

TURYSTYCZNY FUNDUSZ POMOCOWY – NARZĘDZIE WSPARCIA CZY KOLEJNE OBCIĄŻENIE DLA BRANŻY TURYSTYCZNEJ?¹

Bartosz RYMKIEWICZ

AGH Akademia Górniczo-Hutnicza w Krakowie, Wydział Zarządzania,
Katedra Zarządzania Przedsiębiorstwem

Streszczenie: Pandemia COVID-19 odcisnęła piętno na branży turystycznej. Lockdown, ograniczenia w zakresie przemieszczania się oraz inne zakazy wprowadzone przez polski rząd oraz rządy innych państw doprowadziły branżę turystyczną na skraj bankructwa. Wiele przedsiębiorstw turystycznych nie poradziło sobie z olbrzymim odpływem klientów i brakiem jakichkolwiek możliwości generowania przychodów. Polski ustawodawca nie pozostawił przedsiębiorców turystycznych bez wsparcia, wprowadzając Polski Bon Turystyczny czy też Turystyczny Fundusz Zwrotów. Rozwiązania te miały jednak charakter doraźny i dotyczyły wyłącznie jednego zdarzenia, jakim była pandemia COVID-19. Konieczne stało się wprowadzenie uniwersalnego rozwiązania pozwalającego na wsparcie przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej w wyniku innych nieoczekiwanych i nieuniknionych okoliczności. Rozwiązaniem takim jest Turystyczny Fundusz Pomocowy, który zapewnia wypłaty na pokrycie wypłacanych podróży zwrotów dokonanych przez nich wpłat na poczet imprez turystycznych, które nie zostaną zrealizowane ze względu na wystąpienie nieuniknionych i nadzwyczajnych okoliczności. Wypłaty, podobnie jak w przypadku Turystycznego Funduszu Gwarancyjnego, dokonywane są ze zgromadzonych środków pochodzących ze składek naliczanych od każdego podróżnego, z tytułu zawartej umowy o udział w imprezie turystycznej. Celem rozdziału jest przedstawienie nowego rozwiązania wprowadzonego przez ustawodawcę oraz próba rozważenia, czy stanowi ono narzędzie wsparcia, czy też kolejne obciążenie dla branży turystycznej.

Słowa kluczowe: Turystyczny Fundusz Pomocowy, narzędzia wsparcia przedsiębiorców, branża turystyczna w czasach pandemii

1. Wprowadzenie

Branża turystyczna w Polsce od lat należy do sektorów gospodarki szczególnie zagrożonych upadłością. Jednocześnie oddziałuje na wiele innych gałęzi gospodarki, tj. transport, gastronomię czy rozrywkę. W związku z powyższym niezmiernie istotne jest wprowadzenie rozwiązań chroniących przedsiębiorców turystycznych.

¹ Publikacja została sfinansowana przez Akademię Górniczo-Hutniczą im. Stanisława Staszica w Krakowie (subwencja na utrzymanie i rozwój potencjału badawczego).

Wybuch pandemii COVID-19 wywołał olbrzymi kryzys w większości sektorów polskiej i światowej gospodarki. Jej skutki prawdopodobnie najmocniej odczuła branża turystyczna. Liczne ograniczenia w zakresie możliwości przemieszczania się, świadczenia określonych usług, liczby osób mogących znajdować się w pomieszczeniu czy przekraczania granicy doprowadziły do niemożności świadczenia wielu usług turystycznych. Dodatkowo szczególnie niekorzystnie na działalność gospodarczą związaną z turystyką wpłynęła szybkość wprowadzania zmian legislacyjnych przez władze poszczególnych państw. Przedsiębiorstwa turystyczne nie mogły w dostateczny sposób przygotować się na tak nagle, nieoczekiwane i niezależne czynniki zewnętrzne.

Ustawodawca, odpowiadając na potrzeby organizatorów turystyki, wprowadził szereg instrumentów i działań mających na celu wsparcie branży turystycznej, jednak większość z nich ma jedynie charakter doraźny i dotyczy wyłącznie przeciwdziałania skutkom wybuchu pandemii COVID-19. Należy jednak zaznaczyć, że jedno z nich ma szczególny charakter, gdyż ma zastosowanie również w przypadku zaistnienia innych nieuniknionych i nadzwyczajnych okoliczności. Narzędziem tym jest Turystyczny Fundusz Pomocowy zapewniający organizatorom turystyki wypłaty na pokrycie podróży zwrotów należności za imprezy turystyczne, które nie zostały lub nie zostaną zrealizowane z powodu ogłoszenia albo wystąpienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub w miejscu realizacji imprezy turystycznej nieuniknionych i nadzwyczajnych okoliczności.

