

Marta Czupryńska-Kociszewska*
Piotr Kociszewski**

Rozdział 1

Turystyczny Fundusz Gwarancyjny (TFG) jako narzędzie zarządzania ryzykiem w funkcjonowaniu organizatorów turystyki

W rozdziale skupiono się na wątku funkcjonowania instytucji Turystycznego Funduszu Gwarancyjnego jako narzędzia polityki turystycznej państwa, obligatoryjnego filaru zabezpieczeń organizatorów turystyki, a w praktyce istotnego narzędzia w zarządzaniu ryzykiem towarzyszącym działalności biur podróży. W części teoretycznej przedstawiono specyfikę funkcjonowania organizatorów turystyki i jej wybrane skutki, tj. potrzebę zarządzania ryzykiem. Następnie omówiono uwarunkowania i mechanizm powstania oraz najważniejsze formalne ramy funkcjonowania Turystycznego Funduszu Gwarancyjnego i wynikający z nich zakres zadań. W części praktycznej skupiono się natomiast na identyfikacji kluczowych momentów w funkcjonowaniu TFG w latach 2016–2020. Rozważania oparto na bogatej literaturze przedmiotu, jak również na analizie materiałów publikowanych na jednym z rozpoznawalnych branżowych portali turystycznych, powiązanych z jednym z czołowych tytułów prasowych – portalu Turystyka.rp.pl.

Słowa kluczowe: biuro podróży, organizator turystyki, ryzyko, Turystyczny Fundusz Gwarancyjny, pandemia.

* mgr Marta Czupryńska-Kociszewska – Wydział Zarządzania, Uniwersytet Warszawski, ul. Szturmowa 1/3, 02-678 Warszawa; e-mail: mczuprynska@wz.uw.edu.pl; ORCID ID: 0000-0002-3635-9408.

** dr Piotr Kociszewski – Szkoła Główna Turystyki i Hotelarstwa VISTULA; Wydział Geografii i Studiów Regionalnych, Uniwersytet Warszawski, ul. Krakowskie Przedmieście 30, 00-927 Warszawa; e-mail: p.kociszewski@uw.edu.pl; ORCID ID: 0000-0002-5324-7782.

TOURISM GUARANTEE FUND (TFG) AS A TOOL OF RISK MANAGEMENT IN TOUR OPERATORS FUNCTIONING

The chapter focuses on the functioning of the institution of the Tourist Guarantee Fund as a tool of the state tourism policy, an obligatory pillar of security of tour operators and, in practice, an important tool to manage the risk accompanying tour operators' activity. The theoretical part presents the operation of tour operators and its selected consequences, i.e. the need for risk management. Then, the conditions and mechanism behind the establishment of the Tourist Guarantee Fund are discussed, along with the most important formal framework for its operation and the resulting scope of tasks. The practical part, on the other hand, focuses on identifying key moments in the functioning of the TGF in the years 2016–2020. The considerations are based on rich literature, as well as on the analysis of materials published on one of the recognizable tourism industry portals, associated with one of the leading press titles – Turystyka.rp.pl portal.

Keywords: travel agency, tour operator, risk, Tourism Guarantee Fund, pandemic.

JEL: Z30

1.1. Wstęp

Koncepcja niniejszego rozdziału wymaga odniesienia się do fundamentalnego założenia w badaniach naukowych związanych z turystyką, tj. świadomej identyfikacji jej istoty i opisujących ją atrybutów – czyli faktu, że „jest zjawiskiem złożonym i wieloaspektowym, o istotnej dynamice zmian, a także mającym niebagatelne znaczenie praktyczne” (Bosiacki, 2013, s. 42). Z tak przyjętego podejścia wyrasta potrzeba interdyscyplinarnych i wielowymiarowych projektów badawczych, zmierzających w stronę „znalezienia wspólnej platformy do naukowej dyskusji (i współpracy) między reprezentantami różnych dziedzin i dyscyplin naukowych” (Alejziak, 2005, s. 288). Ponadto prowadzone badania powinny cechować się jeszcze kompleksowością (por. Gołembski 2003, s. 12), jak również zapewniać postulowaną przez W. Alejziaka (2005, s. 288) i S. Bosiackiego (2013, s. 43) integrację – teoretyczną, metodologiczną i praktyczną.

