



Warszawa, 23 czerwca 2008 r.

**MINISTERSTWO
SPORTU I TURYSTYKI**

Departament Turystyki

*Zespół do spraw przygotowania projektu założeń
ustawy zmieniającej ustawę z dnia 29 sierpnia
1997 r. o usługach turystycznych¹*

**ZAŁOŻENIA
NOWELIZACJI USTAWY O USŁUGACH TURYSTYCZNYCH
(PROJEKT)**

I. WPROWADZENIE	2
II ZAGADNIENIA OGÓLNE	5
III. ORGANIZATORZY TURYSTYKI, POŚREDNICY I AGENCI TURYSTYCZNI	8
IV. OCHRONA KLIENTA	12
V. PRZEWODNICTWO TURYSTYCZNE, OPIEKA NAD TURYSTAMI	14
VI. USŁUGI HOTELARSKIE	18
VII. POZOSTAŁE	20
VIII. PRZEWIDYWANE SKUTKI REGULACJI	21

¹ Zespół został powołany Zarządzeniem Ministra Sportu i Turystyki z dnia 21 kwietnia 2008 r. (niepublikowanym)

I. Wprowadzenie

Założenia nowelizacji ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 223, poz. 2268, Nr 273, poz. 2703, z 2005 Nr 175, poz. 1462, oraz z 2006 r. Nr 220, poz. 1600) przygotowywane są na podstawie opracowanych we wcześniejszym dokumencie „Kierunków i zakresu nowelizacji ustawy o usługach turystycznych”, przedstawionych do informacji zainteresowanych środowisk w formie prezentacji, w kwietniu 2008 r. W pracach nad założeniami uwzględniono także wyniki szerokiej dyskusji oraz ankiety udostępnionej na stronach internetowych Departamentu Turystyki Ministerstwa Gospodarki w 2007 r.

Dokument niniejszy określa ogólne kierunki projektowanej nowelizacji, wraz z jej celami, oraz założenia szczegółowe nowelizacji, odnoszące się do zagadnień ujętych w poszczególnych rozdziałach ustawy.

1. Ocena stanu istniejącego.

Ustawa o usługach turystycznych zapewniła wprowadzenie na rynku tych usług systemu standardów, dzięki któremu tak klienci, jak i przedsiębiorcy turystyczni, mogą komunikować się w sposób względnie uporządkowany. Ustawa zapewniła także implementację do polskiego prawa standardu ochrony interesów klienta wymaganego przepisami Dyrektywy 90/314/EEC o imprezach turystycznych. Jednak stosowanie jej przepisów napotyka szereg problemów, zarówno o charakterze prawnym, wynikających z wątpliwości interpretacyjnych czy niedoskonałości regulacji, jak i organizacyjnych – powodowanych niewystarczającymi środkami lub niesprawnością organów administracji.

2. Wskazanie słabych stron istniejącej regulacji.

Do słabych stron istniejącej regulacji należy zaliczyć:

- nieskuteczny system zabezpieczeń finansowych na rzecz klientów, wynikający zarówno z niewystarczających środków uzyskiwanych z zabezpieczeń w formie gwarancji, jak i z funkcjonowania na rynku podmiotów o złej sytuacji finansowej, zadłużonych, których system zabezpieczeń z tego rynku nie eliminuje odpowiednio wcześniej. System zabezpieczeń jest dodatkowo mało elastyczny, nie znany klientom i bardzo dla nich nieprzyjazny na etapie realizacji świadczeń;
- poza systemem ochrony przewidzianej ustawą pozostaje liczna grupa klientów korzystających z usług nabywanych za pośrednictwem agentów lub bezpośrednio od podmiotów działających poza systemem ustawy, czy uczestniczących w imprezach organizowanych przez podmioty niekomercyjne; ustawa nie uwzględnia także specyfiki ochrony klienta na dynamicznie rozwijającym się rynku umów o usługi turystyczne zawieranych na odległość, czy szerzej działalności organizatorów turystyki prowadzonej w Internecie;
- system standaryzacji obiektów hotelarskich, w obiektach już istniejących, a także w obiektach adaptowanych wdrażany jest bardzo powoli, głównie za sprawą skomplikowanych przepisów innych ustaw, m.in. o zagospodarowaniu przestrzennym i budowlanych. Zadania związane ze standaryzacją obciążają przede wszystkim jeden szczebel administracji samorządowej, regionalny, co dla małych obiektów (pensjonatów, schronisk) oznacza nadmierną centralizację. Tym samym wielu przedsiębiorców i ich

potencjalnych klientów nie może korzystać z udogodnień przy zawieraniu umów związanych ze stosowaniem standaryzacji;

- na administrację samorządową szczebla regionalnego nałożono bardzo wiele różnorodnych zadań związanych z wykonywaniem ustawy, o różnym stopniu szczegółowości i pracochłonności, co powoduje, że organy te nie zawsze skutecznie realizują zadania kluczowe dla celu ustawy;
- system zdobywania uprawnień przewodników turystycznych i pilotów wycieczek jest bardzo skomplikowany i czasochłonny, a źródłem konfliktów jest nakładanie się zakresów uprawnień a także obowiązek korzystania z opieki przewodnika przy zwiedzaniu wybranych miast; poza tym systemem pozostaje nadal prowadzenie licznych imprez turystyki kwalifikowanej (wysokogórskiej, kajakowej, żeglarskiej itp.); nie uwzględnia także otwarcia rynku dla przewodników z innych państw europejskich;
- stosowanie ustawy napotyka trudności związane z brakiem harmonizacji jej przepisów ze zmieniającym się otoczeniem prawnym – dotyczy to terminologii, stosowanych procedur i sankcji wynikających z przepisów o działalności gospodarczej, oświatowych, o kulturze fizycznej, ochronie konsumenta i innych;
- system finansowania zadań, których terminów realizacji i rozmiarów nie można przewidzieć (oceny obiektów hotelarskich, egzaminy itp.) wynikających z ustawy, z opłat wnoszonych przez zainteresowane podmioty jest niesprawny, bowiem opłaty są zaliczane na dochód budżetu państwa a wydatki finansowane z dotacji muszą być planowane w roku poprzedzającym.

3. Cel nowelizacji

Podstawowym celem nowelizacji jest ograniczenie zakresu regulacji, poprzez eliminowanie rozwiązań szczegółowych, uciążliwych i pracochłonnych w realizacji, które nie mają podstawowego znaczenia dla realizacji celów ustawy. Ograniczenie to powinno dotyczyć także rozwiązań z zasady słusznych, ale w praktyce mało efektywnych. Zawężenie zakresu regulacji pozwoli na skoncentrowanie działań organów administracji na kontroli i egzekucji wykonywania obowiązków podstawowych, decydujących o ochronie interesów klientów np. zabezpieczeń finansowych na ich rzecz.

Nowelizacja powinna prowadzić do wyeliminowania sytuacji dublowania zakresów czynności i uprawnień pomiędzy różnymi organami administracji i kontroli. Dotyczy to w szczególności takich zagadnień, jak badanie treści umów zawieranych z konsumentami, przestrzegania przepisów prawa budowlanego, sanitarnych i przeciwpożarowych, spełnienia wymagań z zakresu prawa pracy, prawa oświatowego itp.

Za niezgodne z celami ustawy należy uznać przepisy wymuszające korzystanie z określonych usług turystycznych. Natomiast celowe i uzasadnione jest tworzenie mechanizmów zapewniających świadczenie tych usług przez podmioty posiadające odpowiednie przygotowania, których zamawiający, przede wszystkim klienci, świadomie wybiorą i będą mogli im zaufać.

Ze względu na konieczność umacniania zaufania do państwa, nowelizacja powinna w maksymalnym stopniu uszanować wysiłek przedsiębiorców i innych podmiotów, podlegających dotychczas jej przepisom, w zakresie uzyskanych już wpisów do rejestrów, standaryzacji obiektów czy urzędowego potwierdzenia uprawnień zawodowych.

