

UZASADNIENIE

I. CEL PROJEKTOWANEJ USTAWY

W związku z działaniami deregulacyjnymi i ułatwieniami dla przedsiębiorców prowadzonymi przez Rząd, podjęto się inicjatywy w obszarze turystyki. Ministerstwo Sportu i Turystyki przeprowadziło w ostatnich latach (2020-2024) prace analityczne, badania oraz spotkania, konferencje i seminaria z szeroko rozumianym środowiskiem turystycznym, między innymi na temat oceny funkcjonowania ustawy z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 2211). W trakcie tych prac zwracano uwagę na zmieniające się warunki świadczenia usług turystycznych zarówno na krajowym jak i międzynarodowym rynku turystycznym, w tym zmiany oczekiwań konsumentów usług turystycznych. Podkreślano także dynamicznie zmieniające się otoczenie prawne, powodujące konieczność wprowadzenia zmian w regulacjach dotyczących turystyki. Wiele problemów sygnalizowano i diagnozowano w trakcie prac nad rozwiązaniami wspierającymi branżę turystyczną w pierwszym okresie pandemii COVID-19. Ustawa rozwiązuje szereg problemów zaobserwowanych w ostatnich latach w obszarze działu administracji rządowej turystyka.

Ostatnie trzy bardzo niespokojne lata w turystyce oraz konieczność podejmowania szybkich i zdecydowanych działań przeciwdziałających kolejnym kryzysom, nie uzasadnia podejmowania w obszarze prawa turystycznego radykalnych, reformatorskich działań. Co do zasady zmiany mają opierać się na dobrych rozwiązaniach funkcjonujących dziś w przepisach ustaw składających się na prawo turystyczne w Polsce, ma to być więc droga ewolucji, nie zaś rewolucji w tym obszarze.

W zakresie dotyczącym działu administracji turystyka projektowana ustawa dokonuje zmian następujących ustaw:

- 1) ustawy z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 2211);
- 2) ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 340, 1089, 1222, 1473 i 1717 oraz z 2025 r. poz. 179).

Głównym celem ustawy jest:

- 1) wprowadzenie do ustawy o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych możliwości, aby wymóg minimalnej sumy gwarancyjnej mógł być spełniany przez przedsiębiorcę turystycznego również poprzez zawarcie kilku umów gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej, których łączna wartość będzie nie mniejsza niż wymagana minimalna suma gwarancyjna, celem ułatwienia przedsiębiorcom pozyskiwania obligatoryjnego zabezpieczenia finansowego (ułatwienie funkcjonowania systemu zabezpieczeń na wypadek niewypłacalności organizatorów turystyki);
- 2) wprowadzenie obowiązku precyzyjnego informowania przez przedsiębiorców turystycznych podróżnych o wszystkich zawartych umowach gwarancji oraz zasadach dochodzenia roszczeń;
- 3) rozszerzenie ustawowego katalogu zadań Turystycznego Funduszu Pomocowego (TFP):
 - wprowadzenie możliwości udzielania wsparcia w postaci częściowego poręczenia na wypadek wymogu złożenia kaucji bądź depozytu przez przedsiębiorcę turystycznego jako zabezpieczenia gwarancji, celem poprawy płynności finansowej i zwiększenia zdolności rozwoju przedsiębiorców turystycznych,
 - wprowadzenie ustawowych kryteriów ubiegania się o skuteczne uzyskanie poręczenia oraz zasad określania jego wysokości mając na względzie profil ryzyka podmiotu ubiegającego się o udzielenie poręczenia, a także realizowanie przez niego obowiązków ustawowych wobec Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego,
 - zwiększenie limitu możliwego finansowania zwrotnego z Turystycznego Funduszu Gwarancyjnego, o które może wystąpić Turystyczny Fundusz Pomocowy z dotychczasowych 5% do 30% środków TFG. Zmiana taka umożliwi sprawne pozyskanie finansowania przez TFP w przypadku, gdyby wystąpiły jednocześnie przesłanki dla uruchomienia pomocy przedsiębiorcom turystycznym w ramach dotychczasowych zadań TFP jak i obciążenie TFP dodatkowymi zadaniami w zakresie opisanych powyżej poręczeń;

