

Aleksander Panasiuk

Uniwersytet Jagielloński, Wydział Zarządzania i Komunikacji Społecznej, Instytut
Przedsiębiorczości, Zakład Przedsiębiorczości w Turystyce

aleksander.panasiuk@uj.edu.pl

KIERUNKI ZMIAN REGULACJI RYNKU TOUROPERATORSKIEGO (W POLSCE I UNII EUROPEJSKIEJ)

Streszczenie: Przedmiotem badań są kwestie regulacji rynku touroperatorskiego. Problematyka została zaprezentowana głównie na przykładzie zasad funkcjonowania polskiego rynku touroperatorskiego. Tłem podjętych rozważań są reguły funkcjonowania tego rynku w Unii Europejskiej. Regulacje rynku touroperatorskiego w UE przechodzą istotne przeobrażenia. Kraje członkowskie UE implementują do prawa turystycznego nowe regulacje, wynikające z nowej dyrektywy UE dotyczącej rynku touroperatorskiego. Celem opracowania jest prezentacja zmian w regulacji rynku touroperatorskiego wraz z próbą oceny konsekwencji tych zmian dla modelu funkcjonowania tego rynku. W kolejnych częściach artykułu omówiono: pojęcie i zakres funkcjonowania rynku touroperatorskiego, zakres regulacji analizowanego rynku w Polsce oraz kierunki zmian w regulacji rynku touroperatorskiego pod wpływem zmian wprowadzonych nową dyrektywą UE.

Słowa kluczowe: polityka turystyczna, regulacja, rynek touroperatorski.

Klasyfikacja JEL: E6, H1, Z3.

DIRECTIONS FOR A CHANGE IN TOUR OPERATORS MARKET REGULATION (IN POLAND AND THE EUROPEAN UNION)

Abstract: The study involved the regulation of the tour operators market. The issue was presented with the example of the principles of the functioning of the Polish tour operators market. The background to these considerations are the rules of the func-

tioning of this market in the European Union. Tour operator's market regulation in the EU is undergoing a major transformation. EU Member States are implementing new regulations under the new EU directive on the tour operators market into tourism law. The aim of the study is to present changes in the regulation of the tour operators market together with an attempt to assess the consequences of these changes for the model of the functioning of this market. The following sections discuss: the concept and scope of the tour operator market, the scope of the regulation of the analyzed market in Poland and the trends of changes in the regulation of the tour operators market as a result of the changes introduced by the new EU directive.

Keywords: tourism policy, regulation, tour operators market.

Wstęp

Rynek usług turystycznych charakteryzuje się wysoką dynamiką rozwojową, która obejmuje zarówno stronę podażową, jak i popytową. Istotnym elementem tego rynku jest także regulacja, wyznaczająca ramy jego funkcjonowania. Działania regulacyjne organów państwa powinny być również poddawane zmianom, tak aby mogły być dostosowane do dynamiki zmian obserwowanych na rynku. U podstaw regulacji leżą kwestie ochrony interesów publicznych i ochrony konsumenta. Regulacja determinuje funkcjonowanie podmiotów gospodarczych, z reguły ograniczając ich decyzje rynkowe. Przedsiębiorstwa mają zatem za zadanie dostosowywać zakres swojej działalności do oczekiwań konsumentów, konfrontując je z ograniczeniami wynikającymi z poziomu regulacji.

Przedmiotem badań w niniejszym opracowaniu jest regulacja rynku touroperatorского. Podjęta problematyka jest zaprezentowana na przykładzie zasad funkcjonowania polskiego rynku touroperatorского. Niezbędnym tłem do rozważań są reguły funkcjonowania tego rynku Unii Europejskiej. Regulacje rynku touroperatorского w UE przechodzą istotne przeobrażenia za sprawą implementacji do prawa turystycznego krajów członkowskich, regulacji wynikających z nowej dyrektywy UE dotyczącej rynku touroperatorского.

Celem artykułu jest prezentacja zmian w regulacji rynku touroperatorского wraz z próbą oceny konsekwencji tych zmian dla modelu funkcjonowania tego rynku. Z punktu widzenia regulacji nowej dyrektywy rynek ten staje się silniej regulowany. Podejmując ocenę projektowanych regulacji w Polsce, można stwierdzić, że w pewnych obszarach regulacji, które nie są objęte postanowieniami nowej dyrektywy, pojawiają się znamiona liberalizacji.

Praca ma charakter teoretyczno-koncepcyjny, podjęto w niej także wątki postulatowo-projektowe. Wykorzystano następujące metody badawcze: krytyczną analizę literatury przedmiotu, analizę dokumentów (aktów prawnych) oraz metody operacji logicznych.