4. Rozważenie innych, sposobów osiągnięcia celów nowelizacji.

Cele nowelizacji mogą zostać osiągnięte, ale jedynie częściowo, przez następujące działania:

- zmiany w treści aktów wykonawczych dotyczących: 1) sumy gwarancji bankowej i ubezpieczeniowej, 2) wymagań dla poszczególnych rodzajów obiektów hotelarskich i ich dostosowania do potrzeb osób niepełnosprawnych, a także minimalnych wymagań co do wyposażenia dla wszystkich obiektów w których są świadczone usługi hotelarskie, 3) określenia obszarów, na których organizator ma obowiązek zapewnienia opieki przewodnika turystycznego; Jednak ograniczenie się do zmiany przepisów wykonawczych pozwolić może na wyeliminowanie niektórych jedynie słabych stron istniejącej regulacji, i nie zapewni przedsiębiorcom żadnych ułatwień w prowadzeniu działalności;
- zintensyfikowanie działań administracji rządowej i samorządowej, przede wszystkim poprzez zwiększenie liczby i zakresu kontroli wobec podmiotów działających na rynku w celu wyeliminowania podmiotów, które działają bezprawnie, skutecznego egzekwowania informacji udzielanej klientom o przysługujących im zabezpieczeniach finansowych, kontrolowania pracy przewodników turystycznych, pilotów wycieczek (i rezydentów imprez pobytowych), kontroli „innych” obiektów w których świadczone są usługi hotelarskie w zakresie korzystania z nazw rodzajowych chronionych i oznaczeń kategorii; Działania te są potrzebne bez względu na nowelizację ustawy, jednak odstępienie od nowelizacji wymagało będzie zaangażowania większych nakładów, jeżeli kontrola ma być prowadzona w tak szerokim zakresie, jakiego wymaga obecna ustawa; praktyka zaostrzonych kontroli będzie także uciążliwa dla wszystkich przedsiębiorców, także przestrzegających przepisów ustawy.

II Zagadnienia ogólne

1. Zakres podmiotowy.

Zakres podmiotowy stosowania przepisów ustawy powinien zostać rozszerzony o podmioty nie będące przedsiębiorcami, które podejmują się organizowania imprez turystycznych, lub świadczenia usług turystycznych nawet okazjonalnie ale odpłatnie, a także w węższym zakresie organizujące imprezy turystyczne nieodpłatnie. Do tych podmiotów stosować należy odpowiednio wybrane przepisy ustawy, przede wszystkim w zakresie zapewnienia odpowiedniej opieki turystom.

Celem tego rozszerzenia jest zapewnienie ochrony uczestnikom zorganizowanych wyjazdów zagranicznych, zagrożonych w podobnym stopniu jak klienci biur podróży, w przypadku niezapewnienia powrotu do kraju, a także w przypadku zachorowań lub wypadków. Dlatego proponuje się, aby osoby lub jednostki organizujące wyjazdy zagraniczne, za które pobierają od uczestników jakąkolwiek odpłatność, były zobowiązane do przedstawienia uczestnikom pisemnej informacji, obejmującej co najmniej następujące elementy: 1) wskazanie organizatora wyjazdu, 2) określenie celu, trasy i podstawowych świadczeń zapewnianych w trakcie wyjazdu, 3) określenie zakresu posiadanego ubezpieczenia NWiKL i OC, 4) wskazanie osoby lub jednostki, która zapewni pokrycie kosztów powrotu do kraju w przypadku trudności, a w braku takiej osoby – dowód zawarcia odpowiedniej umowy ubezpieczenia, 5) informacje o kwalifikacjach osób zapewniających opiekę uczestnikom (czy posiadają uprawnienia przewodnika turystycznego, pilota wycieczek, inne uprawnienia wynikające z przepisów odrębnych). Nie przewiduje się obowiązku zgłaszania tego rodzaju wyjazdów do odrębnych rejestrów, czy uzyskiwania jakichkolwiek zezwoleń, natomiast proponuje się uznać zaniedbania w zakresie tego obowiązku za wykroczenie przeciwko interesom konsumenta.

Określony powyżej obowiązek nie jest bezpośrednim instrumentem eliminowania tzw. „szarej strefy” usług turystycznych, rozumianej, jako ukrywanie działalności gospodarczej pod pozorem wyjazdów niekomercyjnych. Zjawisko to będzie łatwiej eliminować po jednoznacznym sformułowaniu przepisów dotyczących kontroli organizatorów turystyki, umożliwiających kontrolę także tych, którzy uchylają się od zgłoszenia do rejestru. Jednak konieczność udzielenia uczestnikom zorganizowanego wyjazdu zagranicznego jednoznacznych informacji o organizatorach takich wyjazdów, uzasadniona przede wszystkim ochroną interesów tych uczestników, przyczynić się może także pośrednio do eliminowania wyjazdów o charakterze komercyjnym, ukrywanych pod pozorem działalności niekomercyjnej.

2. Zakres przedmiotowy.

Zakres przedmiotowy ustawy także wymaga rozszerzenia. Obecnie ustawa dotyczy tylko usług świadczonych w Polsce oraz usług świadczonych za granicą, na podstawie umów zawieranych w Polsce. Z tego punktu widzenia pozbawieni są ochrony klienci nabywający za granicą usługi fakultatywne, pozostające w związku z usługami podstawowymi, nabywanymi w kraju. Dlatego przewiduje się objęcie przepisami ustawy także świadczeń fakultatywnych zapewnianych przez organizatorów turystyki lub osoby z nimi współpracujące.

Elementem ochrony interesów klientów jest obowiązujący obecnie zakaz, adresowany głównie do agentów turystycznych, zawierania umów na rzecz przedsiębiorców zagranicznych, pochodzących z krajów nie należących do Unii Europejskiej, którzy nie prowadzą w Polsce działalności gospodarczej zgodnie z przepisami o działalności gospodarczej. Klienci zawierający u agentów turystycznych w Polsce umowy o świadczenie usług turystycznych za granicą nie są świadomi trudności w dochodzeniu ewentualnych roszczeń (według prawa obcego, w sądzie zagranicznym). Jednak sformułowanie ustawy w tym zakresie budzi wątpliwości interpretacyjne, które należy wyjaśnić poprzez nowe brzmienie przepisów. Praktyka zawierania umów na rzecz przedsiębiorców zagranicznych, nie posiadających w Polsce oddziałów, wywiera na polskim rynku także niekorzystne skutki podatkowe, naruszające zasady uczciwej konkurencji, co może być dodatkowym argumentem za utrzymaniu omawianej regulacji.

3. Definicje ustawowe.

Doświadczenia stosowania ustawy, a także doświadczenie implementacji innych niż Dyrektywa 90/314/EEC przepisów prawa europejskiego, wymagają ponownego zdefiniowania pojęć podstawowych dla ustawy. Dotyczy to w szczególności definicji imprezy turystycznej, organizowania imprez turystycznych, organizatorów turystyki i innych. Zmiany te powinny eliminować obecne wątpliwości interpretacyjne, dotyczące zakresu obowiązywania ustawy. Postulat ten obejmuje także harmonizację pojęć i instrumentów prawnych z rozwiązaniami innych ustaw. W szczególności:

- **impreza turystyczna** powinna zostać zdefiniowana w sposób zbliżony z definicją w dyrektywie 90/314/EEC; dotyczy to w szczególności przyjęcia kryterium równorzędności lub podporządkowania usług, składających się na imprezę turystyczną, jako podstawy odróżnienia imprez od pojedynczych usług przewozowych, hotelarskich, rekreacyjnych itp.; rozważa się także uzupełnienie definicji o określenie „pakiet” usług, występujące w definicjach obcojęzycznych; zmiana ta ograniczy formalności związane z organizowaniem wycieczek jednodniowych, jednak rozważenia wymaga zabezpieczenie interesów klientów w pojawiających się na rynku imprezach jednodniowych obejmujących przelot samolotem;
- **organizowanie imprez turystycznych**, powinno zostać powiązane z zawieraniem we własnym imieniu, bezpośrednio lub za pośrednictwem innych osób, umów z klientami o imprezy turystyczne; zrezygnować należy ze stawiania takich samych wymagań przedsiębiorcom, którzy przygotowują i realizują imprezy turystyczne na rzecz organizatorów turystyki, jak organizatorom zawierającym umowy z klientami;
- ustawa wprowadza równoległe pojęcia **turysta** i **odwiedzający**, oraz **klient**, **konsument**, **uczestnik**, których zakresy w wielu miejscach się krzyżują; należy ograniczyć liczbę stosowanych pojęć i ponownie je zdefiniować;
- definicja **agenta turystycznego** wymaga dostosowania do regulacji umowy agencji w kodeksie cywilnym, w szczególności w zakresie odróżnienia modelu agenta-pośrednika i agenta-pełnomocnika;
- definicja **usług hotelarskich** powinna dopuszczać ich świadczenie także poza obiektem, ale z poszanowaniem wymagań dotyczących organizowania imprez turystycznych – nie jest celem nowelizacji umożliwienie hotelarzom organizowania imprez turystycznych bez spełnienia warunków określonych w ustawie; definicja wymaga także dostosowania do projektowanych zmian w rozdziale szczegółowym ustawy;
- definicja **przewodnika turystycznego** będzie dostosowana do nowego modelu przewodnictwa, określonego w kolejnym rozdziale założeń,

- definicja **przedsiębiorcy** odwołująca się do sformułowania ustawy o swobodzie działalności gospodarczej powinna uwzględniać fakt, że przepisy ustawy regulują również kwestie cywilnoprawne, w związku z czym należy w tym zakresie zachować zgodność z definicją przedsiębiorcy w kodeksie cywilnym; różnice dotyczą przede wszystkim wyłączeń spod działania ustawy o swobodzie działalności gospodarczej rolników.