W rozdziale skupiono się na przedstawieniu regulacji prawnych dotyczących Turystycznego Funduszu Pomocowego (dalej TFP). Przedstawiono również rozważania nad skutecznością TFP jako narzędzia przeciwdziałającego ryzyku upadłości przedsiębiorstw branży turystycznej. Podjęto także próbę odpowiedzi na pytanie, czy TFP stanowi narzędzie wsparcia, czy też kolejne obciążenie dla branży turystycznej.

2. Instrumenty chroniące podróżnego

Powszechnie uważa się, że przedsiębiorstwa turystyczne charakteryzują się wysokim ryzykiem upadłości. Każdego roku pojawiają się informacje o niewypłacalności kolejnych biur podróży. Nie dotyczy to wyłącznie małych podmiotów gospodarczych, ale również znaczących graczy, czego przykładem jest Neckermann Polska, będący niegdyś liderem rynku. Niewypłacalność przedsiębiorców turystycznych jest bardzo ważna ze względu na duże oddziaływanie społeczne, jakie wywołują tego typu zdarzenia. Szczególnie istotne jest nagromadzenie negatywnych emocji wśród podróżnych, którzy nie mogą zrealizować swoich planów wypoczynkowych, tracą urlop lub są w sposób nagły i przedwczesny ściągani do kraju. Wszystko to powoduje straty wizerunkowe nie tylko dla upadającego przedsiębiorstwa, ale dla całej branży. Dlatego wiele osób rezygnuje z pośrednictwa organizatorów turystyki i planuje wypoczynek we własnym zakresie.

Należy jednak zaznaczyć, że polski system prawny bardzo mocno chroni podróżnych przed ryzykiem utraty środków wpłaconych na poczet zakupionych

impresz turystycznych lub powiązanych usług turystycznych. Ustawa z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych, stanowiąca transpozycję dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2302, przewiduje dwustopniowy system ochrony podróżnych w razie niewypłacalności organizatora turystyki lub przedsiębiorcy ułatwiającego nabywanie powiązanych usług turystycznych. Pierwszy filar stanowi zabezpieczenie finansowe, które może przyjąć formę gwarancji bankowej, gwarancji ubezpieczeniowej, umowy ubezpieczenia na rzecz podróżnych lub umowy o turystyczny rachunek powierniczy. W przypadku zaś wyczerpania zabezpieczenia finansowego wypłatę wpłaconych przez podróżnych środków zapewnia Turystyczny Fundusz Gwarancyjny (TFG), stanowiący wyodrębniony rachunek w Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym. Środki zgromadzone w TFG pochodzą w głównej mierze ze składek wpłaconych przez przedsiębiorców turystycznych, naliczanych w wysokości nie wyższej niż 30 zł od każdego podróżnego z tytułu zawartej umowy o udział w imprezie turystycznej lub z tytułu każdej usługi wykonywanej przez przedsiębiorcę ułatwiającego nabywanie powiązanych usług turystycznych i opłacanej przez podróżnego². Oczywiście TFG zapewnia zwrot jedynie środków rzeczywiście wpłaconych przez podróżnego, nie zapewnia zaś wypłaty odszkodowania lub zadośćuczynienia za ewentualne szkody lub krzywdy doznane na skutek niezrealizowania lub nienależytego zrealizowania umowy o udział w imprezie turystycznej.

Należy jednak zaznaczyć, że mimo postrzegania branży turystycznej jako ryzykownej liczba upadłości w ostatnich latach jest stosunkowo niewielka. W latach 2018–2021 liczba przedsiębiorców turystycznych, którzy złożyli oświadczenie o niewypłacalności lub w przypadku których marszałek województwa wystąpił o wypłatę środków z zabezpieczeń finansowych bez uzyskania tego oświadczenia, wyniosła ogółem 23 (szczegóły w tabeli 1).

Tabela 1

Liczba przedsiębiorców turystycznych,
którzy złożyli oświadczenie o niewypłacalności lub w przypadku których
marszałek województwa wystąpił o wypłatę środków z zabezpieczeń finansowych
bez uzyskania tego oświadczenia w latach 2018–2021

	2018	2019	2020	2021	Ogółem
Liczba przedsiębiorców turystycznych	1	10	10	2	23

Źródło: opracowanie własne na podstawie Turystyczny Fundusz Gwarancyjny (b.d.)

² Wysokość składki na TFG uregulowana została w Rozporządzeniu Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 22 grudnia 2020 r. w sprawie wysokości składki na Turystyczny Fundusz Gwarancyjny.