1. Rynek touroperatorski

Rynek touroperatorski stanowi integralną część rynku usług turystycznych. Pod pojęciem rynku usług turystycznych należy rozumieć sumę procesów, w których nabywcy (głównie turyści) i oferenci reprezentujący poszczególne subrynki turystyczne określają przedmioty wymiany oferty turystycznej (produkt turystyczny) oraz cenę wraz z warunkami kupna-sprzedaży, doprowadzając do transakcji kupna-sprzedaży usług turystycznych (noclegowych, gastronomicznych, przewozowych i innych). Transakcje dotyczą pojedynczych świadczeń, ale także rozbudowanych w różnym stopniu pakietów (Panasiuk, 2014, s. 37–39). Podstawowymi podmiotami rynku usług turystycznych są przedsiębiorstwa turystyczne oraz konsumenci. Należy podkreślić, że z punktu widzenia oddziaływania na konsumenta oferta rynku usług turystycznych występuje w przeważającej mierze poza miejscem emisji turysty (tj. miejscem jego zamieszkania), w miejscu czasowego pobytu (repcji) oraz w podróży. Konsumpcja tylko w niewielkiej częściowo ma miejsce przed wyjazdem i po powrocie z podróży turystycznej.

Rynek touroperatorski należy traktować jako subrynek dostarczający świadczeń będących usługami organizacji turystyki. Procesy bezpośredniej obsługi konsumentów (turystów) są realizowane poprzez podmioty wykonujące tzw. usługi cząstkowe (hotelarskie, gastronomiczne, przewozowe, dostępu do atrakcji turystycznych i inne), natomiast sprzedaż usług touroperatorów odbywa się przy wykorzystaniu podmiotów pośrednictwa sprzedaży usług turystycznych. Podstawowym przedmiotem wymiany na tym rynku są pakiety turystyczne (imprezy turystyczne) tworzone i oferowane przez touroperatorów.

Touroperatorzy (organizatorzy turystyki) to wyspecjalizowane przedsiębiorstwa turystyczne świadczące usługi organizacji turystyki, które wraz z podmiotami zajmującymi się pośrednictwem sprzedaży usług turystycznych są najczęściej nazywane biurami podróży. Touroperatorzy tworzą gotowe pakiety (imprezy) turystyczne (Ustawa z dnia 24 listopada 2017), występując na rynku we własnym imieniu jako usługodawca względem klientów (tj. osób zawierających umowy o świadczenie imprez turystycznych) (Yale, 2001, s. 5).

Touroperatorzy pełnią szczególne funkcje rynkowe (Konieczna-Domańska, 2008, s. 59–64) na rzecz podmiotów tego rynku, tj. zarówno świadczeniodawców, jak i świadczeniobiorców (Panasiuk, 2008, s. 140–142). W przypadku dostawców częściowych usług turystycznych przedsiębiorca może sam się zajmować zbytem swojej oferty lub skorzystać z usług handlowych, świadczonych przez podmioty organizacji turystyki i pośrednictwa sprzedaży usług turystycznych, które zestawiają i oferują gotowe pakiety turystyczne (złożone z zestawów usług producentów świadczeń częściowych) lub pojedyncze usługi.

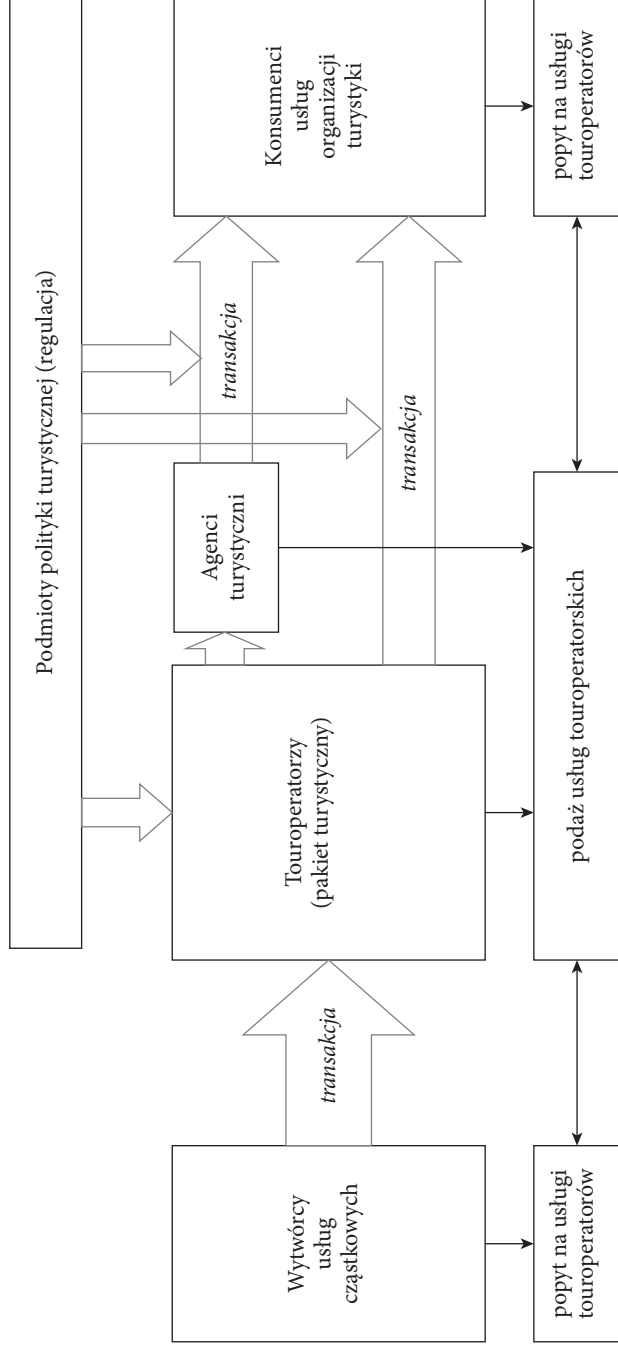
Biura podróży obsługują zarówno tzw. turystykę wyjazdową, jak i przyjazdową. Generalnie jednak dominującą formą oddziaływania rynkowego biur podróży jest sprzedaż ofert w obszarach emisji turystycznej w formie pakietów turystycznych do miejsc recepcji turystycznej. Oznacza to, że miejsce zakupu świadczenia oraz miejsce konsumpcji są odległe w przestrzeni.

