

# ZAŠTITA PRAVA PUTNIKA IZ PAKET-ARANŽMANA TIJEKOM PANDEMIJE COVID-19 – POUKE ZA BUDUĆNOST

Prof. dr. sc. JASENKO MARIN\*

UDK 656.025:614.4

DOI 10.21857/y54jofvlom

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: 4. travnja 2022.

Prihvaćeno za tisak: 18. svibnja 2022.

*U radu se daje kritička analiza učinkovitosti europskih i hrvatskih nacionalnih propisa o zaštiti prava putnika – korisnika paket-aranžmana u uvjetima pandemije. Posebna se pažnja posvećuje pitanju pravodobnog povrata putniku iznosa plaćene cijene paket-aranžmana koji se nije mogao realizirati zbog pandemije, kao i pitanju zaštite putnika u slučaju nesolventnosti organizatora putovanja. Daju se određeni konkretni prijedlozi za unaprjeđenje provedbe tih propisa u praksi, kako se ne bi ponavljali neki uočeni slučajevi smanjene učinkovitosti pri zaštiti putničkih prava. U tom kontekstu, ističe se nužnost i važnost zajedničkog djelovanja svih zainteresiranih dionika – organizatora paket-aranžmana, osiguravajućih društava i države.*

**Ključne riječi:** prava putnika; ugovor o putovanju u paket-aranžmanu; Direktiva EU 2015/2302 o paket-aranžmanima; Zakon o pružanju usluga u turizmu; osiguranje jamčevine za slučaj nesolventnosti organizatora paket-aranžmana.

## 1. UVOD

Nakon što se bolest COVID-19, prouzročena vrlo zaraznim koronavirusom, počela ubrzano širiti s ozbiljnim posljedicama po oboljele, Svjetska zdravstvena organizacija (WHO) najprije je proglasila javnozdravstveno stanje žurnosti na međunarodnoj razini (30. siječnja 2020. godine), a ubrzo nakon toga i stanje pandemije (11. ožujka 2020. godine). To je prouzročilo do tada nezabilježena ograničenja kretanja ljudi širom svijeta, koja su radi zaštite stanovništva uvele gotovo sve svjetske države. Navedena ograničenja primjenjivala su se na kretanja ljudi

---

\* Prof. dr. sc. Jasenko Marin, redoviti profesor u trajnom zvanju, Katedra za pomorsko i općeprometno pravo, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Trg Republike Hrvatske 3, 10000 Zagreb, e-adresa: jassenko.marin@pravo.hr.

na međunarodnoj, nacionalnoj, ali i na regionalnoj razini (nerijetko i na mikroregionalnoj razini). Iako su, u trenutku pisanja ovog rada, u znatnom broju država takva ograničenja ublažena, još uvijek se ne može reći da su ona posve eliminirana, a trenutačno se ne može sa sigurnošću tvrditi da navedena pandemija neće ponovno eskalirati.

Sasvim je jasno kako je pandemija COVID-19 najveću ugrozu prouzročila javnom zdravstvu. Međutim, posljedično, ozbiljno je ugrozila mehanizme funkcioniranja svjetske ekonomije, uključujući promet ljudi i dobara. Takoreći, »preko noći« globalna ekonomija morala se suočiti s iznimnim izazovima – cjelovito ili djelomično zatvaranje poduzeća, blokiranje ili vrlo otežano djelovanje logističkih lanaca za opskrbu, onemogućavanje ili znatno otežavanje pružanja velikog broja usluga itd. Gotovo da nijedna gospodarska djelatnost nije bila lišena tih izazova. Među osobito ugroženim sektorima našli su se međusobno vrlo povezani i međuzavisni sektori prometa i turizma.

Prema podacima Svjetske turističke organizacije (UNWTO), samo u razdoblju od siječnja do listopada 2020. godine, ekonomski rezultati turističke djelatnosti u Europi bili su slabiji za 72 % u odnosu na isto razdoblje 2019. godine. Europsko udruženje putničkih agencija i turoperatora (ECTAA) iznijelo je podatke o prosječnom padu prihoda iz turizma tijekom 2020. godine za čak 80 % u odnosu na 2019. godinu.<sup>1</sup>

Naravno, ni hrvatski turistički sektor nije ostao neokrznut pandemijom i posljedičnim izazovima. Prema podacima iz Udruge hrvatskih putničkih agencija (u daljnjem tekstu: UHPA), pad prihoda hrvatskih turističkih agencija tijekom 2020. godine u odnosu na 2019. godinu iznosio je oko 90 %. Iako je 2021. godina bila nešto manje »pogubna«, ni u toj se godini ostvareni prihod nije mogao približiti iznosu od 3,5 milijardi kuna ostvarenih u predpandemijskoj 2019. godini. Godine 2021. ostvaren je prihod manji za oko 70 %.<sup>2</sup> Nažalost, pad prihoda doveo je do stečaja nekih turističkih agencija i gubitaka radnih mjesta.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Podaci navedeni prema: Izvješće Europske komisije Europskom parlamentu i Vijeću o primjeni Direktive EU 2015/2302 Europskog parlamenta i Vijeća o putovanjima u paket-aranžmanima i povezanim putnim aranžmanima, COM/2021/90, od 26. veljače 2021., str. 13, bilj. 56, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2021%3A90%3AFIN> (pristup 28. veljače 2022.).

<sup>2</sup> Podatke je iznio predsjednik UHPA-e, Tomislav Fain, detaljnije: <https://novac.jutarnji.hr/novac/aktualno/tomislav-fain-za-turisticke-agencije-i-ovo-je-bila-losa-sezona-daleko-smo-od-oporavka-15127491> (pristup 28. veljače 2022.).

<sup>3</sup> Podatak dan na Skupštini UHPA-e iz 2021. godine, ovdje naveden prema <https://novac.jutarnji.hr/novac/aktualno/pet-turistickih-agencija-u-pandemiji-zavrсило-u-stecaju-a-jos-su-dvije-trenutno-u-blokadi-15134563> (pristup 28. veljače 2022.).

Poteškoće turističkih agencija, u načelu, obuhvaćaju dva međusobno povezana pitanja.

Prvo se pitanje odnosi na opstanak na tržištu, dakle na nastavak obavljanja djelatnosti. Mogli bismo uvjetno reći kako se odnosi na »budućnost«, tj. na sposobnost turističkih agencija da nadalje djeluju, da s klijentima mogu sklapati nove ugovore te preuzimati nova prava i obveze iz svoje djelatnosti.

Drugo se pitanje odnosi na, uvjetno rečeno, »prošlost«, tj. na sposobnost turističkih agencija da ispune svoje obveze preuzete prije izbijanja pandemije. Naime, turističke agencije, djelujući najčešće kao organizatori paket-aranžmana, preuzele su prema svojim klijentima – putnicima obvezu organiziranja tih aranžmana. Organizatoru (agenciji) su vrlo često za te aranžmane unaprijed, već u trenutku sklapanja ugovora o paket-aranžmanu, bili isplaćeni predumjovi ili čak cjelovita cijena aranžmana. Međutim, dobar dio tih uplata agencije su morale gotovo odmah po primitku »prosljediti« svojim poslovnim partnerima koji realiziraju određene usluge iz paket-aranžmana – hotelijerima, prijevoznicima, organizatorima koncerata i drugih događaja. Zbog nemogućnosti realizacije tih paket-aranžmana prouzročene pandemijom i posljedičnim ograničenjima, turističke agencije, kao odgovorni organizatori paket-aranžmana, suočile su se s velikim brojem zahtjeva putnika vezanih uz ostvarenje putničkih prava u takvim situacijama. Riječ je o putničkim pravima propisanim izvorima europskog i implementirajućeg hrvatskog nacionalnog prava. To je prouzročilo vrlo ozbiljan financijski udar na organizatore paket-aranžmana i u Hrvatskoj. Procjenjuje se kako su hrvatske turističke agencije, kao organizatori paket-aranžmana, bile u vrlo kratkom roku suočene sa zahtjevima za povrat sredstava uplaćenih na ime (zbog pandemije) neizvršenih paket-aranžmana u iznosu oko 27 milijuna kuna.<sup>4</sup> Osim aspekta financijskog rizika, nikako se ne smije zanemariti ni rizik »lošeg ugleda« koji može ostaviti trag i u budućem poslovanju agencija, osobito ako se ima u vidu kako su određene poteškoće koje su se tada javile imale i određenu socijalnu notu te su bile medijski vrlo popraćene.<sup>5</sup> Navedeno pitanje nije samo izazov za turističke agencije kao organizatore paket-aranžmana, nego je i izazov za svaku državu. Za Republiku Hrvatsku to vrijedi zbog toga što je ona, kao i svaka druga država članica Europske unije, obvezna implementirati i provoditi

---

<sup>4</sup> Podatak je iznio predsjednik UHPA-e Tomislav Fain, navedeno prema <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/agencije-moraju-za-otkazana-putovanja-vratiti-iznos-od-27-milijuna-kuna-15075632> (pristup 28. veljače 2022.).

<sup>5</sup> Navedeno se osobito odnosi na povrat novca za nerealizirane paket-aranžmane – školske ekskurzije. Kao primjer v. <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/roditelji-na-rubu-zivaca-ravnatelj-nemocni-agencije-duguju-milijune-za-nerealizirane-ekskurzije-15061288> (pristup 28. veljače 2022.).

relevantne propise Europske unije koji se odnose na zaštitu potrošača i putnika općenito te kontrolirati poštuju li dionici na tržištu te propise. Također, Europska unija morala se suočiti s tim izazovom jer i na njoj leži kontrola provedbe propisa koje je sama donijela, a koji se odnose na zaštitu putnika. Nadalje, Europska unija mora voditi brigu i o opstanku te funkcioniranju dionika na tržištu turizma kao djelatnosti koja u njenom BDP-u sudjeluje s 10,3 % i zapošljava više od 27 milijuna ljudi.<sup>6</sup>

Upravo je tema ovog rada pitanje kritičke analize i ocjene razine učinkovitosti europskih i nacionalnih propisa o zaštiti prava putnika (korisnika paket-aranžmana) u doba pandemije. Svakako će se pokušati učiniti i korak naprijed – dati prijedloge za unaprjeđenje provedbe tih propisa kako se neki uočeni problemi, koji će u radu biti apostrofirani, ne bi ponavljali, i to ne samo u »izvanrednim« uvjetima kao što je pandemija, nego i u »uobičajenim« uvjetima sklapanja i izvršenja ovih ugovora.