3. Działania wspierające branżę turystyczną

Polski system prawny niezaprzeczalnie zapewnia wysoki poziom ochrony interesów podróżnych jako specjalnego rodzaju konsumenta. Niestety dotychczasowe przepisy w żaden sposób nie zapewniały wymiernego wsparcia dla przedsiębiorców turystycznych, na których przerzucone zostało w całości ryzyko związane z realizacją umowy o udział w imprezie turystycznej. Potrzeba wprowadzenia narzędzi wsparcia podmiotów branży turystycznej uwidoczniła się w przypadku zaistnienia nieuniknionych i nadzwyczajnych okoliczności związanych z wybuchem pandemii COVID-19 i towarzyszącymi jej restrykcjami wprowadzanymi przez rządy większości państw świata. Doprowadziło to do ryzyka upadłości niezliczonej liczby podmiotów zajmujących się organizacją imprez turystycznych. Dostrzegając potrzebę ratowania branży turystycznej, ustawodawca wprowadził pewne narzędzia i podjął działania mające na celu wsparcie sektora. Do najważniejszych z nich należą:

1. wprowadzenie Polskiego Bonu Turystycznego³ umożliwiającego m.in. płatność za imprezy turystyczne organizowane przez przedsiębiorcę turystycznego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
2. odroczenie o 180 dni skutków wynikających z odstąpienia od umowy o udział w imprezie turystycznej przez podróżnego lub rozwiązania jej przez organizatora turystyki ze względu na wystąpienie nieuniknionych i nadzwyczajnych okoliczności bezpośrednio związanych z wybuchem epidemii wirusa SARS-CoV-2⁴;
3. wprowadzenie możliwości zaoferowania podróżnemu przez organizatora turystyki vouchera do realizacji na poczet przyszłych imprez turystycznych w ciągu 2 lat od dnia, w którym miała odbyć się impreza turystyczna, o wartości nie niższej niż kwota wpłacona przez podróżnego na poczet realizacji dotychczasowej umowy o udział w imprezie turystycznej (Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. ..., art. 15k ust. 2 i 3);
4. wprowadzenie Turystycznego Funduszu Zwrotów umożliwiającego wypłatę na rzecz podróżnych środków pieniężnych wpłaconych przez nich na rzecz organizatora turystyki na poczet imprez turystycznych, które nie odbyły się ze względu na wystąpienie nieuniknionych i nadzwyczajnych okoliczności związanych z wybuchem epidemii wirusa SARS-CoV-2 (Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. ..., art. 15ka i 15kb);
5. wprowadzenie Turystycznego Funduszu Pomocowego zapewniającego organizatorom turystyki wypłaty na pokrycie wypłacanych podróżnym zwrotów należności za imprezy turystyczne, które nie zostały lub nie zostaną zrealizowane z powodu ogłoszenia albo wystąpienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub w miejscu realizacji imprezy turystycznej nieuniknionych i nadzwyczajnych okoliczności (Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. ..., art. 15kc).

³ Wprowadzony Ustawą z dnia 15 lipca 2020 r. o Polskim Bonie Turystycznym.

⁴ Wprowadzone art. 15k ust. 1 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.

Rozwiązania wskazane w punktach 1–4 mają wyłącznie charakter incydentalny i są związane z wystąpieniem epidemii COVID-19. Rozwiązaniem dużo bardziej interesującym i uniwersalnym jest z kolei Turystyczny Fundusz Pomocowy, który będzie przedmiotem dalszej szczegółowej analizy.

4. Turystyczny Fundusz Pomocowy

Turystyczny Fundusz Pomocowy (TFP) został wprowadzony ustawą z dnia 17 września 2020 r. zmieniającą ustawę o COVID-19. TFP, podobnie jak Turystyczny Fundusz Gwarancyjny (TFG), stanowi wyodrębniony rachunek w Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym (UFG), który zapewnia jego obsługę. Środki na TFP pochodzą z siedmiu źródeł: z wpłat i opłat organizatorów turystyki, z odsetek od środków pieniężnych gromadzonych na rachunku bankowym, z przychodów z lokat środków z TFP, ze środków uzyskanych przez UFG z pożyczek i kredytów na rzecz TFP, ze składek organizatorów turystyki, ze zwrotów wpłat dokonywanych przez organizatorów turystyki oraz z innych wpływów. Celem TFP jest zapewnienie organizatorom turystyki wypłat na pokrycie wypłacanych podróży zwrotów należności za imprezy turystyczne, które nie zostaną zrealizowane z powodu ogłoszenia albo wystąpienia na terytorium kraju lub w innym miejscu jej realizacji nieuniknionych i nadzwyczajnych okoliczności, co może mieć miejsce w dwóch sytuacjach:

- odstąpienia przez podróżnego od umowy o udział w imprezie turystycznej w przypadku wystąpienia nieuniknionych i nadzwyczajnych okoliczności występujących w miejscu docelowym lub jego najbliższym sąsiedztwie, które mają znaczący wpływ na realizację imprezy turystycznej lub przewóz podróżnych do miejsca docelowego (Ustawa z dnia 24 listopada 2017 r. ..., art. 47 ust. 4 zd. 1);
- rozwiązania umowy o udział w imprezie turystycznej przez organizatora turystyki, jeżeli nie może zrealizować jej z powodu nieuniknionych i nadzwyczajnych okoliczności (Ustawa z dnia 24 listopada 2017 r. ..., art. 47 ust. 5 pkt 2).

