



Jerzy Gospodarek
SZKOŁA GŁÓWNA HANDLOWA W WARSZAWIE

PROJEKTOWANA DYREKTYWA TURYSTYCZNA A PRZYSZŁOŚĆ TURYSTYKI W UNII EUROPEJSKIEJ I W POLSCE

Abstract

The projected package travel directive and the future of tourism in the EU and Poland

The purpose of the article is to research the nature of the projected package travel directive and its aims, scope, as well as the specific terminology, and to point out their importance for the future of tourism in the EU and in Poland. The author analyses the proposal of the European Commission for a directive of the European Parliament and of the Council on package travel and assisted travel arrangements of 9 July 2013, and the European Parliament legislative resolution of 12 March 2014, with relevant documents applied in the legislative proceedings by EU institutions and the Polish organs. The article presents the issues of maximum nature of the projected directive and its still undecided scope. It also signals difficulties and consequences concerning imprecise terms used in that project. The author expresses his conviction that the discussed directive will be accepted by the European Parliament and the Council not earlier than in 2015, while the first positive outcomes of these regulations for tourism in the EU and Poland will be perceivable after the implementation of the directive by the EU member states, probably not earlier than in the second half of 2017.

Key words: package travel directive, travel services, package travel, assisted travel arrangements, tourism

Słowa kluczowe: dyrektywa turystyczna, usługi turystyczne, impreza turystyczna, aranżowane usługi turystyczne, turystyka

WPROWADZENIE

Obecny stan europejskiej i polskiej turystyki został w znacznym stopniu przesądzony postanowieniami Dyrektywy Rady z dnia 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek (Dz. Urz. WE L 158/59 z 23.6.1990). Po ponad 20 latach jej obowiązywania główne wyniki najnowszych badań statystycznych dowodzą, że Europejczycy lubią spędzać wakacje w swoim kraju, UE jest atrakcyjnym kierunkiem turystycznym dla jej mieszkańców, a większość ich turystycznych podróży jest krótka – obejmuje do trzech noclegów. Ponad połowa tych noclegów ma miejsce w wynajmowanych obiektach. Transport lotniczy jest głównym środkiem transportu w przypadku ponad połowy zagranicznych podróży mieszkańców UE. Tylko jedna na osiem podróży odbywa się w celach zawodowych. Przy tym kryzys gospodarczy zapoczątkowany w 2008 r. miał ograniczony wpływ na turystyczne podróże Europejczyków (Tourism statistics... 2014). Trzeba przy

tym stwierdzić, że Europa nadal pozostaje głównym kierunkiem turystycznym na świecie, co powoduje, że turystyka ma szczególnie duże znaczenie dla dochodu narodowego większości państw członkowskich UE. Turystyczny sektor działalności gospodarczej wytwarza ponad 5% PKB Unii, a wraz z powiązаныmi sektorami ponad 10% PKB Unii, stymuluje wzrost gospodarczy i wzrost zatrudnienia w UE, zapewniając około 12% wszystkich miejsc pracy, co jest wyraźnie podkreślane w dokumentach przyjmowanych przez unijne instytucje (Komunikat Komisji 2010, s. 3; Rezolucja Parlamentu Europejskiego 2011, s. 3; Komunikat Komisji 2013, s. 2). Przy tym gospodarka turystyczna w Polsce wykazuje pewne cechy specyficzne; jej udział w PKB w latach 2007–2011 był na poziomie 5–6%, a zatrudnienie w niej sięgało tylko 4,7% wszystkich zatrudnionych (Raport... 2013, s. 74–77). Istnienie tych różnic w rozwoju i znaczeniu turystyki w Polsce w porównaniu z danymi dotyczącymi całej Unii jest pokłosiem m.in. braku przeszłości

odpowiedniej ochrony prawnej konsumentów usług turystycznych w Polsce. Zwrócono na to uwagę już przed laty w nauce prawa turystycznego (Zawistowska 1999, s. 102–107).

W ciągu ostatnich kilkunastu lat wystąpiły nowe zjawiska w działalności turystycznej nie tylko w UE, ale na całym świecie. Polegają one przede wszystkim na działaniu na rynku turystycznym tanich linii lotniczych oraz szybkim rozwoju Internetu i łatwym doń dostępie większości obywateli UE (Gospodarek 2010, s. 316; Zawistowska 2011, s. 155). W konsekwencji usługi turystyczne są coraz częściej nabywane indywidualnie przez Internet, a dzięki temu bardziej dostosowane do potrzeb konsumentów. Takie sytuacje, określane mianem dynamicznych pakietów turystycznych, tworzonych za pomocą jednej lub kilku stron internetowych, są z jednej strony korzystne dla konsumentów, ale zarazem stwarzają dla nich wiele zagrożeń, gdyż w takich przypadkach konsumenci z reguły nie są objęci ochroną zapewnianą przez wyżej przywołaną dyrektywę 90/314 i implementujące ją akty prawa krajowego. Dostrzeżono to w UE już kilka lat temu i wówczas zostały podjęte działania w ramach przeglądu tej dyrektywy, zmierzające do jej zmiany lub przyjęcia nowej dyrektywy turystycznej. Prace te jednak z niezbyt jasnych powodów przedłużyły się, co było krytykowane nawet przez instytucje samej Unii, gdyż wskazane zmiany na rynku turystycznym spowodowały zdezaktualizowanie się dyrektywy 90/314 (Rezolucja Parlamentu Europejskiego 2011, s. 53; Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego 2011, s. 3–4).

