

BEOS-672/26

Warszawa, 27 kwietnia 2026 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III.020.95.12.2026

Data wpływu 24.IV.26r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji komisijnego projektu ustawy
o zmianie ustawy o imprezach turystycznych
i powiązanych usługach turystycznych
(druk sejmowy nr 2412)**

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.
– Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.)
sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

Zgodnie z uzasadnieniem projektu i deklarowanymi skutkami regulacji (DSR) proponowana ustawa służy zaradzeniu problemowi, jakim są straty finansowe ponoszone przez przedsiębiorców turystycznych w związku z sytuacją na Bliskim Wschodzie i wybuchem wojny 28 lutego 2026 r. Straty te mogą prowadzić do utraty płynności finansowej i konieczności ogłoszenia niewypłacalności przez organizatorów turystyki. Wnioskodawcy zwracają uwagę na poważne zakłócenia w realizacji umów o udział w imprezach turystycznych, które miały lub mają być w najbliższym czasie realizowane w krajach Bliskiego Wschodu, liczne odstąpienia od takich umów i dużą liczbę składanych wniosków o wypłatę środków z Turystycznego Funduszu Pomocowego.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Projekt zakłada dodanie art. 47a w ustawie z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych¹ (dalej: ustawa o imprezach turystycznych lub u.i.t.). Zgodnie z proponowaną regulacją odstąpienie przez podróżnego od umowy o udział w imprezie turystycznej w przypadku

¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 2211, ze zm.

wystąpienia nieuniknionych i nadzwyczajnych okoliczności² występujących w miejscu docelowym lub jego najbliższym sąsiedztwie, które mają znaczący wpływ na realizację imprezy turystycznej lub przewóz podróżnych do miejsca docelowego, nie jest skuteczne, jeżeli podróżny wyrazi zgodę na otrzymanie od organizatora turystyki vouchera do wykorzystania na poczet przyszłych imprez turystycznych w ciągu dwóch lat od dnia, w którym impreza turystyczna miała się odbyć. Zasada ta dotyczy również rozwiązania umowy przez organizatora turystyki z powodu nieuniknionych i nadzwyczajnych okoliczności, jeśli odstąpienie od umowy albo jej rozwiązanie pozostaje w bezpośrednim związku z nadzwyczajnymi i nieuniknionymi okolicznościami uznanymi na podstawie art. 15kc ust. 14 i 14a 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 kryzysowych³ (dalej: ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z COVID-19 lub u.s.r.C.). Wartość vouchera nie może być niższa niż kwota wpłacona na poczet realizacji dotychczasowej umowy o udział w imprezie turystycznej. Środki odpowiadające wpłatom na poczet realizacji umów o udział w imprezie turystycznej będą objęte zabezpieczeniem finansowym organizatora turystyki określonym w art. 7 ust. 2 ustawy o imprezach turystycznych⁴, obowiązującym w dniu zawarcia dotychczasowej umowy o udział w imprezie turystycznej.

Projektowana ustawa ma wejść w życie w dniu następującym po dniu ogłoszenia.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy nie rozważali innych rozwiązań.

² Zgodnie z art. 4 pkt 15 ustawy o imprezach turystycznych nieuniknione i nadzwyczajne okoliczności to sytuacja pozostająca poza kontrolą strony powołującej się na taką sytuację, której skutków nie można było uniknąć, nawet gdyby podjęto wszelkie rozsądne działania.

³ Dz. U. z 2025 r. poz. 764, ze zm. Zgodnie z art. 15kc ust. 14 i 14a tej ustawy ze środków zgromadzonych na rachunku, Fundusz Pomocowy zapewnia organizatorom turystyki wypłaty na pokrycie zwrotów podróżnym wpłat 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, o których mowa w art. 4 pkt 15 ustawy z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych uznanych w drodze komunikatu wydanego przez ministra właściwego do spraw turystyki w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw instytucji finansowych za właściwe dla uruchomienia wypłat na pokrycie podróżnym zwrotów wpłat należności za imprezę turystyczną, która nie została lub nie zostanie zrealizowana. Komunikat określa termin powiadomienia przez podróżnego o odstąpieniu od umowy o udział w imprezie turystycznej lub powiadomienia o rozwiązaniu umowy o udział w imprezie turystycznej przez organizatora turystyki, które to odstąpienie od umowy lub rozwiązanie umowy pozostaje w bezpośrednim związku z nieuniknionymi i nadzwyczajnymi okolicznościami.

⁴ Zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy o imprezach turystycznych obowiązki organizatora turystyki wobec podróżnych na wypadek niewypłacalności są realizowane przez: zawarcie gwarancji bankowej lub gwarancji ubezpieczeniowej, lub zawarcie umowy ubezpieczenia na rzecz podróżnych, lub zawarcie umowy o turystyczny rachunek powierniczy i przyjmowanie wpłat podróżnych wyłącznie na ten rachunek, jeżeli świadczą imprezy turystyczne lub ułatwiają nabywanie powiązanych usług turystycznych świadczonych wyłącznie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz dokonywanie terminowych wpłat składek w należnej wysokości na Turystyczny Fundusz Gwarancyjny.

IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

Z uwagi na charakter projektowanej zmiany (propozycja ponownego wprowadzenia instrumentu nadzwyczajnego w celu ochrony branży turystycznej – vouchera, podobnie jak w 2020 r. podczas pandemii COVID-19) nie ma konieczności dokonywania analizy porównawczej z rozwiązaniami stosowanymi w innych państwach.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

Analizowany projekt zakłada wprowadzenie do ustawy o imprezach turystycznych unormowania analogicznego do art. 15k u.s.r.C., przewidującego m.in. możliwość przyznania podróżnemu (za jego zgodą) przez organizatora turystyki vouchera do realizacji na poczet przyszłych imprez turystycznych, w przypadku gdy impreza turystyczna, co do której realizacji zawarto uprzednio umowę, nie mogła się odbyć z uwagi na wybuch epidemii wirusa SARS-CoV-2. Proponowane rozwiązanie miałoby jednakże charakter ogólny i odnosiłoby się do wszelkich sytuacji, w których nie doszło do realizacji umowy o udział w imprezie turystycznej z uwagi na wystąpienie „nadzwyczajnych i nieuniknionych okoliczności”.

Mechanizm przewidziany w projektowanym art. 47a u.i.t. ma odnosić się do umów o udział w imprezie turystycznej tj. umów dotyczących imprezy turystycznej jako całości lub, jeżeli impreza turystyczna jest realizowana na podstawie odrębnych umów, wszystkich umów obejmujących poszczególne usługi turystyczne w ramach tej samej imprezy turystycznej (zob. art. 4 pkt 3 u.i.t.). Przy czym imprezą turystyczną jest połączenie co najmniej dwóch różnych rodzajów usług turystycznych na potrzeby tej samej podróży lub wakacji, spełniające warunki wskazane w ustawie o imprezach turystycznych (zob. art. 4 pkt 2 u.i.t.). W konsekwencji przepis ten, w przypadku wejścia w życie, nie miałby zastosowania w odniesieniu do umów, których przedmiotem jest wyłącznie jedna usługa turystyczna (np. wyłącznie przewóz lotniczy). Dodatkowo z uwagi na wyłączenie zawarte w art. 3 pkt 3 u.i.t. projektowane rozwiązanie nie byłoby stosowane w odniesieniu do imprez turystycznych trwających krócej niż 24 godziny, chyba że obejmowałyby one nocleg.