Przez nieuniknione i nadzwyczajne okoliczności (zgonie z art. 4 pkt 15 ustawy z dnia 24 listopada 2017 r. ...) należy rozumieć sytuacje pozostające poza kontrolą strony powołującej się na taką sytuację, której skutków nie można było uniknąć, nawet gdyby podjęto wszelkie rozsądne działania. Uznaje się, że mogą one wynikać z działania siły wyższej (*vis maior*)⁵ (odmiennie – Dudziec-Rzeszowska, 2020, s. 133) zarówno o przyczynach naturalnych (*vis naturalis*), np. wybuch wulkanu uniemożliwiający dostanie się do miejsca realizacji imprezy turystycznej, jak i o przyczynach wynikających z aktu siły (*vis armata*), np. działania wojenne lub władcze działania państwa uniemożliwiające odbycie się imprezy turystycznej. Jak twierdzą np. M. Nestorowicz (2018, s. 50–41) czy W. Dudziec-Rzeszowska (2020, s. 132), w określonych sytuacjach ich źródłem może być także przypadek (*casus*), który jest bezpośrednio związany

⁵ Siła wyższa w prawie cywilnym rozumiana jest jako „zjawisko zewnętrzne, nieuchronne, którego nie można było przewidzieć ani mu się przeciwstawić” (Rycko, 2021, s. 968).

z samym podróżnym, np. ciąży podróżnej, której impreza turystyczna miała zostać zrealizowana w miejscu objętym epidemią wirusa Zika, który jest szczególnie niebezpieczny dla brzemiennych kobiet (Kryła-Cudny, 2021, nb. 5). Należy jednak zaznaczyć, że ustawodawca znacząco zawęży możliwość wykorzystania środków TFP, ograniczając wypłaty na pokrycie zwrotów jedynie do okoliczności nieuniknionych i nadzwyczajnych uznanych przez właściwy organ, tj. ministra właściwego do spraw turystyki działającego w porozumieniu z ministrem do spraw instytucji finansowych. Uznanie to odbywa się za pośrednictwem komunikatu. Rozwiązanie to należy uznać za słuszne, gdyż chroni TFP przed ewentualnymi nadużyciami. Należy również wskazać, że celem TFP powinna być pomoc organizatorom turystyki w sytuacjach szczególnie zagrażających płynności sektora turystycznego, jaką było m.in. wprowadzenie obostrzeń wynikających z wybuchu epidemii COVID-19.

Wprowadzone rozwiązanie ma na celu ochronę organizatorów turystyki przed niewypłacalnością. Umowy o udział w imprezie turystycznej zawierane są przed jej rozpoczęciem. Organizatorzy turystyki niezależnie od tego, czy impreza się odbędzie, ponoszą znaczące koszty związane z jej organizacją, m.in. koszty administracyjne, koszty kooperacji z innymi podmiotami świadczącymi usługi turystyczne, rezerwacjami itp. Z kolei ustawa o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych w pełni chroni podróżnego, a nie organizatora turystyki. W związku z powyższym to na podmiot profesjonalny przeniesione jest całe ryzyko związane z wykonaniem umowy. W omawianych sytuacjach organizator turystyki zobligowany jest do zwrotu podróżnemu całości wpłat dokonanych przez niego z tytułu imprezy turystycznej w terminie 14 dni od dnia rozwiązania umowy. Jednocześnie nie należy mu się opłata za odstąpienie. Dotychczasowe rozwiązania należy uznać za szkodliwe i ryzykowne dla branży turystycznej w przypadku zaistnienia niespodziewanych zdarzeń o zasięgu krajowym lub globalnym, takich jak m.in. wybuch pandemii COVID-19. Nagły obowiązek zwrotu wpłat za niezrealizowane umowy o udział w imprezie turystycznej wiąże się ze znacznym ryzykiem niewypłacalności nawet największych przedsiębiorstw. Wprowadzony art. 15kc ustawy z dnia 2 marca 2020 r. (zwanej dalej „ustawą covidową”) TFP stanowi pierwszy tego typu instrument wsparcia dla przedsiębiorstw turystycznych nieposiadających wystarczających środków na dokonanie obowiązkowych zwrotów wpłat na rzecz podróżnych. Wypłata środków z TFP następuje na wniosek organizatora turystyki oraz podróżnego złożony w terminie 14 dni od dnia rozwiązania umowy o udział w imprezie turystycznej.