Dopiero ma początku II półrocza 2013 r. Komisji udało się przedstawić wniosek ustawodawczy z dnia 9 lipca 2013 r. zatytułowany: Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie imprez turystycznych i aranżowanych usług turystycznych zmieniająca rozporządzenie (WE) nr 2006/2004, dyrektywę 2011/83/UE i uchylająca dyrektywę Rady 90/314/EWG (Wniosek... 2013)¹. Do wniosku tego ustosunkował się Parlament Europejski, przyjmując Rezolucję ustawo-

dawczą z dnia 12 marca 2014 r., zwierającą jego stanowisko w pierwszym czytaniu, obejmujące 128 przyjętych spośród 133 zgłoszonych poprawek (rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego 2014). Celowe jest zbadanie charakteru projektowanej dyrektywy turystycznej w wersji zaproponowanej przez Parlament Europejski i znaczenia jej wybranych ustaleń dla przyszłości turystyki w UE, a tym samym i dla przyszłości turystyki w Polsce. Ze względu na ograniczoną objętość artykułu został on ograniczony do kwestii charakteru projektowanej dyrektywy, jej celów, zakresu i stosowanej terminologii. Sposób uregulowania tych zagadnień w projektowanej dyrektywie będzie miał bezpośredni i szczególnie daleko idący wpływ na przyszłość turystyki w UE i w Polsce. Jest więc konieczne przeanalizowanie wskazanych i powiązanych z nimi dokumentów przyjętych przez instytucje UE w związku z omawianym procesem ustawodawczym i skonfrontowanie treści wybranych ustaleń tych dokumentów ze stanowiskami zaprezentowanymi w tych kwestiach w literaturze przedmiotu.

CHARAKTER I CELE PROJEKTOWANEJ DYREKTYWY TURYSTYCZNEJ

Projektowana dyrektywa turystyczna będzie miała zupełnie inny charakter niż obowiązująca dyrektywa 90/314. Ta ostatnia jest przykładem dominującej dotychczas w przypadku dyrektyw konsumenckich metody harmonizacji minimalnej (Mazurek 2008, s. 24–27; Kunkiel-Kryńska 2013, s. 176–201). Ma to wiele ujemnych konsekwencji, gdyż poszczególne państwa członkowskie UE w różnym zakresie i w różny sposób implementowały tę dyrektywę (Zawistowska 2008, s. 30–40; Schulte-Nölke i wsp. 2012). Wynikało to z ustaleń jej art. 8, zgodnie z którym w celu ochrony konsumenta państwa członkowskie UE mogą przyjąć bardziej surowe przepisy w zakresie objętym tym aktem. W literaturze przedmiotu zauważono, że rozdziło to niebezpieczeństwo „równania w dół” (Cybula 2012, s. 159). Przy tym, nie negując pozytywnych skutków tej dyrektywy w postaci podniesienia poziomu ochrony nabyw-

¹ Projekt ten jest dalej przywoływany jako projektowana dyrektywa turystyczna.

ców imprez turystycznych, trzeba się zgodzić z oceną, że pod względem staranności legislacyjnej wskazany akt stoi na niskim poziomie, ma wadliwą strukturę, cechuje się niejasnym językiem, zawiera sprzeczności i luki (Machnikowski 2010, s. 99). W polskiej nauce prawa turystycznego dominuje jednak generalnie pozytywna ocena dyrektywy 90/314 (Zawistowska 1999, s. 137–142; Raciborski 1999, s. 95–101; Cybuła 2005, s. 307–323; Nesterowicz 2012, s. 20–23; Bągińska, Osowska-Kowalska 2013, s. 23–39).

Natomiast projektowana dyrektywa turystyczna w art. 21 wyraźnie stwierdza, że będzie ona miała bezwzględnie wiążący charakter. Konsumenty nie będą mogli zrzekać się praw przyznanych im przez ustawy implementujące tę dyrektywę. Ponadto ust. 3 analizowanego artykułu uznaje za niewiążące dla konsumenta wszelkie porozumienia umowne lub oświadczenia konsumenta uchylające lub ograniczające bezpośrednio lub pośrednio prawa przyznane na podstawie tej dyrektywy, jak również mające na celu obejście stosowania tego aktu. Trzeba stwierdzić, że zastosowana w projekcie dyrektywy w wersji Komisji metoda harmonizacji maksymalnej, zwanej też harmonizacją zupełną, bo zakładającej pełne, jednolite i wyczerpujące uregulowanie, spowoduje, że państwa członkowskie nie będą mogły przyjmować ani utrzymywać krajowych przepisów odmiennych od postanowień nowej dyrektywy turystycznej. Pojawia się wtedy problem zgodności dyrektyw opartych na metodzie harmonizacji zupełnej z istotą aktu ustawodawczego, którym jest dyrektywa (Kunkiel-Kryńska 2013, s. 28). Dalsze problemy związane z tą metodą harmonizacji to zwiększone trudności państw członkowskich UE przy implementacji takiej dyrektywy, która pod względem legislacyjnym powinna być szczególnie dopracowana i zawierać pojęcia o jasnych granicach znaczeniowych. Nie do uniknięcia przy tym są kolizje między przyjętymi w danej dyrektywie maksymalnymi założeniami prawa UE a kształtem systemów prawa państw członkowskich UE. Powoduje to postępującą dezintegrację systemów prawa krajowego, co jest szczególnie dotkliwie odczuwalne w zakresie prawa prywatnego. Chociaż zwraca się na to uwagę w literaturze przedmiotu (Skři-

vánková 2009, s. 4–8; Reich 2010, s. 133–164; Frąckowiak i Stefanicki 2011, s. 21–25; Kunkiel-Kryńska 2013, s. 202–293; Mazurek 2008, s. 38–45), dyrektyw zupełnych wciąż przybywa ze względu na wyrównywanie przez nie różnic w poziomie ochrony konsumenta w UE.

Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego (2014) nie zawiera poprawki w odniesieniu do art. 21 projektowanej dyrektywy turystycznej, ale w dodanym artykule 1a przewiduje możliwość zmiany poziomu harmonizacji przez ustalenie, że sama projektowana dyrektywa turystyczna może dopuszczać odstępstwa od ustalonego przez nią poziomu ochrony konsumenta zmierzające do podwyższenia tego poziomu. Implementując tę dyrektywę, państwa członkowskie UE będą więc mogły przyjąć lub zachować regulacje krajowe w oznaczonych kwestiach idące dalej niż ta dyrektywa, zapewniając tym samym wyższy poziom ochrony konsumentów niż gwarantowany przez nową dyrektywę. Na potrzebę takiego uregulowania wskazują dokumenty przyjmowane przez instytucje UE w toku analizowanej zwykłej procedury ustawodawczej (Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego 2013, s. 7; Uzasadnienie projektu rezolucji ustawodawczej Parlamentu Europejskiego 2014, s. 1–2) oraz stanowiska zajmowane przez większość państw członkowskich (Informacja nt. stanowiska Polski 2013, s. 6). Można wyrazić przekonanie, że ustalenie to zostanie zaakceptowane przez Radę UE, gdyż w toku dotychczasowych jej prac część delegacji państw członkowskich opowiedziała się za minimalną harmonizacją w odniesieniu do niektórych regulacji projektowanej dyrektywy (Nota Prezydencji 2014, s. 4). W rezultacie projektowana dyrektywa turystyczna nie będzie miała w pełni maksymalnego charakteru, gdyż będzie realizowała tzw. ukierunkowaną pełną harmonizację.

Wspomniana kwestia osiągnięcia wysokiego poziomu ochrony konsumentów poprzez zbliżenie przepisów dotyczących imprez turystycznych oraz innych połączeń usług turystycznych jest wskazana jako jeden z celów projektowanej dyrektywy turystycznej w uzasadnieniu Wniosku ustawodawczego Komisji (Wniosek... 2013). Poza tym

wniosek ten zmierza do stworzenia równych warunków działania dla wszystkich przedsiębiorców świadczących usługi turystyczne w UE, usunięcia przeszkód prawnych w turystyce transgranicznej oraz ograniczenia ponoszonych przez przedsiębiorców turystycznych kosztów przestrzegania przepisów prawnych. Cele te, wynikające z art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (2012), są oczywiście pozytywnie oceniane w literaturze przedmiotu, choć wskazuje się w niej zazwyczaj na trudności z realizacją tych celów, wynikające z nieprecyzyjności ustaleń projektowanej dyrektywy turystycznej, podobnie zresztą jak dyrektywy 90/314 i innych dyrektyw (Bech Serrat 2014, s. 2–8; Mason 2013; Padfield 2013; Rossoni 2013, s. 10–12; Gospodarek 2014, s. 168–176. Daleko idące wątpliwości i zastrzeżenia dotyczące ustaleń proponowanej dyrektywy turystycznej, a zwłaszcza jej maksymalnego charakteru, zakresu i stosowanej terminologii, są zgłaszane przez europejskie organizacje turystyczne (ECTAA 2013, HOTREC 2013), konsumenckie (BEUC 2013) oraz niektóre prawnicze (PEOPIL 2013).

W konsekwencji obowiązywania nowej dyrektywy turystycznej należałoby oczekiwać w przyszłości znacznego rozwoju turystyki w UE dzięki obniżeniu kosztów świadczenia usług turystycznych, zlikwidowaniu różnic prawnych między państwami członkowskimi, wyrównaniu szans usługodawców działających na rynku turystycznym oraz pełniejszej ochronie konsumentów korzystających w różnej postaci z usług turystycznych. Dają temu wyraz ustalenia zwłaszcza motywów 2–6 preambuły projektowanej dyrektywy, a także dokumenty przygotowane w zespołach Komisji i Parlamentu Europejskiego oceniających wpływ tej regulacji (Commission Staff Working Document... 2013, IMPA 2013, s. 101–106). Można się jednak obawiać, że będzie to najeżone wieloma trudnościami, wynikającymi już choćby z rozmaitych problemów terminologicznych, których projektowana dyrektywa wcale nie rozwiązuje, lecz – wprost przeciwnie – nawet je stwarza. Samo użyte wyżej pojęcie turystyki transgranicznej, będące odpowiednikiem terminu „handel transgraniczny” występującego w analizowanych dokumen-

tach ustawodawczych UE, jest nieostre i powinno być stosowane – jak wskazuje się w literaturze przedmiotu – zarówno w ujęciu terytorialnym, jak i funkcjonalnym (Studzieński 2003, s. 327).