Ponadto należy zauważyć, że analizowana propozycja normatywna dotyczy umów zawieranych z organizatorem turystyki, czyli: a) przedsiębiorcą turystycznym, który tworzy i sprzedaje lub oferuje do sprzedaży imprezy turystyczne, bezpośrednio lub za pośrednictwem innego przedsiębiorcy turystycznego lub razem z innym przedsiębiorcą turystycznym, lub b) przedsiębiorcą turystycznym, który przekazuje dane podróżnego innemu przedsiębiorcy turystycznemu zgodnie z przepisami ustawy o imprezach turystycznych (zob. art. 4 pkt 8 u.i.t.). Zatem poza zakresem zastosowania przepisu (wynikającym z wykładni literalnej) pozostawałyby inne niż organizator turystyki podmioty, którym przysługuje status przedsiębiorcy turystycznego, np. dostawca usług turystycznych, będący przedsiębiorcą

w rozumieniu art. 43¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny⁵ albo prowadzący działalność odpłatną (zob. art. 4 pkt 7 u.i.t.).

Zgodnie z treścią projektowanego art. 47a ust. 1 u.i.t. ma on znaleźć zastosowanie w przypadku odstąpienia przez podróżnego od umowy o udział w imprezie turystycznej w oparciu o art. 47 ust. 4 u.i.t. albo „rozwiązania” umowy o udział w imprezie turystycznej przez organizatora turystyki w oparciu o art. 47 ust. 5 pkt 2 u.i.t. W przypadku tej kwestii należy zauważyć, że w doktrynie poddano krytyce posłużenie się przez ustawodawcę na gruncie ustawy o imprezach turystycznych sformułowaniem „rozwiązanie umowy” w kontekście jednostronnego zakończenia stosunku zobowiązaniowego. Jak bowiem zauważono, instytucja „rozwiązania umowy” dotyczy tradycyjnie zakończenia stosunku zobowiązaniowego w drodze porozumienia stron⁶ (tzw. rozumienie wąskie lub klasyczne⁷). Tymczasem np. w art. 47 ust. 5 pkt 2 u.i.t., jak się podkreśla, w istocie rzeczy chodzi o odstąpienie od umowy⁸ – czynność jednostronną⁹. W związku z tym analizowana propozycja normatywna budzi zastrzeżenia w świetle § 10 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”¹⁰ (dalej: z.t.p.), zgodnie z którym do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami¹¹. Jest to o tyle istotne, że brak stosowania się do tej reguły może skutkować tym, że dana wypowiedź normatywna będzie interpretowana niezgodnie z intencjami prawodawcy, a ponadto może jej zostać postawiony zarzut naruszenia konstytucyjnej zasady określoności przepisów prawnych¹².

Dodatkowo w piśmiennictwie podkreśla się, że z uwagi na odmienny charakter „rozwiązania umowy” oraz „odstąpienia od umowy” literalnie odczytanie art. 47 ust. 4 i art. 47 ust. 5 u.i.t. – a w konsekwencji także projektowanego art. 47a ust. 1 u.i.t. – skutkowałoby zróżnicowaniem sytuacji prawnej podróżnego oraz organizatora turystyki, które to zróżnicowanie w doktrynie oceniono negatywnie¹³.

Należy także zauważyć, że w nauce prawa na gruncie art. 15k ust. 2 u.s.r.C. zakwestionowano prawidłowość posłużenia się konstrukcją, zgodnie z którą zakończenie stosunku prawnego „nie jest skuteczne”, jako że sugeruje ono, iż zawarta pierwotnie umowa o udział w imprezie turystycznej może nadal trwać, co, jak się podkreśla, jest niemożliwe – podróżny „otrzymując voucher na poczet

⁵ Dz. U. z 2025 r. poz. 1071, ze zm.

⁶ Zob. np. A. Mordasewicz, B. Szczepkowska [w:] K. Szmid (red.), *Ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Komentarz*, Warszawa 2020, art. 13, nb. 2, Legalis; K. Kryła-Cudna [w:] P. Miłkaszewicz (red.), *Ustawa o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych. Komentarz*, Warszawa 2021, komentarz do art. 47, nb. 2, Legalis; K. Marak, *Regulacje prawne wprowadzone w celu przeciwdziałania skutkom epidemii wirusa SARS-CoV-2 w zakresie wykonania umów o udział w imprezie turystycznej oraz skutki tych regulacji dla organizatorów turystyki i podróżnych*, „Iustitia” 2020, nr 4, s. 202.

⁷ Zob. np. wyrok SN z 22 III 2012 r., sygn. akt V CSK 84/11, LEX nr 1214611.

⁸ Zob. np. K. Marak, *Regulacje...*, op. cit., s. 202.

⁹ Zob. np. M. Załucki [w:] M. Załucki (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2024, komentarz do art. 77, nb. 10, Legalis.

¹⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 283.

¹¹ Tak też np. K. Marak, *Regulacje...*, op. cit., s. 202.

¹² Zob. G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016, komentarz do § 10 z.t.p., teza 4, LEX.

¹³ Zob. K. Marak, *Regulacje...*, op. cit., s. 202.

usług świadczonych w przeszłości, zawiera nową umowę, na kolejne wydarzenia. Usługa wcześniej nabyta nie może być przecież zrealizowana”¹⁴. Dlatego też wskazuje się na konieczność odstąpienia od wykładni literalnej przepisu na rzecz wykładni celowościowej¹⁵. Zastrzeżenia te odnieść należy także do projektowanego art. 47a ust. 1 u.i.t., w którym również posłużono się konstrukcją, zgodnie z którą odstąpienie od umowy „nie jest skuteczne w przypadku wyrażenia przez podróżnego zgody na otrzymanie w zamian od organizatora turystyki vouchera [...]”. Przyjęta konstrukcja może także budzić wątpliwości w świetle przyjmowanego, acz nie jednomyślnie¹⁶, poglądu, iż po dotarciu oświadczenia o odstąpieniu od umowy do jego adresata skutki oświadczenia nie mogą być uchylone, nawet za jego zgodą, co wynika z charakteru oświadczenia o odstąpieniu, skutków jakie ono za sobą pociąga i ryzyka nadużyć zagrażających bezpieczeństwu obrotu prawnego, jakie generowałoby dopuszczenie możliwości uchYLENIA odstąpienia od umowy¹⁷.

Projektowany art. 47a ust. 1 u.i.t. miałby znaleźć zastosowanie w przypadku odstąpienia (w powyższym rozumieniu) od umowy o udział w imprezie turystycznej pozostającego „w bezpośrednim związku z nadzwyczajnymi i nieuniknionymi okolicznościami uznanymi na podstawie art. 15kc ust. 14 i 14a [u.s.r.C.]”. W konsekwencji odnoszą się do niego uwagi poczynione na gruncie podobnie sformułowanego art. 15k ust. 1 u.s.r.C. W tym kontekście należy zauważyć, że w doktrynie podniesiono, iż „[w]ątpliwości interpretacyjne budzi posłużenie się przez ustawodawcę pojęciem bezpośredniego związku w miejsce adekwatnego lub normalnego. Zastosowanie wykładni literalnej istotnie ograniczyłoby możliwość zastosowania przepisu”¹⁸. Zgodnie z koncepcją adekwatnego (normalnego) związku przyczynowego wystarcza „ustalenie ciągu zdarzeń, w którym jedno z nich jest koniecznym warunkiem (przyczyną) wystąpienia następnego. Niezbędnym jest, by powiązania pomiędzy poszczególnymi wydarzeniami były normalne, tzn. typowe, oczekiwane w zwykłej kolejności rzeczy, a nie będące rezultatem jakiegoś zupełnie wyjątkowego zbiegu okoliczności”¹⁹. Związek bezpośredni zakłada zaś, jak się wskazuje, powiązanie zdarzeń (tj. przyczyny i skutku) wprost²⁰.