III. Organizatorzy turystyki, pośrednicy i agenci turystyczni

1. Ograniczenie ingerencji administracyjnej.

Podstawowa zmiana ingerencji administracyjnoprawnej w działalność organizatorów turystyki, pośredników turystycznych, a w części także agentów turystycznych, polega na rezygnacji z administracyjnej kontroli warunków wykonywania działalności innych, niż zapewnienie zabezpieczeń finansowych na rzecz klientów. Dotyczy to w szczególności rezygnacji z kontrolowania przez marszałków województwa spełniania wymagań w zakresie kwalifikacji osób kierujących działalnością organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego, zatrudniania kwalifikowanych przewodników turystycznych i pilotów wycieczek (wraz z aktualnością posiadanych przez nich badań lekarskich), kompletności i rzetelności materiałów informacyjnych przekazywanych klientom a także warunków umów zawieranych z klientami. Niektóre z tych obowiązków zostają z przedsiębiorców zdjęte, inne są kontrolowane przez organy ochrony konsumenta, natomiast większość może być skutecznie egzekwowana przez samych klientów, na drodze cywilnoprawnej.

2. Utrzymanie rejestru działalności regulowanej.

Przewiduje się pozostawienie rejestru działalności regulowanej dla organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, ale ograniczenie warunków wykonywania działalności regulowanej do spełnienia obowiązków związanych z posiadaniem odpowiednich zabezpieczeń finansowych. Tym samym rezygnuje się np. z obowiązku dokumentowania kwalifikacji zatrudnianych.

Proponuje się ograniczenie wymagania wpisu do rejestru działalności regulowanej do tych pośredników, którzy pośredniczą w zawieraniu na rzecz klientów umów o imprezy turystyczne, lub oferują łączenie usług, co może faktycznie zmierzać do tworzenia pakietów turystycznych.

3. Zmiany w systemie zabezpieczeń finansowych.

W zakresie modelu zabezpieczeń finansowych, wymaganych przepisami dyrektywy 90/314/EEC, a obejmujących zapewnienie pokrycia kosztów powrotu do kraju klientów, którym organizatorzy turystyki wbrew obowiązkowi powrotu takiego nie zapewniają, a także zapewnienie zwrotu klientom wniesionych wpłat w przypadku niewykonania umowy, przewiduje się następujące zmiany:

- 1) wprowadzenie, obok już istniejących, nowych, równorzędnych form zabezpieczeń na rzecz klientów, z zachowaniem dotychczasowego zakresu przedmiotowego tych zabezpieczeń; zmiana ta powinna ułatwić przedsiębiorcom wybór formy zabezpieczenia odpowiadających specyfice prowadzonej przez nich działalności, przy zapewnieniu wystarczającej ochrony interesów klientów; system obejmowałby zatem następujące formy zabezpieczeń:
 - a) **gwarancja** bankowa lub ubezpieczeniowa,
 - b) **ubezpieczenie** na rzecz klientów,
 - c) **poręczenie** dobrowolnego funduszu gwarancyjnego (składkowego) uzupełniające gwarancje, tym samym przedsiębiorca uczestniczący w takim funduszu przedstawiałby gwarancję na sumę niższą niż wymagane minimum, a różnicę

uzupełniałoby poręczenie funduszu; w tym systemie działającym w innych państwach gwarancje wymagane od przedsiębiorców ograniczane są nawet do 2% przychodów.

- d) **rachunek powierniczy**, na który klienci wnoszą wpłaty przed rozpoczęciem imprezy, a z którego organizator może pobrać wynagrodzenie po wykonaniu umowy (tylko w odniesieniu do organizatorów organizujących imprezy turystyczne w kraju);
- e) **doraźne ubezpieczenia kosztów powrotu** dla organizatorów niekomercyjnych, organizujących wyjazdy zagraniczne za odpłatnością, nie przedstawiających poręczenia instytucji odpowiedzialnej za zapewnienie powrotu uczestników w razie trudności;

Wprowadzenie dodatkowych form zabezpieczeń ma na celu ułatwienie przedsiębiorcom spełnienia wymagań ustawy; przewiduje się także honorowanie zabezpieczeń wystawianych przez instytucje finansowe innych państw należących do Unii Europejskiej; ograniczenie możliwości korzystania z rachunków powierniczych tylko do organizatorów organizujących imprezy w kraju podyktowane jest trudnością w uruchomieniu środków z zabezpieczenia tego rodzaju, na pokrycie kosztów powrotu klienta do kraju;

Przewiduje się zawarcie w ustawie wytycznych co do minimum treści dokumentów zabezpieczenia, jako podstawy decyzji marszałka o akceptacji przedkładanych dokumentów;

- 2) zróżnicowanie wysokości minimalnych sum zabezpieczeń, w zależności od rodzaju prowadzonej działalności (szczególnie dotyczy to czarterów lotniczych i morskich);
- 3) dla wszystkich form zabezpieczeń przewiduje się pozostawienie odpowiedzialności wobec każdego klienta korzystającego z zabezpieczenia do pełnej wysokości wniesionych wpłat i kosztów powrotu do kraju, ale ograniczenie całkowitej sumy odpowiedzialności podmiotu udzielającego zabezpieczenia do 12% planowanych przychodów rocznych (lecz nie mniej niż 12% przychodów ubiegłorocznych) w odniesieniu do organizatorów turystyki zagranicznej wyjazdowej i odpowiednio 6% planowanych przychodów rocznych w odniesieniu do organizatorów turystyki w kraju; należy rozważyć mechanizm podwyższenia tych sum, gdyby w praktyce okazały się niewystarczające, ewentualnie harmonogram dochodzenia do docelowych wyższych sum zabezpieczenia (15-20%) rozłożony na lata i powiązany z upowszechnieniem udziału w funduszu gwarancyjnym;

proponowana zmiana oznacza podwyższenie wysokości wymaganych gwarancji bankowych lub ubezpieczeniowych dla organizatorów turystyki zagranicznej wyjazdowej, bowiem jak pokazuje praktyka, są one zdecydowanie niewystarczające, ale równocześnie oznacza zwiększenie dostępności ubezpieczeń na rzecz klientów; obecnie umowa ubezpieczenia chroni 100% rocznych przychodów organizatorów turystyki, co jest przyczyną rezygnacji przez zakłady ubezpieczeniowe z oferowania tego typu zabezpieczenia – najkorzystniejszego dla klienta;

rozważenia wymaga wprowadzenie obowiązku zabezpieczenia uzupełniającego dla podmiotów, u których przyrost przychodów w stosunku do roku ubiegłego, lub do poziomu przychodów planowanych, powodować może niewystarczający poziom zabezpieczenia (np. przez nałożenie obowiązku dodatkowego zabezpieczenia z końcem miesiąca, w którym przychody przekroczą ośmiokrotnie posiadane zabezpieczenie),

- 4) wprowadzenie powyższego ograniczenia wymusza zapewnienie mechanizmu kontroli przychodów, opartego na ewidencji prowadzonej przez przedsiębiorców; podstawą zabezpieczenia jest przychód z umów zawieranych z klientami w związku z czym umożliwienie przedsiębiorcom wyodrębnienia księgowego tego przychodu pozwoli na dostosowanie wysokości zabezpieczenia do rzeczywistych potrzeb;