U radu će se najprije iznijeti kratak pregled osnovnih prava putnika – korisnika paket-aranžmana, prema propisima prava Europske unije i hrvatskog prava. Prikaz će biti sažet jer su ti propisi bili predmet analize u stranoj i hrvatskoj nacionalnoj pravnoj literaturi.<sup>7</sup> Nakon toga analizira se primjena navedenih propisa u vezi sa zaštitom putničkih prava u nekim specifičnim situacijama prouzročnim pandemijom.

---

<sup>6</sup> Podaci prema: Tourism, Fact Sheets on the European Union – 2021, v. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/126/tourism> (pristup 28. veljače 2022.). Podrobnije o utjecaju pandemije bolesti COVID-19 na turističku djelatnost, uključujući i utjecaj na pravno uređenje te djelatnosti, v. Torres, C.; Melagosa Arcos, F. J. (eds.), *The Legal Impacts of COVID-19 in the Travel, Tourism and Hospital Industry*, ESHTe – Estoril Higher Institute for Tourism and Hotel Studies, Estoril, Portugal, 2022., dostupno na <https://publications.eshte.pt/dir/covid19/8/> (pristup 28. veljače 2022.).

<sup>7</sup> Od inozemne literature možemo, ilustrativno, izdvojiti: Torres, C.; Melagosa Arcos, J.; Jégouzo, L.; Franceschelli, V.; Morandi, F.; Torchia, F. (eds.), *Collective Commentary on New Package Travel Directive*, ESHTe – Estoril Higher Institute for Tourism and Hotel Studies, Estoril, Portugal, 2020., dostupno na: <https://publicacoes.eshte.pt/dir/cnptd/6/> (pristup 28. veljače 2022.), a od domaće literature: Primorac, Ž.; Barun, M., *Zaštita prava putnika u zračnom prijevozu*, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, Split, 2021., str. 123-178; Trezner, Ž., *Primjena Direktive (EU) 2015/2302 o putovanjima u paket-aranžmanima i povezanim putnim aranžmanima*, *Zbornik sveučilišta Libertas*, god. 1-2 (2017.), br. 1-2, str. 307-318; Marin, J., *Primjena Zakona o pružanju usluga u turizmu – što je novo za pružatelje i korisnike usluga paket-aranžmana i povezanih putnih aranžmana*, *Poredbeno pomorsko pravo = Comparative Maritime Law*, god. 58 (2019.), br. 173, str. 151-208.

## 2. PRAVA PUTNIKA IZ PAKET-ARANŽMANA PREMA PRAVU EUROPSKE UNIJE I HRVATSKOM NACIONALNOM PRAVU

Paket-aranžmani su u pravu Europske unije uređeni Direktivom (EU) 2015/2302 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2015. godine o putovanjima u paket-aranžmanima i povezanim putnim aranžmanima, izmjeni Uredbe (EZ) br. 2006/2002 i Direktive 2011/83/EU Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 90/314/EEZ (u daljnjem tekstu: Direktiva).<sup>8</sup> Kako je istaknuto u prvome članku Direktive, njezina je svrha doprinosi pravilnom funkcioniranju unutarnjeg tržišta te ostvarivanje visoke i što ujednačenije zaštite potrošača približavanjem propisa država članica na ovom području.

Direktiva je u hrvatski pravni poredak prenesena Zakonom o pružanju usluga u turizmu (u daljnjem tekstu: ZPUT).<sup>9</sup>

U ovom radu zadržat ćemo se samo na paket-aranžmanu, apstrahirajući povezani putni aranžman kao drugačiju uslugu, koja je također uređena Direktivom i ZPUT-om, ali bi njegova dublja analiza prelazila okvire i svrhu ovog rada.

Definicija paket-aranžmana poprilično je složena u ZPUT-u i Direktivi. Paket-aranžman predstavlja kombinaciju najmanje dviju različitih vrsta usluga putovanja za potrebe istog putovanja ili odmora ako:

a) te usluge kombinira jedan trgovac,<sup>10</sup> među ostalim, na zahtjev ili u skladu s izborom putnika, prije nego što je sklopljen jedinstveni ugovor o svim uslugama ili

---

<sup>8</sup> *Službeni list Europske unije* L 326 od 11. prosinca 2015. godine. Države članice Europske unije morale su do 1. siječnja 2018. godine donijeti nacionalne propise potrebne radi usklađivanja s Direktivom, a ti su se propisi morali početi primjenjivati od 1. srpnja 2018. godine. Spomenimo kako je ono što danas nazivamo ugovorom o paket-aranžmanu bilo predmet reguliranja i na međunarodnoj razini. Naime, u sklopu Međunarodnog instituta UN-a za ujednačavanje privatnog prava (UNIDROIT), 1970. godine usvojena je Međunarodna konvencija o ugovoru o putovanju (CCV). Međutim, iako je stupila na snagu među (samo) osam država od kojih su dvije, zanimljivo, i članice EU-a (Italija i Belgija), CCV nije postigao očekivani cilj ujednačavanja prava, ponajviše zbog različitih stajališta država vezano uz pitanje temelja i ograničenja odgovornosti organizatora putovanja, odnosno posrednika. Zbog toga je i postojala potreba da se ovo pitanje uredi (barem) na razini Europske unije, što je učinjeno najprije Direktivom iz 1990. godine, koja je zamijenjena novom Direktivom iz 2015. godine. Za tekst i status CCV-a, v. <https://www.unidroit.org/instruments/transport/ccv/> (pristup 28. veljače 2022.).

<sup>9</sup> *Narodne novine*, br. 130/2017, 25/2019, 98/2019, 42/2020, 70/2021.

<sup>10</sup> Pod trgovcem se, u smislu odredbe čl. 7. st. 7. ZPUT-a, podrazumijeva osoba koja u vezi s ugovorima koje uređuje ovaj propis, djeluje, među ostalim, i putem drugih osoba koje djeluju u njezino ime ili za njezin račun, u svrhe povezane s njenom trgovačkom, poslovnom, obrtničkom ili profesionalnom djelatnošću, bez obzira na to vrši li poslovanje u svojstvu organizatora, prodavatelja, trgovca koji omogućuje povezani putni aranžman ili kao pružatelj usluge putovanja.

b) neovisno o tome jesu li sklopljeni zasebni ugovori s pojedinačnim pružateljima usluga putovanja, ako se te usluge:

- b1. kupuju na jednoj prodajnoj točki i ako su odabrane prije nego što je putnik pristao platiti;
- b2. nude, prodaju ili naplaćuju po paušalnoj cijeni;
- b3. oglašavaju ili prodaju pod nazivom »paket-aranžman« ili pod sličnim nazivom;
- b4. kombiniraju nakon sklapanja ugovora kojim trgovac putniku daje pravo birati između različitih vrsta usluga;
- b5. kupuju od pojedinačnih trgovaca putem povezanih postupaka *online* rezervacija kada trgovac s kojim je sklopljen prvi ugovor dostavlja ime putnika, podatke o plaćanju i adresu e-pošte drugom trgovcu ili trgovcima, a ugovor s drugim trgovcem ili trgovcima sklopljen je najkasnije 24 sata nakon potvrde rezervacije prve usluge putovanja.<sup>11</sup>

Dakle, treba uočiti kako postoje dvije osnovne vrste paket-aranžmana (naznačene u točkama a) i b)), a da se dodatno b) vrsta paket-aranžmana grana u pet podvrsta (točke b1. i b5.).

Zajednički elementi definiranja obje osnovne vrste paket-aranžmana jest taj da one »moraju sadržavati najmanje dvije različite vrste usluge putovanja«. Pod uslugama putovanja ZPUT, po uzoru na Direktivu, podrazumijeva neku od ovih usluga:

1. prijevoz putnika;
2. smještaj koji nije neodvojivi dio prijevoza putnika i nije u svrhu stanovanja;
3. iznajmljivanje automobila, drugog motornog vozila s vlastitim pogonom i najmanje četiri kotača s brzinom većom od 25 km/h ili motocikala za koje se zahtijeva vozačka kategorija A;
4. bilo koja turistička usluga koja nije neodvojivi dio usluge putovanja u smislu točaka 1., 2. ili 3.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Čl. 7. t. 2. ZPUT-a, usp. čl. 3. t. 2. Direktive iz 2015.