¹⁴ J. Bieluk, *Nadzwyczajna zmiana stosunków i jej wpływ na zobowiązania (klauzula rebus sic stantibus). Komentarz praktyczny z orzecnictwem*, Warszawa 2020, rozdz. 8.3.1, Legalis. Afirmatywnie K. Marak, *Regulacje...*, op. cit., s. 204–205.

¹⁵ J. Bieluk, *Nadzwyczajna...*, op. cit., rozdz. 8.3.1. Afirmatywnie K. Marak, *Regulacje...*, op. cit., s. 205.

¹⁶ Zob. np. wyrok NSA z 23 I 2020 r., sygn. akt I OSK 3504/18, Legalis nr 2280503; wyrok SA w Poznaniu z 22 II 2007 r., sygn. akt I ACa 916/06, Legalis nr 2328067; R. Trzaskowski, C. Żuławska [w:] J. Gudowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 3, *Zobowiązania. Część ogólna*, Warszawa 2018, komentarz do art. 395, teza 7, LEX; A. Zbiegień-Turzańska [w:] W. Borysiak (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2025, komentarz do art. 395, nb. 14, Legalis.

¹⁷ Zob. np. wyrok SN z 6 III 2009 r., sygn. akt II CSK 518/08, Legalis nr 244061; wyrok SA w Katowicach z 11 VII 2013 r., sygn. akt V ACa 235/13; Legalis nr 739406; P. Drapała [w:] K. Osajda (red.), *System Prawa Prywatnego*, t. 5, *Prawo zobowiązań – część ogólna*, Warszawa 2020, s. 1260–1262 (nb. 93); K. Zagrobelny [w:] P. Machnikowski (red.), *Zobowiązania. Komentarz*, t. 2, *Część ogólna*, Warszawa 2024, komentarz do art. 395, nb. 48, Legalis.

¹⁸ M. Ostrowski [w:] K. Szmid (red.), *Ustawa...*, op. cit., art. 15k, nb. 8.

¹⁹ A. Rzetecka-Gil, *Kodeks cywilny. Komentarz. Zobowiązania – część ogólna*, LEX 2011, komentarz do art. 395, teza 38.

²⁰ Zob. np. K. Czub [w:] M. Bałwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2024, komentarz do art. 361, teza 11, LEX.

Dodatkowo należy wskazać, iż przywołane powyżej sformułowanie jest niejasne językowo. Jego brzmienie nie umożliwia odbiorcy ustalenia, o jakie „uznanie” w nim chodzi – na gruncie języka polskiego „uznać” czy też „uznawać” oznacza generalnie „dojść do wniosku, że coś jest słuszne, właściwe, konieczne”, „stwierdzić jakiś fakt” albo „wziąć kogoś, coś za kogoś, za coś lub za kogoś, za jakieś”²¹. Dopiero uwzględnienie treści przywołanego art. 15kc ust. 14 u.s.r.C. pozwala określić kontekst znaczeniowy analizowanej propozycji normatywnej. W konsekwencji projektowany przepis jawić się może jako problematyczny w świetle § 5 pkt 2 z.t.p. nakazującego formułowanie przepisów zwięźle i syntetycznie oraz w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm. Ponadto art. 15kc ust. 14 u.s.r.C., do którego odsyła projektowany art. 47a ust. 1 u.i.t., zawiera odesłanie do art. 4 pkt 15 u.i.t. Zgodnie zaś z § 157 z.t.p. nie odsyła się do przepisów, które już zawierają odesłania. Takie „kaskadowe” odesłania utrudniają bowiem zrozumienie zamiaru prawodawcy²², a tym samym stosowanie prawa, gdyż wymagają od obywatela „odszyfrowywania” norm prawnych, które, jak już wspomniano, powinny być sformułowane w sposób jasny i zrozumiały²³. Na marginesie zauważyć wypada, że w przyjętej konstrukcji ustawa o imprezach turystycznych za pośrednictwem ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z COVID-19 odsyła do siebie samej, co należałoby uznać za usterkę legislacyjną.

Zgodnie z uzasadnieniem projektu jego celem instrumentalnym jest „ponowne wprowadzenie do ustawy o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych instytucji vouchera”²⁴. W tym kontekście zauważyć trzeba, że projektowana regulacja nie definiuje vouchera ani nie określa cech konstrukcyjnych tak nazwanej instytucji prawnej, poprzestając, jak się wydaje, na przyjęciu znaczenia jakie voucherowi nadaje się w branży turystycznej. Trudno zatem uznać, by analizowany projekt realizował wspomniany cel.

Na marginesie wspomnieć wypada, że posłużenie się określeniem „voucher” może budzić pewne zastrzeżenia. Zgodnie z § 7 ust. 2 pkt 2 z.t.p. w ustawie należy unikać posługiwania się określeniami obcojęzycznymi lub zapożyczeniami, chyba że w dotychczasowym słownictwie polskim brak jest odpowiedniego określenia. W tym kontekście należy zauważyć, iż w języku polskim zakorzenione są już słowa, których znaczenie pokrywa się ze znaczeniem nadawanym słowu „voucher”²⁵ takie jak „bon”²⁶, czy „talon”²⁷. Ponadto zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim²⁸ wszystkie organy władzy publicznej oraz instytucje i organizacje uczestniczące w życiu publicznym są zobowiązane do ochrony języka polskiego. Ochrona ta polega m.in. na dbaniu o poprawne używanie języka i doskonaleniu sprawności językowej jego użytkowników oraz na stwarzaniu

²¹ <https://sjp.pwn.pl/slowniki/uzna%C4%87.html> [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 24 IV 2026 r.].

²² Zob. G. Wierczyński, *Redagowanie...*, op. cit., komentarz do § 157 z.t.p., teza 1.

²³ Zob. M. M. Dębska, *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Warszawa 2013, komentarz do § 157, LEX.

²⁴ Uzasadnienie, s. 3.

²⁵ Zob. np. K. Marak, *Regulacje...*, op. cit., s. 205.

²⁶ Zob. np. <https://sjp.pwn.pl/doroszewski/bon;5414330>.

²⁷ Zob. np. <https://sjp.pwn.pl/doroszewski/talon;5506556>.

²⁸ Dz. U. z 2026 r. poz. 81.

warunków do właściwego rozwoju języka jako narzędzia międzyludzkiej komunikacji (art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o języku polskim). Przejawem braku takiej dbałości (a zatem naruszeniem przytoczonej regulacji ustawy o języku polskim) jest np. sięganie po zapożyczenia z języków obcych²⁹.