Należy jednak zaznaczyć, że TFP nie jest instrumentem wsparcia w pełni odciążającym organizatora turystyki. Nie przypomina również ubezpieczenia, które w zamian za odpowiednią składkę przenosi ryzyko finansowe na podmiot świadczący tego typu usługi. W rzeczywistości stanowi pewnego rodzaju pożyczkę, dającą szansę na zachowanie płynności organizatora turystyki. Dodatkowo nie jest to pożyczka o charakterze darmowym. Organizator turystyki zobowiązany jest do przekazywania na rzecz TFP składek od każdego podróżnego z tytułu zawartej umowy o udział w imprezie turystycznej. Ustawodawca określił jedynie minimalną i maksymalną wysokość składki od jednego podróżnego, które wynoszą odpowiednio 0 zł i 30 zł. Ustalenie jej wysokości w zależności od miejsca realizacji imprezy turystycznej, sposobu transportu i rodzaju zapewnianego

środka transportu leży w kompetencjach ministra właściwego do spraw turystyki, który w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw instytucji finansowych i po zasięgnięciu opinii Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego wydaje odpowiednie rozporządzenie. Jest ona naliczana z dniem zawarcia umowy lub dniem dokonania płatności przez podróżnego na rzecz organizatora turystyki, jeżeli ten nastąpił wcześniej. Podobnie jak w przypadku składki na TFG i w tym wypadku obowiązek obliczenia kwoty należnej za okres jednego miesiąca i przekazania jej na TFP spoczywa na organizatorze turystyki. Obowiązek ten należy wykonać w terminie do 21 dnia miesiąca następującego po miesiącu, za który jest należna składka. Składki nie podlegają zwrotowi, w związku z powyższym można określić je jako obligatoryjne obciążenie przedsiębiorcy turystycznego. Niedopełnienie wskazanych obowiązków skutkuje wezwaniem do ich wypełnienia w terminie nie dłuższym niż 14 dni. Komunikacja między TFP a organizatorem turystyki odbywa się z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego. Bezskuteczny upływ terminu umożliwia UFG dochodzenie należności wraz z odsetkami. Ustawodawca przewiduje bardzo surowe konsekwencje niewywiązania się ze wskazanego obowiązku. Zaniechanie tego typu stanowi rażące naruszenie warunków wykonywania działalności, które stanowi przesłankę wydania przez marszałka województwa decyzji administracyjnej o wykreśleniu przedsiębiorcy turystycznego z rejestru organizatorów turystyki i przedsiębiorców ułatwiających nabywanie powiązanych usług turystycznych oraz o zakazie wykonywania działalności, objętej wpisem do rejestru przez okres 3 lat.

Jak już wcześniej wskazano, wypłata z TFP stanowi jedynie pożyczkę, która musi zostać w całości spłacona przez organizatora turystyki⁶. Ustawodawca przewiduje rozłożenie płatności na 72 równe raty, płatne w terminie do 21 dnia miesiąca. Rozpoczęcie spłaty następuje po upływie trzymiesięcznego okresu karencji.

Można zadać pytanie, w jakim celu ustanawiana jest składka na TFP, jeżeli wypłacone środki podlegają zwrotowi. Związane jest to z brakiem zasilenia przez ustawodawcę TFP środkami finansowymi⁷. W związku z powyższym, aby TFP mógł funkcjonować, musi pozyskiwać środki z zewnątrz, np. w postaci pożyczek i kredytów uzyskiwanych na jego rzecz przez UFG. Wiąże się to z kolei generowaniem dodatkowych kosztów w postaci odsetek od pozyskanego kapitału oraz kosztów związanych z ich obsługą. Dodatkowo funkcjonowanie TFP wiąże się z kosztami realizacji wypłat oraz kosztami obsługi przez UFG. Wszystkie te koszty muszą zostać pokryte ze środków zgromadzonych na rachunku TFP. Należy również zaznaczyć, że wypłata z TFP stanowi jedynie rozwiązanie doraźne, które nie gwarantuje, że nie zaistnieje niewypłacalność przedsiębiorcy turystycznego w przyszłości. W związku z tym w wielu przypadkach nie uda się w całości odzyskać środków wypłaconych z TFP. Wszystko to sprawia, że konieczne jest partycypowanie organizatorów turystyki w kosztach jego funkcjonowania, w postaci zryczałtowanej składki liczonej od każdego podróżnego.