Na podstawie powyższych stwierdzeń można zaproponować definicję rynku touroperatorского, który jest sumą procesów związanych z dwoma rodzajami transakcji kupna-sprzedaży:

- częściowych usług turystycznych, przyjmowanych przez touroperatorów od ich bezpośrednich wykonawców; transakcje niniejsze mają z reguły charakter masowy;
- gotowych pakietów turystycznych przyjmowanych przez konsumentów od touroperatorów, a właściwie podmiotów działających w ich imieniu, tj. agentów sprzedaży usług turystycznych; transakcje te mają zazwyczaj charakter jednostkowy, chyba że nabywcą jest klient instytucjonalny zakupujący znaczną liczbę pakietów (np. pakiety dla pracowników w ramach działalności socjalnej lub pakiety związane z organizacją imprez biznesowych).

Rysunek na sąsiedniej stronie prezentuje układ strukturalny zinterpretowanego rynku touroperatorского.

Zgodnie z przedstawionym rysunkiem popyt na usługi touroperatorские zgłaszają zarówno wytwórcy usług częściowych, jak i przede wszystkim ostateczni konsumenci usług organizacji turystyki (pakietów turystycznych), których składowymi są turystyczne usługi częściowe. Podaż usług touroperatorских tworzą touroperatorzy, którzy są wspomagani w systemie dystrybucji świadczeniami agentów sprzedających pakiety turystyczne konsumentom. Procesy transakcyjne na rynku touroperatorским pomiędzy touroperatorami a końcowymi konsumentami są objęte systemem regulacji. Podmioty polityki turystycznej kształtują także bezpośredni wpływ na touroperatorów, np. poprzez określenia zasad dostępu do rynku.



Struktura rynku touroperatorskiego

2. Regulacja rynku touroperatorского

Rynek touroperatorского ma charakter regulowany. W najszerszym ujęciu regulacja jest definiowana jako forma społecznej kontroli działalności gospodarczej w formie zinstytucjonalizowanej lub niezinstytucjonalizowanej, prowadzonej w sposób nieformalny lub formalny za pomocą instrumentów administracyjno-prawnych (Boyer, 1986). Regulacja ma za zadanie zapobiegać negatywnym zjawiskom wynikającym z niedoskonałej struktury rynku. Jej celami są zwłaszcza kwestie ochrony konsumentów, jak również ochrona rynku konkurencyjnego. Poprzez regulację tego rynku państwo także realizuje własne cele, wynikające przykładowo z prowadzonej polityki fiskalnej. Ocena systemu regulacji rynku touroperatorского prowadzona być powinna poprzez wyodrębnienie jej trzech poziomów, tj. regulacji (Panasiuk, 2017, s. 83–112):

- ogólnych, dotyczących wszystkich podmiotów funkcjonujących na rynku, bez względu na rodzaj prowadzonej działalności gospodarczej (na przykład: zasady działalności przedsiębiorstw, system podatkowy);
- właściwych dla rynku usług turystycznych, wynikających z regulacji branżowych, w Polsce z ustawy o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych,
- specyficznych, dotyczących bezpośrednio funkcjonowania i świadczenia usług przez organizatorów turystyki.

Touroperatorzy podlegają wymienionym regulacjom na każdym etapie swojej działalności związanej ze świadczeniem usług organizacji turystyki, tzn. przed jej rozpoczęciem, w trakcie jej trwania i po zakończeniu. Z punktu widzenia podjętych rozważań, najistotniejszą rolę odgrywają regulacje specyficzne, bezpośrednio wpływające na działalność podmiotów rynku touroperatorского oraz sposób świadczenia usług klientom.

Zanim zostanie podjęta kwestia regulacji specyficznych, należy się pokrótce odnieść do regulacji rynku usług turystycznych. Wynikają one z prowadzonej polityki turystycznej, którą należy rozumieć jako działalność państwa i jego organów polegającą na określaniu celów gospodarczych i społecznych dotyczących turystyki, a także doborze odpowiednich instrumentów potrzebnych do ich realizacji, prowadzących w efekcie do kształtowania struktury rynku turystycznego zarówno po stronie podaży turystycznej, jak i popytu turystycznego oraz w relacjach podaż-popyt (Bosiacki i Panasiuk, 2017, s. 7–28). Realizacja polityki turystycznej wymaga stosowania odpowiednich instrumentów, za pomocą których państwo egzekwuje zachowania uczestników rynku, zwłaszcza przedsiębiorstw, ale także konsumentów. Do układu rodzajowego

stosowanych instrumentów należą: ekonomiczne, prawne, administracyjne, organizacyjne, informacyjne, moralne (Panaszuk, 2012, s. 285–295).