Zmiany przewidziane w ustawie z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych mają również na celu doprecyzowanie sposobu

gromadzenia danych od przedsiębiorców turystycznych, usprawnienie procesów odbywających się na rynku turystycznym oraz zapewnienie bardziej efektywnej wymiany informacji pomiędzy podmiotami funkcjonującymi w tym obszarze. Proponowane zmiany obejmują w szczególności: elektroniczną i ujednolicenie sposobu prowadzenia wykazu umów o imprezy turystyczne i powiązane usługi turystyczne oraz umożliwienie zautomatyzowanego wypełniania deklaracji na podstawie danych zawartych w przekazanym wykazie umów; udostępnianie danych z wykazu umów marszałkom województw i ministrowi właściwemu do spraw turystyki na potrzeby realizowanych zadań; doprecyzowanie przypadku rażącego naruszenia warunku wykonywania działalności, poprzez ujęcie także sytuacji realizacji obowiązków, ale w nienależyty sposób. Wprowadzono do ustawy także możliwość osiągnięcia minimalnej sumy gwarancyjnej poprzez sumę kilku umów gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej, celem ułatwienia przedsiębiorcom pozyskiwania obligatoryjnego zabezpieczenia finansowego.

W zakresie regulacji dotyczących turystyki zawartych w projekcie rozważano odmienne uregulowanie a także analizowano środki inne niż legislacyjne, m.in. samoregulacja (w szczególności kodeksy dobrych praktyk, kampanie informacyjne, znaki jakości, certyfikaty, konferencje, seminaria itp.) jednakże w wyniku analizy problemów, które mają być rozwiązane w przedmiotowej ustawie stwierdzono, iż nie da się zastosować do ich rozwiązania działań nieregulacyjnych, ponieważ w tej formie byłyby one nieskuteczne i niemożliwe do wyegzekwowania na gruncie prawnym. Większości zaproponowanych zmian nie można bowiem wprowadzić w inny sposób niż poprzez wprowadzenie odpowiednich regulacji prawnych.

II. NAJWAŻNIEJSZE ROZWIĄZANIA PRZEWIDZIANE W PROJEKCIE:

Wprowadzenie do ustawy o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych możliwości, aby wymóg minimalnej sumy gwarancyjnej mógł być spełniany przez przedsiębiorcę turystycznego również poprzez zawarcie kilku umów gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej

Aktualnie gwarancja jako zabezpieczenie finansowe obejmuje ochroną wszystkie umowy o udział w imprezie turystycznej w rozumieniu art. 4 pkt 3 ustawy o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych oraz umowy o powiązane usługi turystyczne w rozumieniu art. 4 pkt 5 ww. ustawy, zawarte przez Zleceniodawcę z podróźnymi, w okresie

obowiązywania gwarancji. Wymóg minimalnej sumy gwarancyjnej został skonstruowany tak, że ewentualne zawarcie kilku umów gwarancji prowadziłoby do zwielokrotnienia sumy gwarancyjnej, a nie podziału w ramach wymaganej przepisami minimalnej sumy gwarancyjnej. Aby ułatwić przedsiębiorcom pozyskiwanie zabezpieczenia uzasadnionym wydaje się wprowadzenie możliwości, aby wymóg minimalnej sumy gwarancyjnej mógł być spełniany również poprzez zawarcie kilku umów, których łączna wartość będzie nie mniejsza niż wymagana minimalna suma gwarancyjna. Przepisy powinny również wymagać precyzyjnego informowania podróżnych o wszystkich zawartych umowach gwarancji oraz zasadach dochodzenia roszczeń.

Zapewniono też sposoby właściwego gromadzenia danych pochodzących od przedsiębiorców turystycznych w celu bardziej efektywnej wymiany informacji przez podmioty funkcjonujące na rynku turystycznym. Wykaz umów prowadzony będzie w formie elektronicznej. Zaproponowane przepisy pozwolą na zwiększenie bezpieczeństwa podróżnych, poprzez uzyskanie danych w zakresie potrzebnym dla właściwego funkcjonowania systemu zabezpieczeń na wypadek niewypłacalności.