Chcąc po pierwsze przywołać właściwą podstawę merytoryczną z zakresu nauk o zarządzaniu, warto sięgnąć do szerokiej wykładni P. Druckera (por. Klimczuk-Kochańska, 2016), który sam doświadczył niejako „metamorfozy poznawczej”. Co było zatem jej istotą i jakie nowe tendencje zaobserwował w otaczającym go wówczas świecie? Wydając w 1980 r. książkę pt. „Zarządzanie w czasach burzliwych” i opisując ówczesną rzeczywistość, zauważył, że jest

ona „istotnie odmienna od tej, w której działały przedsiębiorstwa opisywane w jego wcześniejszych publikacjach” (Klimczuk-Kochańska, 2016, s. 75). Uznał wówczas, że gospodarka weszła „w fazę turbulencji, którą cechuje brak przewidywalności kierunku rozwoju” (Drucker, 1995, s. 10). Z perspektywy czasu można dzisiaj wskazać, że zdefiniowana przez Druckera „turbulentność” stała się na przełomie tysiącleci „jedną z najbardziej charakterystycznych cech procesu gospodarowania, stawiając współczesne przedsiębiorstwa w obliczu wyzwań i niewiadomych” (Wściubiak, 2014, s. 48)¹.

Istotnym jednak aspektem wydaje się identyfikacja charakteru zmian, tj. dostrzeżenia ich tempa – swoistej „kompresji czasu” (por. Wściubiak, 2014, s. 49) oraz siły i wielostronności interakcji pomiędzy przedsiębiorstwem a jego otoczeniem (por. Sudoł, 2006, s. 63). Chcąc skomentować przywołaną powyżej cechę, tj. kwestię interakcji przedsiębiorstw z otoczeniem, warto z kolei sięgnąć do koncepcji podejścia systemowego, obecnej w literaturze przedmiotu od lat 50. XX wieku, a stworzonej przez L. Von Bertalanffiego (1984, za: Niemczyk 2012, s. 21), uważającego za system „kompleks elementów znajdujących się we wzajemnej interakcji”. W swojej pracy pt. „Ogólna teoria systemów” (1968, polskie wydanie 1984, za: Nawrot i Zmyślony, 2009, s. 42) zaproponował ogólne ramy metodologiczne badania problemów charakterystycznych dla organizacji oraz opisał istotę systemu otwartego. Za M. Bunge (1979) oraz Z. Chojnickim (1985) można dodać, że ujęcie systemowe opiera się na założeniach systemizmu, czyli filozofii systemów i rozpatruje rzeczywistość społeczną jako zbiór systemów w znaczeniu realnym. Do wymienionych atrybutów systemu warto dołączyć definicję autorstwa A. Lisowskiego (2003, za: Mika, 2014, s. 38), którego zdaniem „za system uważa się zbiór obiektów uporządkowanych i tak ściśle powiązanych oraz oddziałujących na siebie, że stanowią pewną całość wyróżniającą się ze swojego otoczenia”.

Podejście systemowe może być również użyteczne w interdyscyplinarnych badaniach turystycznych, a ciekawego zestawienia jego zastosowania dokonał w swoim opracowaniu M. Mika (2014), który wśród konkretnych przykładów wymienia m.in.: terytorialny system rekreacyjny (autorzy związani z tą koncepcją to m.in. Priebrażeński, 1975; Kostrowicki, 1975; Krzymowska-Kostrowicka, 1980; Wiedienin, 1982), system atrakcji turystycznych (Leiper 1979; 1990) oraz system obszarów recepcyjnych (Nieżgoda, 2006; Mika, 2012). Należy zaznaczyć, że powyższe zestawienie ma charakter otwarty, wciąż bowiem

¹ Autorzy celowo nie skupiają się na wskazywaniu jednoznacznych przyczyn opisywanego powyżej stanu rzeczy, niemniej mając świadomość wielości przywoływanych w tym kontekście modeli i zjawisk (m.in. Mączyńska, 2010; Jasiński, 2005; Kotler i Caslione 2009 za: Wściubiak, 2014).

powstają kolejne opracowania bazujące na omawianym podejściu², czego zresztą potwierdzeniem jest wykorzystanie koncepcji systemu przez jednego ze współautorów w stworzeniu ram merytorycznych dysertacji doktorskiej poświęconej ofercie turystycznej dla seniorów (por. Kociszewski, 2016).