- 5) zabezpieczenie, limitowane do 12% wartości rocznego przychodu, powinno uprawniać do pobierania przedpłat przekraczających 10% ceny imprezy nie wcześniej niż 3 miesiące przed jej rozpoczęciem; podmiot pobierający przedpłaty wcześniej powinien dysponować proporcjonalnie wyższym zabezpieczeniem; ograniczenie to nie dotyczy przedpłat deponowanych na rachunku powierniczym;
- 6) formułowanie dokumentów doręczanych klientom, potwierdzających posiadanie zabezpieczenia i instruujących o możliwości ubiegania się o świadczenia z zabezpieczenia jest obowiązkiem instytucji udzielających zabezpieczeń; ustawa określa wytyczne co do minimalnej treści tego dokumentu;

zmienia to dotychczasową, złą, praktykę, gdy obowiązek ten spoczywał na organizatorach turystyki i pośrednikach turystycznych, ale był powszechnie naruszany, a klienci nie mogli przez to podejmować racjonalnych decyzji co do sposobu wykorzystania zabezpieczenia – np. na opłacenie usług w miejscu pobytu wakacyjnego, w zamian za zwrot wniesionej wpłaty, zamiast niepotrzebnego powrotu do kraju;
- 7) likwidacja skutków zdarzeń objętych zabezpieczeniami jest obowiązkiem dającego zabezpieczenie; obowiązek ten może zostać powierzony przez dającego zabezpieczenie innej instytucji, wskazanej w informacji o zabezpieczeniu przygotowanej dla klientów; tym samym rezygnuje się z dotychczasowego udziału marszałka województwa w sprowadzaniu klientów korzystających z zabezpieczenia finansowego, do kraju; stan obecny nie pozwalał marszałkowi, dysponującemu cudzymi środkami, na elastyczne reagowanie, np. na wspomniane wyżej opłacanie usług zastępczych, czy negocjowanie z klientami kwot niezbędnych dla likwidacji skutków zdarzenia objętego zabezpieczeniem;
- 8) doręczanie dokumentu potwierdzającego posiadanie zabezpieczenia finansowego staje się obowiązkiem każdej osoby zawierającej z klientem umowę, zarówno we własnym imieniu, jak i na zlecenie klienta lub w imieniu organizatora turystyki; uchybienie temu obowiązkowi powodować powinno sankcje m.in. z kodeksu wykroczeń;
- 9) organ rejestrowy kontroluje nie tylko treść umowy stanowiącej podstawę zabezpieczenia ale także treść dokumentu potwierdzającego posiadanie zabezpieczenia, przedstawianego klientom; brak dokumentu jest równoznaczny z nieprzedłożeniem zabezpieczenia;
- 10) przy utrzymaniu obecnej zasady, że obowiązkiem przedsiębiorcy jest przedkładanie kolejnych dokumentów zabezpieczenia w odpowiednim czasie, przed upływem ważności dokumentów dotychczasowych, przewiduje się zwolnienie z tego obowiązku przedsiębiorców, którzy w odpowiednim terminie powiadomią o zaprzestaniu działalności (art. 5 ust. 1 pkt 3).

4. Sankcje za naruszenia obowiązków ustawowych.

Sankcji szczególnej, za rażące naruszenie warunków wykonywania działalności regulowanej, polegającej na zakazie wykonywania działalności regulowanej przez okres trzech lat, powinni podlegać przedsiębiorcy, którzy:

- zawierają z klientami umowy bez posiadania odpowiedniego zabezpieczenia,
- pomimo wezwania nie przedkładają marszałkowi dokumentów zabezpieczenia,
- przyjmują przedpłaty wcześniej niż 3 miesiące przed rozpoczęciem imprezy, jeżeli nie posiadają zabezpieczenia proporcjonalnie zwiększonego,
- wykonują działalność poza zakresem terytorialnym określonym we wniosku;

Powyższy wykaz jest istotnie ograniczony w stosunku do stanu obecnego, gdy za rażące naruszenie warunków wykonywania działalności uważa się także każde naruszenie obowiązków określonych w rozdziale 3 ustawy, naruszenie obowiązków związanych z zatrudnianiem kwalifikowanych pilotów wycieczek i przewodników turystycznych czy powoływanie się na wpis do rejestru przy zawieraniu umów typu timesharing.

Uzupełnienia wymagać będzie system sankcji na podstawie kodeksu wykroczeń. Sankcje takie powinny dotyczyć w szczególności:

- nie zgłoszenie przez agenta turystycznego działalności do marszałka województwa,
- nie wydanie dokumentu o posiadaniu zabezpieczenia klientowi, z którym zawiera się umowę – wykroczenie to powinno zostać usytuowane jako wykroczenie przeciwko interesom konsumentów;
- nie przedłożenie marszałkowi, w wymaganym terminie, posiadanego dokumentu zabezpieczenia,
- w przypadku organizatorów niekomercyjnych, o których mowa w pkt II. 1. Założeń, – nie udzielenie uczestnikom informacji na piśmie o organizatorze wyjazdu, świadczeniach związanych z wyjazdem, poręczeniach, ubezpieczeniach i kwalifikacji osób sprawujących opiekę nad uczestnikami.

Uzasadnione jest wprowadzenie możliwości nakładania za wymienione wyżej wykroczenia grzywnien w drodze mandatu karnego.

5. Ewidencja organizatorów turystyki i pośredników turystycznych.

Zakłada się utrzymanie centralnej ewidencji organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, dobrze służącej interesom klientów. Jednak proponuje się rozszerzyć zakres ewidencji o informacje o wszczęciu postępowania w sprawie wykreślenia z rejestru działalności regulowanej. Postępowania administracyjne w tych sprawach trwają co najmniej kilka miesięcy, w trakcie których klienci mogą być pozbawieni ochrony.

6. Zgłoszenia agentów turystycznych.

Proponuje się wprowadzenie obowiązku zgłaszania, przez agenta turystycznego zawierającego z klientami umowy o imprezy turystyczne, rozpoczęcia działalności w zakresie zawierania tych umów, do marszałka województwa właściwego dla miejsca prowadzonej działalności. Zgłoszenie powinno zawierać określenie przedsiębiorcy (wraz z miejscem zamieszkania lub siedzibą, ew. NIP) oraz wskazanie miejsca wykonywania działalności. Zgłoszenie powinno ułatwić kontrolę wydawania klientom przez agentów dokumentów potwierdzających posiadanie zabezpieczenia finansowego.

Na podstawie zgłoszeń, o których mowa wyżej, możliwe będzie uzupełnienie centralnej ewidencji organizatorów i pośredników turystycznych o wykaz punktów agencyjnych, dzięki czemu klienci jednoznacznie będą mogli ocenić, czy biuro podróży, w którym zawierają umowę o imprezę turystyczną, działa zgodnie z przepisami prawa.

IV. Ochrona klienta

Problematyka ochrony klienta, zawarta w rozdziale 3 ustawy, wynika z implementacji przepisów dyrektywy 90/314/EEC o imprezach turystycznych. Sposób tej implementacji i relacja problematyki cywilnoprawnej zawartej w ustawie do innych ustaw chroniących interesy konsumenta, w tym także do kodeksu cywilnego, jest przedmiotem dyskusji w środowiskach prawniczych. Przedstawiane były między innymi koncepcje uregulowania umowy o podróż w kodeksie cywilnym. W każdym z dotychczasowych projektów zakładano jednakże pozostawienie szeregu zagadnień w ustawie szczególnej. Ze względu na brak ostatecznych propozycji w tym zakresie, proponuje się co do zasady pozostawienie dotychczasowej regulacji, z następującymi, pilnymi zmianami.

1. Postępowanie reklamacyjne.

Kompleksowe uregulowanie spraw dotyczących praw i obowiązków klienta związanych z powiadamianiem wytwórcy usługi i organizatora imprezy o niedociągnięciach oraz składania reklamacji powinno mieć miejsce w rozdz. 3 ustawy „Ochrona klienta”. Art. 5 ust. 4 jak i art. 6 dyrektywy 90/314 dotyczą jedynie „zaniedbań jakie mogą wystąpić przy realizacji umowy o imprezę turystyczną” zatem zasadnym jest jego umieszczenie w tej części ustawy o usługach turystycznych która wdraża postanowienia dyrektywy dotyczące umowy o imprezę turystyczną. Obecnie kwestie te regulowane są w art. 14 ust. 2 pkt 8, art. 16b (rozdział 3) oraz art. 20 ust. 3-6 (rozdział 4) ustawy o usługach turystycznych. Zaproponowane rozwiązanie umożliwi likwidację rozproszenia a tym samym poprawi przejrzystość ustawy.