Należy zwrócić uwagę na te z instrumentów, które wynikają bezpośrednio z zakresu prowadzonej przez organy państwa polityki skierowanej na rynek usług turystycznych, wpływając na zakres oddziaływań na rynek touroperatorski. Z przeglądu aktów prawnych oraz oceny wykorzystywanych instrumentów polityki turystycznej wynika, że regulacje na poziomie rynku usług turystycznych, traktowanego jako całość, nie stanowią istotnych przesłanek oddziaływania na podmioty rynku touroperatorskiego. Podstawowe akty prawne na rynku krajowym, tj. ustawa o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych oraz ustawa o usługach hotelarskich oraz o usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych, regulują poszczególne elementy rynku usług turystycznych poprzez regulacje specyficzne, odrębne dla biur podróży, hotelarstwa oraz pozostałych form obsługi ruchu turystycznego. W przypadku rynku usług turystycznych Unii Europejskiej akt prawny, jakim jest dyrektywa 2015/2302 (Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2015/2302), reguluje wyłącznie rynek biur podróży, jest więc aktem specyficznym.

Spośród wymienionych grup instrumentów polityki turystycznej istotnie wspomagających organy państwa na rynku touroperatorskim w Polsce można przywołać kwestie o charakterze:

a) prawnym:

- polegające na dostosowaniu prawa turystycznego do wymogów UE, w horyzoncie lat 1997–2004, prowadzące do liberalizacji rynku biur podróży; po wprowadzaniu w życie przepisów ustawy o usługach turystycznych w 1998 r. instrumentem dostępu do rynku dla biur podróży było koncesjonowanie działalności na poziomie urzędu ministra ds. turystyki, w 2001 r. za sprawą nowelizacji ustawy instrument ten zastąpiono zezwoleniem, po czym od 2004 r. działalność ta jest traktowana jako regulowana i wymaga wpisu do rejestru/ewidencji;
- dotyczące ochrony rynku konkurencyjnego i wspierania mechanizmów konkurencji;

b) organizacyjno-informacyjnym:

- dotyczące uwzględniania w działaniach strategicznych i planistycznych, zwłaszcza samorządów wojewódzkich, miejsca i roli podmiotów rynku organizacji turystyki obsługujących zwłaszcza ruch przyjazdowy i przyczyniających się do rozwoju regionalnej gospodarki turystycznej;
- obejmujące działania w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego, które są prowadzone głównie przez jednostki samorządu terytorialnego w ob-

- szarach turystycznych we współpracy z przedsiębiorcami turystycznymi; dotyczące rozwoju zagospodarowania turystycznego, eksploatacji obiektów, wspólnej promocji turystycznej, prowadzenia informacji turystycznej;
- wynikające ze współpracy podmiotów w ramach regionalnych i lokalnych organizacjach turystycznych oraz w organizacjach samorządu gospodarczego;
- dotyczące certyfikacji podmiotów rynku touroperatorskiego oraz ich produktów przez Narodową Organizację Turystyczną, podmioty samorządu gospodarczego i samorządu terytorialnego.

Pozostałe instrumenty polityki turystycznej, w tym zwłaszcza ekonomiczne, nie znajdują się w bezpośrednim zakresie regulacji unijnych lub są objęte regulacjami ogólnymi, jak na przykład polityka fiskalna. Dlatego też kwestie te nie są przedmiotem szczegółowych rozważań w niniejszym artykule.

Istotną przeszkodą w uwzględnianiu podmiotów rynku organizacji turystyki w ogólnym systemie polityki turystycznej, w powiązaniu z pozostałymi podmiotami rynku usług turystycznych: hotelarskimi, transportowymi, gastronomicznymi, zajmujących się bezpośrednią obsługą ruchu turystycznego i oferowaniem dostępu do atrakcji turystycznych jest charakter działalności touroperatorów. Działalność rynkowa wymienionych grup podmiotów jest silnie związana z miejscem świadczenia usługi i dążeniem do uzyskiwania efektów ekonomicznych w miejscu świadczenia, tj. w lokalnym lub regionalnym miejscu recepcji turystycznej. Biura podróży natomiast obsługują zwykle rynek wyjazdowy i z reguły nie są zainteresowane funkcjonowaniem regionalnego i lokalnego rynku turystycznego. W miejscu prowadzenia swojej działalności skupiają się generalnie na dostępie do rynku emisyjnego, tj. konsumentów, którzy zakupują oferty turystyczne umożliwiające wyjazd do odległych przestrzennie destynacji turystycznych. Zależność oddziaływania na inaczej zdefiniowane rynki: przyjazdowy i wyjazdowy, decyduje także o innym podejściu regulacyjnym do obu grup podmiotów. Stąd właśnie, obok regulacji ogólnych oraz regulacji rynku usług turystycznych, rynek touroperatorski jest regulowany przez regulacje specyficzne, właściwe wyłącznie dla tego subryнку turystycznego.