Warto jednak powrócić do punktu wyjścia, tj. określenia *otoczenie*, które A. Niemczyk (2012, s. 22) rozumie jako „zbiór elementów nie należących do systemu, a wpływających na jego funkcjonowanie”. Cytowana autorka postrzega wpływ otoczenia w dwóch kategoriach: „z jednej strony jest ono źródłem zasilania systemu, a z drugiej – miejscem konsumowania zewnętrznie ukierunkowanych oddziaływań” (Niemczyk 2012, s. 22). System z otoczeniem jest natomiast powiązany relacjami wejścia (decydującymi o wpływie otoczenia na system) i wyjścia (generującymi z kolei wpływ systemu na otoczenie).

Z kolei Ł. Wściubiak (2014, s. 48) przywołuje w swoim opracowaniu podział otoczenia przedsiębiorstwa na „otoczenie bliższe (nazywane także mikrootoczeniem lub otoczeniem konkurencyjnym) oraz otoczenie dalsze (określane z reguły mianem makrootoczenia)”. Sięga również do spojrzenia R. Wolańskiego (2013, s. 48–51 za: Wściubiak, 2014, s. 48), który w kontekście makrootoczenia podkreśla potrzebę „wyodrębnienia otoczenia finansowego przedsiębiorstwa, do którego zalicza m.in. szeroko rozumiane instytucje finansowe, podmioty zajmujące się finansowaniem działalności gospodarczej oraz regulacje prawne tworzone przez władze państwowe i samorządowe”.

Spośród czynników kształtujących funkcjonowanie rynku w obliczu turbulencji skoncentrowano się finalnie na aspekcie wybranych regulacji prawnych na poziomie sektora turystycznego tworzonych przez władze państwa. To wciąż szerokie zagadnienie zostało celowo poddane dalszej konceptualizacji i finalnie zawężone do wątku funkcjonowania instytucji Turystycznego Funduszu Gwarancyjnego jako narzędzia polityki turystycznej państwa³, a w praktyce

² Interesującym przykładem jest np. postulat A. Panasiuka (2014, s. 13–14 za: Michalska-Dudek, 2017, s. 159) dotyczący wykorzystania podejścia systemowego do prób interpretacji pojęcia „turystyka”, a dokładniej zastąpienia pojawiających się określeń „zjawisko” i „fenomen” kategoriami „system”, „proces” i „struktura”.

³ Jedną z najczęściej przywoływanych definicji w zakresie pojęcia „polityka turystyczna państwa” jest dość szerokie spojrzenie W. Alejskiego (2007), który uważa, że przez pojęcie „*polityka turystyczna*” zwykle rozumie się wszelkie działania władz państwowych różnego szczebla (krajowego, regionalnego i lokalnego), mające na celu zaspokojenie potrzeb turystycznych własnego społeczeństwa, racjonalne wykorzystanie walorów turystycznych, zasobów pracy i kapitału w sferze gospodarki turystycznej, kształtowanie optymalnych rozmiarów i struktury ruchu turystycznego, oraz ogólne sterowanie rozwojem turystyki, z uwzględnieniem jej licznych funkcji i związków z różnymi sferami życia społecznego i gospodarczego”.

obligatoryjnego filaru zabezpieczeń organizatorów turystyki, dodatkowo podlegającego modyfikacjom w obliczu pandemii koronawirusa COVID-19.

Z tak przyjętego problemu badawczego wynika główny cel niniejszego rozdziału, tj. próba scharakteryzowania zmian zachodzących w zakresie działalności Turystycznego Funduszu Gwarancyjnego, jego strukturze oraz spektrum podejmowanych aktywności na skutek wybuchu pandemii COVID-19 i zachodzących nieodwracalnych zmian w globalnej turystyce⁴.