<sup>12</sup> Članak 7. t. 1. ZPUT. Međutim, ZPUT propisuje da određene kombinacije usluga putovanja ipak neće činiti paket-aranžman. Tako se paket-aranžmanom ne smatra kombinacija neke od usluga putovanja navedena u ovom tekstu pod 1., 2. ili 3. s uslugom koja je navedena pod 4., ako ova potonja ne čini minimalno 25 % vrijednosti kombinacije, nije oglašavana kao bitno obilježje kombinacije niti na bilo koji drugi način predstavlja bitno obilježje kombinacije. Neće se raditi o paket-aranžmanu ni kada je usluga navedena pod 4. odabrana i kupljena nakon što je počelo izvršenje neke ili nekih od usluga putovanja navedenih pod 1., 2. ili 3. Također, prema članku 27. ZPUT-a, njegove odredbe o paket-

Nakon iznošenja elemenata ugovora o paket-aranžmanu, važno je uočiti koja to prava Direktiva i ZPUT daju putniku kao korisniku paket-aranžmana ili, gledano s druge strane, koje to obveze iz ugovora o paket aranžmanu ima njegov organizator.<sup>13</sup>

1. Organizator mora i **prije sklapanja ugovora** (predugovorna faza) dati putniku određene informacije:

1.a) ponajprije obavijest o tome kakvu mu uslugu nudi, dakle jasno istaknuti kako je (ili nije) riječ o paket-aranžmanu,<sup>14</sup>

1.b) obavijesti o glavnim obilježjima usluge, ukupnoj cijeni paket-aranžmana, načinu plaćanja, najmanjem broju osoba potrebnih za ostvarivanje paket-aranžmana i roku u kojem organizator može raskinuti ugovor prije početka paket-aranžmana ako navedeni broj ne bude dosegnut te putnikovu pravu da raskine ugovor u bilo kojem trenutku prije početka paket-aranžmana uz plaćanje određenih naknada;<sup>15</sup>

2. Organizator mora putniku dostaviti određene informacije i dokumente »nakon što je ugovor sklopljen, a prije početka paket-aranžmana« (pisani primjerak ugovora ili potvrde o sklopljenom ugovoru sa svim bitnim elementima sadržaja ugovora – nužne elemente koji moraju biti sadržani u ugovoru/potvrdi ZPUT specificira u čl. 29. i 32.), zatim, prema potrebi, organizator mora putniku predati i sve druge dokumente kao što su vaučeri i putne karte. Za temu ovog rada jako je važno da, prema članku 50. ZPUT-a, potvrda o sklopljenom ugovoru o paket-aranžmanu ili sam ugovor koji se predaje putniku mora sadržavati navod da putnik na temelju te potvrde (ugovora) ima pravo neposrednog ostvarenja prava

---

-aranžmanima ne primjenjuju se na izlete (kombinacija usluga putovanja koje traju manje od dvadeset četiri sata i ne uključuju noćenje), ni na paket-aranžmane koji se organiziraju samo povremeno i na neprofitnoj osnovi ograničenoj skupini putnika, a ne javno (npr. vjerska hodočašća), kao ni na paket-aranžmane kupljene na temelju općeg sporazuma za organiziranje poslovnih putovanja između organizatora i druge osobe koja djeluje u svrhe povezane sa svojom djelatnošću, detaljnije v. Marin, J., *op. cit.*, bilj. 7, str. 165-171.

<sup>13</sup> Pod putnikom se, u kontekstu paket-aranžmana, a prema članku 7. ZPUT-a, podrazumijeva osoba koja želi sklopiti ugovor o putovanju u paket-aranžmanu ili osoba koja ima pravo putovati na temelju sklopljenog ugovora o putovanju u paket-aranžmanu. Organizator je trgovac koji izravno ili putem drugog trgovca, odnosno zajedno s drugim trgovcem, kombinira i prodaje ili nudi na prodaju paket-aranžmane ili trgovac koji dostavlja podatke o putniku drugom trgovcu u skladu s ZPUT-om.

<sup>14</sup> Ovo je jako važno uzimajući u obzir činjenicu kako je definicija paket-aranžmana iznimno složena, kao i činjenicu da su putnikova prava prema organizatoru paket-aranžmana znatno šira nego putnikova prava prema pružatelju usluge omogućavanja povezanog putnog aranžmana.

<sup>15</sup> Čl. 29. ZPUT-a.

naknade od osiguratelja, odnosno banke koja jamči povrat putnikovih sredstava u slučaju djelomičnog ili potpunog neizvršenja paket-aranžmana zbog nesolventnosti organizatora putovanja. Jasno, ti navodi moraju sadržavati i sve identifikacijske podatke i kontakte društva za osiguranje, odnosno banke;

3. Putnik ima pravo prenijeti ugovor o paket-aranžmanu na drugu osobu, uz ispunjavanje određenih uvjeta propisanih člankom 34. ZPUT-a;

4. Prava putnika u kontekstu dopuštenosti, opsega (iznosa) i procedure izmjena ugovorene cijene i drugih elemenata ugovora o paket-aranžmanu;

5. Putnikovo pravo na raskid ugovora (u određenim slučajevima) i prije početka paket-aranžmana te bez plaćanja naknade organizatoru – to će pitanje biti u određenoj mjeri elaborirano i u ovom radu;<sup>16</sup>

6. Prava putnika u slučaju kada organizator, iz ZPUT-om navedenih razloga, raskida ugovor bez obveze da nadoknadi putniku bilo kakvu štetu koju putnik posljedično trpi, ali uz obvezu da putniku vrati cjelokupni iznos koji je putnik do tada eventualno uplatio na ime paket-aranžmana. Ovo je pitanje od posebne važnosti kad je riječ o temi ovog rada, pa će biti i detaljnije elaborirano;<sup>17</sup>

7. Obveze organizatora prema putniku u slučaju nesukladnosti – djelomičnog ili potpunog neizvršenja ugovora o paket-aranžmanu, što s jedne strane uključuje primarnu obvezu organizatora da ispravi nesukladnosti u najkraćem roku, a s druge strane i putnikovo pravo na sniženje cijene, naknadu pretrpljene štete te pravo na raskid ugovora, ali samo uz ispunjenje dodatnih pretpostavki.<sup>18</sup>

### 3. NEKI IZAZOVI ZAŠTITE PRAVA PUTNIKA U UVJETIMA PANDEMIJE

U sljedećim poglavljima vidjet ćemo koja od prethodno navedenih prava, prema Direktivi i ZPUT-u, putnik ima u slučaju kada paket-aranžman, u cijelosti ili djelomično, ne može biti izvršen zbog izbijanja pandemije, kao i to kakve su poteškoće u praksi uočene pri nastojanju da se ta prava ostvare.

Nadalje, razmotrit ćemo i zaštitu prava putnika u kontekstu okolnosti kako je određeni broj turističkih agencija, koje često nastupaju kao organizatori paket-aranžmana, suočen s teškim posljedicama poslovanja u uvjetima pandemije, u međuvremenu postao insolventan. Stoga se od takvih organizatora nije mogao ishoditi povrat sredstava uplaćenih na ime cijene ugovorenog paket-aranžmana. Kao mehanizam zaštite prava putnika, koji bi trebao omogućiti putniku povrat uplaćenih sredstava na ime (dijela) cijene paket-aranžmana,

---

<sup>16</sup> *Infra*, t. 3.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> Detaljnije, Marin, J., *op. cit.*, bilj. 7, str. 185-192.



ZPUT-om i Direktivom predviđeno je osiguravanje jamčevine za slučaj nesolventnosti organizatora. Analizirat će se razina uspješnosti tog mehanizma kroz pitanja koja su se pojavila u praksi.

### **3.1. Pravo putnika na povrat uplaćenog iznosa cijene otkazanog paket-aranžmana**

Bolest COVID-19, kad je riječ o ugovorima o paket-aranžmanu sklopljenim prije njezine pojave, uz uvažavanje okolnosti svakog pojedinog aranžmana, načelno bi se mogla smatrati »izvanrednom okolnošću koja se nije mogla izbjeći«, kako je ona definirana u članku 3. t. 12. Direktive, odnosno članku 7. t. 13. ZPUT-a. Prema toj definiciji, izvanredna okolnost koja se nije mogla izbjeći znači situaciju izvan kontrole strane koja se poziva na takvu situaciju i čije se posljedice nisu mogle izbjeći, čak i ako su poduzete sve razumne mjere. Ako takva izvanredna okolnost koja se nije mogla izbjeći znatno utječe na izvršenje paket-aranžmana ili znatno utječe na prijevoz putnika na odredište, putnik ima pravo raskinuti ugovor uz dodatno pravo na povrat svih plaćanja izvršenih za taj aranžman od strane organizatora, i to u roku od četrnaest dana od raskida. No, putnik nema pravo na dodatnu odštetu. U vrijeme kada bolest još nije imala obilježja epidemije, odnosno pandemije, čini se kako je za svaki pojedini paket-aranžman, u kontekstu utemeljenosti putnikova prava na raskid, bilo nužno utvrditi epidemiološko stanje i eventualna ograničenja boravka u državi (mjestu) odredišta paket-aranžmana, odnosno u drugim državama (mjestima) kroz koje putnik mora proći (uključujući i državu/mjesto polaska). Ako ona znatno otežavaju ili onemogućavaju izvršenje aranžmana, putnik bi imao pravo na raskid. Čini se da pritom treba primijeniti objektivni kriterij otežanog/nemogućeg izvršenja aranžmana (npr. »zatvaranje državnih granica«, zatvorenost lokaliteta čija je posjeta bila primarna svrha aranžmana, otkazivanje sportskih ili kulturnih događanja koja su bila svrha sklapanja aranžmana itd.), a ne neki subjektivni, individualni putnikov kriterij, npr. putnikov strah od zaraze tijekom putovanja.<sup>19</sup>

Kao razlog za raskid ugovora, organizator putovanja može se pozvati na izvanredne okolnosti koje se nisu mogle izbjeći, s time da on o tom raskidu mora obavijestiti putnika bez nepotrebnog odgađanja prije početka paket-aranžmana.<sup>20</sup> Naravno, kao i u slučaju kada putnik raskida ugovor zbog izvanrednih okolnosti

---

<sup>19</sup> Međutim, ako je riječ o putniku koji spada u tzv. rizičnu skupinu, odnosno izloženost koronavirusu na odredištu i posljedično oboljenje bi za takvog putnika bili izrazito opasni, tada bi bilo utemeljeno putnikovo otkazivanje paket-aranžmana čije je odredište u državi (mjestu) od strane službenih tijela proglašeno rizičnom zonom, odnosno zonom visoke prisutnosti zaraze koronavirusom.

<sup>20</sup> Članak 3. st. 3. t. b Direktive, odnosno članak 37. st. 6. i 38. st. 2. ZPUT-a.

koje se nisu mogle izbjeći, i u ovom slučaju, dakle kada organizator raskida ugovor zbog tih okolnosti, on mora putniku vratiti sve što je ovaj do tada uplatio na ime aranžmana, i to u roku od četrnaest dana od raskida.