Zgodnie z projektowanym art. 47a ust. 3 u.i.t. środki odpowiadające wpłatom na poczet realizacji umów o imprezy turystyczne, które nie mogły odbyć się z uwagi na nadzwyczajne i nieuniknione okoliczności a podróżny zgodził się na przyjęcie vouchera, „są objęte zabezpieczeniem finansowym organizatora turystyki, o którym mowa w art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych, obowiązującym w dniu zawarcia dotychczasowej umowy o udział w imprezie turystycznej”. W tym kontekście trzeba wskazać, że na gruncie analogicznej regulacji art. 15k ust. 4 u.s.r.C. wskazano, iż sformułowanie to sugeruje, że „środki pieniężne, na które zostały wystawione vouchery [...] nie są już gwarantowane przez Turystyczny Fundusz Gwarancyjny (TFG) w razie niewypłacalności organizatora turystyki [...]”³⁰. Teza taka, jak wskazano, byłaby jednak błędna. Zgodnie z przytoczonym poglądem „ustawodawca nie wyraził się precyzyjnie i podobnie jak wcześniej nie należy brać pod uwagę literalnej wykładni tego przepisu, gdyż realizacja praw z voucherów zagwarantowana jest nie tylko zabezpieczeniami finansowymi organizatora turystyki, ale również pomocą i pełnym zwrotem środków z Turystycznego Funduszu Gwarancyjnego”³¹. Z uwagi na wspomnianą analogiczność unormowania zawartego w projektowanym art. 47a ust. 3 u.i.t. zastrzeżenia te należałoby odnieść także do niego.

Na marginesie wypada zauważyć, że z uwagi na fakt, iż projektowany art. 47a ust. 3 u.i.t. odwołuje się do art. 7 ust. 2 tej samej ustawy, przywołanie w nim jej pełnego tytułu nie jest konieczne i nie współgra z przyjętym w ustawie o imprezach turystycznych sposobem wskazywania na odwołania wewnątrzustawowe.

Mając na uwadze powyższe ustalenia, należy stwierdzić, że część ze wskazanych usterek legislacyjnych może potencjalnie prowadzić do „dezorientacji” podmiotów, które miałyby skorzystać z wprowadzanego instrumentu prawnego lub organów stosujących prawo. To zaś, w świetle wyrażonego w orzecznictwie konstytucyjnym poglądu, mogłoby, w przypadku stwierdzenia „poważnego” charakteru tejże dezorientacji, zostać uznane za naruszenie zasad wywodzonych z art. 2 Konstytucji³², np. zasady bezpieczeństwa prawnego.

Projekt był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej³³. Omawiany

²⁹ Zob. P. Czarniecki, *Ustawa o języku polskim. Komentarz*, Warszawa 2014, komentarz do art. 3, teza 5, LEX.

³⁰ K. Marak, *Regulacje...*, op. cit., s. 205.

³¹ Ibidem.

³² Zob. wyrok TK z 3 XII 2002 r., sygn. akt P 13/02, OTK ZU 7A/2002, poz. 90.

³³ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej komisijnego projektu ustawy o zmianie ustawy o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych (przedstawiciel wnioskodawcy: poseł Tadeusz Tomaszewski)*, opinia BEOS z 26 III 2026 r., BEOS-WPEiM-667/26.

projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu³⁴.

2.

Opiniowany projekt nie dotyczy praw zagwarantowanych w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC).

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A. Podmioty, na które wpływa projekt

Podmioty bezpośrednio objęte regulacją

- Podróżni (konsumenci usług turystycznych), jako strona umowy o udział w imprezie turystycznej, uprawnieni do *voucherów* w rozumieniu projektowanej ustawy.

Potencjalna liczebność tej grupy (osób korzystających z usług podmiotów działających w Polsce, ale organizujących imprezy turystyczne realizowane poza granicami państwa polskiego) to ok. 3-4 mln osób rocznie³⁵. W praktyce ze zmian skorzystać będzie mogło nie więcej niż kilkaset tysięcy osób w 2026 r.³⁶, w zależności od sytuacji geopolitycznej i pojawieniem się innych uwarunkowań, których skutkiem jest brak realizacji imprezy turystycznej w związku z wystąpieniem nieuniknionych i nadzwyczajnych okoliczności na obszarach wybranych państw³⁷. Państwa Bliskiego Wschodu oznaczone przez MSZ jako te, do których podróże mają najwyższy poziom zagrożenia³⁸ odpowiadają za nie więcej niż ok. 280 tys. wyjazdów turystycznych z Polski w skali roku (szacunkowe przepływy turystyczne do tych państw przedstawiono na Rysunku 1).

³⁴ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy komisyjny projekt ustawy o zmianie ustawy o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych (przedstawiciel wnioskodawcy: poseł Tadeusz Tomaszewski) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu, opinia BEOS z 26 III 2026 r., BEOS-WPEiM-668/26.*

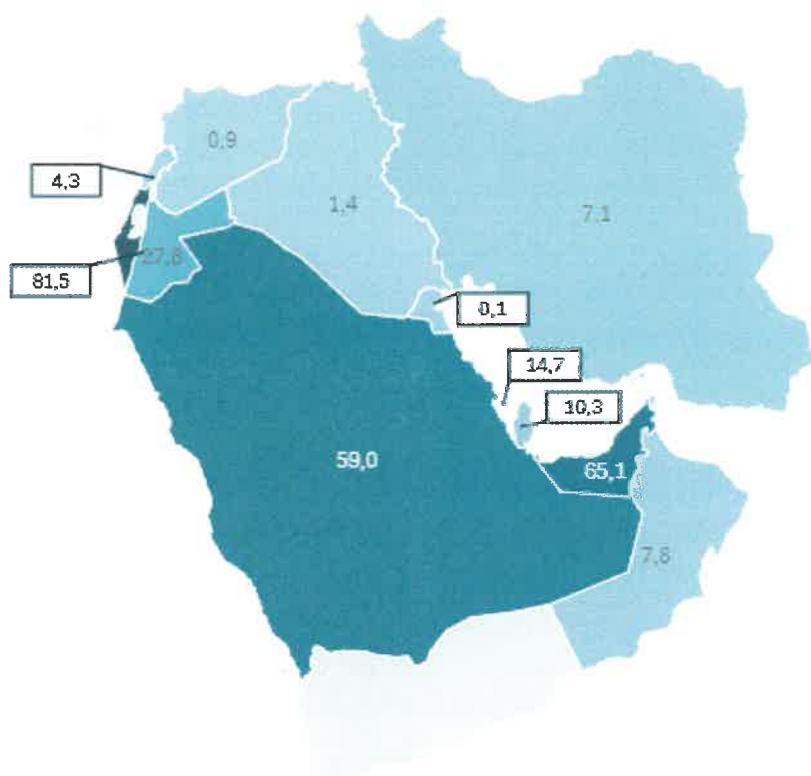
³⁵ Szacunki uwzględniające dane z 2024 r. gromadzone przez: GUS (Główny Urząd Statystyczny), POT (Polska Organizacja Turystyczna) i PIT (Polska Izba Turystyczna). Liczba osób korzystających z zagranicznych imprez turystycznych została oszacowana poprzez pomnożenie liczby zagranicznych wyjazdów mieszkańców Polski (ok. 14–16 mln, dane GUS) przez udział wyjazdów organizowanych przez biura podróży (ok. 30–35%, badania POT). Uzyskany wynik to ok. 4,2-5,6 mln osób rocznie, jednak zakładając, że nie wszystkie imprezy turystyczne mieszczą się w tych liczbach to imprezy turystyczne w ujęciu ustawy, a *vouchery* dotyczyć będą raczej dalszych kierunków, należy przyjąć, że liczby te będą niższe. Dane zostały zestawione z danymi PIT i TFG (Turystyczny Fundusz Gwarancyjny) – Źródła danych: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/kultura-turystyka-sport/turystyka/turystyka-w-2024-r-1,22.html>; <https://www.pot.gov.pl/pl/dane-i-wiedza/dane-i-wiedza/badania-i-analizy>; <https://pit.org.pl/raportpitwakaciepolakow2024/>; <https://tfq.ufq.pl/>.