W części teoretycznej rozdziału dokonano wyjaśnienia kluczowych pojęć, w odniesieniu do wskazanej koncepcji podejścia systemowego, a więc m.in. w skróconej formie przedstawiono specyfikę funkcjonowania organizatorów turystyki i jej wybrane skutki, tj. potrzebę zarządzania ryzykiem. Następnie omówiono uwarunkowania i mechanizm powstania oraz najważniejsze formalne ramy funkcjonowania Turystycznego Funduszu Gwarancyjnego i wynikający z nich zakres zadań. W części praktycznej skupiono się natomiast na identyfikacji kluczowych studiów przypadków z działalności TFG w latach 2016–2020. Rozważania oparto na analizie materiałów publikowanych na jednym z rozpoznawalnych i uznanych za wiarygodny branżowych portali turystycznych, powiązanych z jednym z czołowych tytułów prasowych – portalu Turystyka.rp.pl. Są to dane głównie o charakterze jakościowym, choć poszczególne publikacje pozwoliły również na zebranie interesujących danych ilościowych, także zaprezentowanych, a częściowo zwizualizowanych w tekście. Jako horyzont czasowy prowadzonych badań przyjęto okres od 2016 do 2020 roku, a w tym ostatnim roku szczególnie czas od marca do końca grudnia. W tym przedziale roku kalendarzowego następowały bowiem istotne z punktu widzenia turystyki „turbulencje i wstrząsy”, ewoluujące wraz z kolejnymi regulacjami, ale i czasowym zawieszeniem funkcjonowania wybranych sektorów rynku, w tym turystyki, tzw. lockdownami. Celowo nie zmieniano brzmienia przywoływanych cytatów, mimo czasem zbyt bezpośredniego stylu (nietypowego dla wypowiedzi naukowych), aby w ten sposób zilustrować zawarte w wypowiedziach nastroje oraz konteksty.

Realizacja zamierzonych celów była możliwa dzięki wykorzystaniu właściwych metod badawczych, a zatem przede wszystkim została oparta na krytycznej analizie literatury przedmiotu. Ta kwerenda miała dość szeroki

⁴ W jednym z źródeł opisano je jako przejście – od tak często wskazywanego w ostatnich latach zjawiska *overtourism* charakterystycznego dla turystyki masowej (oznaczającego dosłownie przeciążenie liczbą turystów w danym czasie i miejscu) w stronę paradoksalnie scenariusza *no-tourism*, a więc znaczącego ograniczenia funkcji turystycznej miejsca, a szczególnie ruchu turystycznego w danej przestrzeni, w związku z pandemią i restrykcjami (<https://www.newsweek.pl/swiat/koniec-wakacji-na-pokaz-czyli-gdzie-pojechac-w-2021-roku/q4m05dp>, 25.02.2021).

charakter, zawarto w niej bowiem zarówno opracowania stricte naukowe, jak i akty prawne, stanowiące fundament omawianych zagadnień, a także źródła internetowe związane z branżą turystyczną. Dodatkowo konstruktywnym rozwiązaniem było wykorzystanie metody obserwacyjnej (por. Apanowicz, 2005, s. 57; Runge, 2007, s. 21), a dokładnie obserwacji uczestniczącej (ang. *participatory action research, PAR*), związanej z codziennym zawodowym funkcjonowaniem autorów jako właścicieli biura podróży, mającego status organizatora turystyki.

Jak zauważa J. Runge (2007, s. 21), istotą tej metody jest „nie tylko rejestracja jednostkowych faktów w otaczającej rzeczywistości, lecz także ich selekcja z punktu widzenia założonego celu badania”. Codzienne zarządzanie tego rodzaju działalnością gospodarczą, jaką jest biuro podróży, jest aplikacyjnym przykładem powyższego założenia J. Runge (2007), ponieważ wymaga ciągłego aktualizowania wiedzy z zakresu tematyki zabezpieczeń organizatorów turystyki, realizacji związanych z tym obowiązków oraz rozwiązywania z odpowiednimi podmiotami pojawiających się problemów. Można zatem założyć, że powstanie tego opracowania jest pokłosiem bezpośrednich „turbulencji covidowych” autorów i chęci podzielenia się swoimi doświadczeniami z potencjalnymi czytelnikami – zarówno z branży turystycznej, jak i ze świata akademickiego.

1.2. Złożoność działalności biur podróży – konceptualizacja kluczowych pojęć i uwarunkowań formalnych

Za podstawowe jednostki przy obsłudze uczestników ruchu turystycznego należy uznać przedsiębiorstwa turystyczne (Kachniewska, 2002; Pawlusiński, 2007), z których na rynku turystycznym najważniejsze sektory tworzy rynek hotelarstwa oraz rynek biur podróży, określane w literaturze również mianem „rynku usług organizatorskich i pośredniczych” (Michalska-Dudek, 2017, s. 159). Biura podróży to wszystkie przedsiębiorstwa turystyczne, które występują w roli pośrednika między wytwórcami usług turystycznych i turystami jako sprzedawcy gotowej oferty turystycznej (Alejziak, 2007; Pawlusiński, 2007; Panasiuk, 2014). Mimo historycznego funkcjonowania biur podróży od I połowy XIX wieku (pionierem w tym zakresie był Thomas Cook w 1841 roku w Wielkiej Brytanii), dopiero po II wojnie światowej doszło ostatecznie do wyłonienia się nowych podmiotów na rynku turystycznym – specjalistycznych przedsiębiorstw odpowiedzialnych za organizację – organizatorów turystyki

(*touoperatorów*)⁵, a także dystrybucję – pośredników i agentów turystycznych (Konieczna-Domańska, 2008).