ZAKRES I TERMINOLOGIA PROJEKTOWANEJ DYREKTYWY TURYSTYCZNEJ

Projektowana dyrektywa turystyczna będzie miała szerszy zakres przedmiotowy niż dyrektywa 90/314. Wynika to z jej założeń, które zmierzają do objęcia projektowanymi regulacjami części takich usług turystycznych, które obecnie znajdują się w tzw. szarej strefie prawnej lub nie zostały wyraźnie objęte zakresem dyrektywy 90/314, w tym wspomnianych dynamicznych pakietów turystycznych. Wydaje się, że słuszne jest założenie przyjęte w uzasadnieniu projektu Rezolucji ustawodawczej Parlamentu Europejskiego (2014), że zakres projektowanej dyrektywy turystycznej nie powinien być ani zbyt wąski, ani zbyt konkretny, gdyż rynek turystyczny wciąż zmienia się, pojawiają się na nim nowe modele biznesowe i dyrektywa w chwili jej przyjęcia nie powinna okazać się już przestarzała. Z jednej strony nie powinna ona dopuszczać do takich sytuacji, w których będą tworzone modele biznesowe mające na celu ominięcie zakresu dyrektywy. Z drugiej zaś strony nadmiar jej regulacji dotyczących konsekwencji umów zawieranych przez Internet i przeregulowanie w interesie konsumentów skutków tzw. klikalności (*click-throughs*), nie powinno prowadzić do wycofywania się przedsiębiorców turystycznych z rynku i ograniczania reklamy w Internecie oraz w konsekwencji rezygnacji z dotychczas stosowanych koncepcji biznesowych wykorzystujących Internet (Uzasadnienie projektu rezolucji ustawodawczej Parlamentu Europejskiego 2014, s. 1).

Realizacja wskazanego założenia co do zakresu projektowanej dyrektywy turystycznej jest niezmiernie trudna, a interesy przedsiębiorców turystycznych i konsumentów są oczywiście rozbieżne. Już samo pojęcie imprezy turystycznej, szeroko ujęte w art. 3 pkt 2 omawianego projektu, a uściślone popraw-

kami przyjętymi przez Parlament Europejski, jest różnie oceniane: przez organizacje reprezentujące przedsiębiorców turystycznych jako zbyt szerokie i wymagające uściśleń (ECTAA 2013, s. 3–4; HOTREC 2013, s. 3–5), z kolei przez organizacje konsumenckie jako zbyt sztywne i niezbyt jasno rozgraniczone od pojęcia aranżowanych usług turystycznych (BEUC 2013, s. 8, 10–12). Ten ostatni termin jest w poprawkach Parlamentu Europejskiego zastąpiony przez określenie „powiązane usługi turystyczne”, które jako węższe i bardziej uściślające zyskało już akceptację organizacji przedsiębiorców turystycznych (HOTREC 2014).

Właśnie precyzyjne odróżnienie tzw. aranżowanych (powiązanych) usług turystycznych jest niezmiernie ważne dla zakresu projektowanej dyrektywy turystycznej. Chodzi tutaj o usługi oferowane przez co najmniej dwóch przedsiębiorców turystycznych w taki sposób, że tak połączone usługi turystyczne nie mają cech charakterystycznych dla imprez turystycznych i są objęte indywidualną odpowiedzialnością poszczególnych dostawców usług turystycznych oraz mniej rygorystycznymi przepisami prawnymi zapewniającymi ochronę na wypadek niewypłacalności przedsiębiorcy turystycznego. Dla takich przypadków art. 17 projektowanej dyrektywy przewiduje nałożenie na przedsiębiorcę ułatwiającego zamówienie wskazanych usług obowiązku poinformowania konsumenta w sposób jasny i widoczny o charakterze tych usług oraz podmiotach ponoszących odpowiedzialność za ich wykonanie i zakresie tej odpowiedzialności. W wersji poprawek przyjętych w pierwszym czytaniu przez Parlament Europejski wskazany artykuł został ujęty w sposób rozszerzający zakres obowiązków i odpowiedzialności przedsiębiorcy turystycznego, chociaż samo pojęcie aranżowanych usług turystycznych zastąpiono węższym określeniem „powiązane usługi turystyczne”. Te zmiany projektowanej dyrektywy wydają się zmierzać w dobrym kierunku; zakresem dyrektywy nie będą objęte np. podróże wagonem sypialnym lub promem z noclegiem, ale obejmie ona wielodniowe rejsy wycieczkowe statkami oraz wielodniowe podróże koleją z noclegami, składające się z wielu usług i mające charakter wyraźnie turystyczny (poprawka

nr 37 oraz uzasadnienie projektu rezolucji ustawodawczej Parlamentu Europejskiego 2014, s. 2). Nie jest jednak wcale oczywiste, czy usługi hotelarskie połączone z nabyciem biletu na zawody sportowe lub widowisko muzyczne powinny być wyłączone z zakresu projektowanej dyrektywy.