U tim početnim stadijima širenja bolesti još se moglo govoriti o ponekim slučajevima raskida paket-aranžmana po ovoj osnovi, a time i o manjem utjecaju na poslovanje organizatora paket-aranžmana, no kada je bolest (munjevitom brzinom) poprimila obilježja epidemije, a osobito pandemije, ovaj razlog za raskid postao je znatno šire primjenjiv. Tada su se počeli generirati i vrlo značajni problemi u poslovanju organizatora putovanja. Unatoč nastojanjima organizatora da s putnicima ne raskidaju ugovore te da se dogovore o realizaciji aranžmana nakon pandemije, činjenica je kako je znatan broj putnika bio skloniji raskidu ugovora i povratu do tada uplaćenog iznosa na ime paket-aranžmana.<sup>21</sup> Odjednom su putničke agencije, kao organizatori paket-aranžmana, bile suočene s opasnošću velikog broja raskida ugovora i zahtjeva za povrat svega uplaćenog na ime ne-realiziranog paket-aranžmana. Organizatori jednostavno nisu imali dovoljno financijskih sredstava da u kratkom roku izvrše povrat visokog iznosa novca jer su dobar dio već uplaćenih putničkih predujmova prosljedili svojim partnerima – pružateljima pojedinih usluga iz paket-aranžmana (hotelijerima, prijevoznicima, organizatorima različitih događaja zbog kojih su paket-aranžmani ugovarani itd.).

Sve je to dovelo do općeprisutne ugroze ne samo za organizatore, u smislu njihove financijske sposobnosti nastavka obavljanja djelatnosti na tržištu, nego i do ugroze za putnike – (cjelovito) jer je postalo upitno ostvarenje njihova prava na povrat onoga što su uplatili na ime neizvršenog paket-aranžmana.<sup>22</sup> Svrha donošenja Direktive bila je ugrožena.

---

<sup>21</sup> Nekada se prolongiranjem izvršenja paket-aranžmana jednostavno ne može ostvariti primarna svrha koju putnici imaju na umu u trenutku kada sklapaju ugovor o paket-aranžmanu. Na primjer, u slučaju maturalnih putovanja veliku ulogu igra trenutak kad se planira izvršenje putovanja (završetak školovanja), ali ta se svrha gubi kad se aranžman prolongira za neko nedefinirano buduće vrijeme, odnosno za jednu ili dvije godine.

<sup>22</sup> S vrlo sličnom situacijom suočili su se i putnički prijevoznici, osobito u zračnom prometu, i njihovi putnici, a vezano uz situacije kada su putnici sklapali (samo) ugovor o prijevozu, a ne ugovor o paket-aranžmanu u kojem bi prijevoz bio tek jedna od ugovorenih usluga putovanja. Naime, europski propisi koji uređuju prava putnika u pojedinim granama prijevoza u ovakvim situacijama (također) propisuju pravo putnika na povrat iznosa uplaćene cijene karte za nerealizirano putovanje. O tom problemu u zračnom prijevozu podrobnije: Vasilj, A.; Činčurak Erceg, B.; Perković, A., *Air Transport and Passenger Rights Protection during and after the Coronavirus (COVID-19) Pandemic, EU and Comparative Law Issues and Challenges Series (ECLIC)*, god. 5 (2021.), str. 293-325. Međutim, izgleda da ni na području zračnog prijevoza zaštita putnika u doba pandemije nije bila na zadovoljavajućoj razini, o čemu svjedoči poseban izvještaj Revizorskog suda EU-a za 2021. godinu, dostupno na: <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=58696> (pristup 28. veljače 2022.).

Kako bi sačuvala svrhu donošenja Direktive i upozorila države članice na potrebu ustrajnog provođenja svih njenih odredaba, a osobito onih o zaštiti putničkih prava (čak) i u okolnostima povezanim s bolesti COVID-19, Europska komisija je 5. ožujka 2020. godine objavila prvu verziju, a 19. ožujka 2020. godine revidiranu verziju dokumenta pod nazivom Obavijest o Direktivi o paket-aranžmanu u vezi s bolesti COVID-19.<sup>23</sup> Iako je Komisija istaknula kako je riječ o dokumentu koji nije pravno obvezujući, potvrdila je potrebu poštovanja prava putnika da dobiju cjelovit povrat sredstava uplaćenih na ime cijene paket-aranžmana koji se raskida zbog izvanrednih okolnosti koje se nisu mogle predvidjeti, a odnose se na COVID-19, ako su u svakom pojedinom slučaju ispunjeni uvjeti za primjenu odredaba čl. 12. st. 2. ili 3. Direktive. Dakle, Komisija upozorava na nužnost dosljedne primjene Direktive, što i ne čudi jer Direktiva ne daje uporišta organizatorima da u ovakvim slučajevima uskrate ili da odugovlače s povratom uplaćenih sredstava u korist putnika.

U tome dokumentu Komisija poziva putnike da razmotre mogućnost odgađanja izvršenja paket-aranžmana, imajući u vidu otežano tekuće financijsko poslovanje organizatora putovanja (financijske obveze organizatora postoje i svakim danom sve ih je više, ali nema sklapanja novih ugovora o paket-aranžmanu i uplate novih iznosa na ime cijene, što ima snažan negativan učinak). Komisija predlaže da se putnicima koji prihvate opciju odgađanja izvršenja paket-aranžmana izdaju vaučeri kao svojevrstne potvrde na temelju koje će poslije, kad se za to steknu uvjeti, moći realizirati taj ili neki drugi, sporazumno utvrđeni zamjenski paket-aranžman.<sup>24</sup>

Kao korak dalje, Komisija je 13. svibnja 2020. godine usvojila Preporuku 2020/648 o vaučerima »koji se nude putnicima kao alternativa povratu novca za otkazane paket-aranžmane i usluge prijevoza u kontekstu pandemije bolesti COVID-19«. <sup>25</sup> U toj Preporuci Komisija ponovo podsjeća na potrebu poštovanja

---

<sup>23</sup> Dokument dostupan na: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/coronavirus\\_info\\_ptd\\_19.3.2020.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/coronavirus_info_ptd_19.3.2020.pdf) (pristup 28. veljače 2022.).

<sup>24</sup> Vrlo sličan dokument, pod nazivom Obavijest Komisije – Smjernice za tumačenje uredbi EU-a o pravima putnika u kontekstu razvoja situacije s covidom-19, Komisija je objavila 18. ožujka 2020. godine OJ C 89/1, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TX/T/?uri=CELEX%3A52020XC0318%2804%29> (pristup 28. veljače 2022.). U ovom dokumentu Komisija ističe kako se i kod ugovora o prijevozu moraju poštovati uredbе Europske unije koje propisuju prava putnika u svakoj pojedinoj grani prijevoza. Tako se mora poštovati i pravo putnika na povrat novca za putovanje koje se zbog pandemije ne može izvršiti kako je ugovoreno, a prijevoznik može tek ponuditi putniku izbor između kupona (vaučera) za neko zamjensko putovanje i samog povrata. Konačna je odluka uvijek na putniku.

<sup>25</sup> OJ L 151/10 od 14. svibnja 2020. godine, str. 10-16, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32020H0648> (pristup 28. veljače 2022.).

prava putnika na povrat uplaćenog iznosa cijene paket-aranžmana koja su propisana Direktivom.<sup>26</sup> Komisija, nadalje, u tome dokumentu preporučuje načine na koji bi vaučeri, kojima se nudi odgoda ili zamjenski aranžman, a koje organizatori mogu nuditi putnicima, bili za te putnike prihvatljiviji (npr. tako da ponude veću vrijednost usluge od one koja se ne može realizirati zbog pandemije). Međutim, konačna je odluka, vaučer ili povrat uplaćenog novca, uvijek na putnicima i tu odluku treba poštovati i provesti.

Dakle, vaučeri su mehanizam koji, prije svega, karakterizira **dobrovoljnost**. Može se aktivirati, kao supstitut primarnoj obvezi povrata već plaćene (djelomične ili cjelovite) cijene aranžmana, samo ako putnik na to pristane. Sve je drugo kršenje Direktive. Preporukom je od strane Komisije državama članicama jasno dano do znanja kako se prava putnika utvrđena Direktivom neće smanjivati ni u sadržajnom ni u provedbenom smislu zbog izazova nastalih uslijed pandemije.

Kad se sve navedeno ima u vidu, teško je pronaći pravno utemeljenje za ono što je u to vrijeme poduzeo hrvatski zakonodavac. Naime, tijekom travnja 2020. godine usvojen je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o pružanju usluga u turizmu.<sup>27</sup> Članak 6. te novele sadržavao je odredbu kojom se u tekst ZPUT-a unosi članak 38.a. Prema toj odredbi, u slučaju neizvršenja ugovora o paket-aranžmanu prouzročеног »posebnom okolnošću« – epidemijom bolesti COVID-19, a koji se trebao izvršiti nakon 1. ožujka 2020. godine, putnik ima pravo na raskid ugovora »po isteku 180 dana od dana prestanka posebnih okolnosti«, a organizator za isto putovanje putniku izdaje vaučer. Navedena odredba predstavlja iznimku od općih pravila o pravu putnika na povrat novca u slučaju raskida ugovora zbog izvanrednih okolnosti koje se nisu mogle izbjeći u roku od četrnaest dana od raskida. Prema noveli, kad se putnik odluči za raskid ugovora, organizator mora izvršiti isplatu svih dotad uplaćenih sredstava »u roku od 14 dana po isteku 180 dana od prestanka posebnih okolnosti«. Obveze iz vaučera pokrivene su osiguranjem jamčevine zbog nesolventnosti organizatora putovanja.

Kao što je vidljivo, ova novela ZPUT-a uvela je, uz već postojeći (preuzetog iz Direktive) institut izvanrednih okolnosti koje se nisu mogle izbjeći, i institut posebnih okolnosti. U noveli (čl. 2. predmetnog Zakona o izmjenama i dopunama ZPUT-a), taj je institut definiran kao »događaj ili određeno stanje koje se nije moglo

---

<sup>26</sup> Na isti način Komisija upozorava i na potrebu poštovanja prava putnika na povrat iznosa uplaćene cijene putne karte za prijevoz koji se ne može realizirati zbog COVID-19, što je uređeno uredbama o pravima putnika u svakoj grani prijevoza.