Regulacje specyficzne dotyczą niektórych branż sektora usługowego, zwłaszcza usług bankowych, ubezpieczeniowych oraz dostępu do wykonywania niektórych zawodów (González, 2005, s. 1153–1184; Wolak, 1994). W przypadku działalności touroperatorów specyficzne regulacje dotyczą trzech podstawowych obszarów związanych z:

- otrzymaniem ewentualnej licencji (koncesji, zezwolenia);
- koniecznością przekazania klientom informacji na temat oferowanego produktu (usługi) – imprezy turystycznej;

- zabezpieczeniem praw klientów w przypadku bankructwa (niewypłacalności) touroperatora.

W Polsce, na podstawie stosownej ustawy (Ustawa z dnia 6 marca 2018), został uregulowany sposób dostępu do rynku przez podmioty organizacji turystyki i pośrednictwa sprzedaży. Zgodnie z ustawą, na podstawie szczegółowego aktu prawnego (Rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z dnia 1 marca 2018), prowadzenie biura podróży jako przedsiębiorstwa organizującego imprezy turystyczne zostało uregulowane jako działalność regulowana, znajdująca się pod szczególną kontrolą państwa. Regulowanie przez państwo działalności tourooperatorskiej polega przede wszystkim na spełnianiu wymagań związanych z możliwością wykonywania przez dany podmiot charakterystycznych czynności dla tego rodzaju działalności gospodarczej oraz kontrolowaniu, czy ta zdolność nie zmienia się w czasie (Rogowiecki, 2017).

Celem regulowania działalności organizatorów turystyki jest w szczególności ochrona klientów korzystających z usług organizacji turystyki i pośrednictwa sprzedaży. Stąd na przykład stosuje się szczególne wymogi dla touroperatorów w zakresie posiadania zabezpieczenia finansowego na wypadek niewypłacalności, konstruowania umów bankowych i ubezpieczeniowych, umów z klientami czy uzyskania wpisu do jawnego rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych.

Działalność organizatorów turystyki poza przepisami ustawy o imprezach turystycznych regulowana jest postanowieniami aktów wykonawczych do tej ustawy w następujących sprawach (www.msit.gov.pl/pl/turystyka):

- obowiązkowej składki na Turystyczny Fundusz Gwarancyjny z tytułu zawartej umowy o udział w imprezie turystycznej (*Rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki w sprawie określenia wysokości składki na Turystyczny Fundusz Gwarancyjny*);
- wzorów formularzy umowy gwarancji bankowej, umowy gwarancji ubezpieczeniowej oraz umowy ubezpieczenia na rzecz klientów, wymaganych w związku z działalnością wykonywaną przez organizatorów turystyki (*Rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z dnia 29 grudnia 2017*);
- minimalnej wysokości sumy ubezpieczenia wymaganej w związku z działalnością wykonywaną przez organizatorów turystyki i przedsiębiorców ułatwiających nabywanie powiązanych usług turystycznych (*Rozporządzenie Ministra Finansów i Rozwoju w sprawie minimalnej wysokości sumy ubezpieczenia z dnia 27 grudnia 2017*);
- minimalnej wysokości sumy gwarancji bankowej i ubezpieczeniowej wymaganej w związku z działalnością wykonywaną przez organizatorów

turystyki i przedsiębiorców ułatwiających nabywanie powiązanych usług turystycznych (Rozporządzenie Ministra Finansów i Rozwoju w sprawie minimalnej wysokości sumy gwarancji z dnia 27 grudnia 2017); oraz wspomnianej już wcześniej

- Centralnej Ewidencji Organizatorów Turystyki i Przedsiębiorców Ułatwiających Nabywanie Powiązanych Usług Turystycznych (Rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z dnia 1 marca 2018).

Obowiązujący w Polsce od 1 lipca 2018 r. system prawa turystycznego w zakresie funkcjonowania podmiotów organizacji turystyki i pośrednictwa sprzedaży usług turystyki oraz podmiotów ułatwiających nabywanie powiązanych usług turystycznych pozostaje w zgodzie z wymaganiami prawa Unii Europejskiej, tj. Dyrektywy Parlamentu i Rady 2015/2302 w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych. Ustawa o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych z 2017 r. szczegółowo określa obowiązki organizatora turystyki wobec klientów występujące zarówno w sferze przedkontraktowej, jak i kontraktowej, w tym m.in.: odpowiedzialność organizatora turystyki za niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy o świadczenie usług turystycznych, treść broszury, folderu za pomocą których organizator turystyki informuje klientów o swojej ofercie, zakres informacji, jakie musi podać organizator swoim klientom przed rozpoczęciem imprezy turystycznej, jakie elementy obowiązkowo muszą znaleźć się w treści umowy o świadczenie usług turystycznych, zawieranej z klientem.