³⁶ Szacunki na podstawie danych POT: <https://www.pot.gov.pl/pl/dane-i-wiedza/dane-i-wiedza/badania-i-analizy>.

³⁷ Takich jak wskazane w: *Komunikat wydany przez Ministra Sportu i Turystyki w porozumieniu z Ministrem Finansów*, <https://www.gov.pl/web/sport/komunikat-w-sprawie-uruchomienia-wypłat-z-turystycznego-funduszu-pomocowego-w-zwiazku-z-sytuacja-na-bliskim-wschodzie>.

³⁸ *Informacje dla podróżujących*, <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/informacje-dla-podrozujacych>.

Rysunek 1. Szacowana roczna ilość wyjazdów turystycznych z Polski do wybranych państw Bliskiego Wschodu (w tys.)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych modelowych (UN Tourism 2026, GUS 2024, KRG 2025, DET 2025, MoT KSA 2025, MCTH Iran 2025, MoT Syria 2025, CBS Israel 2024, DoS Jordan 2023, BlomInvest 2024).

- Organizatorzy turystyki w rozumieniu ustawy (głównie biura podróży), jako przedsiębiorstwa ponoszące ryzyko finansowe związane z odwołaniem takich imprez.

Obecnie do ewidencji organizatorów turystyki wpisanych jest ponad 5 600 podmiotów³⁹, jednak tych aktywnie działających jest znacznie mniej – szacunki mówią o ok. 2 500-3 500 podmiotów⁴⁰.

Podmioty pośrednio objęte regulacją⁴¹

- Agenci turystyczni, jako podmioty pośredniczące w sprzedaży imprez turystycznych, których wynagrodzenie zależy od realizacji umów i dla

³⁹ W kwietniu 2026 r. liczba przedsiębiorców wpisanych do Centralnej Ewidencji Organizatorów Turystyki (CEOT) wynosiła 5 644 podmioty.

Dane na podstawie: <https://ewidencja.ufq.pl/ewidencja/obywatele/statystyki/STOWPNLMIW>.

⁴⁰ Szacowanie liczby faktycznie aktywnych organizatorów turystyki wymaga weryfikacji, ponieważ wiele podmiotów, które widnieją w rejestrach (np. CEOTiPUNP) w praktyce zawiesza działalność lub np. nie prowadzi sprzedaży – Dane: <https://ewidencja.ufq.pl/ewidencja>. W branżowych szacunkach przyjmuje się często, że realnie aktywnych i liczących się na rynku podmiotów jest o około 30-40% mniej niż wynikałoby to z surowych danych rejestrowych – Dane: Centralna Ewidencja Organizatorów Turystyki i Pośredników, liczba wpisanych organizatorów, status (aktywny/zawieszony).

⁴¹ <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/kultura-turystyka-sport/turystyka/>.

których odroczenie imprez oznacza przesunięcie przychodów, ale też czasowe ograniczenie bieżących dochodów.

Liczba tego typu podmiotów działających poza granicami państwa polskiego i potencjalnie podlegających regulacji jest trudna do ustalenia.

- Piloci wycieczek i przewodnicy turystyczni jako grupa zawodowa bezpośrednio zależna od realizacji imprez turystycznych.

Liczba tego typu osób działających poza granicami państwa polskiego i potencjalnie podlegających regulacji jest trudna do ustalenia.

- Inni dostawcy usług turystycznych (hotele, przewoźnicy lotniczy i autokarowi), lokalni operatorzy usług turystycznych, jako podmioty które mogą prognozować przyszły popyt, stabilizujące łańcuch dostaw usług turystycznych.
- Liczba tego typu podmiotów działających poza granicami państwa polskiego i potencjalnie podlegających regulacji jest trudna do ustalenia i ściśle uzależniona od przyjętych założeń.
- Turystyczny Fundusz Gwarancyjny (w tym Turystyczny Fundusz Pomocowy), jako 1 podmiot systemowy.

B. Wpływ na społeczeństwo

Projektowana regulacja wprowadzająca szczególny mechanizm prawny umożliwiający odroczenie realizacji świadczenia turystycznego poprzez zgodę podróżnego na otrzymanie vouchera pozwalającego na modyfikację istniejącej umowy, zamiast natychmiastowego zwrotu środków. Proponowane rozwiązanie jest reaktywne i wprowadza instrument nadzwyczajny, związany z sytuacją kryzysową (jak wybuch pandemii, konflikt zbrojny jako zakłócenia ruchu turystycznego), oparty na doświadczeniach wynikających z wystąpienia pandemii COVID-19 (patrz pkt V opinii).

Na poziomie relacji społecznych regulacja wprowadza element współodpowiedzialności. W przeciwieństwie do modelu, w którym konsument natychmiast odzyskuje środki, przyjęte rozwiązanie wprowadza „podział ciężaru kryzysu” między klienta a przedsiębiorcę.

Mechanizm vouchera może wpływać na doraźne uspokojenie nastrojów społecznych. W sytuacji niepewności podróżni otrzymują rozwiązanie alternatywne wobec zwrotu środków – możliwość realizacji usługi w przyszłości. Zmniejsza to poziom chaosu informacyjnego i napięć na linii klient-organizator turystyki. Istotne jest również to, że voucher – zgodnie z projektem – nie oznacza braku możliwości realizacji wcześniejszej umowy, a środki klienta pozostają objęte zabezpieczeniem finansowym, co wzmacnia poczucie bezpieczeństwa prawnego klientów.

Niezależnie od tych pozytywnych skutków przyjęcia regulacji, należy zwrócić uwagę także na potencjalne negatywne konsekwencje. Projektowane rozwiązanie zostało przedstawione w uzasadnieniu jako jedna z możliwości podjęcia działań

przez strony umowy o imprezę turystyczną, w sytuacjach wystąpienia nadzwyczajnych okoliczności, uzależniona od zgody podróżnego. Choć przyjęcie vouchera jest formalnie dobrowolne, w praktyce – jak zauważa Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKIK)⁴² – może dochodzić do sytuacji, w których klient z powodu presji organizacyjnej, ograniczonej dostępności informacji lub obaw o wypłacalność organizatora – wybiera voucher nie w pełni autonomicznie. Wprowadzenie proponowanej zmiany oznaczałoby więc potencjalne osłabienie realnej ochrony konsumenckiej, szczególnie w porównaniu z prawem do szybkiego zwrotu środków. Zwrócić też należy uwagę na praktyki niektórych biur podróży, które zmieniały warunki umowy na niekorzystne dla konsumentów⁴³.

Kolejnym problemem jest kwestia nierówności społecznych. Przyjęcie vouchera oznacza zamrożenie środków nawet na dwa lata, co dla części gospodarstw domowych – zwłaszcza tych o niższych dochodach – może być rozwiązaniem niekorzystnym. Osoby bardziej zamożne będą w stanie zaakceptować odroczenie konsumpcji, natomiast dla osób mniej zamożnych brak dostępu do środków stanowiących równowartość voucherów może oznaczać realny brak możliwości skorzystania z ofert np. innych biur podróży niż to, które w przyszłości ma zrealizować voucher. W tym kontekście zwrócić też należy uwagę na realny spadek wartości vouchera w przypadku wzrostu inflacji lub pojawienia się nieprzewidzianych wcześniej kosztów (np. obserwowany obecnie wzrost kosztów paliw mający wpływ na koszt całej imprezy turystycznej). W efekcie instrument formalnie neutralny może mieć zróżnicowany wpływ społeczny.