<sup>27</sup> *Narodne novine*, br. 42/2020 od 7. travnja 2020., dostupno na [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2020\\_04\\_42\\_887.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2020_04_42_887.html) (pristup 28. veljače 2022.).

predvidjeti i na koje se nije moglo utjecati, a koje ugrožava život i zdravlje građana, imovinu veće vrijednosti, znatno narušava okoliš, narušava gospodarsku aktivnost ili uzrokuje znatnu gospodarsku štetu«. Iako je jasno da definicija posebnih okolnosti »cilja« na pandemiju bolesti COVID-19, opravdano se može postaviti pravno pitanje potrebe za uvođenjem ovog instituta, kao i pitanje (ne)jasnog razlikovanja između instituta izvanrednih okolnosti koje se nisu mogle izbjeći (preuzetog iz Direktive) i instituta posebnih okolnosti (»patenta« hrvatskog zakonodavca).

Sasvim je jasno da su članak 6. navedenog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pružanju usluga u turizmu i njime uvedeni članak 38.a, u suprotnosti s Direktivom, kao i s dokumentima koje je po izbijanju pandemije usvojila i objavila Komisija. Nigdje se u Direktivi, ni u bilo kojem drugom izvoru prava Europske unije, ne može naći utemeljenje za sadržaj novog zakonskog članka 38.a. Riječ je o svjesnom postupanju suprotnome pravu Europske unije,<sup>28</sup> a putnička su prava ozbiljno narušena. U slučaju odluke o raskidu ugovora o paket-aranžmanu koji se ne može izvršiti zbog pandemije, putnici su, umjesto da ostvare povrat od organizatora u roku od četrnaest dana od raskida, po noveli morali čekati prestanak pandemije kao »posebne okolnosti« (vjerojatno u općenitom smislu to znači da Svjetska zdravstvena organizacija službeno obznanila kraj pandemije) ili službeno utvrđivanje ugovorene destinacije i tranzitnih područja »pandemijski sigurnima« (u kontekstu svakog pojedinog ugovora), te da prođe dodatnih sto osamdeset dana, kada počinje teći četrnaestodnevni rok organizatoru za isplatu povrata cijene nerealiziranog aranžmana.

Na temelju ove zakonske izmjene, turističke agencije – organizatori paket-aranžmana dobili su (u to vrijeme) pozitivni propis snage zakona koji im je

---

<sup>28</sup> Znatno kasnije, kad se pod pritiskom Komisije pristupilo brisanju ovog članka 38.a ZPUT-a, tijekom saborske rasprave jedan je saborski zastupnik predstavniku nadležnog ministarstva postavio pitanje o tome zašto je uopće članak 38.a bio unesen u ZPUT, s obzirom na to da se njime krše prava putnika kao potrošača. Predstavnik nadležnog ministarstva u svom je odgovoru, među ostalim, naveo: »...vidite, to je uneseno u zakon, dakle taj članak 38.a, i to je trebalo biti napravljeno u trenutku početka globalne pandemije kada je bilo izvjesno da, ukoliko ne napravimo nekakav vrlo konkretan korak da zaštitimo turističke agencije, da će one vrlo brzo, u vremenski vrlo kratkom periodu postati nesolventne, nelikvidne i kao posljedica toga da će biti, dakle, njihov vjerojatni stečaj...«, ali vi ste u ovom dijelu u pravu, u kojem ste objašnjavali da je to, dakle, povreda prava potrošača i naravno da je to jedan od osnovnih postulata EU i Komisija je reagirala ne samo prema RH nego, ako se ne varam, bilo je nas 13 zemalja koji smo imali tako slično. I to su redom sve bile jake turističke zemlje kao što je i Hrvatska, je li...«, v. Fonogram rasprave, Konačni prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pružanju usluga u turizmu, drugo čitanje, P.Z.E. br. 117, str. 19, dostupno na <https://edoc.sabor.hr/NewReports/GetReport.aspx?reportType=4&id=&govId=&tdrId=2015343&singleTdr=False&amandma nID=&objedinjenaRasprava=False&showAll=0> (pristup 28. veljače 2022.).

omogućio da na dulje razdoblje uskrate putnicima povrat prethodno isplaćenih sredstava na ime cijene aranžmana koji nisu realizirani zbog pandemije. Putnici su time pretrpjeli, ili su mogli pretrpjeti, imovinsku štetu.<sup>29</sup>

Jedino objašnjenje za ovakav zakonodavni zahvat, koji smatramo da nikako ne može biti pravno utemeljen, jest »kupovina vremena« turističkim agencijama da tijekom ovog dugog razdoblja »stanu na noge« i uspostave održivo financijsko poslovanje.<sup>30</sup>

Naravno, treba iskazati razumijevanje, pa i stanovitu razinu solidarnosti s pozicijom u kojoj su se po izbijanju pandemije našle turističke agencije i to bez svoje krivnje, odnosno odgovornosti.

Međutim, ovakvim su zakonodavnim rješenjem putnici, koji su uplatili cijenu paket-aranžmana nerealiziranog zbog pandemije, u stvarnosti postali svojevrsni kreditori turističkih agencija i/ili njihovih poslovnih partnera koji su trebali izvršiti konkretne usluge iz tih aranžmana. Podsjetimo, riječ je najčešće o potrošačima, među kojima vjerojatno ima i osjetan broj onih kojima je zbog pandemije ugrožena ekonomska egzistencija jer su ostali bez prihoda ili su im ti prihodi bitno reducirani.

Jasno je kako povrat iznosa (dijela) cijene paket-aranžmana može predstavljati znatno financijsko opterećenje za organizatore putovanja, odnosno putničke agencije. Moguće je da nekima od njih to ugrožava opstojnost na tržištu. Međutim, ta se pitanja rješavaju odgovarajućim državnim inicijativama usmjerenim na pružanje pomoći tom sektoru – pomoći koja će biti učinkovita i u skladu s propisima Europske unije o državnim potporama određenom sektoru, odnosno određenim poduzetnicima.<sup>31</sup> Odluka državnih tijela da donošenjem zakonskoga

---

<sup>29</sup> To navodi na razmišljanje o odgovornosti države za štetu prouzročenu putnicima nakon što je spomenuta novela, koja predstavlja kršenje prava Europske unije, stupila na snagu. Načelno, pretpostavke odgovornosti države pojedincima zbog nepoštovanja prava Unije jesu: 1. Pravo EU-a, koje se krši od strane države, mora dodijeliti prava pojedincima; 2. Povreda prava mora biti dovoljno ozbiljna; 3. Između povrede obveze države članice i pojedincu nastale štete mora postojati uzročna veza. No, detaljnije razmatranje postojanja odgovornosti države prema pojedincu (putniku) u opisanom kontekstu, kao i ostvarivanje prava na naknadu, složeno je pitanje koje znatno premašuje tematski okvir i svrhu ovog rada. Za pitanje odgovornosti države za štetu pojedincima zbog nepoštovanja prava Europske unije, upućujemo na: Mišćenić, E., *Europsko privatno pravo, opći dio*, Školska knjiga, Zagreb, 2019., str. 220-239.

<sup>30</sup> *Op. cit.*, bilj. 28.

<sup>31</sup> Primjerice, Danska je usvojila program zajmova u vrijednosti od 200 milijuna eura radi potpore Garancijskom fondu za putovanja u kontekstu raskida ugovora zbog pandemije. Njemačka je usvojila program garancija za dobrovoljne vaučere koje putnici prihvate umjesto povrata uplaćenih sredstava, u iznosu od 840 milijuna eura. Nizozemska je

propisa *de facto* taj teret prebace na putnike apsolutno je nedopustiva i predstavlja drastično kršenje putničkih prava zajamčenih Direktivom kao propisom Europske unije koji obvezuje sve države članice.<sup>32</sup>

Naravno da Komisija nije »prekriženih ruku« promatrala donošenje nacionalnih propisa u državama članicama, a kojima se krše propisi Europske unije. Protiv Republike Hrvatske, kao i protiv deset zemalja koje su postupile slično kao Hrvatska, Komisija je pokrenula postupak zbog povrede prava Europske unije, preciznije zbog postupanja suprotno člancima 12. st. 2., 3.(b) i 4. Direktive.<sup>33</sup>

Suočena s postupkom koji je pokrenula Komisija, Hrvatska je bila primorana još jednom novelirati Zakon o pružanju usluga u turizmu.<sup>34</sup> Tim je posljednjim

---

usvojila program državnog zajma od 165 milijuna eura radi potpore nizozemskim garancijskim fondovima koji daju jamstva organizatorima putovanja. Potpore organizatorima i putnicima, radi cjelovitog povrata uplaćenih sredstava na ime cijene paket-aranžmana koji se zbog pandemije ne mogu realizirati, usvojile su: Bugarska, Cipar, Italija, Poljska, i Švedska. Podrobniji podaci dostupni na: *op. cit.*, bilj. 1. Treba reći kako su hrvatska država tijela osmislila 1,5 milijardi kuna vrijedan program državnih potpora uz pomoć kojeg su ugroženi subjekti u turizmu, uključujući i turističke agencije, trebali poslovnim bankama aplicirati za odobrenje kredita. No, većina banaka, prema tvrdnjama predsjednika UHPA-e, praktično nema interes subvencionirati takvu vrstu poslovnih aktivnosti, čak i uz pogodnost da im država jamči povrat novca ako agencija ode u stečaj. Podrobnije: *op. cit.*, bilj. 4. Zanimljivo je da predsjednik UHPA-e u jednom od medijskih istupa, datiranih početkom prosinca 2021. godine, iznosi tvrdnju kako je 98 % agencija ipak uspjelo vratiti novac putnicima ili su odradile zamjenska putovanja, *op. cit.*, bilj. 2. To govori u prilog činjenici da su organizatori paket-aranžmana, velikom većinom, i prije kraja pandemije te povratka na »normalno« poslovanje, ipak bili u mogućnosti vratiti prethodno uplaćene predumove od strane putnika, što je još jedan dokaz da nije bilo opravdanja za državnu zakonodavnu intervenciju kojom su putnici na dulji period lišeni prava zajamčenih Direktivom.