Regulacje specyficzne dla rynku touroperatorского są stanowione przez poszczególne kraje wdrażające do swojego prawa dyrektywę UE dotyczącą ochrony konsumenta na rynku biur podróży. Mimo wprowadzenia nowej dyrektywy poziom regulacji jest nadal zróżnicowany w poszczególnych krajach członkowskich, stąd touroperatorzy działający na europejskim rynku turystycznym w różnych krajach muszą dostosować swoją działalność do zróżnicowanych regulacji prawnych.

3. Zmiany regulacji rynku touroperatorского w świetle nowej dyrektywy turystycznej UE

Jednym z celów polityki konsumenckiej Unii Europejskiej jest zapewnienie, że prawa konsumentów nadążają za zmianami ekonomicznymi, społecznymi i środowiskowymi. Realizacja tego celu wymaga stałego monitorowania funkcjonowania regulacji wspólnotowych wdrażających prawa konsumentów zagwarantowane traktatem. Przykładem działań dostosowawczych regulacji

prawnych jest Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej 2015/2302 z 25 listopada 2015 roku o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych (Dyrektywa 2015/2302). Obok tradycyjnych kanałów dystrybucji coraz ważniejszym medium, za którego pośrednictwem są oferowane lub sprzedawane usługi turystyczne, stał się internet. Usługi turystyczne są łączone nie tylko w postaci tradycyjnych, wcześniej zorganizowanych imprez turystycznych, ale często w sposób dostosowany do indywidualnych potrzeb klienta. Wiele takich połączeń usług turystycznych albo znajduje się w tzw. szarej strefie prawnej, albo wyraźnie nie zostało objętych zakresem stosowania wcześniej obowiązującej dyrektywy 90/314 (Dyrektywa 90/314). Podstawowym celem nowej dyrektywy turystycznej jest dostosowanie zakresu ochrony konsumentów, aby uwzględnić zmiany zachodzące na rynku usług turystycznych, zwiększając przejrzystość i pewność prawa dla podróżnych (turystów) i przedsiębiorców.

Wprowadzana do ustawodawstwa krajów członkowskich UE dyrektywa 2015/2302 ma zupełnie inny charakter niż dotychczasowa dyrektywa 90/314, która jest przykładem dominującej dotychczas w przypadku dyrektyw konsumenckich metody harmonizacji minimalnej. Nowa dyrektywa ma charakter bezwzględnie wiążący. Konsumenci nie mogą zrzekać się praw przyznanych im przez ustawy implementujące dyrektywę w poszczególnych krajach członkowskich (Gospodarek, 2014, s. 27–36). Nowa dyrektywa obejmuje regulację, obok usług tourooperatorskich świadczonych przez przedsiębiorców stacjonarnych, także usług sprzedawanych za pośrednictwem internetu. Ponadto rozszerzeniu w stosunku do dotychczasowych regulacji podlega definicja imprezy turystycznej. Terminem tym określa się połączenie istotnie różniących się od siebie, co najmniej dwóch usług turystycznych nabywanych na potrzeby tej samej podróży lub wakacji. Pierwszym rodzajem są usługi połączone przez jednego przedsiębiorcę (z własnej inicjatywy lub na wniosek podróżnego) przed zawarciem umowy na ich łączny zakup. Drugi rodzaj był dotychczas wyłączony z regulacji UE, obejmuje pakiety usług spełniające jeden z pięciu warunków wymienionych w dyrektywie (Zawistowska, 2016). Ponadto do zakresu regulacji dołączono tzw. powiązane usługi turystyczne, będące co najmniej dwiema różnymi rodzajami usług turystycznych nabytych na potrzeby tej samej podróży lub tych samych wakacji, niestanowiących imprezy turystycznej, dla których zawierane są odrębne umowy z poszczególnymi dostawcami usług turystycznych, jeżeli przedsiębiorca ułatwia podróżnym, przy okazji jednego kontaktu handlowego z klientem, dokonanie odrębnego wyboru i odrębnej płatności za każdą usługę turystyczną lub w sposób ukierunkowany, nabycie co najmniej jednej dodatkowej usługi turystycznej od

innego przedsiębiorcy, jeżeli umowa z takim innym przedsiębiorcą zostanie zawarta najpóźniej 24 godziny po potwierdzeniu rezerwacji pierwszej usług turystycznej.

Mimo próby doprowadzenia do pełnej harmonizacji ochrony nabywców usług touroperatorских w krajach UE dyrektywa 2015/2302 przewiduje wyjątki od maksymalnej harmonizacji poprzez rozszerzenie i podwyższenie poziomu ochrony nabywców imprez turystycznych oraz powiązanych usług turystycznych. Jednocześnie obie grupy podmiotów świadczących wymienione rodzaje usług mają różne obowiązki. Dyrektywa, poprzez większą szczegółowość zapisów, prowadzi do pogłębienia swobody kontraktowej na rynku touroperatorским. Należy dodać, że administracje rządowe będą miały istotne ograniczenia swobody legislacji. Dotyczyłoby to aktów wykonawczych do ustaw implementujących dyrektywę do prawa turystycznego poszczególnych krajów członkowskich. Na tej podstawie można wyciągnąć wniosek, że wdrożenie dyrektywy przyczyni się do zmniejszenia różnic w zakresie i poziomie ochrony konsumentów w państwach członkowskich, ale ich całkowicie nie wyeliminuje (Zawistowska 2016).