III. SZCZEGÓŁOWE ROZWIĄZANIA ZAPROPONOWANE W PROJEKCIE:

Art. 1 wprowadza zmiany w ustawie z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych

Ideą proponowanych zmian jest zapewnienie właściwego gromadzenia danych pochodzących od przedsiębiorców turystycznych w celu bardziej efektywnej wymiany informacji przez podmioty funkcjonujące na rynku turystycznym. Zmiany dotyczą obowiązku prowadzenia, w tym aktualizowania, przez przedsiębiorców turystycznych wykazu umów o udział w imprezie turystycznej oraz umów w zakresie powiązanych usług turystycznych w systemie teleinformatycznym Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego (UFG) lub odpowiedniego, terminowego przekazywania danych, jeśli nie prowadzą tego wykazu w systemie teleinformatycznym UFG (pkt 1). Powyższe nie stanowi nowego obowiązku nakładanego przez ustawodawcę - zmiany wprowadzane w tym zakresie mają na celu jedynie doprecyzowanie przepisów już funkcjonujących, określających sposób realizacji tych obowiązków oraz ich egzekwowania przez Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny i marszałków województw.

Obowiązek prowadzenia wykazu umów funkcjonuje od 2018 r., dotychczas jednak forma tego wykazu nie była sprecyzowana. Dlatego też podmioty realizują ten obowiązek w różny sposób:

w systemach teleinformatycznych, plikach excel czy też prowadzą spis w postaci papierowej. Ujednolicenie i doprecyzowanie sposobu realizacji tego obowiązku będzie korzystne dla przedsiębiorców turystycznych. Zyskają oni możliwość wykorzystania gotowych rozwiązań informatycznych na potrzeby prowadzenia wykazu umów. Ponadto przewiduje się umożliwienie automatycznego wypełniania deklaracji na podstawie danych, które zostaną przekazane w wykazie umów. Wpłynęłoby to na usprawnienie działań przedsiębiorców związanych z realizacją obowiązków ustawowych, jak również skrócenie czasu niezbędnego do ich wykonania. Proponowane rozwiązanie (pkt 2 lit. b-c) przyniosłoby korzyści także dla marszałków województw oraz ministra właściwego do spraw turystyki (możliwość sprawniejszego przeprowadzenia kontroli przedsiębiorcy turystycznego dzięki danym z wykazu umów), a także Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego (gromadzenie danych w celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania Turystycznego Funduszu Gwarancyjnego (TFG) i Turystycznego Funduszu Pomocowego (TFP), w tym zapewnienia odpowiedniego poziomu niezbędnych środków finansowych w obu funduszach).

Propozycje zmian obejmują również doprecyzowanie kategorii danych gromadzonych w wykazie umów poprzez wskazanie informacji m.in. o kraju i miejscowości realizacji imprezy turystycznej lub powiązanych usług turystycznych (pkt 2 lit. a).

Proponuje się, aby wykaz umów był przekazywany do 14 dnia każdego miesiąca za poprzedni miesiąc kalendarzowy, o ile nie jest prowadzony w systemie teleinformatycznym UFG (pkt 2 lit. c). W przypadku zajścia zmian w zakresie danych podlegających przekazaniu UFG przedsiębiorcy turystyczni obowiązani będą do niezwłocznego dokonania (nie później niż w terminie 14 dni od dnia zaistnienia zmiany) aktualizacji wykazu umów za pośrednictwem systemu teleinformatycznego UFG. Powyższe zapewni bieżącą możliwość weryfikacji danych, a także udostępnianie najbardziej aktualnych informacji dotyczących zawieranych umów. Będzie miało to szczególne znaczenie w przypadku wystąpienia ewentualnej niewypłacalności przedsiębiorcy turystycznego i konieczności uruchomienia środków z TFG oraz potrzeby wypłat z TFP w sytuacji wystąpienia nieuniknionych i nadzwyczajnych okoliczności.