<sup>32</sup> Stav o postojanju nesuglasja Direktive i ZPUT-a u vezi sa zaštitom putnikovih prava na povrat uplaćenih sredstava na ime aranžmana nerealiziranog zbog pandemije, i o restrikciji putnikovih prava prema ZPUT-u, u odnosu na Direktivu, iznosi i: Zoričić, M., Povrat novca putnicima nakon otkazivanja putovanja zbog pandemije COVID-19, *Pravo i porezi*, god. 2020., br. 7-8, str. 19-21.

<sup>33</sup> Osim protiv Hrvatske, početkom srpnja 2020. godine, Komisija je pokrenula postupak protiv Bugarske, Cipra, Češke, Francuske, Grčke, Italije, Litve, Poljske, Portugala i Slovačke, v. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/INF\\_20\\_1212](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/INF_20_1212) (pristup 28. veljače 2022.). Nakon što je većina tih država uskladila svoje propise s Direktivom do studenoga 2020. godine postupak je nastavljen protiv Hrvatske, Bugarske, Litve i Slovačke, v. <https://www.schengenvisainfo.com/news/eu-warns-croatia-lithuania-slovakia-failing-to-comply-with-package-travel-rights-sends-letter-of-formal-notice-to-bulgaria/> (pristup 28. veljače 2022.).

<sup>34</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o pružanju usluga u turizmu, *Narodne novine*, br. 70/2021 od 25. lipnja 2021. godine.

izmjenama i dopunama iz lipnja 2021. godine, među ostalim, napokon ukinut i »famozni« članak 38.a uveden prethodnom novelom ZPUT-a, a posljedično je brisana i odredba kojom je uveden institut »posebnih okolnosti«.

Iako je ukidanje članka 38.a zasigurno ispravan potez, to ne mijenja činjenicu kako je u razdoblju od stupanja na snagu prethodne novele kojom je taj članak unesen u ZPUT (8. travnja 2020. godine) pa do stupanja na snagu posljednje novele kojom je taj članak brisan (26. lipnja 2021. godine), dakle u razdoblju duljem od jedne godine, zahvaljujući zakonodavnom zahvatu države suprotnom Direktivi, putnicima bilo onemogućeno ostvarenje prava na raskid ugovora, odnosno na povrat iznosa prethodno uplaćenog na ime cijene paket-aranžmana koji se nije mogao izvršiti zbog pandemije.

Hrvatska je među posljednjim članicama Europske unije otklonila nesuglasje svojeg nacionalnog propisa s Direktivom u navedenome kontekstu.<sup>35</sup> Ostaje nadati se da se takva postupanja u budućnosti više neće događati.

## **3.2. Funkcionalnost osiguranja jamčevine za slučaj nesolventnosti organizatora paket-aranžmana**

### **3.2.1. Općenito o obvezi pribavljanja jamčevine**

Iako Direktiva i ZPUT propisuju obvezu organizatoru paket-aranžmana da putniku vrati prethodno uplaćeni iznos (dijela) cijene paket-aranžmana u slučaju raskida ugovora zbog izvanrednih okolnosti koje se nisu mogle izbjeći (poput pandemije), činjenica je da samim utvrđivanjem te obaveze putnici nisu cjelovito zaštićeni. Naime, postavlja se pitanje ostvarenja te obaveze kada je organizator nesolventan i njegova imovina nije dostatna da putnicima izvrši povrat. Do nesolventnosti organizatora može doći i kada se njegovo poslovanje odvija u »uobičajenim« uvjetima, ali za to je veća vjerojatnost kada postoji globalna ugroza za njegovo poslovanje, poput pandemije. Naime, kao što je već navedeno, u vrijeme pandemije organizatori paket-aranžmana (turističke agencije) i nadalje moraju ispunjavati svoje obveze, uključujući i obvezu vraćanja prethodno uplaćenog iznosa cijene za paket-aranžman koji se zbog pandemije ne može realizirati. Istodobno, zbog istog razloga pandemije, zaustavljen je ili vrlo reduciran priljev novih sredstava jer se novi paket-aranžmani (kao i većina drugih poslova iz djelatnosti turističkih agencija) jednostavno ne ugovaraju.

---

<sup>35</sup> Na koncu, sve države članice koje su, u navedenom kontekstu, donijele propise suprotne Direktivi ipak su uklonile kršenja Direktive, s izuzetkom Slovačke, te je Komisija početkom lipnja 2021. godine Europskom sudu prijavila samo Slovačku, v. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_1830](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_1830) (pristup 28. veljače 2022.).



Zbog toga mora postojati sustav koji će zaštititi putnika i omogućiti povrat sredstava koje je već uplatio i u slučaju nesolventnosti organizatora paket-aranžmana.

U preambuli Direktive (recital 39) jasno je navedeno kako bi država članica trebala osigurati putnicima, koji kupuju paket-aranžman, punu zaštitu u slučaju nesolventnosti organizatora. Pri tome država članica mora osigurati da zaštita bude djelotvorna. Djelotvornost podrazumijeva zaštitu koja bi trebala postati dostupna ako se, zbog problema organizatora s likvidnošću usluge putovanja ne izvršavaju, neće biti izvršene ili će biti izvršene tek djelomično, ili ako pružatelj usluge (što uključuje organizatora paket-aranžmana) traži od putnika plaćanje tih usluga. Države trebaju zahtijevati da organizator putnicima izda potvrdu u kojoj se navodi da oni imaju izravan, na pravu utemeljen zahtjev protiv pružatelja zaštite u slučaju nesolventnosti. U recitalu 40. navodi se da zaštita u slučaju nesolventnosti, kako bi bila djelotvorna, treba pokrivati predvidive iznose plaćanja i, prema potrebi, trošak repatrijacije (u slučaju da nesolventnost nastupi tijekom realizacije paket-aranžmana).

Recitali mogu biti korisni pri svrhovitom tumačenju samih članaka, odnosno odredaba Direktive. Članci 17. i 18. Direktive posvećeni su pitanju zaštite putnikovih prava u slučaju nesolventnosti organizatora putovanja. Članak 18. govori o uzajamnom priznavanju zaštite u slučaju nesolventnosti i o administrativnoj suradnji koja je nužna među državama članica.<sup>36</sup> U članku 17. govori se o djelotvornosti i opsegu zaštite u slučaju nesolventnosti, što je važno pitanje za temu ovog rada. Njime su propisane obveze organizatora paket-aranžmana kad je riječ o jamčevini, a poštovanje tih obveza mora osigurati država članica na čijem području određeni organizator ima svoj poslovni nastan.<sup>37</sup> Stoga:

a) svi organizatori moraju pružiti putniku jamčevinu za povrat svih plaćanja izvršenih od strane putnika ili u ime putnika, ako se odgovarajuće usluge ne izvršavaju zbog nesolventnosti organizatora;

b) ako je u ugovoru o paket-aranžmanu uključen i prijevoz, jamčevina, za koju se od putnika ne smije tražiti dodatna naknada, mora obuhvaćati i troškove repatrijacije putnika, a prema potrebi i troškove smještaja putnika dok čeka repatrijaciju (što je osobito moguća situacija u slučajevima kada nesolventnost

---

<sup>36</sup> Članak 19. Direktive govori o zaštiti putnika u slučaju nesolventnosti trgovaca koji omogućuju povezane putne aranžmane.

<sup>37</sup> Odredba stavka 2. članka 17. propisuje da su organizatori koji nemaju poslovni nastan u državi članici, a prodaju ili nude paket-aranžmane u državi članici, ili na bilo koji način usmjeravaju te djelatnosti na državu članicu, dužni pružiti jamčevinu u skladu sa zakonodavstvom te države članice (dakle, nije dostatno da takav organizator udovoljava uvjetima koje propisuje država nečlanica u kojoj on ima poslovni nastan).

nastupi tijekom realizacije paket-aranžmana i ima za posljedicu nemogućnost njegove cjelovite realizacije);

c) jamčevina mora biti **djelotvorna**, što znači da ostvaruje cilj povrata uplaćenih sredstava na ime cijene paket-aranžmana. Kada promišlja o iznosu jamčevine koju mora osigurati za slučaj svoje nesolventnosti, organizator treba uzeti u obzir duljinu razdoblja između predujmova i završnih plaćanja te završetka paket-aranžmana, kao i procijenjeni trošak repatrijacija;<sup>38</sup>

d) u slučaju nesolventnosti zbog koje usluge paket-aranžmana nisu (u cijelosti ili djelomično) izvršene, povrat sredstava mora se provesti bez nepotrebnog odgađanja, nakon zahtjeva putnika. Pritom treba imati na umu da putnik ima pravo obratiti se izravno subjektu koji nesolventnom organizatoru pruža uslugu osiguranja jamčevine. Podatke o tom pružatelju jamčevnog pokrića organizator je dužan dati putniku najkasnije pri sklapanju ugovora, kao što mu mora dati ugovor, odnosno potvrdu o ugovoru, pomoću koje će se putnik »legitimirati« kod pružatelja usluge jamčevnog pokrića u slučaju nesolventnosti;<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Čini se kako Direktiva pobliže definiranje iznosa jamčevine prepušta državama članicama, a u konačnici i samim organizatorima. Ipak, članak 17. je pomak naprijed u odnosu na prethodnicu Direktive, a to je Direktiva 90/314/EEZ. Ona je u ovom kontekstu sadržavala, u svojem članku 7. tek načelnu odredbu prema kojoj »organizator i/ili prodavatelj pružaju dovoljne dokaze o sigurnosti povrata uplaćenog novca i povratka potrošača u domovinu u slučaju insolventnosti«. Vezano uz sadašnju regulativu, odnosno uz tumačenje članka 17. Direktive, od pomoći organizatoru pri definiranju iznosa obveze pribavljanja jamčevine za slučaj nesolventnosti, mogu biti i »smjernice« iz spomenutog recitala 40. Direktive. U njemu se navodi kako bi, općenito govoreći, jamčevina morala pokriti dostatno visok postotak organizatorova prometa s obzirom na paket-aranžmane te ovisiti o čimbenicima poput vrste prodanih paket-aranžmana, uključujući način prijevoza, određite putovanja i bilo koja pravna ograničenja ili obveze organizatora u vezi s iznosima predujmova koje on smije primiti i njihova rasporeda prije početka paket-aranžmana. Iako se potreban iznos pokrića može izračunati na temelju najnovijih podataka o poslovanju, primjerice, na temelju prometa ostvarenog u posljednjoj poslovnoj godini, organizatore bi morali prilagođavati za zaštitu u slučaju nesolventnosti i povećanih rizika, uključujući znatno povećanje prodaje paket-aranžmana. Ipak, u recitalu se navodi kako djelotvorna zaštita u slučaju nesolventnosti ne bi trebala značiti da se moraju uzimati u obzir vrlo niski rizici (primjerice, istodobna nesolventnost najvećih organizatora) ako bi to nerazmjerno utjecalo na trošak zaštite i tako umanjilo njezinu djelotvornost. U takvim je slučajevima moguće ograničiti jamstvo za povrat. Zapravo, čini se da »smjernice« iz ovog recitala mogu biti korisne ne samo organizatorima nego, prije svega, i državama članicama, kada, prenoseći Direktivu u svoje nacionalno pravo, pobliže uređuju iznos obveze pribavljanja jamčevine radi zaštite od nesolventnosti.