Należy podkreślić, że w polskim porządku prawnym nie zdefiniowano pojęcia „biuro podróży” funkcjonującego w praktyce gospodarczej branży turystycznej oraz w świadomości konsumentów. Termin ten został jednak sprecyzowany w literaturze przedmiotu, a jedną z propozycji jest rozumienie Z. Kruczka (2011, s. 27), zgodnie z którym biuro podróży to „podmiot gospodarczy prowadzący działalność w zakresie: organizowania podróży obejmującej pakiety usług, pośrednictwa w sprzedaży usług niezbędnych dla podróżującego, sprzedaży pakietów organizatorów oraz sprzedaży usług towarzyszących i komplementarnych”. Z kolei I. Michalska-Dudek i R. Przeorek-Smyk (2010, s. 29) wskazują, iż biura podróży „to podmioty zajmujące się pośredniczeniem przy sprzedaży różnych usług turystycznych oraz procesem organizowania i sprzedaży usług oferowanych najczęściej w postaci pakietu świadczeń”.

Po przywołaniu wybranych definicji z literatury przedmiotu, będących efektem merytorycznej kwerendy, właściwym wydaje się sięgnięcie do konceptualizacji w ujęciu formalnym, a więc aktualnego brzmienia pojęć zastosowanych przez ustawodawcę, zawartych przepisach obowiązującej od 1 lipca 2018 roku ustawy z 24 listopada 2017 roku o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych (Dz.U. 2017 poz. 2361; dalej: u.o.i.t.u.t.). Warto podkreślić, że ich wprowadzenie miało nieco szerszy kontekst, z czego należy przywołać dwa kluczowe aspekty:

- 1) wprowadzenie nowej ustawy zastąpiło poprzedni akt, obowiązujący od przeszło 20 lat, tj. ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 o usługach turystycznych (z późniejszymi nowelizacjami – Dz.U. 1997 Nr 133 poz. 884); w tym przedziale czasu realia gospodarcze wokół nas, a szczególnie sfera usług uległy radykalnym zmianom, związanym z m.in. cyfryzacją, globalizacją itp.; naturalne zatem, iż z perspektywy bezpieczeństwa konsumentów niezbędna stała się kodyfikacja nieuregulowanych dotychczas obszarów funkcjonowania w sektorze usług turystycznych;
- 2) nowa ustawa stanowiła jednocześnie implementację do polskiego porządku prawnego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2302 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych; dyrektywa ta zmieniała wcześniejsze rozporządzenie

⁵ W dalszej części niniejszego rozdziału terminy te będą stosowane zamiennie. W literaturze (m.in. Konieczna-Domańska, 1998; 2008) występuje też spolszczona wersja – *touoperatorzy*, choć paradoksalnie w starszym opracowaniu autorzy spotkali się również z określeniem *touoperatoria* (w kontekście określenia organizatorów podróży działających w skali międzynarodowej i krajowej) (por. Kornak, 1999, s. 11).

(WE) nr 2006/2004 i dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE oraz uchylała poprzednią dyrektywę Rady 90/314/EWG (<http://zrot.pl/205-nowa-dyrektywa-w-sprawie-impres-turystycznych-opublikowana>); jak zauważają M. Byszewska-Dawidek i M. Nalazek (2016, s. 25) „nowa dyrektywa obejmuje swoim zakresem różne formy imprez turystycznych i aranżowanych usług turystycznych, w tym te oferowane on-line”, niewchodzące wcześniej w zakres dyrektywy (tzw. pakiety dynamiczne)⁶.