Dla zakresu projektowanej dyrektywy turystycznej niezmiernie znaczące będą ostateczne ustalenia art. 2 projektu, przewidującego wyłączenia jej zastosowania. W odniesieniu do większości tych wyłączeń są zgłaszane stanowiska odmienne. Organizacje konsumenckie są generalnie przeciwne wyłączeniu z zakresu zastosowania nowej dyrektywy imprez turystycznych i aranżowanych usług turystycznych trwających krócej niż 24 godziny, jak również podróży organizowanych w celach innych niż komercyjne, np. przez kluby piłkarskie, szkoły, uczelnie, związki wyznaniowe czy instytucje charytatywne, a także pojedynczych usług turystycznych sprzedawanych online przez pośredników na platformach internetowych (BEUC 2013, s. 2, 9, 13–14). Organizacje te opowiadają się też przeciw wyłączeniu z zakresu stosowania projektowanej dyrektywy podróży służbowych w przypadku małych i średnich przedsiębiorców oraz organizacji pozarządowych (NGO, *non-governmental organisation*) (BEUC 2013, s. 9). Natomiast za całkowitym wyłączeniem takich podróży są oczywiście organizacje skupiające przedsiębiorców turystycznych (HOTREC 2013, s. 2–3; ECTAA 2013, s. 4). W tej kwestii Parlament Europejski przyjął poprawkę 35, która uściśla, że wyłączone mają być tylko takie podróże służbowe, które będą się odbywać na podstawie odrębnej umowy ramowej, z czym trzeba się zgodzić. Ponadto poprzec trzeba poprawkę nr 36, która uściśliła wyłączenie takich imprez turystycznych, w których usługa pomocnicza ewidentnie nie jest powodem podróży lub nie jest oferowana jako główny element wycieczki. Takie ograniczenie zakresu projektowanej dyrektywy jest niewątpliwie słuszne.

Dla kwestii zakresu nowej dyrektywy turystycznej duże znaczenie ma terminologia stosowana w projektowanym akcie. Niestety wywołuje ona wiele wątpliwości i wręcz zastrzeżeń. W pierwszej kolejności są one zgła-

szone przez organizacje prawnicze (PEOPIL 2013, s. 4), podkreślające, że wiele pojęć projektowanej dyrektywy jest niejasnych i niedookreślonych, co będzie prowadziło do dyskusji na ich tle oraz problemów w orzecznictwie. Co gorsza, twórcy projektowanej dyrektywy zupełnie bez potrzeby wprowadzili do niej taki termin jak „podróżny”, który ma od dawna ustalone w prawie znaczenie, związane nie z turystyką, lecz z transportem (Gospodarek 1979, s. 43–46; Karsten 2007, s. 117–136). Toteż oczywiście wymagają uwzględnienia postulatów rezygnacji w analizowanym projekcie z terminu „podróżny” (ECTAA 2013, s. 6; Bech Serrat 2014, s. 2) i przywrócenia stosowanego powszechnie w dyrektywach konsumenckich określenia „konsument”. Co prawda to ostatnie pojęcie jest używane w prawie unijnym w różnych znaczeniach, ale występuje wyraźna tendencja do jego jednolitego rozumienia jako określenia każdej osoby fizycznej, która w umowach objętych daną dyrektywą działa w celach niezwiązanych z działalnością handlową, gospodarczą czy rzemieślniczą ani wykonywaniem wolnego zawodu (Gnela 2013, s. 118–143). Jest to szczególnie ważna kwestia ze względu na założony charakter harmonizacji pełnej w przypadku analizowanego projektu dyrektywy, co zobowiązuje państwa członkowskie UE do rozumienia pojęcia „konsument” w prawie krajowym dokładnie tak, jak jest ono rozumiane w dyrektywie (Gnela 2013, s. 143). W odniesieniu do tych zagadnień regulacje prawa polskiego są szczególnie zagmatwane i obowiązująca Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (Ustawa... 1997) posługuje się pojęciem klienta, a nie konsumenta, choć określenia te, dość bliskie znaczeniowo, nie są tożsame i wywołują wątpliwości (Cybula 2012, s. 61–63).

Jeśli chodzi o terminologię projektowanej dyrektywy, słuszną wydaje się sugestia, aby wprowadzić do tego aktu terminologię prawa cywilnego właściwą dla umów o świadczenie usług, a nie posługiwać się terminami charakterystycznymi dla umowy sprzedaży (Gnela 2011, s. 60). Niestety nic nie wskazuje, aby tak się stało, gdyż analizowany projekt zawiera definicję sprzedawcy detalicznego, nawiązującą do jeszcze gorszego w tłumaczeniu na język polski terminu „punkt sprzedaży

detalicznej” (*retailer* w języku angielskim), występującego w obowiązującej dyrektywie 90/314. Projektowana dyrektywa turystyczna zawiera ponadto wiele innych wywołujących wątpliwości terminów i ich definicji – w szczególności warto tu wspomnieć określenie „nieuniknione i nadzwyczajne okoliczności”, które jest bliskie funkcjonującemu w prawie polskim pojęciu siły wyższej, mającej podstawowe znaczenie dla zakresu odpowiedzialności organizatora turystyki, opartej na zasadzie ryzyka, ale nie tożsame z tym pojęciem (Gospodarek 2014, s. 173–174). Nie sposób zaprzeczyć, że te wszystkie wątpliwości terminologiczne będą miały wpływ na implementację nowej dyrektywy turystycznej przez państwa członkowskie UE i w konsekwencji na stosowanie w praktyce ustaleń tej dyrektywy, a więc jej rzeczywisty, a nie tylko deklarowany zakres przedmiotowy i podmiotowy.