<sup>39</sup> Članak 7. st. 2. t. c) Direktive.

e) putniku se može ponuditi nastavak paket-aranžmana. To može biti interesantna mogućnost, primjerice, ako bi pod istim uvjetima obvezu nesolventnog organizatora (koji zbog toga ne može realizirati uslugu u cijelosti) bio spreman preuzeti neki drugi organizator. U svakom slučaju, putnik ne mora prihvatiti takvu ponudu, iako se može očekivati kako će putnici favorizirati cjelovito izvršenje paket-aranžmana, u skladu s ugovorom.

Iako bi se, vjerojatno, iz teksta Direktive moglo pomisliti da organizator mora pribaviti jamčevinu za svaki paket-aranžman zasebno, u praksi je to neizvedivo. U današnjim uvjetima poslovanja organizator takvu jamčevinu pribavlja »skupno i unaprijed«, dakle za sve vrste paket-aranžmana koje će sklopiti tijekom određenog razdoblja (npr. za sve paket-aranžmane koje sklopi u određenoj godini ili kroz koje dulje razdoblje).

ZPUT je odredbe Direktive o jamčevini za slučaj nesolventnosti organizatora putovanja »prenio« (a u izvjesnoj mjeri i konkretizirao) u člancima 50. – 52. Zanimljivo je kako je ZPUT, propisujući kako organizator može, odnosno mora ispuniti obvezu pribavljanja jamčevine za slučaj nesolventnosti, dopustio da se to učini samo na dva načina:

1. Sklapanjem odgovarajućeg ugovora o osiguranju kod društva za osiguranje u Hrvatskoj ili drugoj državi članici EEA-e, kada jamčevina ima oblik police osiguranja;
2. Sklapanjem odgovarajućeg ugovora o bankarskoj garanciji s bankom u Hrvatskoj ili drugoj državi članici EEA-e, kada jamčevina ima oblik bankarske garancije.

ZPUT »vjerno« prenosi odredbe Direktive o tome koje bi sve troškove trebala »pokriti« jamčevina, precizirajući da u vezi s repatrijacijom jamčevina pokriva (i) troškove povratka putnika u mjesto polaska na putovanje. Doduše, ZPUT u članku 7. t. 17. repatrijaciju definira kao povratak putnika na mjesto polazišta »ili na drugo mjesto o kojem su se ugovorne strane usuglasile« (takvo drugo mjesto bi moglo biti, primjerice, prebivalište putnika). Ako su se strane o tome usuglasile u ugovoru o paket-aranžmanu, onda bi bilo ispravno da jamčevina mora obuhvatiti i troškove povratka putnika u to ugovoreno »drugo mjesto«, različito od mjesta polaska na putovanje u okviru paket-aranžmana, jer je svrha jamčevine da se putniku nadoknade svi troškovi koji su nastali zbog toga što, zbog nesolventnosti organizatora, paket-aranžman ne može (u cijelosti) biti realiziran kako je ugovoreno.

Korisno je da ZPUT propisuje, u stavku 3. članka 50., kad se smatra da je organizator nesolventan, a to je onda kad je on nesposoban za pravodobno plaćanje dospjelih obveza u iznosu i u roku dospijeca ili je u stečaju, zbog čega se

usluge putovanja ne izvršavaju. Prema tome, da bi se »aktivirala« jamčevina (bilo da je riječ o polici osiguranja ili o bankarskoj garanciji), potrebno je:

- a) da je organizator nesposoban za pravodobno plaćanje svojih dospjelih obveza ili je u stečaju i
- b) upravo zbog okolnosti navedene pod a) usluge putovanja se ne izvršavaju.

Sama nesposobnost organizatora za pravodobno plaćanje, odnosno stečaj, ne mora nužno značiti da se ugovorene usluge paket-aranžmana ne izvršavaju. Ipak, moguće je da one do kraja budu izvršene kako je ugovoreno. Primjerice, pružateljima usluga – poslovnim partnerima organizatora možda su već u cijelosti plaćene sve preostale usluge pa nema razloga da ih oni ne izvrše u cijelosti. Nadalje, možda koji drugi organizator »preuzme« obveze nesolventnog organizatora, što otvara mogućnost realizacije paket-aranžmana u cijelosti kako je ugovoreno s nesolventnim organizatorom. U tom kontekstu treba promatrati i odredbu st. 3. članka 50. ZPUT-a prema kojoj banke ili društva za osiguranje mogu putniku ponuditi nastavak paket-aranžmana.<sup>40</sup>

ZPUT u stavku 5. članka 50. precizira i obvezu organizatora da putniku osigura neposredan (izravan, direktan) zahtjev prema pružatelju jamčevine, kada su za to ispunjeni uvjeti, što se postiže tako da organizator putniku uruči ugovor ili potvrdu o ugovoru u kojoj je navedeno da ima pravo na neposredan zahtjev protiv pružatelja jamčevine za slučaj nesolventnosti, uz identifikacijske i kontakt podatke pružatelja jamčevine.

Ističući kako je obveza organizatora pribavljanje djelotvornog jamstva koje pokriva sve razumno predvidive troškove, ZPUT u članku 51. sadržava odredbe koje pobliže određuju iznos i opseg jamčevine. U tom kontekstu, ZPUT jednim dijelom reproducira odredbu stavka 2. članka 17. Direktive (o kojoj je već bilo riječi u ovom poglavlju). Međutim, ZPUT ipak ide korak dalje i normira minimalni iznos jamčevine. Tako iznos jamčevine ne smije biti manji od 10 % od ukupnog iznosa prodaje paket-aranžmana ostvarenog u prethodnoj poslovnoj godini, odnosno ne smije biti manji od 10 % od planiranog godišnjeg iznosa prodaje paket-aranžmana u tekućoj poslovnoj godini, ako je plan godišnje prodaje paket-aranžmana u tekućoj godini veći od ostvarene prodaje tih aranžmana u

---

<sup>40</sup> Osiguratelji ili banke, načelno, mogu takvu ponudu dati putnicima, primjerice, ako izvršenje aranžmana u cijelosti prethodno dogovore s kojom drugom turističkom agencijom s kojom imaju već dugogodišnju uspješnu poslovnu suradnju. U zamjenu za izvršenje paket-aranžmana »umjesto« nesolventnog organizatora, ta bi turistička agencija mogla od osiguratelja ili banke ishoditi povoljniju naknadu za usluge koje im pružaju poslovne banke ili osiguratelji.

prethodnoj godini.<sup>41</sup> Organizator je dužan tijekom tekuće poslovne godine brinuti da jamčevina u svakom trenutku bude učinkovita i dostatna za povrat svih razumno predvidivih troškova radi kojih se jamčevina i pribavlja. Drugim riječima, tijekom poslovne godine, ovisno o intenzitetu i broju sklopljenih ugovora o paket-aranžmanu, tj. ovisno o odnosu između planiranih i doista sklopljenih ugovora o paket-aranžmanu, kao i o svojstvima tih paket-aranžmana (jeftiniji ili skuplji), organizator može doći u situaciju da, zbog povećanog broja sklopljenih (skupljih) paket-aranžmana od planiranoga, mora pribaviti i dodatni, veći iznos jamčevine (dakle, morao bi s bankama ili osigurateljima aranžirati promjenu prijašnjeg sklopljenog ugovora o bankarskoj garanciji, odnosno ugovora o osiguranju). Organizatorova obaveza pribavljanja iznosa jamčevine je »plivajuća«. Ona je kontinuirana i ne znači nužno da sklapanje ugovora o osiguranju ili o bankarskoj garanciji, radi pribavljanja jamčevine za slučaj nesolventnosti, a koje je učinjeno na početku poslovne godine, predstavlja ispunjenje navedene obveze za čitavu poslovnu godinu. Tu je velika odgovornost na organizatoru, u smislu pažljivog planiranja i kontinuiranog uspoređivanja rezultata poslovanja vezanih uz paket-aranžman iz prethodne poslovne godine s onima iz tekuće poslovne godine.

Svakako treba istaknuti da navedenih 10 % od ukupnog iznosa prodaje paket-aranžmana predstavlja **minimalni** iznos jamstva. Razmišljanje prema kojem bi taj postotak bio smatran fiksnim i uvijek dostatnim u vezi s ispravnim ispunjenjem opisane organizatorove obveze, potpuno je pogrešno i može rezultirati odgovornošću organizatora, kao i fizičkih osoba koje su unutar organizatora – pravnih osoba zadužene za brigu o zakonitom poslovanju.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> Ako organizator nije ostvarivao promet od prodaje paket-aranžmana u prethodnoj godini, dužan je osigurati jamčevinu za slučaj nesolventnosti u iznosu koji ne smije biti manji od 10 % od planirane godišnje prodaje paket-aranžmana u tekućoj poslovnoj godini.