Wyraźnie należy rozróżnić obowiązki klienta związane z powiadomieniem wytwórcy usługi i organizatora imprezy o „*zauważonym na miejscu jakimkolwiek zaniedbaniu w wykonaniu umowy*” od reklamacji - gdy na skutek tych zaniedbań klient zgłasza wobec organizatora konkretne żądania spełnienia obowiązków, które winien on spełnić w związku z nienależytym wykonaniem umowy. Rozróżnienie to uzasadnione jest przepisami dyrektywy - obowiązek powiadomienia wynika z art. 5 pkt 4 „*Konsument ma obowiązek zawiadomienia danego usługodawcy oraz organizatora i/lub punktu sprzedaży detalicznej o zauważonym na miejscu jakimkolwiek zaniedbaniu w wykonaniu umowy. Zawiadomienie to ma być dokonane przy najbliższej sposobności na piśmie lub w innej właściwej formie. Obowiązek ten musi być jasno i wyraźnie określony w umowie*”, natomiast art. 6 dotyczy obowiązków organizatora w przypadku złożenia przez klienta reklamacji. Rozróżnienie takie pozwoli także wyraźnie określić skutki reklamacji wobec organizatora turystyki.

Jednoznacznego rozstrzygnięcia wymaga stwierdzenie fakultatywnego charakteru reklamacji, a w konsekwencji dopuszczalności drogi sądowej przed zakończeniem postępowania reklamacyjnego.

Rozważa się rezygnację ze szczególnej sankcji „automatycznego” uznawania reklamacji, na którą organizator turystyki nie odpowiedział w terminie 30 dni od jej złożenia lub od dnia zakończenia imprezy. Skuteczność tej sankcji może być kwestionowana przez sądy, które nie znajdują podstawy do rezygnacji z merytorycznego rozpatrywania podstawy reklamacji.

2. Milczenie klienta

Orzecznictwo w sprawie niedozwolonych klauzul umownych ujawniło problem braku wskazań interpretacyjnych co do milczenia klienta, gdy zgodnie z przepisami ustawy powinien on zająć stanowisko, czy przyjmuje zmiany umowy, do których dokonania zmuszony jest organizator turystyki, czy od umowy odstępuje. Wobec stanowiska Sądu

Ochrony Konkurencji i Konsumenta zakazującego stosowania klauzul przyjmujących milcząco zgodę klienta na zmianę umowy, konieczne jest rozstrzygnięcie tego problemu zapisem ustawy.

3. Odpowiedzialność agenta „zastępcy pośredniego” za wykonanie umowy.

Nowe sformułowanie zasad wykonywania działalności regulowanej i odpowiedzialności agenta turystycznego za wydawanie klientom potwierdzenia posiadania zabezpieczenia może powodować, że odesłanie do przepisu rozdziału 2 w zakresie określenia sytuacji, w których przedsiębiorca występujący jako agent turystyczny będzie nieaktualne. W związku z tym celowe jest nowe ujęcie tej zasady (w art. 19a ustawy) i wyraźne określenie, które z obowiązków organizatora turystyki powinien wykonać agent turystyczny nie wskazujący wyraźnie w umowie z klientem organizatora turystyki, działający na rzecz organizatora, który nie wykonuje w Polsce działalności zgodnie z ustawą o swobodzie działalności gospodarczej (ani na terenie Unii Europejskiej – według właściwych przepisów krajowych), a także działa bez ważnej umowy agencyjnej lub z przekroczeniem jej zakresu.

4. Ustalenie zakresu regulacji i terminologii.

Celem rozdziału 3 ustawy jest określenie praw i obowiązków związanych z zawieraniem umów o imprezę turystyczną. Jednak ustawodawca stosuje zamiennie określenie „umowa o świadczenie usług turystycznych”, „umowa o świadczenie usług polegających na organizowaniu imprezy turystycznej” itp. Tym samym, zakres regulacji jest bezzasadnie rozszerzany. Proponuje się przyjęcie jednolitej terminologii – obowiązki dotyczą umów o imprezę turystyczną.

5. Zawieranie umów o imprezy turystyczne z wykorzystaniem Internetu.

Oferowanie imprez turystycznych z wykorzystaniem Internetu jest już praktyką powszechną, a prognozuje się, że w niedalekiej przyszłości może zdominować rynek, podobnie jak to się stało w odniesieniu do biletów lotniczych. Obowiązujące w tym zakresie regulacje nie są wystarczające – ustawa o świadczeniu usług drogą elektroniczną reguluje jedynie usługi pośredników turystycznych wykonywane w tej formie, natomiast regulacje dotyczące umów zawieranych na odległość wyłączają obowiązki informacyjne przy umowach o świadczenie usług (także turystycznych) w ściśle określonym czasie w przyszłości. Dlatego celowe jest określenie obowiązków informacyjnych obciążających przedsiębiorców oferujących usługi tą drogą, ewentualnie wyjaśnienie kwestii zachowania pisemnej formy informacji i oświadczeń woli składanych w związku z zawieraniem umów.

Obowiązki informacyjne powinny wyczerpać zakres określony w ustawie o usługach turystycznych oraz w przepisach o umowach zawieranych na odległość. Dla uniknięcia manipulacji, ciężar dowodu dostarczenia kompletnej informacji klientowi należy wyraźnie przypisać przedsiębiorcy oferującemu imprezy turystyczne w Internecie. Proponowana regulacja jest zgodna z dyrektywą o handlu elektronicznym, wyraźnie wskazującą konieczność zachowania poziomu ochrony konsumenta wynikającego z dyrektyw szczegółowych, w tym dyrektywy 90/314/EEC.

V. Przewodnictwo turystyczne, opieka nad turystami

1. Model docelowy przewodnictwa turystycznego.

Zakłada się jedno, podstawowe uprawnienie przewodnika turystycznego, obejmujące dotychczasowe kompetencje pilotów wycieczek i zakres metodyczny przygotowania przewodników turystycznych. Uprawnienie tego rodzaju pozwala na prowadzenie wycieczek krajowych i zagranicznych a także pozwala na oprowadzanie wycieczek na wszystkich obszarach, niezajmujących się na liście obszarów wyłączonych i niektórych terenach górskich.

Przewiduje się pozostawienie odrębnego uprawnienia przewodnika górskiego, uzyskiwanego przez przewodników turystycznych, związanego z prowadzeniem wycieczek na szlakach górskich, bez wyodrębniania obszarów tych uprawnień. Zakres tych uprawnień koresponduje z zakresem określonym przepisami o bezpieczeństwie w górach.

Orowadzanie na obszarach wyłączonych wymaga uzyskania dodatkowego uprawnienia, potwierdzanego w dokumentach przewodnika turystycznego. Obszary wyłączone określone będą rozporządzeniem ministra właściwego do spraw turystyki. Na listę powinny zostać wpisane obiekty o szczególnym znaczeniu dla kultury narodowej, wskazane obszary parków narodowych i rezerwatów przyrody, a także miejsca stwarzające szczególne zagrożenia dla zwiedzających oraz obszary szczególnej koncentracji unikalnych walorów historycznych i kulturowych, nadające się do wyodrębnienia.

Uprawnienia dla obszarów wyłączonych wydają jednostki odpowiedzialne za ich udostępnianie. Prawa i obowiązki przewodników obszarach wyłączonych określają regulaminy tych obszarów, lub inne dokumenty określające ich udostępnianie. Szczególnego rodzaju obszarem wyłączonym będą Tatry, w granicach Tatrzańskiego Parku Narodowego, co umożliwi zachowanie odrębności przewodnictwa tatrzańskiego. W podobny sposób, w miastach o wyjątkowych walorach historycznych uzasadniających utworzenie obszaru wyłączonego, możliwego do wyodrębnienia, władze miejskie mogą kształtować szczególne uprawnienie dla wyspecjalizowanych przewodników.

Zwiedzanie obiektów prywatnych odbywa się na zasadach określonych przez ich właścicieli. Wyjątki od tej zasady mogą wynikać z umów właścicieli z organami państwowymi lub samorządowymi.

2. Przewodnicy wysokogórscy.

Celowe jest określenie odrębnego uprawnienia przewodników wysokogórskich, związanego z prowadzeniem turystów w górach wysokich, typu alpejskiego, trasami wymagającymi przygotowania alpinistycznego lub innego podobnego typu. Uprawnienia w tym zakresie także nie są związane z konkretnym obszarem górskim.