PRZYSZŁOŚĆ PROJEKTOWANEJ DYREKTYWY TURYSTYCZNEJ I JEJ SKUTKI DLA TURYSTYKI W UE I POLSCE

Projekt analizowanej dyrektywy turystycznej powstawał od 2007 r. i powszechne było oczekiwanie, że nowa dyrektywa zostanie przyjęta przez Parlament Europejski i Radę nie później niż w 2011 r. Z wielu względów tak się jednak nie stało. Będzie to miało swoje konsekwencje, gdyż nowo wybrany w maju 2014 r. skład Parlamentu Europejskiego, który charakteryzuje większy eurosceptycyzm, może mieć problemy z uzgodnieniem stanowisk z Radą w wielu kontrowersyjnych kwestiach objętych zakresem analizowanego projektu. Prace Rady podczas prezydencji litewskiej i greckiej były prowadzone na posiedzeniach Grupy Roboczej ds. Ochrony Konsumentów i Informacji oraz polegały na konsultacjach pisemnych z delegacjami państw członkowskich UE. Aż 21 tych państw przesłało na piśmie liczne uwagi, przedstawiające zróżnicowane stanowiska w poszczególnych kwestiach, przy ogólnym wsparciu dla celów projektowanej dyrektywy. Wśród głównych zagadnień wywołujących różnice zdań znalazła się kwestia poziomu harmo-

nizacji projektowanej dyrektywy, zakresu jej stosowania oraz definicji, a także pominięta w niniejszym artykule problematyka zakresu ochrony na wypadek niewypłacalności przedsiębiorcy turystycznego. Dalsze dyskusje w Radzie nad tymi zagadnieniami będą mieć miejsce w toku prezydencji włoskiej (Nota Prezydencji 2014, s. 3–5).

Zgodnie z ustaleniami art. 294 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (2012) można przewidywać, że Rada nie zatwierdzi stanowiska Parlamentu Europejskiego przedstawionego w Rezolucji ustawodawczej z 12 marca 2014 r. i zajmie własne stanowisko w pierwszym czytaniu. W terminie 3 miesięcy od przekazania tego stanowiska Rady Parlament Europejski zapewne ani go nie zatwierdzi, ani nie odrzuci w drugim czytaniu, lecz zaproponuje poprawki do stanowiska Rady w pierwszym czytaniu. Nie wszystkie te poprawki mogą zostać przyjęte przez Radę ze względu na ich skomplikowany i z reguły niejednoznaczny charakter. Może się więc okazać konieczne powołanie komitetu pojednawczego i w konsekwencji trzecie czytanie projektu omawianej dyrektywy, przewidziane w ust. 13 i 14 wskazanego artykułu TFUE, może nastąpić dopiero w 2015 r. Takie właśnie oczekiwania co do przyjęcia w przyszłości projektowanej dyrektywy turystycznej są przedstawiane na łamach prasy branżowej (HOTREC 2014).

Przyjęcie nowej dyrektywy turystycznej musi więc jeszcze nieco potrwać; można mieć nadzieję, że nastąpi to w przyszłym roku ze względu na wspomnianą ogólną akceptację państw członkowskich UE celów tej dyrektywy. Jeśli dojdzie do przyjęcia tego aktu przez Parlament Europejski i Radę, to zgodnie ze zmienioną poprawką Parlamentu Europejskiego art. 27 projektowanej dyrektywy państwa członkowskie UE będą miały 24 miesiące na jej implementację do prawa krajowego. Polska opowiedziała się za takim właśnie wydłużeniem z 18 do 24 miesięcy okresu przewidzianego na wdrożenie nowej dyrektywy turystycznej (Informacja nt. stanowiska Polski 2013).

Dopiero wówczas zostanie uchylona obowiązująca dyrektywa 90/314, więc o pierwszych pozytywnych skutkach tych regulacji unijnych dla turystyki w Polsce będzie można

mówić zapewne nie wcześniej niż w II połowie 2017 r. Nie wydaje się, żeby spełniły się obawy Biura Analiz Sejmowych, ostrzegającego w swojej opinii prawnej przed negatywnymi skutkami projektowanej dyrektywy turystycznej dla małych i średnich przedsiębiorców turystycznych w Polsce (Wojnarska-Krajewska i Pawłowski 2013, s. 5, 13). Ze względu na brak przesądzenia w omawianym projekcie wielu kwestii istotnych dla funkcjonowania tego projektowanego aktu trudno obecnie przedstawić możliwe skutki nowej dyrektywy turystycznej dla turystyki w Polsce. Tym bardziej trudno jest już teraz mówić o przyszłości turystyki w UE po wejściu w życie nowej dyrektywy. Wiele jednak wskazuje, że zostaną spełnione ogólne cele postawione przed analizowanymi nowymi regulacjami prawa UE (Commission Staff Working Document... 2013, IMPA 2013).

PODSUMOWANIE

Dokonane analizy prowadzą do kilku wniosków o charakterze ogólnym. Projektowana dyrektywa turystyczna powinna zostać przyjęta przez Parlament Europejski i Radę, chociaż jej pierwotna wersja, zaproponowana przez Komisję Europejską, ma wiele mankamentów. Zwłaszcza zakres i terminologia tego aktu muszą zostać uściśnione i w tym kierunku zmierza rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego z 12 marca 2014 r. Słusznie zdecydowano, że przyszła dyrektywa turystyczna powinna zmierzać do ukierunkowanej harmonizacji maksymalnej. Trwające wciąż spory co do ustaleń projektowanej dyrektywy powinny wyjść na dobre jej ostatecznie przyjętym rozwiązaniom. Lepiej spierać się i więcej pracować przy tworzeniu nowego prawa niż potem je zmieniać.

BIBLIOGRAFIA

- Bagińska E., Osowska-Kowalska A. (2013), Dyrektywa 90/314/EWG o podróżach turystycznych – perspektywy zmian, [w:] Nesterowicz M. (red.), Odpowiedzialność biur podróży a ochrona klientów w prawie polskim i Unii Europejskiej, Wyższa Szkoła Bankowa, Toruń, 23–40.