⁶ W przypadku gdy rozwiązanie umowy lub odstąpienie od umowy pozostaje w bezpośrednim związku z wybuchem pandemii COVID-19, kwota do spłaty jest pomniejszana o wcześniej dokonaną wpłatę na rzecz TFP w wysokości 7,5% łącznej wartości wypłat objętych wnioskiem.

⁷ Poza środkami z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, które stanowią jedynie finansowanie zwrotne, podlegające zwrotowi w terminie 6 lat od dnia dokonania ostatniej wpłaty lub opłaty.

5. Turystyczny Fundusz Pomocowy jako kolejne obciążenie przedsiębiorcy turystycznego

Turystyczny Fundusz Pomocowy stanowi kolejne, po Turystycznym Funduszu Gwarancyjnym, obligatoryjne obciążenie przedsiębiorcy turystycznego. Opłacanie składek stanowi jeden z podstawowych warunków prowadzenia działalności, a jego zaniechanie stanowi rażąco naruszenie, skutkujące wykreśleniem z rejestru oraz zakazem wykonywania tego typu działalności przez okres 3 lat. Wprawdzie wysokość składki nie jest przesadnie wysoka, gdyż nie przekracza 30 zł od jednego podróznego, jednak musi zostać poniesiona przez organizatora turystyki. W takiej sytuacji ma on dwie możliwości: albo obniżyć własną marżę, pozostawiając tę samą cenę, albo przenieść w całości lub części wskazane obciążenie na podróznego przez podwyższenie ceny imprezy turystycznej. Żadne ze wskazanych rozwiązań nie jest korzystne dla przedsiębiorcy turystycznego. Przyjęcie w całości obciążenia przez organizatora turystyki prowadzi do spadku jego zysku lub pogłębienia straty, co skutkuje brakiem środków na dalszy rozwój. Dodatkowo duża konkurencja na rynku turystycznym powoduje, że charakteryzuje się on relatywnie niskim poziomem marż. W związku z tym margines zmian marż przy zachowaniu tej samej ceny jest niewielki. Przeniesienie kosztów składki na podróznego powoduje zaś wzrost cen imprez turystycznych, a zatem pogorszenie pozycji konkurencyjnej przedsiębiorcy. Ma to szczególne znaczenie w odniesieniu do rynku turystycznego, który ma charakter globalny. Informatyzacja oraz postęp technologiczny umożliwia podróznym zawieranie umów również z podmiotami mającymi siedziby w innych krajach, gdzie tego typu obowiązek nie istnieje.

Wprowadzenie narzędzi umożliwiających pomoc organizatorom turystyki w przypadku zaistnienia nieuniknionych i nadzwyczajnych okoliczności było niewątpliwie konieczne, co uwidoczniała epidemia COVID-19. Należy jednak zaznaczyć, że możliwość uzyskania wsparcia z TFP została zbyt mocno ograniczona, jedynie do przypadków zaistnienia okoliczności uznanych przez ministra właściwego do spraw turystyki w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw instytucji finansowych, co można oceniać w dwojaki sposób. Z jednej strony należy uznać to za słuszne, gdyż chroni przed nadużyciami i wypłatami w nawet błahych sytuacjach. Z drugiej jednak strony sprawia to, że nowe regulacje będą miały zastosowanie jedynie w sytuacjach istotnych, mających wpływ na płynność całej branży. W związku z powyższym w przypadku zaistnienia większości zdarzeń o charakterze lokalnym fundusz nie będzie stanowił realnej pomocy.

Turystyczny Fundusz Pomocowy w rzeczywistości daje możliwość uzyskania nieoprocentowanej pożyczki długoterminowej, która może zostać udzielona w przypadku zaistnienia relatywnie niewielkiej liczby zdarzeń, uzależnionej w sposób pośredni od uznania ministra oraz związanej z obowiązkiem ponoszenia zryczałtowanej opłaty. Jest to doraźne rozwiązanie, pozwalające na krótkoterminowe utrzymanie płynności finansowej. W perspektywie długoterminowej nie gwarantuje jednak utrzymania przedsiębiorstwa turystycznego na rynku. Wypłata z TFP pozwala na zaczerpnięcie oddechu przez podmiot gospodarczy, ale nie zwalnia z obowiązku zwrotu otrzymanych środków. Niezrealizowanie umowy o udział w imprezie turystycznej z przyczyn

nieuniknionych i nadzwyczajnych nie oznacza, że organizator turystyki nie poniósł żadnych kosztów. Dlatego w rzeczywistości koszty te zostają rozłożone w czasie. Wydaje się, że podmioty, które muszą rozwiązać większość lub nawet wszystkie umowy o udział w imprezie turystycznej bezpośrednio przed jej rozpoczęciem ze względu na np. nagłe wprowadzenie ograniczeń w przemieszczaniu się, nie będą w stanie nadrobić powstałych strat nawet w ciągu 75 miesięcy (3 miesiące odroczenia płatności oraz 72 miesiące rat). Lepszym narzędziem byłaby możliwość umorzenia przynajmniej części zobowiązania, które następowałyby w przypadku terminowej spłaty określonej kwoty. Dodatkowo trzymiesięczny termin odroczenia wydaje się za krótki w przypadku branży o dużej sezonowości. Odrobienie choćby części strat w przeciągu zaledwie trzech miesięcy wydaje się mało prawdopodobne. Okres karencji powinien zostać wydłużony do co najmniej 6 lub nawet 9 miesięcy.