Projekt zakłada, że voucher powinien być zrealizowany w ciągu 2 lat od dnia, w którym miała się odbyć impreza turystyczna. Zakładając jednak, że voucher wprowadzony ma być w związku z wybuchem m.in. konfliktu zbrojnego lub pandemii, możliwe jest dłuższe niż wskazane 2 lata występowanie tych nadzwyczajnych okoliczności. W uzasadnieniu Wnioskodawcy podkreślają, że voucher miałby dawać „możliwości zrealizowania imprezy turystycznej w pierwotnie zakładanej destynacji ale w innym, bezpieczniejszym terminie”, trzeba jednak wziąć pod uwagę sytuację, gdy w ciągu tego okresu impreza turystyczna nadal nie będzie mogła się odbyć. W takiej sytuacji podróżny powinien mieć możliwość dochodzenia swoich praw dotyczących szybkiego (może automatycznego) zwrotu środków, jeśli wykorzystanie vouchera w pierwotnie wybranej destynacji nie byłoby możliwe, a sam podróżny nie zdecydował się na skorzystanie z innej destynacji.

Innym ryzykiem związanym z proponowanym rozwiązaniem jest odroczenie, a nie rozwiązanie problemu. Jeżeli sytuacja geopolityczna utrzyma się przez dłuższy czas lub kierunki podróży pozostaną niestabilne, realizacja voucherów może okazać się utrudniona. W takiej sytuacji napięcia społeczne mogą powrócić ze zdwojoną siłą w momencie, gdy upływać będzie okres ważności voucherów lub gdy możliwość ich realizacji okaże się ograniczona. Regulacja może więc w praktyce pozwolić na odroczenie bieżących skutków kryzysu, ale nie wyeliminuje ich całkowicie w przyszłości.

⁴² UOKIK, *Biura podróży wypłacą środki za niewykorzystane vouchery podróże*, <https://www.bip.powiat.kalisz.pl/res/serwisy/pliki/30426600?version=1.0>

⁴³ *Podróż w nieznane - ponad 20 mln kary dla Exim*, <https://uokik.gov.pl/podroz-w-nieznane-ponad-20-mln-kary-dla-exim>

W tym kontekście należy zauważyć, że sam okres 2 lat na realizację vouchera jest zdecydowanie dłuższy niż promowany przez Komisję Europejską⁴⁴, która wskazuje, że vouchery mogą być ważne maksymalnie przez 12 miesięcy, a klienci muszą otrzymać zwrot kosztów za wszelkie całkowicie lub częściowo niewykorzystane i nieważne vouchery. Komisja zastrzega też, że organizatorzy imprez turystycznych nie mogą ograniczać wyboru usług turystycznych dla posiadaczy voucherów. KE uznaje rozwiązania takie jak voucher za narzędzie stabilizujące sektor, ale jednocześnie podkreśla konieczność zwrócenia szczególnej uwagi na ochronę konsumenta, w tym konieczność zagwarantowania podróżnym zamiast bonu (pkt 10) prawa do otrzymania zwrotu w formie pieniężnej⁴⁵. Wnioski te, opracowane na podstawie pogłębionych analiz i ekspertyz z perspektywy skutków społecznych projektowanej ustawy uznać należy za istotne zwłaszcza dla sytuacji konsumentów.

Istotnym aspektem projektowanej zmiany jest także wpływ na standard ochrony konsumenta w dłuższej perspektywie. Upowszechnienie mechanizmów takich jak voucher może prowadzić do stopniowej normalizacji rozwiązań, które w praktyce ograniczają natychmiastową egzekwowalność roszczeń klientów. Choć obecnie ma to charakter nadzwyczajny, istnieje ryzyko, że podobne instrumenty będą wykorzystywane częściej, także poza sytuacjami kryzysowymi.

W uzasadnieniu projektu nawiązano też do dotychczasowych doświadczeń wynikających z wprowadzenia voucherów w związku z wystąpieniem pandemii COVID-19. W DSR w tym kontekście zawarto zdanie: „Zgodnie z twierdzeniami przedstawicieli branży turystycznej, jak i samych podróżnych było to rozwiązanie satysfakcjonujące”. W uzasadnieniu ani też w DSR nie wskazano jednak źródła tego twierdzenia. Jednocześnie UOKiK, doniesienia prasowe i działania samych konsumentów wskazują, że rozwiązanie nie było postrzegane jako zadowalające. Wyniki prac UOKiK wskazały, że w praktyce konsumenci mieli trudności z otrzymaniem środków finansowych za niewykorzystany voucher turystyczny⁴⁶. Zwrócić też należy uwagę na to, że po wprowadzeniu voucherów turystycznych – jak poinformował wiceminister rozwoju, pracy i technologii Andrzej Gut-Mostowy 15 maja 2021 r. – „na wybór voucherów zdecydowało się ok. 25 proc. turystów”⁴⁷.

C. Wyniki konsultacji społecznych

W trakcie konsultacji społecznych projektu przesłano 10 ankiet, zawierających 15 komentarzy. Spośród ankiet zawierających komentarze jedynie 5 odnosiło się do opiniowanego projektu (z treści pozostałych wynika, że ich autorzy zgłaszali uwagi do innych aktów prawnych).

⁴⁴ <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/press-room/20260306IPR37536/imprezy-turystyczne-parlament-zatwierdza-nowe-przepisy-chroniace-urlopowiczow>.

⁴⁵ Zalecenie Komisji (UE) 2020/648 z dnia 13 maja 2020 r. w sprawie bonów oferowanych pasażerom i podróżnym jako alternatywa dla zwrotu pieniędzy za odwołane imprezy turystyczne i usługi transportowe w kontekście pandemii COVID-19, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32020H0648>.

⁴⁶ UOKiK wymusza rozliczanie się biur podróży z covidowych voucherów, <https://www.prawo.pl/prawo/covidowe-vouchery-turystyczne-zwroty-dla-klientow.516905.html>.

⁴⁷ Vouchery za niezrealizowane w pandemii imprezy ważne przez kolejny rok, <https://www.gazetaprawna.pl/biznes/artykuly/11114430,qutmostowy-vouchery-za-niezrealizowane-w-pandemii-imprezy-wazne-przez-kolejny-rok.html>.

Analiza uwag respondentów wskazuje na istotną rozbieżność ocen projektowanych rozwiązań. Część uczestników wskazała na potencjał regulacji w stabilizacji rynku i ochronie organizatorów turystyki⁴⁸, podczas gdy inni podkreślali ryzyka dla konsumentów⁴⁹, związane głównie z ograniczeniem płynności finansowej oraz preferowaniem mechanizmu voucherów. Wskazywano również na niedoszacowanie skutków regulacji dla sektora finansowego oraz brak pełnej analizy kosztów ekonomicznych⁵⁰. Jednocześnie pojawiły się głosy podkreślające potrzebę stosowania jednoznacznych i zrozumiałych pojęć w odniesieniu do poruszanych w projekcie kwestii⁵¹, zapewnienia dobrowolności przyjmowania voucherów przez klientów biur podróży, zachowania równych pozycji stron umowy⁵², a także uwzględnienia czynników ekonomicznych, takich jak inflacja i okres zamrożenia środków, wpływających na realną wartość voucherów⁵³.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Projektowane rozwiązania będą miały pozytywny wpływ na płynność finansową, ciągłość prowadzonej działalności i przeżywalność niektórych przedsiębiorstw organizujących imprezy turystyczne z uwagi na prawdopodobieństwo wybrania przez część ich klientów voucherów do realizacji na poczet przyszłych imprez turystycznych, a tym samym zmniejszenia liczby jednoczesnych wniosków o zwrot środków za odwołane imprezy. Jednak z uwagi na brak możliwości oszacowania prawdopodobieństwa wystąpienia w przyszłości sytuacji kryzysowych na świecie i skali ich negatywnego wpływu na funkcjonowanie krajowego sektora usług turystycznych, liczby podmiotów, które oferowałyby w przyszłości takie vouchery oraz tego jak często i jaki odsetek ich klientów decydowałby się na przyjęcie takich voucherów, nie można oszacować skutków projektowanej regulacji w wymiarze pieniężnym.