Kraje członkowskie miały obowiązek zaimplementować dyrektywę 2015/2302 do krajowego systemu prawnego do dnia 1 stycznia 2018 r. Natomiast przepisy weszły formalnie w życie z dniem 1 lipca 2018 r.

W Polsce, w ramach prac legislacyjnych nad ustawą o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych, przewidziano wdrożenie przepisów nowej dyrektywy, poprzez uwzględnienie m.in. (prawoturystyczne. wordpress.com.pl):

- objęcia obowiązkiem zapewnienia ochrony podróжного przez podmioty oferujące tzw. „pakiety dynamiczne”, w tym powiązane usługi turystyczne;
- objęcia regulacją podmiotów niebędących przedsiębiorcami, a zajmujących się nieokazjonalnie (w sposób ciągły, częściej niż kilka razy w roku) organizowaniem imprez turystycznych lub oferowaniem powiązanych usług turystycznych na zasadach niekomercyjnych dla dużej grupy podróжных;
- wyłączenia z zakresu regulacji podróży służbowych (imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych) zakupionych na podstawie tzw. umowy ogólnej;
- wyłączenia z zakresu regulacji imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych trwających krócej niż 24 godziny, o ile nie przewidują noclegu;
- określenia obowiązków informacyjnych przedsiębiorców, treści umowy o udział w imprezie turystycznej oraz odpowiedzialności organizatora turystyki i podmiotu ułatwiającego nabywanie powiązanych usług turystycznych;

- wprowadzenia przepisów dotyczących procedur administracyjnych, narzędzi monitorowania, zakresu kontroli oraz sankcji administracyjnych i karnych wobec podmiotów oferujących imprezy turystyczne oraz ułatwiających nabywanie powiązanych usług turystycznych;
- zmiany dotychczasowej formuły prowadzenia Centralnej Ewidencji Organizatorów Turystyki i Przedsiębiorców Ułatwiających Nabywanie Powiązanych Usług Turystycznych poprzez dokonywanie wpisów przez marszałków województw bez konieczności akceptacji przez Ministerstwo Sportu i Turystyki.

Funkcjonowanie rynku touroperatorskiego po wprowadzeniu nowej dyrektywy zostało poddane bardziej szczegółowym regulacjom. Dotyczy to przede wszystkim następujących kwestii (Zawistowska, 2016):

- informacji przed zawarciem umowy, poprzez rozszerzanie zakresu i sposobu przekazania informacji, jakie powinien otrzymać podróżny przed zawarciem umowy (wprowadzenie formularzy zawierających wymagany zakres informacji);
- zmiany warunków umowy, poprzez wprowadzenie możliwości odstąpienia od umowy przez podróżnego na skutek wzrostu ceny imprezy powyżej 8%;
- odstąpienia od umowy przez podróżnego po zapłaceniu standardowych kosztów rezygnacji, bez konieczności płacenia w przypadku nadzwyczajnych okoliczności (np. zamieszki wojenne);
- określenia podmiotów odpowiedzialnych za realizację umowy: organizator imprezy, dostawca usługi;
- dodatkowych obowiązków organizatora, poprzez określenie obowiązków organizatora w przypadku niemożliwości powrotu podróżnego w zaplanowanym terminie na skutek zaistnienia nadzwyczajnych okoliczności;
- zabezpieczania na wypadek niewypłacalności, poprzez wprowadzenie obowiązku posiadania zabezpieczenia przez przedsiębiorców oferujących powiązane usługi turystyczne;
- wprowadzenia możliwości pobierania opłat za udzielenie pomocy w trudnej sytuacji powstałej w wyniku niedbalstwa podróżnego lub jego umyślnego działania.

Poza przepisami wynikającymi bezpośrednio z treści dyrektywy 2015/2302, mającymi raczej charakter ograniczający swobodę na rynku touroperatorskim, wdrażane w Polsce przepisy wskazują generalnie na próbę nieznacznej liberalizacji rynku. Część przepisów ma chronić podmioty rynku touroperatorskiego przed świadczeniodawcami spoza tego rynku, ujednolicając zasady ich funkcjonowania.

Zakończenie

Analiza dokumentów dotyczących ewaluacji implementacji dotychczas obowiązującej dyrektywy 90/314 wskazuje, że największym problemem funkcjonowania przedsiębiorstw na rynku ponadnarodowym jest faktyczny brak wspólnego rynku touroperatorского w Unii Europejskiej. W praktyce oznacza to, że każde przedsiębiorstwo oferujące pakiety turystyczne na terenie poszczególnych państw członkowskich UE musiało dostosowywać swój produkt i sposób jego sprzedaży do warunków prawnych danego kraju. Przejawem tego jest np. brak broszur informacyjnych o ofertach touroperatorów, które mogłyby być skierowane do wszystkich potencjalnych konsumentów zakupujących usługi w krajach UE.