Składkę na TFP można określić jako rodzaj opłaty solidarnościowej, która ma być przeznaczona na wsparcie podmiotów znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej, spowodowanej wystąpieniem nieuniknionych i nadzwyczajnych okoliczności. Wielu przedsiębiorców turystycznych nigdy nie skorzysta ze środków zgromadzonych na rachunku TFP, a mimo to będzie przez cały okres prowadzonej działalności ponosić koszty z nim związane. Należy jednak zaznaczyć, że branża turystyczna stanowi rodzaj naczyń połączonych, upadek jednego podmiotu pociąga za sobą lawinę kolejnych upadłości. Każda z nich powoduje olbrzymie szkody wizerunkowe oraz utratę zaufania podróżnych, a zatem pogorszenie ogólnej sytuacji także innych przedsiębiorców turystycznych.

6. Podsumowanie

Wybuch pandemii COVID-19 w marcu 2020 roku miał znaczący negatywny wpływ na gospodarkę całego świata. Wprowadzane przez rządy państw ograniczenia w zakresie poruszania się, w szczególności przekraczania granicy, oraz możliwości prowadzenia określonych rodzajów działalności gospodarczej wywarły szczególnie wpływ na branżę turystyczną. Nastąpił drastyczny spadek zainteresowania usługami turystycznymi, a wiele wykupionych imprez turystycznych nie mogło się odbyć. Polskie ustawodawstwo zapewnia wysoki poziom ochrony podróżnym, którzy mają możliwość odzyskania wpłaconych środków finansowych w przypadku niewypłacalności organizatora turystyki, a także w przypadku odstąpienia lub rozwiązania umowy ze względu na wystąpienie niezależnych i nieuniknionych okoliczności w miejscu realizacji imprezy turystycznej. Dotychczasowe przepisy nie chroniły jednak w żaden sposób podmiotów gospodarczych, przerzucając na nie całe ryzyko. Ryzyko wystąpienia wśród przedsiębiorców turystycznych zaskoczonych wystąpieniem pandemii COVID-19 fali upadłości spowodowanej obowiązkiem zwrotu wpłat podróżnych za niezrealizowane lub niemogące się odbyć imprezy turystyczne wymogło na ustawodawcy wprowadzenie nowego sposobu wsparcia. Ustanowienie Turystycznego Funduszu Pomocowego pozwoli zachować płynność finansową wielu podmiotom z branży turystycznej. Co istotne, nie jest to rozwiązanie przeznaczone wyłącznie do przeciwdziałania skutkom

wybuchu pandemii COVID-19, ale przydatne również w przypadku odstąpienia lub rozwiązania umowy o udział w imprezie turystycznej ze względu na wystąpienie w miejscu jej realizacji nieuniknionych i nadzwyczajnych okoliczności. Należy jednak zaznaczyć, że nie jest to rozwiązanie doskonałe. W rzeczywistości stanowi rodzaj nieoprocentowanej pożyczki umożliwiającej pokrycie obowiązkowych zwrotów wpłat dokonanych przez podróżnych. Nie obejmuje jednak wszystkich okoliczności nieuniknionych i nadzwyczajnych, a jedynie te, które zostały uznane przez właściwego ministra i wskazane w jego komunikacie.

Wprowadzenie TFP wiąże się również z nałożeniem na organizatora turystyki nowych obowiązków, których naruszenie wiąże się z poważnymi konsekwencjami, w tym trzyletnim zakazem prowadzenia działalności w zakresie sprzedaży imprez turystycznych. Począwszy od 2021 roku organizatorzy turystyki zobowiązani są do naliczania oraz odprowadzania do TFP składek od każdego podróżnego zawierającego umowę o udział w imprezie turystycznej. Stanowi to kolejne obciążenie finansowe podmiotów z branży turystycznej, które w większości przypadków zostanie przerzuczone na podróżnych. Należy przy tym zaznaczyć, że TFP nie zwalnia podmiotu gospodarczego z obowiązku zwrotu wpłat dokonanych przez podróżnych, a jedynie pozwala na zachowanie płynności finansowej. Uzyskane z TFP środki finansowe muszą zostać zwrócone w przeciągu 75 miesięcy. Zaproponowany okres karencji wynoszący zaledwie 3 miesiące wydaje się za krótki w przypadku branży o wysokiej sezonowości. W celu umożliwienia odrobienia części strat termin ten powinien zostać wydłużony do 6 lub nawet 9 miesięcy.