We wcześniejszej ustawie nie występowało określenie „biuro podróży”, za to w katalogu definicji legalnych w art. 3 funkcjonowały trzy terminy z nim związane: „organizator turystyki”, „pośrednik turystyczny”, „agent turystyczny”. Analogiczna sytuacja pojawia się w nowych aktach prawnych, z tym że zrezygnowano z kategorii „pośrednika turystycznego”, definiując terminy „organizator turystyki” i „agent turystyczny” (u.o.i.t.u.t.).

W tym miejscu, na użytek dalszych rozważań, warto uszczegółowić zakres działalności organizatora turystyki. Zgodnie z wykładnią zawartą w art. 4 ustawy z dnia 24 listopada 2017 r. przez organizatora turystyki należy rozumieć „przedsiębiorcę turystycznego, który tworzy i sprzedaje lub oferuje do sprzedaży imprezy turystyczne, bezpośrednio lub za pośrednictwem innego przedsiębiorcy turystycznego lub razem z innym przedsiębiorcą turystycznym, lub też przedsiębiorcę turystycznego, który przekazuje dane podróźnego innemu przedsiębiorcy turystycznemu zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. e”. Definicję zawartą w ustawie uszczegóławia A. Panasiuk, wskazując, iż „organizacja imprez turystycznych opiera się na trzech głównych filarach (Pansiuk, 2014, s. 72):

- przygotowaniu (m.in. tworzenie programu/oferty imprezy turystycznej, podpisanie umów z podwykonawcami);
- oferowaniu (przedstawienie oferty imprezy turystycznej potencjalnym klientom);
- realizacji (rzeczywiste dostarczenie dóbr/świadczanie usługi)”.

⁶ W oryginale definicji zawartych w dyrektywie 2015/2302 zostały one określone jako *linked travel arrangements*, stanowiąc rozszerzoną alternatywą (obok *pre-arranged-packages* i *customised packages*) rozumienia kluczowego pojęcia *package* (tj. pakiet – impreza turystyczna). W języku polskim określenie to zostało przetłumaczone jako „powiązane usługi turystyczne”, co znajduje swoje dalsze konsekwencje, m.in. w tytule polskiej ustawy oraz zmienionej nazwie rejestru organizatorów turystyki, w kontekście spełnienia kryterium działalności regulowanej (co wskazano w dalszej treści niniejszego rozdziału). Wskazano ponadto, iż zdefiniowane powyżej dynamiczne pakiety/powiązane usługi turystyczne powstają na skutek nabywania usług „od internetowych sprzedawców detalicznych za pośrednictwem powiązanych procesów rezerwacji online w ramach tzw. przeklikiwania (ang. *click through*), pod warunkiem, że poszczególne umowy są zawierane nie później niż 24 godziny od potwierdzenia rezerwacji pierwszej usługi turystycznej” (Kubiak-Cyruł, 2015, s. 27).

Zadania organizatorów turystyki opisuje również G. Gołembski (2007, s. 41), podkreślając, że ich rola nie kończy się na „kolekcjonowaniu usług różnych wytwórców” w celu sprzedaży każdej z nich detalicznemu odbiorcy. Wręcz przeciwnie, touroperatorzy sami tworzą unikalną (z ich marketingowej perspektywy sprzedawców) koncepcję połączenia usług, wynikającą z kompleksowości potrzeby turystycznej i charakteru zgłaszanego przez potencjalnych konsumentów. Do tej dyskusji dotyczącej charakteru pakietu organizatora turystyki włączali się również inni badacze (por. m.in. Konieczna-Domańska, 2008; Pawlusiński, 2007), w tym jeden ze współautorów opracowania stwierdzając, że argumentem przemawiającym za „klasyfikowaniem pakietu usług jako nowego produktu turystycznego jest tzw. nowa jakość”, szczególnie istotna np. w funkcjonowaniu touroperatorów na rynku turystyki kulturowej (por. Kociszewski, 2017, s. 83).