Propozycje zmian obejmują również regulacje przewidujące możliwość udostępniania przez UFG danych z wykazów umów marszałkowi województwa i ministrowi właściwemu do spraw turystyki na potrzeby zadań realizowanych przez te podmioty. Umożliwiłoby to m.in. sprawniejszą kontrolę działalności prowadzonej przez przedsiębiorców turystycznych. Projekt zmian przewiduje także możliwość udostępniania zbiorczych danych bez wskazywania danych identyfikujących przedsiębiorców turystycznych w celu zapewnienia informacji na temat rynku

turystycznego. Aktualnie gromadzone dane dotyczące umów o imprezy turystyczne i powiązane usługi turystyczne dotyczą jedynie liczby zawartych umów i objętych nimi podróży. Gromadzenie danych z przekazywanych wykazów umów pozwoli na udostępnianie szerszego zakresu danych, w tym w szczególności o krajach i miejscowościach wyjazdów albo trasach wykonania umowy, zakresie terytorialnym wykonywanej działalności objętej wpisem do rejestru, terminach podróży czy wykorzystywanych środkach transportu (w szczególności wskazanie transportu lotniczego w ramach przewozu czarterowego). W ramach nowych informacji uwzględnione zostaną także poszczególne kwoty, które składają się na łączoną cenę, w przypadku, gdy te kwoty są w różnych walutach oraz wskazanie czy przedpłaty, będące łącznym kosztem imprezy turystycznej lub powiązanej usługi turystycznej, są przyjmowane przed realizacją usług. Całość stanowić będzie cenne źródło informacji dla uczestników szeroko pojętego rynku turystycznego oraz pozwoli na zapewnienie jeszcze większej ochrony podróżnym, w szczególności w związku z niewypłacalnościami organizatorów turystyki. Regulacje te będą też ułatwieniem dla przedsiębiorców i stanowić będą wyjście naprzeciw cyfryzacji i elektronizacji procedur.

Jako konsekwencję ww. propozycji zmian obejmujących obowiązek prowadzenia wykazu umów w systemie informatycznym UFG lub przekazywania, w tym aktualizacji wykazu umów za pośrednictwem tego systemu, proponuje się również odpowiednie dostosowanie przepisu określającego katalog przypadków rażącego naruszenia warunków działalności w zakresie organizowania imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych, a także trybu wezwania przedsiębiorcy, jeśli nie realizuje tego obowiązku i ewentualnych dalszych kroków. Przyjęto analogiczny tryb postępowania (pkt 2 lit. c) jak w przypadku braku realizacji obowiązków dotyczących składania deklaracji i opłacania składek, ujętym w obowiązującym obecnie art. 37 ust. 2-3 ustawy o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych. W związku z powyższym w pkt 6 zaproponowano również odpowiednią zmianę w zakresie katalogu decyzji administracyjnych wydawanych przez marszałka województwa, poprzez uwzględnienie decyzji o wykreśleniu przedsiębiorcy turystycznego z rejestru i o zakazie wykonywania działalności objętej wpisem do rejestru przez okres 3 lat w przypadku rażącego naruszenia warunku wykonywania działalności polegającego na uchylaniu się, mimo wezwania, od obowiązku prowadzenia wykazu umów na nowych zasadach. Wydanie decyzji następować będzie na wniosek UFG, chyba że przed wydaniem decyzji administracyjnej przedsiębiorca ten spełni swoje obowiązki ustawowe.

Dodatkowo proponuje się doprecyzowanie rażącego naruszenia warunku wykonywania działalności dotyczącego uchylania się od obowiązku składania deklaracji i uiszczania składek, poprzez wskazanie, że naruszeniem jest również nienależyte realizowanie tych obowiązków. Występują przypadki, gdy przedsiębiorcy terminowo składają deklaracje i odprowadzają składki, jednak robią to niepoprawnie, w szczególności wykazują zawarte lub rozwiązane umowy poza rodzajem działalności lub zakresem terytorialnym określonym we wpisie do rejestru organizatorów turystyki i przedsiębiorców ułatwiających nabywanie powiązanych usług turystycznych. Proponowane zmiany umożliwiłyby egzekwowanie nie tylko terminowej realizacji obowiązków, ale także wykonywanie ich w należyty sposób.

Ponadto należy wskazać, iż potencjalne trudności w pozyskaniu ochrony ubezpieczeniowej w ramach gwarancji wymaganych przepisami prawa mogą stanowić ograniczenie dla rozwoju polskich przedsiębiorców turystycznych. Aby ułatwić przedsiębiorcom pozyskiwanie zabezpieczenia wprowadza się możliwość, aby wymóg minimalnej sumy gwarancyjnej mógł być spełniany również poprzez zawarcie kilku umów, których łączna wartość będzie nie mniejsza niż wymagana minimalna suma gwarancyjna. Przepisy również wymagają precyzyjnego informowania podróżnych o wszystkich zawartych umowach gwarancji oraz zasadach dochodzenia roszczeń.