Podsumowując, należy wskazać, że wprowadzenie rozwiązania prawnego wspierającego organizatorów turystyki było konieczne. Turystyczny Fundusz Pomocowy odpowiada w pewnym zakresie na potrzeby branży turystycznej. Należy jednak wskazać, że jest to narzędzie bardzo mocno ograniczone, zarówno co do możliwości zastosowania, jak i wielkości realnego wsparcia. Nie rozwiązuje problemu związanego z utratą płynności przez przedsiębiorcę turystycznego, a jedynie odkłada go w czasie. Obowiązek naliczania składki na TFP od każdego podróżnego stanowi zaś kolejne obciążenie prowadzące do wzrostu cen imprez turystycznych oraz pogorszenia konkurencyjności polskich podmiotów gospodarczych.

Literatura

- Dudziec-Rzeszowska W., 2020: *Prawo odstąpienia podróżnego od umowy o udział w imprezie turystycznej na tle ustawy o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych*, Studia Iuridica Toruniensia, t. XXVI, s. 125–146.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2302 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych, zmieniająca rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 i dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE oraz uchylająca dyrektywę Rady 90/314/EWG, Dz.U. UE L 326/1 z dnia 11 grudnia 2015 r.

- Kryla-Cudny K., 2021, *Art. 47 [Odstąpienie od umowy o udział w imprezie turystycznej]*, [w:] Osajda K., Mikłaszewicz P. (red.), *Ustawa o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych. Komentarz*, wyd. 3, Legalis/el.
- Nestorowicz M., 2018: *Dyrektywa Unii Europejskiej o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych, jej implementacja do prawa polskiego i odpowiedzialność biur podróży*, Przegląd Sądowy, nr 9, s. 44–57.
- Rycko N., 2021: *Komentarz do art. 121 KC*, [w:] Dziurda M., Gudowski J., Janiszewska B., Łukańko B., Panfil K., Pawlak W., Pilich M., Rycko N., Sadowski J., Trzaskowski R., *Kodeks cywilny. Komentarz. T. 1, Część ogólna. Cz. 2 (art. 56–125)*, Gudowski J. (red.), Wolters Kluwer Polska, Warszawa, s. 966–969.
- Turystyczny Fundusz Gwarancyjny, b.d.: *Statystyki*, <https://ewidencja.ufg.pl/ewidencja/obywatel/statystyki> [5.07.2022].
- Ustawa z dnia 17 września 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2020 r., poz. 1639.
- Ustawa z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych, t.j. z dnia 2 grudnia 2020 r., Dz.U. z 2020 r., poz. 2139.
- Ustawa 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, t.j. z dnia 20 października 2020 r., Dz.U. z 2020 r., poz. 1842.
- Ustawa z dnia 15 lipca 2020 r. o Polskim Bonie Turystycznym, t.j. z dnia 4 kwietnia 2021 r., Dz.U. z 2021 r., poz. 839.

TOURIST ASSISTANCE FUND – TOOL OF SUPPORT OR ANOTHER CHARGE FOR THE TOURISM INDUSTRY?

Summary: The COVID-19 pandemic has left a huge mark on the travel industry. Lockdown, travel restrictions and other bans imposed by the Polish and foreign governments have brought the tourism industry to the brink of bankruptcy. Many tourism enterprises have failed to cope with the enormous churn of customers and the lack of any opportunities to generate income. The Polish legislator did not leave tourism entrepreneurs without support by introducing the Polish Tourist Voucher or the Tourist Refund Fund. However, these solutions were ad hoc and concerned only one event, which was the COVID-19 pandemic. However, it became necessary to introduce a universal solution that would support enterprises in a difficult financial situation as a result of other unexpected and unavoidable circumstances. Such a solution is the Tourist Assistance Fund, which provides payments to cover the refunds of travelers for payments for tourist events that will not be carried out due to the occurrence of unavoidable and extraordinary circumstances. Payments, as in the case of the Tourist Guarantee Fund, are made from the accumulated funds from the contributions charged for each traveler for the concluded package travel contract. The aim of the chapter is to present a new solution introduced by the legislator and an attempt to consider whether it is a support tool or another burden for the tourism industry.

Keywords: Tourist Assistance Fund, tools to support entrepreneurs, tourism industry in times of a pandemic