Zaproponowane rozwiązania będą miały pozytywne skutki finansowe dla podmiotów współpracujących z organizatorami turystyki, w tym m.in. świadczących usługi transportowe, przewodnickie i pilotażowe, a także zakłady ubezpieczeń. Będą one także korzystne dla osób świadczących pracę na rzecz organizatorów turystyki ze względu na większą stabilność zleceń i pewność zatrudnienia w tych podmiotach.

Wpływ zaproponowanych rozwiązań na konsumentów należy ocenić jako neutralny – pod warunkiem jednak, że przyjęcie vouchera będzie w praktyce rzeczywiście dobrowolne, tj. będzie to alternatywa dla zwrotu środków wpłaconych na poczet realizacji imprezy turystycznej. Nie można bowiem wykluczyć, że niektórzy organizatorzy turystyki mogą wywierać nieformalny nacisk na swoich klientów na zaakceptowanie voucherów zamiast zwrotu środków finansowych, gdyż może być to dla nich rozwiązanie korzystniejsze finansowo. Do tego jeżeli wartość voucherów będzie taka sama lub tylko nieznacznie wyższa od kwoty opłaconej

⁴⁸ ID ankiety: 154984.

⁴⁹ ID ankiety: 132942, 155534.

⁵⁰ ID ankiety: 155534.

⁵¹ ID ankiety: 131457.

⁵² ID ankiety: 154984.

⁵³ ID ankiety: 155534.

usługi turystycznej w sytuacji wysokiej inflacji będzie to niekorzystne dla tych konsumentów, którzy zdecydują się na ich realizację pod koniec jego dwuletniego terminu ważności. Na obie te kwestie zwrócono także uwagę w konsultacjach społecznych⁵⁴.

Z drugiej strony, z uwagi na chęć zwiększenia przez niektóre podmioty atrakcyjności voucherów ich nominalna wartość może być wyższa. Przyjęcie vouchera może być także dogodnym rozwiązaniem dla niektórych konsumentów z uwagi m.in. na brak konieczności oczekiwania na zwrot środków finansowych, lojalność i chęć kontynuowania współpracy z danym organizatorem turystyki (np. ze względu na dobre doświadczenia w przeszłości), brak konieczności analizowania nowych ofert w celu zakupu innej imprezy turystycznej, czy też elastyczność w wyborze destynacji i terminu imprezy w sytuacji podjęcia decyzji o zmianie planów urlopowych w danym roku. Dwa lata wydają się być również wystraszająco długim okresem na dogodną realizację voucherów.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

Wnioskodawcy w DSR stwierdzają, że realizacja ustawy nie wymaga finansowania z budżetu państwa ani z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Tym samym projekt nie będzie miał wpływu na sektor finansów publicznych.

Z oceną Wnioskodawców w zakresie oceny skutków finansowych dla sektora finansów publicznych należy się zgodzić, bowiem projekt dotyczy sfery stosunków między organizatorami imprez turystycznych a podróżnymi. Turystyczny Fundusz Pomocowy, stanowiący wyodrębniony rachunek w Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym, który zapewnia jego obsługę, nie pozyskuje środków z budżetu państwa ani od samorządów terytorialnych⁵⁵.

Ewentualne zaś skutki pośrednie dla budżetu państwa, związane z wątpliwościami prawnymi (zob. pkt V opinii) i rozstrzygnięciem spraw spornych dotyczących voucherów przez sądy, są trudne do określenia z uwagi na to, że dotyczą działań przyszłych zależnych przede wszystkim od decyzji podróżnych.

Dodać jednak należy, iż projektowane przez Wnioskodawców rozwiązanie umożliwia utrzymanie płynności finansowej przedsiębiorców turystycznych i w jakimś zakresie ogranicza powstanie ewentualnych wydatków ponoszonych przez marszałków województw. W tym zakresie należy przypomnieć, że w przypadku niewypłacalności organizatora turystyki lub przedsiębiorcy ułatwiającego nabywanie powiązanych usług turystycznych marszałek województwa

⁵⁴ ID ankiety: 155534.

⁵⁵ Jego środki zgodnie z art. 15kc ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych pochodzą z wpłat i opłat organizatorów turystyki, z odsetek od środków pieniężnych gromadzonych na rachunku bankowym, z przychodów z lokat środków Funduszu Pomocowego, ze środków uzyskanych przez Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny z pożyczek i kredytów na rzecz Funduszu Pomocowego, ze składek organizatorów turystyki, ze zwrotów wypłat dokonanych przez organizatorów turystyki, z zapłat dokonanych przez organizatorów turystyki oraz przedsiębiorców ułatwiających nabywanie powiązanych usług turystycznych oraz z wpływów z tytułu roszczeń o zwrot wypłaconych świadczeń.

lub upoważniona przez niego jednostka do wydawania dyspozycji wypłaty zaliczki na pokrycie kosztów kontynuacji imprezy turystycznej lub kosztów powrotu podróżnych do kraju prowadzi działania związane z organizacją powrotu podróżnych do kraju, jeżeli organizator turystyki lub przedsiębiorca ułatwiający nabywanie powiązanych usług turystycznych, wbrew obowiązкови, nie zapewnia tego powrotu⁵⁶. Ewentualne dodatkowe obciążenia marszałków województw mogą również wystąpić w odniesieniu do systemu teleinformatycznego obsługującego Centralną Ewidencję Organizatorów Turystyki i Przedsiębiorców Ułatwiających Nabywanie Powiązanych Usług Turystycznych⁵⁷.