- Bech Serrat J.M. (2014), An overview of the proposals for a new Package Travel Directive, *IFTTA LAW Review*, 1, 2–8.
- BEUC (2013), Revision of the Package Travel Directive. Commission proposal COM (2013) 512, BEUC Position, Ref.: X/2013/082 – 29/11/2013, http://www.beuc.org/publications/x2013_082_package_travel_directive.pdf [dostęp: 08.08.2014].
- Commission Staff Working Document. Impact Assessment (2013), Accompanying the document on package travel and assisted travel arrangements, amending Regulation (EC) No 2006/2004 and Directive 2011/83/EU and repealing Council Directive 90/314/EEC, SWD (2013), 263 final, Brussels, 9.7.2013.
- Cybuła P. (2005), Usługi turystyczne, [w:] Nowińska E., Cybuła P. (red.), Europejskie prawo konsumenckie a prawo polskie, Zakamycze, Kraków, 307–340.
- Cybuła P. (2012), Usługi turystyczne. Komentarz, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Dyrektywa Rady z dnia 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek, Dz. Urz. WE L 158/59 z 23.6.1990.
- ECTAA (2013), The Revision of the package travel Directive: ECTAA's Position Paper, Ref. BC13-086/4400, <http://www.anat.ro/wp-content/uploads/2013/11/The-Revision-of-the-Package-Trevel-Directive-ECTAA-position-paper.pdf> [dostęp: 08.08.2014].
- Frąckowiak J., Stefanicki R. (2011), Prawo konsumenckie – standardy potencjalne i rzeczywiste, w tym gwarancje określone prawem procesowym. Co dalej z regulacją ochrony konsumenta w prawie polskim?, [w:] Frąckowiak J., Stefanicki R. (red.), Ochrona konsumenta w prawie polskim na tle koncepcji effet utile, UW, Wrocław.
- Gnela B. (2011), Problem zgodności niektórych definicji i instytucji polskiego prawa konsumenckiego z prawem unijnym, [w:] Frąckowiak J., Stefanicki R. (red.), Ochrona konsumenta w prawie polskim na tle koncepcji effet utile, UW, Wrocław.
- Gnela B. (2013), Umowa konsumencka w polskim prawie cywilnym i prywatnym międzynarodowym, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Gospodarek J. (1979), Zawarcie umowy przewozu osób, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa.
- Gospodarek J. (2010), Celowość ustawowych ograniczeń swobody kontraktowej w turystyce i rekreacji, [w:] Gnela B. (red.), Ustawowe ograniczenia swobody umów. Zagadnienia wybrane, Wolters Kluwer, Warszawa, 312–328.
- Gospodarek J. (2014), Znaczenie dla rynku turystycznego projektowanej dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie imprez turystycznych i aranżowanych usług turystycznych, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Ekonomiczne Problemy Turystyki*, 807, 3 (27), 165–181.
- HOTREC (2013), Revision of the Package Travel Directive – HOTREC position paper, D-0913-336b-AW, http://www.hotrec.eu/Documents/Document/20131017231823-D-0913-336b-AW_Package_Travel_Directive_-_HOTREC_position_paper_-_Final.pdf [dostęp: 08.08.2014].
- HOTREC (2014), Consumer Affairs. Package Travel Directive: European Parliament's 1st reading position adopted, *Live from Brussels, Newsletter*, 65 (8), 2.
- IMPA (2013), Ballon E., Initial appraisal of European Commission Impact Assessment. European Commission proposal on Package travel and assisted travel arrangements, [w:] Ex-Ante Impact Assessment work in the European Parliament. Initial Appraisals of European Commission Impact Assessments, July 2013 – June 2014, Compendium of Briefings, EPRS/European Parliamentary Research Service.
- Informacja nt. stanowiska Polski w sprawie Projektu Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie imprez turystycznych i aranżowanych usług turystycznych, zmieniającej rozporządzenie (WE) nr 2006/2004, dyrektywę 2011/83/UE i uchylającą dyrektywę Rady 90/314/EWG (2013), MSiT, Warszawa.
- Karsten J. (2007), Passengers, consumers, and travellers: The rise of passenger rights in EU transport law and its repercussions for Community consumer law and policy, *Journal of Consumer Policy*, 30 (2), 117–136.
- Komunikat Komisji (2010) do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Europa – najpopularniejszy kierunek turystyczny na świecie – nowe ramy polityczne dla europejskiego sektora turystycznego, COM (2010) 352 z 30.06.2010.
- Komunikat Komisji (2013) do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Przepisy UE dotyczące imprez turystycznych w epoce cyfrowej, COM (2013) 513 final z 09.07.2013.
- Kunkiel-Kryńska A. (2013), Metody harmonizacji prawa konsumenckiego w Unii Europejskiej i ich wpływ na procesy implementacyjne w państwach członkowskich, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Machnikowski P. (2010), Ocena funkcjonowania i kierunki zmian prawa UE w zakresie ochrony konsumentów na przykładzie dyrektywy o podróżach, [w:] Stefanicki R. (red.), Aktualne tendencje w prawie konsumenckim, UW, Wrocław, 111–114.