Należy podkreślić, że rynek organizatorów turystyki w skali zarówno Polski, jak i Europy pozostaje zróżnicowany w wielu aspektach, m.in. formalnego statusu tworzących go podmiotów, ich wielkości, ale i przestrzennego funkcjonowania (por. Kociszewski, 2019). Jeszcze przed pandemią COVID-19 (mającą od marca 2020 r. katastrofalne skutki dla całej turystyki, w tym dla organizatorów turystyki i tworzonych przez nich pakietów) I. Michalska-Dudek (2017) wskazywała występujące w rynkowym sektorze biur podróży zjawisko tzw. dualizmu – polaryzacji rynku turystycznego⁷. Przywołana autorka opisywała je jako strukturę dwóch przeciwnych biegunów, którą wówczas tworzyli:

- najwięksi touroperatorzy – o wypracowanej już pozycji, obsługujący klienta masowego, o kapitale zarówno polskim, jak i będący częścią transnarodowych koncernów turystycznych; w ich przypadku główną przyczyną przewagi rynkowej jest efekt skali, jak również jak zauważa M. Kachniewska (2014, s. 20): „możliwość wywierania wpływu na otoczenie oraz wyszukiwanie i zajmowanie najdogodniejszych miejsc w globalnym łańcuchu wartości”;
- małe i średnie przedsiębiorstwa, często niewspółpracujące na większą skalę między sobą, a raczej skupione na obsłudze swojego wolumenu klientów – rynku ograniczonego np. przestrzennie (miasto, region) lub tematycznie (kwestia niszowości realizowanych pakietów); głównym obciążeniem tych podmiotów są wysokie jednostkowe koszty działalności; słusznie zatem wskazano, iż ich udane funkcjonowanie zależy w dużej mierze od m.in. „ela-

⁷ Do istoty, a raczej wyzwania wskazanej powyżej polaryzacji rynku turystycznego odnosili się już wcześniej inni autorzy, m.in. M. Kachniewska (2012, s. 25 za: Michalska-Dudek 2017, s. 167) wskazywała, iż zjawisko to, „spowodowane ekspansją korporacji transnarodowych znacznie zmienia uwarunkowania konkurencyjności przedsiębiorstw”.

styczności i szybkości działania, innowacyjności oraz umiejętności zdobywania przewagi konkurencyjnej” (Michalska-Dudek 2017).

Z kolei zgodnie z zapisami ustawowymi za agenta turystycznego uważa się „przedsiębiorcę turystycznego innego niż organizator turystyki, który na podstawie umowy agencyjnej sprzedaje lub oferuje do sprzedaży imprezy turystyczne utworzone przez organizatora turystyki” (ustawa z dnia 24 listopada 2017 r.). W praktyce agenci, określane też biurami agencyjnymi, stanowią „ogniwa pośredniczące w sprzedaży między producentami usług częściowych a touroperatorami lub między touroperatorami a konsumentami” (Kachniewska i in. 2012, s. 73). W tym ostatnim przypadku agenci turystyczni często są jednocześnie reprezentantami kilku organizatorów turystyki, co pozwala im na konstruktywny wybór właściwej oferty dla potencjalnego klienta z szerokiego wachlarza propozycji. Na rynku turystycznym pojawiają się także biura tzw. *multiagentów*, uzyskujących poprzez odpowiednie narzędzia sprzedaży (m.in. rozwinięte programy i aplikacje rezerwacyjne) dostęp do oferty nawet kilkunastu touroperatorów jednocześnie. Ponadto, obok typowej sprzedaży pakietów udostępnionych przez touroperatorów agenci (agencje turystyczne) mogą również sprzedawać produkty turystyczne uzyskane bezpośrednio od dostawców poszczególnych usług (por. Michalska-Dudek, 2017).

Konkludując, wielość pojawiających się na rynku turystycznym pojęć formalnych, towarzyszących popularnie stosowanemu w języku codziennym określeniu „biuro podróży”, implikuje każdorazowo potrzebę doprecyzowania pojęć i zarysowania dokładnego kontekstu ich stosowania. Ten wciąż jeszcze za rzadko wykonywany krok, który powinien być z jednej strony naturalnym odruchem konsumenta, z drugiej zaś – legitymizacją sprzedawcy wydaje się niezmiennie potrzebny, szczególnie w czasach dotyczących turbulencji, aby wzmacniać poczucie bezpieczeństwa i stabilności, tak potrzebne aktualnie na rozchwytanym rynku turystycznym.

1.3. Specyfika funkcjonowania biur podróży – przesłanka dla formułowania regulacji prawnych w zakresie zabezpieczeń finansowych organizatorów turystyki

Kontynuując rozważania z poprzedniej części rozdziału, a szczególnie chcąc stworzyć ramy dla właściwej implementacji postulatów zawartych w konkluzji, warto nadmienić, iż stosowanie w praktyce przywołanych powyżej pojęć dla określenia charakteru prowadzonej działalności gospodarczej nie wynika jedy-