3. Uznawanie dotychczasowych uprawnień.

Dotychczasowe uprawnienia przewodników turystycznych i pilotów wycieczek będą honorowane w ich obecnym zakresie bez ograniczenia w czasie i bez konieczności uzyskiwania potwierdzeń. Dotyczy to także oprowadzania po obszarach wyłączonych.

Nie przewiduje się utrzymywania w dalszym ciągu systemu potwierdzania „starych” uprawnień, dotychczas nie zweryfikowanych (art. 22a i 49 ustawy).

4. Tryb i zakres szkolenia.

Przewiduje się pozostawienie odrębnego (w stosunku do ogólnego systemu kształcenia zawodowego i ustawicznego) systemu kształcenia przewodników turystycznych. Kształcenie powinno uwzględniać nie tylko formy kursów (pozaszkolne), ale także regularne kształcenie w szkołach wyższych i policealnych.

Dotychczasowa decyzja upoważniająca do szkolenia powinna zostać zastąpiona zgłoszeniem jednostki szkolącej, podlegającej kontroli w tym zakresie. Jako uzasadnione pozostaje uprawnienie marszałka do wydania zakazu szkolenia w przypadku naruszania wymagań tym zakresie przez jednostkę szkolącą. Proponuje się rozważyć uwzględnienie, w zakresie kontroli merytorycznej szkolenia, kompetencji komisji egzaminacyjnych.

Uzasadnione jest wprowadzenie centralnej ewidencji jednostek szkolących – na podstawie zgłoszeń.

System szkolenie przewodników turystycznych nadzorowanego przez marszałków województwa obejmować powinien następujące moduły:

- szkolenie podstawowe przewodnika turystycznego,
- szkolenie dodatkowe przewodnika górskiego.

Dodatkowo, dla umożliwienia zainteresowanym dostosowania dotychczasowych uprawnień do nowego ich modelu przewiduje się:

- szkolenie uzupełniające dla pilotów wycieczek ubiegających się o uprawnienie przewodnika turystycznego w nowym zakresie, (rozważa się także ograniczenie do egzaminu uzupełniającego),
- szkolenie uzupełniające dla przewodnika turystycznego nie posiadającego uprawnień pilota wycieczek – dla uzyskania uprawnienia przewodnika turystycznego w nowym zakresie (także rozważa się ograniczenie do egzaminu uzupełniającego).

W nowym, ujednoliconym systemie uprawnień zawodowych przewodników turystycznych uzasadnione jest opracowanie standardu wymagań egzaminacyjnych, jednolitego dla całego kraju.

Ponadto, poza systemem nadzorowanym przez marszałków przewiduje się:

- szkolenia w obiektach i obszarach wyłączonych, prowadzone przez jednostki udostępniające te obiekty i obszary,
- szkolenie przewodników wysokogórskich – prowadzone przez odpowiednie stowarzyszenia, afiliowane przy organizacji międzynarodowej.

5. Nadawanie uprawnień. Ewidencja.

Organem właściwym do prowadzenia spraw związanych z przewodnictwem turystycznym pozostaje marszałek województwa.

W trybie administracyjnym, przy nadawaniu uprawnień, kontrolowane powinny być jedynie badania lekarskie wstępne. Za kontrolę badań lekarskich okresowych i kontrolnych odpowiada przedsiębiorca zatrudniający przewodnika turystycznego lub sam przewodnik działający na własny rachunek. Zakres i częstotliwość tych badań odpowiadać powinny rodzajowi czynności podejmowanych przez przewodników. Brak wymaganych badań lekarskich będzie podstawą dochodzenia roszczeń względem przedsiębiorcy świadczącego usługę przewodnicką w przypadku, gdy stan zdrowia przewodnika negatywnie wpłynął na sposób świadczenia przez niego usług, może także uzasadniać odpowiedzialność karną, w przypadku narażenia turystów na niebezpieczeństwo.

Wprowadza się centralną ewidencję uprawnień, zarówno dotychczasowych, jak i nowych, prowadzoną w systemie informatycznym na potrzeby wewnętrzne administracji państwowej. Dane osób uprawnionych wprowadzają do tej ewidencji urzędy marszałkowskie, bez obciążania przewodników turystycznych żadnymi obowiązkami z tym związanymi. Dane ewidencji mogą zostać uzupełnione o informacje o deklarowanej przez przewodników turystycznych znajomości języka obcego. Informacja o nadawaniu uprawnień na obszary wyłączone powinna być przekazywana przez jednostki nadające te uprawnienia do urzędów marszałkowskich i ujmowane w prowadzonej przez nie ewidencji.

Natomiast pełne informacje o kwalifikacjach przewodników turystycznych, ich specjalizacji, poziomie doświadczenia i ewentualnie o dodatkowym przygotowaniu, stanowiące podstawę oferowania ich usług klientom i organizatorom turystyki, powinny zawierać bazy danych udostępniane przez organizacje przewodników lub wyspecjalizowanych przedsiębiorców.

6. Odpowiedzialność dyscyplinarna przewodników turystycznych.

Pozostaje w dotychczasowym zakresie odpowiedzialność administracyjna i kontrola administracyjna przewodników. Proponuje się wprowadzić sankcję 3 lat zakazu wykonywania zawodu w przypadku cofnięcia uprawnień. Szczególną podstawą odpowiedzialności powinno stać się wprowadzanie klientów w błąd co do posiadanych uprawnień zawodowych.

Proponuje się na nowo określić jakie przestępstwa dyskwalifikują do posiadania uprawnień przewodnika turystycznego, bowiem dotychczasowe określenie zakresu tych przestępstw budzi wątpliwości.

7. Obowiązek zapewnienia opieki przewodnika turystycznego.

Bezwzględny obowiązek korzystania z usług przewodnika dotyczyć może tylko obszarów wyłączonych, w przypadku szczególnych zagrożeń dla turystów.

Obowiązek zapewnienia opieki przewodnika turystycznego przez organizatora imprezy turystycznej, także nie będącego przedsiębiorcą, zostaje ustalony jako domniemanie, dotyczy imprez turystycznych o charakterze wycieczek, i może zostać wyłączony umową.

W przypadku imprez pobytowych organizator imprezy ma obowiązek poinformować klientów, kto będzie sprawował nad nimi opiekę i jakie kwalifikacje ta osoba posiada (czy posiada uprawnienia przewodnika turystycznego, pilota wycieczek, posiada kwalifikacje lokalne, jest jedynie pracownikiem organizatora turystyki lub inne). W razie wątpliwości należy przyjmować, że zapewnienie w umowie opieki rezydenta bez określenia kwalifikacji, oznacza zobowiązanie się do zapewnienia opieki przewodnika turystycznego lub pilota wycieczek.

8. Znajomość języka obcego.

Organizator turystyki ma obowiązek zatrudniania przewodników turystycznych (pilotów wycieczek) znających odpowiedni język obcy na poziomie biegłości B2 Europejskiego Systemu opisu Kształcenia Językowego Rady Europy. Katalog dokumentów potwierdzających znajomość języka obcego powinien być otwarty, co uzasadnia zlikwidowanie delegacji dla ministra właściwego do spraw edukacji do określenia listy świadectw i certyfikatów potwierdzających znajomość języka obcego w tym zakresie. Przewiduje się pozostawienie komisji językowych powoływanych przez marszałków województwa, jednak bez tworzenia centralnej listy egzaminatorów. W razie sporu, ciężar udowodnienia kompetencji językowych obciąża organizatora turystyki.

9. Ograniczenie kontroli.

Kontrola organizatorów turystyki w zakresie posiadania przez zatrudnianych przez nich przewodników turystycznych uprawnień, badań lekarskich i potwierdzenia znajomości języka zostaje wyłączona z zakresu działania administracji. Kontrola taka dokonywana jest w postępowaniu cywilnym na wniosek klienta, ewentualnie w postępowaniach dotyczących ochrony konsumenta, jeżeli organizator bezpodstawnie powołuje się na kwalifikacje posiadane przez zatrudnianych przez niego przewodników.

Bez ograniczeń pozostaje zakres kontroli osób wykonujących zadania przewodników turystycznych, ze względu na posiadane uprawnienia, a także ze względu na poprawność wykonywanych zadań. Kontrola powinna ujawniać w szczególności osoby wprowadzające klientów w błąd co do posiadanych uprawnień.