Art. 2 wprowadza zmiany w ustawie z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych

W toku zawierania przez przedsiębiorców turystycznych wymaganych przepisami prawa umów o gwarancje ubezpieczeniową lub bankową podmioty oferujące tego typu produkty finansowe niekiedy wymagają przedłożenia zabezpieczenia swoich potencjalnych wierzytelności. W niektórych przypadkach wymagane zabezpieczenie przyjmuje formę kaucji lub depozytu. Konieczność złożenia takich zabezpieczeń może stanowić znaczące obciążenie dla płynności przedsiębiorcy turystycznego, a przy braku takich środków stanowić ograniczenie dla rozwoju działalności. Aby ułatwić przedsiębiorcom pozyskiwanie gwarancji uzasadnionym wydaje się wprowadzenie możliwości wsparcia przedsiębiorców ze środków Turystycznego Funduszu Pomocowego (TFP) poprzez udzielanie częściowych poręczeń. Rozwiązanie to mogłoby wspierać przedsiębiorców pozwalając im na poprawę płynności i zdolności rozwoju. Jednocześnie przewidywane ustawowe kryteria ubiegania się o uzyskanie poręczenia jak również określanie wysokości poręczeń mając na względzie m.in. profil ryzyka podmiotu

pozwolą unikać sytuacji skierowania wsparcia do podmiotów prowadzących działalność w sposób ryzykowny bądź niewywiązujących się z innych obowiązków prawnych.

Z uwagi na powyższe zaproponowano rozszerzenie ustawowego katalogu zadań Turystycznego Funduszu Pomocowego o możliwość udzielania wsparcia w postaci częściowego poręczenia na wypadek wymogu złożenia kaucji bądź depozytu jako zabezpieczenia gwarancji.

Skala takiego wsparcia powinna uwzględniać stan dostępnych środków TFP tak aby maksymalny poziom wsparcia był tym większy im większą pulą środków dysponuje TFP. Przepisy precyzują warunki uzyskania poręczenia oraz zasady określania jego wysokości mając na względzie profil ryzyka podmiotu ubiegającego się o udzielenie poręczenia, a także realizowanie przez niego obowiązków ustawowych wobec Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego. Aby zachować możliwość elastycznego dostosowywania rozwiązań do wymagań rynku przepisy takie będą uregulowane przez rozporządzenie MSiT.

Jednocześnie proponuje się zwiększenie limitu możliwego finansowania zwrotnego z TFG, o które może wystąpić Turystyczny Fundusz Pomocowy z dotychczasowych 5% do 30% środków TFG. Zmiana taka umożliwi sprawne pozyskanie finansowania przez TFP w przypadku, gdyby wystąpiły jednocześnie przesłanki dla uruchomienia pomocy przedsiębiorcom turystycznym w ramach dotychczasowych zadań TFP jak i obciążenie TFP dodatkowymi zadaniami w zakresie opisanych powyżej poręczeń.

Ponadto chcąc doprecyzować wynikające z ustawy covidowej obowiązki egzekucyjne Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego, wskazano wprost, iż jest on właściwy w zakresie egzekucji administracyjnej należności pieniężnych, o których mowa w art. 15kb ust. 7 oraz art. 15ka ust. 29.

Zgodnie z projektowanym art. 3, ustawa ma wejść w życie z dniem 1 stycznia 2026 r. Planowany termin ma zapewnić odpowiednio długie vacatio legis, w celu odpowiedniego przygotowania się uczestników rynku usług turystycznych do stosowania projektowanych rozwiązań.

IV. INFORMACJE DODATKOWE

Projekt nie zawiera przepisów technicznych, zatem nie podlega procedurze notyfikacji w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597).

Stosownie do art. 4 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248 oraz z 2024 r. poz. 1535) projekt zostanie zamieszczony w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa oraz § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2024 r. poz. 806) projekt zostanie udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny, z chwilą przekazania go do uzgodnień z członkami Rady Ministrów.

Projekt jest zgodny z prawem Unii Europejskiej. Projekt nie wymaga przedstawienia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.