*, KPP 2005, z. 2, s. 361. W tej sytuacji wskazane wydaje się podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do dostosowania prawa polskiego do standardów wspólnotowych.

<sup>23</sup> Por. art. 5 ust. 4 i 5 u.u.t.

ona w całości naprawiona, wiązałyby się pewne koszty. Podnosi się w szczególności często, iż skutkiem zapewnienia większego bezpieczeństwa klientom byłby rażący wzrost cen i upadłość wielu biur podróży. Obawy dotyczące poważnego wzrostu cen wydają się nieuzasadnione. Liczba osób, które nie mogą uzyskać, w obecnym stanie prawnym, rekompensaty szkód wyrządzonych im przez biura podróży, jest wysoka w liczbach bezwzględnych, ale nie stanowi wysokiego odsetka konsumentów zawierających umowy o świadczenie usług turystycznych. Taka struktura rynku stanowi wprost wzorcowy obszar dla funkcjonowania ubezpieczenia OC. Z ekonomicznego punktu widzenia, jego istota polega na przerzuceniu bardzo dotkliwych ciężarów, ponoszonych przez nielicznych, na znacząco szerszy krąg podmiotów, którego członkowie ponoszą drastycznie mniejsze koszty jednostkowe. Źródłem rzeczywistego ryzyka jest natomiast mało konkurencyjna struktura polskiego rynku ubezpieczeniowego. Należy jednak pamiętać, iż rynek usług turystycznych w Polsce nie jest mały i w związku z tym możliwość korzystania z usług ubezpieczycieli zagranicznych, w ramach wspólnotowych swobód gospodarczych, jest jak najbardziej realna. Wiarogodne biura podróży mogłyby także powołać towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych. Dzięki temu rzetelni przedsiębiorcy mogliby, w ciągu kilku lat, zgromadzić na tyle duży kapitał na pokrycie ewentualnych roszczeń konsumentów, iż funkcjonowanie obowiązkowego ubezpieczenia OC przestałoby oddziaływać na ceny imprez turystycznych.

Głównymi beneficjentami wprowadzenia obowiązku ubezpieczenia OC byłiby konsumenci. Nie należy jednak bagatelizować korzyści jakie przyniosłoby ono samym biurom podróży i Skarbowi Państwa.

Przyjęcie zgłoszonych propozycji doprowadziłoby do ograniczenia nieuczciwej konkurencji na rynku usług turystycznych. Towarzystwa ubezpieczeniowe monitorowałyby działalność ubezpieczonych i podnosiłyby składki dla tych przedsiębiorców, którzy realizują nadmiernie ryzykowną strategię rynkową. Świadome podejmowanie działań zmierzających do wzmocnienia pozycji rynkowej, za cenę narażenia interesów klientów, przestałoby być zatem opłacalne.

W pierwszej części opracowania wskazano, iż następuje proces systematycznego zaostrażania odpowiedzialności przedsiębiorców wobec konsumentów. W jego ramach dochodzić może do incydentalnych przypadków nadmiernej obiektywizacji odpowiedzialności biur podróży. W takich sytuacjach ubezpieczenie OC mogłoby pełnić ważną funkcję ochronną wobec przedsiębiorców.

Warto także wspomnieć o korzyściach jakie z funkcjonowania obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej biur podróży odniósłby Skarb Państwa. Słabość istniejących rozwiązań prowadzi już obecnie do tego, że niekiedy koszty sprowadzenia turystów do kraju, z oczywistych względów moralnych, bierze na siebie Skarb Państwa. Wydaje się, iż przyjęcie proponowanych zmian zapobiegłoby powstawaniu takich sytuacji.

Biorąc pod uwagę, wskazane przez M. Nesterowicza, uchybienia w zakresie kontroli nad działalnością biur podróży, stwierdzić można również, iż aktualnie rysuje się realna perspektywa nałożenia na Skarb Państwa obowiązku naprawienia szkód poniesionych przez turystów. Dotyczy to uszczerbków, do powstania których nie doszłoby, gdyby wymagania prawne dotyczące działalności organizatorów turystyki

były efektywnie egzekwowane. Zasygnalizować należy również, że Skarb Państwa może ponieść odpowiedzialność odszkodowawczą za nieprawidłową implementację dyrektywy 90/314/EWG. Na możliwość tę wskazuje P. Cybula. Zauważa on, że <<w przypadku gdy „zgodnie z przepisami prawa polskiego” konsument nie otrzyma całości kwot objętych zabezpieczeniem wynikającym z art. 7 dyrektywy 90/314/EWG, może on wystąpić na drogę sądową przeciwko państwu polskiemu o odszkodowanie (...) Biorąc pod uwagę obecne regulacje, częstotliwość niewystępowania niewypłacalności organizatorów turystyki, a także ich wielkość i dynamikę działania, można zaryzykować tezę, że jest tylko kwestią czasu występowanie z takimi roszczeniami>><sup>24</sup>.

Porównanie korzyści i kosztów, jakie wiązałyby się z wprowadzeniem do prawa polskiego instytucji obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności przedsiębiorców wykonujących działalność turystyczną przemawia zatem za zasadnością wkomponowania jej w ramy funkcjonującego w naszym kraju systemu ochrony konsumentów. Rozwiązanie takie byłoby także zgodne z zasadniczymi założeniami aksjologicznymi nowoczesnego porządku prawnego.

---

<sup>24</sup> P. Cybula, *Zabezpieczenie finansowe...*, s. 232