10. Wykonywanie funkcji przewodnika turystycznego przez cudzoziemców.

Cudzoziemcy, towarzyszący grupom turystów z krajów ich pochodzenia, nie muszą uzyskiwać dodatkowych uprawnień na wykonywanie swoich zadań, poza obszarami wyłączonymi. Zasady wykonywania tych zadań na obszarach wyłączonych określają osoby zarządzające tymi obszarami.

Zasady stałego wykonywania funkcji przewodnika przez obcokrajowców regulują przepisy odrębne. Sytuacja przewodników posiadających odpowiednie uprawnienia w innych państwach Unii Europejskiej jest odmienna, niż sytuacja osób nie posiadających takich uprawnień, które powinny uzyskiwać je na warunkach określonych w ustawie. Uznaje się za celowe wprowadzenie dla przewodników, posiadających równoważne polskim uprawnienia uzyskane w innych państwach UE, obowiązku zgłoszenia do polskich władz. Zgłoszenie zamiaru wykonywania zawodu może być podstawą uwidocznienia przewodnika w polskiej ewidencji uprawnionych.

VI. Usługi hotelarskie

1. Utrzymanie dotychczasowego systemu standaryzacji obiektów.

Zakłada się pozostawienie, zasadniczo w niezmienionym kształcie, obecnego systemu standaryzacji i kategoryzacji obiektów hotelarskich. Korekta tego systemu powinna obejmować rezygnację z pola biwakowego, jako odrębnego rodzaju obiektu hotelarskiego i poddanie obiektów tego typu reżimowi właściwemu dla tzw. „innych obiektów” w których świadczone są usługi hotelarskie. Rozważa się także podobną korektę w odniesieniu do domów wycieczkowych.

2. Proponowane ułatwienia.

Nowelizacja ustawy w zakresie obiektów hotelarskich powinna prowadzić do ograniczania barier w dostępie do kategoryzacji dla małych przedsiębiorców, prowadzących niewielkie obiekty. Przykładem takiego rozwiązania może być zmiana definicji motelu (przez rezygnację z odwołania w tej definicji do pojęcia hotelu) i określenie na nowo wymagań kategoryzacyjnych dla moteli, gdyż wymagania dla moteli są obecnie nadmiarowe i nieadekwatne do oczekiwań przy tego rodzaju obiektach.

System standaryzacji obiektów hotelarskich jest bardzo powoli wdrażany w obiektach już istniejących, a także w obiektach adaptowanych, głównie za sprawą skomplikowanych przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym i budowlanych. Dlatego proponuje się dopuszczenie do świadczenia usług hotelarskich, także kategoryzowanych, w małych obiektach (do 20 miejsc), w budynkach o podstawowej funkcji mieszkalnej. Obiekty tej wielkości nie stwarzają szczególnych zagrożeń budowlanych, przeciwpożarowych czy sanitarnych, a muszą w chwili obecnej uzyskiwać decyzje o zmianie sposobu użytkowania budynku i spełniać współczesne (inne niż w okresie budowy) wymagania budowlane.

Zadania związane ze standaryzacją obciążają przede wszystkim jeden szczebel administracji samorządowej, regionalny, co dla małych obiektów (pensjonatów, schronisk) oznacza nadmierną centralizację. Tym samym wielu przedsiębiorców i ich potencjalnych klientów nie może korzystać z udogodnień przy zawieraniu umów związanych ze stosowaniem standaryzacji. W związku z powyższym proponuje się stworzenie możliwości przekazywania zadań w zakresie kategoryzacji, przede wszystkim pensjonatów i schronisk, organom gmin. Rozwiązanie to może być szczególnie uzasadnione w gminach turystycznych. Przekazywania zadań dokonywałoby się w trybie porozumienia, jedynie zainteresowanym jednostkom.

3. Dostosowanie obiektów hotelarskich do potrzeb osób niepełnosprawnych.

Nowe ujęcie powinno dotyczyć obowiązku dostosowania obiektów do potrzeb niepełnosprawnych. Obecne rozwiązanie, w którym obowiązek dostosowania związany jest z kategoryzacją obiektów powoduje, że nie są dostosowywane obiekty nie podlegające kategoryzacji, a równocześnie obowiązek dostosowywania obiektów już istniejących do nowych wymagań prawa budowlanego zniechęca przedsiębiorców do zaszeregowania obiektów do określonego rodzaju i uzyskiwania kategorii. Przewiduje się odesłanie w zakresie wymagań konstrukcyjnych i komunikacyjnych do przepisów odrębnych (prawa budowlanego w zakresie obowiązującym konkretnego przedsiębiorcę w konkretnym obiekcie) a pozostawienie jedynie szczególnych elementów wyposażenia hotelowego dla wszystkich obiektów, które wymagają dostosowania.

4. Zmiana definicji usług hotelarskich.

Nowelizacja powinna także doprowadzić do zmiany definicji usług hotelarskich, dla objęcia tą definicją miejsc na ustawienie samochodów mieszkalnych, a także dla umożliwienia świadczenia usług poza obiektem, jeżeli usługi te podporządkowane są podstawowej usłudze zakwaterowania. W obecnym brzmieniu definicji takie dodatkowe usługi poza obiektem hotelarskim, jak np. transfer na lotnisko, mogą kwalifikować całą usługę hotelarską jako imprezę turystyczną.

5. Centralna ewidencja obiektów kategorizowanych.

Przewiduje się stworzenie podstawy do prowadzenia centralnej bazy danych – informacji o obiektach hotelarskich kategorizowanych. Informacja taka jest poszukiwana, jednak w istniejącym stanie prawnym prowadzenie centralnej, ogólnodostępnej ewidencji, nie znajduje oparcia. Podstawą wpisów do tej ewidencji będą informacje o decyzjach wydawanych przez urzędy marszałkowskie, a zatem ewidencja w żadnym stopniu nie stwarza dodatkowych obciążeń dla przedsiębiorców.

VII. Pozostałe

Podstawy finansowe wykonywania zadań określonych ustawą.

Szereg zadań przewidzianych w ustawie dla marszałków województw finansowanych jest z opłat wnioskodawców. Dotyczy to w szczególności:

- a) sprawdzania kwalifikacji osób ubiegających się o nadanie uprawnień przewodnika turystycznego lub pilota wycieczek,
- b) sprawdzenia znajomości języka obcego przewodnika turystycznego lub pilota wycieczek,
- c) dokonania oceny spełniania przez obiekt hotelarski wymagań niezbędnych do zaszeregowania obiektu do określonego rodzaju i kategorii.

Proponuje się wprowadzenie do ustawy podstawy prawnej dla uznawania wpływów z tych opłat za dochody budżetu jednostki samorządu terytorialnego realizującej te zadania, z określeniem, iż wpływy te przeznacza się na pokrycie kosztów związanych z za wraz wykonywaniem tych zadań tj. na:

- a) pokrycie kosztów organizacji i przeprowadzenia egzaminów na przewodników turystycznych i pilotów wycieczek oraz egzaminów ze znajomości języków obcych przewodników turystycznych i pilotów wycieczek oraz
- b) pokrycie kosztów związanych z dokonywaniem przez zespół oceniający oceny spełniania przez obiekt hotelarski wymagań niezbędnych do zaszeregowania obiektu do określonego rodzaju i kategorii.

Proponuje się ponadto umocowanie w ustawie kompetencji jednostki samorządu terytorialnego przeprowadzającej kategoryzację obiektów hotelarskich w zakresie możliwości powołania zespołu oceniającego obiekty hotelarskie, w którego skład mogą być powołani:

- a) przedstawiciele samorządu terytorialnego,
- b) osoby posiadające kwalifikacje zawodowe i praktykę w zakresie usług hotelarskich, wskazane przez jednostki samorządu gospodarczego i stowarzyszenia działające w zakresie turystyki i hotelarstwa,
- c) przedstawiciele Państwowej Straży Pożarnej, Państwowej Inspekcji Sanitarnej, administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego oraz innych jednostek, wraz z określeniem, iż członkom zespołu, niebędącym pracownikami jednostki samorządu terytorialnego, przeprowadzającej kategoryzację, przysługuje wynagrodzenie za przeprowadzenie czynności związanych z dokonywaniem oceny spełniania przez obiekt hotelarski wymagań niezbędnych do zaszeregowania go do odpowiedniego rodzaju i kategorii, a także wprowadzenie upoważnienia ustawowego dla ministra właściwego ds. turystyki do określenia, w drodze rozporządzenia, wysokości tego wynagrodzenia.