Można też przypomnieć, iż w 2019 r. odnotowano rekordową liczbę niewypłacalności z wysokimi w sumie kwotami zabezpieczeń, natomiast w kolejnych latach było ich już mniej⁵⁸. Obecnie trudno jest przewidywać, jaka będzie skala niewypłacalności w związku z sytuacją na Bliskim Wschodzie m. in. z uwagi na to, że procedura zwrotów wpłat za imprezy turystyczne niezrealizowane z powodu działań wojennych w krajach Bliskiego Wschodu jeszcze trwa (na chwilę obecną zwroty z TFP obejmują imprezy turystyczne na Bliskim Wschodzie, które miały się rozpocząć do 27 kwietnia br. włącznie⁵⁹). W listopadzie 2025 r. dokonano też zmiany ustawy o imprezach turystycznych mającej m.in. na celu wzmocnienie pozycji podróżnych i wprowadzenie ułatwień dla przedsiębiorców w zakresie pozyskiwania obligatoryjnego zabezpieczenia finansowego (ustawa ta weszła w życie z dniem 1 stycznia 2026 r., z tym, że część przepisów wejdzie w życie z dniem 1 lipca br.⁶⁰). W kwestiach statystycznych należy też dodać, że w 2024 r. klientów biur podróży było 8,8 mln, a w 2025 r. szacowano ich zwiększenie do ok. 10,3 mln. Między 2021 a 2025 rokiem działalność organizatora turystyki rozpoczęło ponad 1000 przedsiębiorców (wzrost o 25%). W 2025 r. zarejestrowanych było ok. 5,4 tys. biur podróży. Turystyczny Fundusz Gwarancyjny szacował, że do końca 2025 r. zawrą one 3,7 miliona umów z klientami, o 700 tys. więcej niż w 2024 r. (co oznacza wzrost o 23%)⁶¹. W 2026 r. z uwagi na konflikt na Bliskim Wschodzie część imprez została odwołana. Niemniej odwołane imprezy z tego kierunku nie stanowią dużego udziału w zorganizowanych imprezach ogółem. Wskazują na to informacje Polskiej Izby Turystyki⁶², a także informacje dotyczące wsparcia dla branży turystycznej

⁵⁶ Zob. art. 14 ustawy o imprezach turystycznych. Ponadto zgodnie z art. 15 ustawy marszałek województwa przedstawia podmiotowi udzielającemu zabezpieczeń finansowych, o których mowa w art. 7 ust. 2 pkt 1 i 2, pisemne rozliczenie otrzymanej zaliczki na pokrycie kosztów kontynuacji imprezy turystycznej lub kosztów powrotu podróżnych do kraju, w terminie 60 dni od dnia otrzymania wypłaty, pod rygorem obowiązku zwrotu tej zaliczki.

⁵⁷ Zob. art. 27 ustawy o imprezach turystycznych.

⁵⁸ Aczkolwiek były to lata zarówno zwiększeń jak i zmniejszeń tych upadłości. Zob. Biuletyny informacyjne Turystycznego Funduszu Gwarancyjnego, tfg.ufg.pl/tresc/115/Biuletyn_informacyjny_TFG

⁵⁹ Zob. tfg.ufg.pl/aktualnosci, tfg.ufg.pl/tresc/202/Zwroty_z_Turystycznego_Funduszu_Pomocowego_przedluzenie_terminu

⁶⁰ Zob. proces legislacyjny nad projektem zawartym w druku 1762, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1762>.

⁶¹ Zob. F. Frydrykiewicz, W tym roku padnie nowy rekord – ponad 10 milionów klientów biur podróży, Rzeczpospolita z 14. 10. 2025 r. dodatek Turystyka, <https://turystyka.rp.pl/biura-podrozy/art43173641-w-tym-roku-padnie-nowy-rekord-ponad-10-milionow-klientow-biur-podrozy>.

⁶² Zob. Raport PIT Zagraniczne wakacje Polaków 2025, <https://pit.org.pl/wp-content/uploads/2025/09/Zagraniczne-wakacje-Polakow-2025.pdf>, a także publikacja M. Łukaszczyk,

i podsumowania ewakuacji Polaków z Bliskiego Wschodu. Wynika z nich, że w ramach operacji ewakuacyjnej w dniach 1-16 marca 2026 r. do Polski powróciło łącznie prawie 14,7 tys. obywateli RP w ramach 82 rejsów, w tym ponad 12 tys. osób z regionu Bliskiego Wschodu⁶³.

W ramach konsultacji społecznych nie odnoszono się do skutków finansowych projektu dla sektora finansów publicznych.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Przyjęcie rozwiązania legislacyjnego zawartego w analizowanym projekcie nie skutkowałoby istotnym zwiększeniem obciążeń administracyjnych. Nie stwierdzono również dodatkowych obciążeń administracyjnych w zakresie skutków społecznych oraz dla sektora finansów publicznych.

Przyjęcie projektu spowoduje natomiast wzrost kosztów transakcyjnych dla przedsiębiorców organizujących imprezy turystyczne związany z wydawaniem, realizacją i rozliczaniem voucherów.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Przyjęcie rozwiązania legislacyjnego zawartego w analizowanym projekcie skutkowałoby wprowadzeniem systemowego rozwiązania polegającego na możliwości zaoferowania podróznemu, w przypadku niemożności realizacji zawartej umowy z uwagi na wskazane w ustawie okoliczności zewnętrzne, vouchera do realizacji na poczet przyszłych imprez turystycznych. Rozwiązanie to dotyczyłoby wyłącznie umów o udział w imprezie turystycznej zawartych z organizatorem turystyki (w rozumieniu ustawy o imprezach turystycznych).

Przyjęcie proponowanego rozwiązania legislacyjnego mogłoby potencjalnie doprowadzić do zmniejszenia czytelności stanu prawnego i wystąpienia trudności interpretacyjnych skutkujących obniżeniem poziomu pewności prawa. Nie można wykluczyć skutku w postaci wprowadzenia unormowań ingerujących w prawa i wolności konstytucyjne z naruszeniem norm ustawy zasadniczej. We wskazanym zakresie zasadnym byłoby przeprowadzenie odrębnej, pogłębionej analizy projektu. Opiniowany projekt nie dotyczy praw zagwarantowanych w EKPC.

2. Skutki społeczne: Mechanizm voucherów prowadzi do częściowego przeniesienia kosztów kryzysu na konsumentów poprzez zamrożenie ich środków i potencjalną

Rynek turystyczny po pandemii COVID-19 – zmiany w zachowaniach podróżnych, s. 115.
https://arbe.ue.katowice.pl/wp-content/uploads/2025/09/06_art_6_Lukaszczyk_druk_e.pdf.

⁶³ <https://www.gov.pl/web/sport/wsparcie-dla-branzy-turystycznej-i-podsumowanie-ewakuacji-polakow-z-bliskiego-wschodu>.

utratę wartości tych środków w czasie. Pomimo formalnej dobrowolności, wybór vouchera może być w praktyce ograniczony, co osłabiłoby realny poziom ochrony konsumenckiej. Regulacja może wówczas jedynie odraczać skutki kryzysu oraz pogłębiać nierówności społeczne, szczególnie wśród członków gospodarstw domowych o niższych dochodach.

3. Skutki gospodarcze: Projekt wywoła pozytywne skutki dla przedsiębiorców z sektora usług turystycznych z uwagi na utrzymanie ich płynności finansowej i zwiększenie przeżywalności. Projektowane regulacje są również korzystne dla rynku pracy. Jeżeli w praktyce vouchery rzeczywiście będą dobrowolną alternatywą dla obowiązujących rozwiązań polegających na odstąpieniu od umowy i zwrocie środków za niezrealizowaną usługę turystyczną, nie powinny one również wpływać negatywnie na poziom ochrony konsumentów.

4. Skutki finansowe: Projekt nie powinien rodzić skutków dla sektora finansów publicznych, ponieważ generalnie dotyczy sfery stosunków między organizatorami imprez turystycznych a podróżnymi. Ewentualne zaś skutki pośrednie są trudne do ustalenia.

Autorzy:

Dorota Olejniczak, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

Justyna Branna, specjalistka ds. komparatystycznych (pkt IV, XI.5)

dr Bartłomiej Oszkinis, ekspert ds. legislacji (pkt V.1, X, XI.1.1)

prof. Krzysztof Wojtyczek, ekspert ds. legislacji (pkt V.2, XI.1.2)

dr Marta Karkowska, specjalistka ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)

dr Adrian Grycuk, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)

dr Zofia Szpringer, specjalistka ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/