Zasadnicza część trudności wynikających z regulacji rynku touroperatorского przez organy UE nie została zniwelowana przez nową dyrektywę 2015/2302. Jako główne przyczyny przygotowania tzw. nowej dyrektywy wskazywano zmiany technologiczne, zwłaszcza związane z upowszechnieniem się sprzedaży online oraz tzw. dynamicznym pakietowaniem i próbą zwiększenia ochrony konsumenta na rynku. Biorąc pod uwagę proces implementacji dyrektywy 90/314, trudno jednak oczekiwać, aby nowa dyrektywa 2015/2302 została wdrożona w pełni, szybko i sprawnie do systemów prawnych państw członkowskich oraz aby przy jej wdrożeniu uniknięto niejasności interpretacyjnych. Oczekiwanym kierunkiem dalszych zmian w polityce turystycznej UE winna być daleko idąca liberalizacja przepisów dotyczących rynku touroperatorского. Regulacje unijne powinny zmierzać do zakazu wprowadzania licencji na rynku touroperatorским oraz ograniczania regulacji specyficznych w zakresie ochrony klienta nałożonych na przedsiębiorców (np. istniejących obowiązków informacyjnych, obowiązku posiadania ubezpieczeń).

Bibliografia

- Bosiacki S., Panasiuk A. (2017), *Planowanie rozwoju turystyki – regulacja czy deregulacja?* Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu vol. 5, nr 4, Poznań.
- Boyer R. (1986), *La Théorie de la regulation. Une analyse critique*, La Découverte, Paris.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2302 z dnia 25 listopada 2015 roku w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 326, tom 58.

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 90/314/EWG z dnia 13 czerwca 1990 roku w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek, Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich L 158/159, tom 10.
- González F. (2005), *Bank regulation and risk-taking incentives: An international comparison of bank risk*, "Journal of Banking and Finance" nr 29(5).
- Gospodarek J. (2014), *Projektowana dyrektywa turystyczna a przyszłość turystyki w Unii Europejskiej i w Polsce*, Rozprawy Naukowe Akademii Wychowania Fizycznego we Wrocławiu nr 46.
- <https://prawoturystyczne.wordpress.com>.
- Konieczna-Domańska A. (2008), *Biura podróży na rynku turystycznym*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Panasiuk A. (red.) (2008), *Gospodarka turystyczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Panasiuk A. (2012), *Polityka turystyczna w oddziaływaniu na branżę turystyczną*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 259, Wrocław.
- Panasiuk A. (2014), *Rynek turystyczny. Studium strukturalne*, Difin, Warszawa.
- Panasiuk A. (red.) (2017), *Regulacja a orientacja marketingowa touroperatorów*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Rogowiecki P., *Jak założyć biuro podróży*, www.prawo.rp.pl.
- Rozporządzenie Ministra Finansów i Rozwoju z dnia 27 grudnia 2017 r. w sprawie minimalnej wysokości sumy gwarancji bankowej i ubezpieczeniowej wymaganej w związku z działalnością wykonywaną przez organizatorów turystyki i przedsiębiorców ułatwiających nabywanie powiązanych usług turystycznych, Dz. U. poz. 2507.
- Rozporządzenie Ministra Finansów i Rozwoju z dnia 27 grudnia 2017 r. w sprawie minimalnej wysokości sumy ubezpieczenia na rzecz podróży związanych z działalnością wykonywaną przez organizatorów turystyki i przedsiębiorców ułatwiających nabywanie powiązanych usług turystycznych, Dz. U. poz. 2508.
- Rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z dnia 29 grudnia 2017 r. w sprawie określenia wysokości składki na Turystyczny Fundusz Gwarancyjny, Dz. U. poz. 2465.
- Rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z dnia 29 grudnia 2017 r. w sprawie wzorów umowy o turystyczny rachunek powierniczy, formularzy gwarancji bankowych, gwarancji ubezpieczeniowej oraz umowy ubezpieczenia na rzecz podróży, Dz. U. poz. 2497.
- Rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z dnia 1 marca 2018 r. w sprawie Centralnej Ewidencji Organizatorów Turystyki i Przedsiębiorców Ułatwiających Nabywanie Powiązanych Usług Turystycznych, Dz. U. poz. 518.
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, Dz. U. poz. 646.
- Ustawa z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych, Dz. U. poz. 2361.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych, Dz. U. 2017, poz. 2361.
- Wolak F. (1994), *Measuring Industry Specific Protection: Antidumping in the United States*, "National Bureau of Economic Research Working Paper Series" No. 4696.

www.msit.gov.pl/pl/turystyka

Yale P. (2001), *Działalność turooperatorska*, Wydawnictwo Wiedza i Życie, Warszawa.

Zawistowska H. (2016), *Wdrożenie przepisów dyrektywy o imprezach turystycznych oraz powiązanych usługach turystycznych w Polsce*, Kongres Turystyki Polskiej, Świdnica.