W aktualnym stanie prawnym wpływy z ww. opłat w 95 % stanowią dochód budżetu państwa, a ww. zadania nie mogą być finansowane ze źródeł dochodów tj. z ww. opłat. Wnioskowane umocowanie znajduje się obecnie w rozporządzeniu Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 19 sierpnia 2004 r. w sprawie obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie (Dz. U. z 2006 r. Nr 22, poz. 169). Przeniesienie tej normy kompetencyjnej z ww. rozporządzenia do ustawy, co da możliwość wprowadzenia upoważnienia ustawowego dla ministra właściwego ds. turystyki do określenia, w drodze rozporządzenia, wysokości wynagrodzenia przysługującego członkom zespołu, niebędącym pracownikami jednostki samorządu terytorialnego, przeprowadzającej kategoryzację.

VIII. Przewidywane skutki regulacji

Przewidywane korzyści:

1) dla przedsiębiorców:

Proponowana nowelizacja powinna przynieść korzyści przedsiębiorcom turystycznym, w związku z ograniczeniem nakładanych na nich obowiązków administracyjnych. Korzyści te polegają zarówno na ograniczeniu czasochłonności, jak i obniżeniu kosztów prowadzonej działalności.

Dotyczy to w pierwszej kolejności ograniczenia konieczności dokumentowania kwalifikacji osób kierujących działalnością a także osób, którym powierza się zadania przewodnika turystycznego i pilota wycieczek.

Działalność przedsiębiorców organizujących imprezy jednodniowe, pośredników turystycznych ograniczających się do pośrednictwa w zawieraniu umów o pojedyncze usługi hotelarskie oraz niektórych hotelarzy oferujących usługi związane z pobytem gości w hotelu zostaje wyłączona z zakresu działalności regulowanej i w związku z powyższym nie wymaga uzyskiwania wpisu do rejestru działalności regulowanej i zapewnienia zabezpieczeń finansowych – w sytuacji wymienionych wyżej podmiotów, niepotrzebnych.

Zmiany w systemie zabezpieczeń pozwalają na dostosowanie rodzaju zabezpieczenia do specyfiki działalności organizatora turystyki. Równocześnie radykalnie zwiększa się dostępność ubezpieczenia na rzecz klientów, jako formy zabezpieczenia finansowego, wobec wielokrotnego obniżenia wymaganej sumy zabezpieczającej całą działalność organizatora turystyki.

Efektem proponowanej nowelizacji będzie także zmniejszenie ryzyka prowadzenia przez przedsiębiorców (organizatorów turystyki i pośredników turystycznych) działalności gospodarczej, związane z wyłączeniem ewentualnego zakazu jej wykonywania w przypadku przypadkowych lub mniej istotnych naruszeń obowiązków ustawowych.

Uproszczenie systemu uprawnień przewodników turystycznych może spowodować zmniejszenie kosztów organizowania imprez turystycznych przez racjonalne wykorzystanie kwalifikacji zatrudnianych osób. Równocześnie zastąpienie na wielu obszarach bezwzględного obowiązku zatrudniania przewodnika turystycznego obowiązkiem rzetelnego informowania o kwalifikacjach osób sprawujących opiekę nad turystami powoduje zwiększenie swobody przedsiębiorców turystycznych w zakresie doboru osób zapewniających opiekę nad turystami, co także może przyczynić się do racjonalnego kształtowania kosztów obsługi.

Bezpośrednio dla przewodników turystycznych korzyścią nowej regulacji jest zwiększenie obszaru i zakresu uprawnień, stwarzające szersze możliwości uzyskiwania zleceń przez przewodników o poszerzonych kompetencjach. Zmiana ta wyrównuje szanse konkurencyjne przewodników polskich i zagranicznych, a przede wszystkim otwiera przewodnikom polskim możliwość wykonywania zadań przewodnika turystycznego za granicą. Znacznemu ułatwieniu podlegać będzie dokumentowanie znajomości języków obcych.

Przedsiębiorcy świadczący usługi hotelarskie uzyskają łatwiejszy dostęp do kategoryzacji moteli – dzięki zmianie definicji i wymagań co do wyposażenia i zakresu świadczonych usług, pensjonatów – dzięki możliwości ich prowadzenia także w budynkach mieszkalnych, a także do kategoryzacji pozostałych obiektów hotelarskich wzniesionych przed 1995 r., dzięki odesłaniu w zakresie wszelkich wymagań o charakterze budowlanym, do przepisów prawa budowlanego obowiązujących w odniesieniu do tych obiektów.

2) dla klientów:

Interesy klientów będą lepiej chronione poprzez zapewnienie realnego i wystarczającego poziomu zabezpieczeń i zwiększenie elastyczności korzystania z tych zabezpieczeń, dzięki otrzymywaniu informacji o sposobie ubiegania się o środki z zabezpieczenia i możliwości porozumienia w tym zakresie z zabezpieczającym.

Interesy klientów chronione będą lepiej także poprzez obowiązek informacji o kwalifikacjach osób sprawujących opiekę i domniemanie kwalifikowanej opieki przewodnika turystycznego w trakcie imprezy turystycznej.

Rozszerzenie zakresu podmiotowego ustawy na organizatorów turystyki nie będących przedsiębiorcami, ale organizujących wyjazdy zagraniczne za odpłatnością i związane z tym nałożenie na nich obowiązków informacyjnych względem uczestników, oznacza dla tych uczestników zwiększenie bezpieczeństwa.

3) dla administracji;

Zmiany ograniczają ryzyko ponoszenia kosztów organizowania powrotu klientów organizatorów turystyki z zagranicy przez urzędy marszałkowskie.

Wprowadzenie obowiązków informacyjnych dla organizatorów wyjazdów zagranicznych, nie będących przedsiębiorcami, a także dla agentów turystycznych, może przyczynić się do zalegalizowania dotychczas nie ujawnianej działalności gospodarczej. Zmiany te mogą przyczynić się także do zwiększenia wpływów podatkowych, poprzez ograniczenie szarej strefy i lokalizowanie w Polsce działalności przedsiębiorców zagranicznych oferujących imprezy turystyczne na rynku polskim.

Przewidywane koszty i obciążenia:

Proponowane zmiany nie spowodują istotnych zmian w kosztach funkcjonowania administracji rządowej i samorządowej. Zasadniczy zakres zadań i podział kompetencji pomiędzy te organy nie ulegają zmianie. Co prawda ograniczenie obowiązków administracyjnych nakładanych na przedsiębiorców oznacza równocześnie ograniczenia związanych z tym zadań, ale nowelizacja przewiduje równocześnie wzmożenie działania administracji w innych obszarach – przede wszystkim zapewnienia skutecznej egzekucji zabezpieczeń finansowych i oraz gromadzenia i udostępniania informacji o przedsiębiorcach, w tym przyjmowanie zgłoszeń agentów turystycznych.

Proponowane przekazywanie zadań w trybie porozumienia nie powoduje istotnych skutków dla budżetów samorządowych, bowiem zadania są przewidziane do finansowania z wpłat zainteresowanych przedsiębiorców.

Rozszerzenie zakresu centralnie prowadzonych ewidencji będzie wymagało poniesienia dodatkowych kosztów, jednak niewielkich, bowiem system informatyczny niezbędny w tym celu, został już stworzony, a równocześnie ogranicza się zakres przetwarzanych dotychczas informacji.

Po stronie przedsiębiorców korzystających z zabezpieczenia w formie gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej, zmiany oznaczać będą konieczność poniesienia wyższych kosztów zabezpieczenia. Jednak zabezpieczenia w tej formie nie jest możliwe do utrzymania, bez podniesienia sum gwarancyjnych.

Dla organizatorów imprez turystycznych za granicą nie będących przedsiębiorcami, którzy nie dysponują wystarczającym zapleczem organizacyjnym w kraju, konieczność zawarcia umowy ubezpieczenia kosztów powrotu, może nieznacznie wpłynąć na koszty wyjazdu.

Osoby ubiegające się o uzyskanie uprawnień przewodnika turystycznego będą musiały ponieść wyższe koszty kształcenia, bowiem rozszerzony zakres kompetencji przewodnika turystycznego, w stosunku do dotychczasowych kompetencji pilota wycieczek lub przewodnika miejskiego i terenowego, wymaga poszerzenia zakresu i obowiązkowego wymiaru godzin kształcenia.