- Mason S. (2013), Opinion: Expanded package definition leaves less room for manoeuvre, <http://www.travelweekly.co.uk/articles/2013/07/31/44845/opinion+expanded+package+definition+leaves+less+room+for+manoeuvre.html> [dostęp: 08.08.2014].
- Mazurek M. (2008), Wpływ maksymalnych dyrektyw konsumenckich na funkcjonowanie skodyfikowanych systemów prawa cywilnego, *Transformacje Prawa Prywatnego*, 2, 23–48.
- Nesterowicz M. (2012), Prawo turystyczne, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Nota Prezydencji (2014), do Komitetu Stałych Przedstawicieli i Rady dotycząca przygotowania posiedzenia Rady „Konkurencyjność” w dniu 26.05.2014 r., dok. 9322/14 z 08.05.2014.
- Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego (2011) w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Europa – najpopularniejszy kierunek turystyczny na świecie – nowe ramy polityczne dla europejskiego sektora turystycznego, COM (2010) 352, Dz. Urz. UE C 376 z 22.12.2011.
- Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego (2013) w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie imprez turystycznych i aranżowanych usług turystycznych zmieniającej rozporządzenie (WE) nr 2006/2004, dyrektywę 2011/83/UE i uchylającą dyrektywę Rady 90/314/EWG, INT/710 z 11.12.2013 (dotychczas nieopublikowana w Dz. Urz. UE).
- Padfield A. (2013), Proposals for a New Package Travel Directive: Performance of the Package, *Travel Law Quarterly*, 3.
- PEOPIL (2013), Response of the Pan-European Organization of Personal Injury Lawyers (PEOPIL) to the Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on package travel and assisted travel arrangements, <http://www.peopil.com/peopil/userfiles/file/PEOPIL%20Response%20new%20package%20travel%20%20proposal%20060913.pdf> [dostęp: 08.08.2014].
- Raciborski J. (1999), Usługi turystyczne. Przepisy i komentarz, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa.
- Raport o stanie gospodarki turystycznej w latach 2007–2011 (2013), Dokument przyjęty przez Radę Ministrów, MSiT, Warszawa.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 27 września 2011 r. w sprawie Europy jako najpopularniejszego kierunku turystycznego na świecie – nowe ramy polityczne dla europejskiego sektora turystycznego, Dz. Urz. UE C 56 E/41 z 26.2.2013.
- Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego z dnia 12 marca 2014 r. w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie imprez turystycznych i aranżowanych usług turystycznych zmieniającej rozporządzenie (WE) nr 2006/2004, dyrektywę 2011/83/UE i uchylającą dyrektywę Rady 90/314/EWG, P7_TA (2014)0222.
- Rossoni G. (2013), The Impact of the Consumer Rights Directive on Tourism, *IFTTA Law Review*, 2, 3 (2), 10–12.
- Schulte-Nölke H. i wsp. (2012), Implementation of the Package Travel Directive, European Parliament, Directorate General for Internal Policies, Policy Department A: Economic and Scientific Policy, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/475084/IPOL-IMCO_ET\(2012\)475084_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/475084/IPOL-IMCO_ET(2012)475084_EN.pdf).
- Skřivánková K. (2009), Consumer Protection in the EC/EU – from Minimum to Maximum Harmonization?, [w:] Dávid R., Neckář J., Schnálek D. (red.), COFOA 2009, the Conference Proceedings, Masaryk University, Brno, 717–724.
- Studzieniecki T. (2003), Turystyka transgraniczna – próba definicji i interpretacji, [w:] Unia Europejska a przyszłość polskiej turystyki, SGH, Warszawa.
- Tourism statistics – characteristics of tourism trips (2014), [w:] Tourist trips of Europeans, Eurostat, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=Tourism_statistics_-_characteristics_of_tourism_trips&oldid=188050 [dostęp: 2.08.2014].
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, tekst skonsolidowany, Dz. Urz. UE C 326/47 z 26.10.2012.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych, tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 196.
- Wniosek ustawodawczy z dnia 9 lipca 2013 r. zatytułowany: Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie imprez turystycznych i aranżowanych usług turystycznych zmieniająca rozporządzenie (WE) nr 2006/2004, dyrektywę 2011/83/UE i uchylająca dyrektywę Rady 90/314/EWG, COM(2013) 512 final.
- Wojnarska-Krajewska E., Pawłowski B. (2013), Opinia w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie imprez turystycznych i aranżowanych usług turystycznych zmieniającej rozporządzenie (WE) nr 2006/2004, dyrektywę 2011/83/UE i uchylającą dyrektywę Rady 90/314/EWG (COM(2013)512final), BAS-WAL/WAPEiM-2158/13, 28 sierpnia 2013 r., Biuro Analiz Sejmowych.

- Zawistowska H. (1999), Znaczenie ochrony prawnej konsumentów usług turystycznych dla rozwoju turystyki w Polsce, SGH, Warszawa.
- Zawistowska H. (2008), Ochrona konsumenta imprez turystycznych w prawie UE i państw członkowskich, [w:] Cybula P., Raciborski J. (red.), Turystyka a prawo. Aktualne problemy legislacyjne i konstrukcyjne, Wyższa Szkoła Turystyki i Ekologii, Sucha Beskidzka–Kra-ków, 29–40.
- Zawistowska H. (2011), Wpływ nowoczesnych technologii na zmiany systemu ochrony prawnej konsumentów UE na przykładzie dynamicznych pakietów turystycznych, [w:] Dziedzic E. (red.), Turystyka wobec nowych zjawisk w gospodarce światowej, SGH, Warszawa.

Praca wpłynęła do Redakcji: 11.08.2014
Praca została przyjęta do druku: 01.09.2014

Adres do korespondencji:

Jerzy Gospodarek
Zakład Prawa Gospodarczego
Szkoła Główna Handlowa
ul. Madalińskiego 6/8
02-513 Warszawa
e-mail: jgospo@sgh.waw.pl