<sup>42</sup> Nažalost, utvrđeno je da i neke hrvatske agencije kao organizatori putovanja, još u predpandemijsko vrijeme, nisu u tom segmentu poštovale zakonske odredbe, v. <https://novac.jutarnji.hr/novac/aktualno/nakon-kompasa-otkrili-jos-dvije-turisticke-agencije-bez-jamstava-u-slucaju-stecaja-8357681> (pristup 28. veljače 2022.). Prema članku 103. ZPUT-a, ako se u provedbi inspeksijskog nadzora u području pružanja usluga u turizmu utvrdi da organizator paket-aranžmana nema osiguranu jamčevinu u skladu sa ZPUT-om, nadležni inspektor donijet će rješenje kojim će takvom organizatoru zabraniti organiziranje, nuđenje i prodaju paket-aranžmana i/ili povezanih putnih aranžmana do uklanjanja nedostataka zbog kojih je zabrana izrečena. Osim toga, takvu situaciju ZPUT definira kao prekršaj, uz zapriječenu prekršajnu kaznu od 5.000 do 30.000 kuna za pravnu osobu (ili fizičku osobu obrtnika) kao organizatora, a u slučaju ponavljanja djela od 15.000 do 90.000 kuna. Istodobno, kaznit će se i odgovorna osoba unutar pravne osobe, za što je zapriječena novčana prekršajna kazna od 3.000 do 10.000 kuna, v. čl. 107. st. 1. t. 21. i 23. st. 2. i 3. ZPUT-a.

### 3.2.2. Izazovi u praksi vezani uz pribavljanje i djelotvornost jamčevine

Izazovi u praksi vezani za ostvarenje propisane zaštite putnika u slučaju nesolventnosti organizatora putovanja nisu »od jučer«, odnosno postojali su i prije pandemije. Nisu ni specifikum Hrvatske.<sup>43</sup> Međutim, zasigurno je kako je pandemija okolnost koja predstavlja veći rizik kad je riječ o mogućoj nesolventnosti određenog broja turističkih agencija, odnosno organizatora putovanja.<sup>44</sup> Istodobno, to je i test provjere djelotvornosti mehanizma jamčevine za slučaj nesolventnosti organizatora paket-aranžmana čija je posljedica nemogućnost (cjelovitog) izvršenja tog aranžmana.

U nastavku ćemo analizirati neke poteškoće koje su se u Hrvatskoj javile kad je riječ o učinkovitosti jamčevine za slučaj nesolventnosti s posljedicom cjelovitog ili djelomičnog neizvršenja ugovorenog paket-aranžmana. Neke od tih poteškoća nisu nepoznate i u drugim državama, odnosno kad je riječ o inozemnim organizatorima putovanja i njihovim pružateljima usluga jamčevine.

Jedna od anomalija, uočenih na tržištu, postojala je i prije pandemije. Riječ je o tome da neke domaće turističke agencije, kao organizatori putovanja, nisu imale pribavljenu jamčevinu za slučaj neizvršenja paket-aranžmana zbog nesolventnosti ili je ta jamčevina bila neadekvatna. Tada ključnu ulogu mora odigrati država, odnosno nadležni državni inspektorat koji takve organizatore paket-aranžmana mora privremeno ili trajno »ukloniti« s tržišta, što nalaže i ZPUT. Ne treba pritom zaboraviti da Direktiva, u članku 17. st. 1., jasno ističe kako je obaveza države članice osigurati da organizatori koji imaju poslovni nastan na njenom teritoriju pružaju jamčevinu u slučaju nesolventnosti.<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> Treba podsjetiti na slučaj jedne od najvećih britanskih i svjetskih putničkih agencija Thomas Cook, koja je, nakon sto sedamdeset i osam godina postojanja, 2019. godine bila prisiljena pokrenuti postupak obvezne likvidacije, nakon što je britanska vlada odbila dati financijsku pomoć tome društvu radi vraćanja nagomilanih dugova. U tom trenutku šesto tisuća turista, od kojih sto pedeset tisuća britanskih državljana, bilo je »zatečeno« u inozemstvu, uz neizvjesnost oko njihove repatrijacije. Tim je turistima pomogla britanska vlada, a repatrijacija tih turista bila je najopsežnija britanska repatrijacija koja je provedena u mirno (neratno) vrijeme, v. <https://brandminds.live/5-reasons-for-the-failure-of-thomas-cook-the-worlds-first-travel-agency/> (pristup 28. veljače 2022.).

<sup>44</sup> Primjerice, prema podacima vezanim uz njemačko tržište usluga putovanja tijekom 2021. godine, svaka deseta kompanija bila je u riziku nesolventnosti. U pandemijskoj 2020. godini broj njemačkih turističkih agencija i turoperatora, nad kojima je iniciran stečajni postupak, bio je sto pedeset, a godinu prije (predpandemijska godina) taj broj bio je osamdeset tri, v. <https://www.crif.com.mx/home-en/news/press-notice/2021/february/insolvency-risk-in-the-german-travel-industry/> (pristup 28. veljače 2022.).

<sup>45</sup> Međutim, i u inozemstvu ima takvih slučajeva. Kao primjer može poslužiti stečaj njemačke turističke agencije Helmut Gallist GmbH, koja je, postoje sumnje, djelovala kao

Drugi izazov koji se javio na tržištu vezan je uz to da su neke turističke agencije, u poziciji organizatora putovanja, izgleda bile u zabludi u vezi s odgovorom na pitanje imaju li pribavljenu jamčevinu u slučaju neizvršenja aranžmana zbog nesolventnosti ili ne. Problem je, u biti, povezan s činjenicom da naši osiguratelji, koji u daleko najvećem broju slučajeva (spram banaka) pružaju organizatorima osiguranje jamčevine u obliku police osiguranja, putem svojih uvjeta osiguranja na različite načine ugovaraju neke osnovne parametre osigurateljnog pokrića.

Jedna skupina osiguravajućih društava u uvjetima osiguranja (koji su sastavni dio ugovora o osiguranju) navode da osigurateljno pokriće postoji ako nesolventnost, zbog koje se usluge aranžmana ne mogu (u cijelosti) izvršiti, nastane tijekom trajanja ugovora o osiguranju. U kontekstu postojanja osigurateljnog pokrića, posve je irelevantno odnosi li se neizvršenje na paket-aranžmane sklopljene prije ili tijekom trajanja ugovora o osiguranju – bitno je da se nesolventnost i posljedično neizvršenje ugovora o paket-aranžmanu ostvare tijekom trajanja ugovora. Ova je opcija za osiguratelje prihvatljiva jer mogu precizno limitirati kraj svoje obveze – mogu znati da po isteku trajanja ugovora o osiguranju prema tom organizatoru nemaju više nikakvih obaveza pružanja osigurateljnog pokrića.

No, drugi osiguratelji primjenjuju uvjete kojima vežu osigurateljno pokriće jamčevine samo na one ugovore o paket-aranžmanu koji se sklope tijekom trajanja ugovora o osiguranju između organizatora i osiguravajućeg društva. Ova opcija može biti poslovno prihvatljiva osigurateljima jer im osigurava kontrolu nad paket-aranžmanima koje će organizator – njihov ugovaratelj osiguranja, sklopiti. Drugim riječima, kod ove opcije osiguratelji imaju veću opciju građenja kvalitetnijeg tzv. *portfelja* osiguranja, bez straha da će tijekom osigurateljnog razdoblja biti u obvezi isplate jamčevine i za neko prijašnje razdoblje u kojem nisu mogli kontrolirati rizičnost poslova organizatora, ali svejedno moraju pružiti osigurateljno pokriće jer se nesolventnost dogodila tijekom trajanja »njihova« ugovora o osiguranju. Međutim, kod ove druge opcije osiguratelj može biti u obvezi isplate i nakon što je ugovor o osiguranju prestao (obično u praksi ugovor traje jednu godinu), i to ako dođe do nesolventnosti organizatora s posljedičnom nemogućnošću izvršenja onog aranžmana koji je ugovoren dok je ugovor o osiguranju još trajao. Dakle, kod ove druge opcije rizik isplate za osiguratelja ima

---

neovlašteni turistički agent za sklapanje ugovora o paket-aranžmanu, pri čemu je zaprimala uplate predumova putnika bez izdavanja potvrde o sklopljenom ugovoru i bez pokrića kroz mehanizam osiguranja jamčevine za slučaj nesolventnosti, v. <https://www.passionsspiele-oberammergau.de/en/news-2/detail/81457ad3-50f9-11ec-a644-0242ac1b0010> (pristup 28. veljače 2022.).

»dulji rep«, kako se to kaže kolokvijalnim osigurateljnim rječnikom. Taj »rep« može se »skratiti« samo ako se ugovori da se pokriće odnosi na ugovore koji se sklope tijekom trajanja ugovora o osiguranju, a koji se ne mogu (cjelovito) izvršiti zbog nesolventnosti koja je također nastala tijekom trajanja ugovora o osiguranju. Budući da se ponekad paket-aranžmani sklapaju i godinu dana prije njihova izvršenja, upitno je koliko bi ovakvo »skraćivanje« odgovaralo potrebama klijenata – organizatora putovanja.

Problem može nastati kada jedan organizator putovanja najprije sklopi ugovor o osiguranju jamčevine s osigurateljem koji mu daje pokriće, samo ako se nesolventnost i posljedično neizvršenje aranžmana dogodi tijekom određenog ugovorenog razdoblja trajanja ugovora o osiguranju (npr. od 1. siječnja 2020. do 31. prosinca 2020. godine). Kada taj ugovor istekne organizator sklopi novi ugovor o osiguranju, ali ovaj put s osigurateljem koji daje pokriće samo u odnosu na ugovore o paket-aranžmanu sklopljene tijekom trajanja ugovora o osiguranju (npr. od 1. siječnja 2021. do 31. prosinca 2021. godine). Ako zamislimo situaciju u kojoj nesolventnost organizatora nastupi, primjerice, u veljači 2021. godine, a zbog čega se ne mogu realizirati aranžmani ugovoreni tijekom 2020. godine, ni jedan od dva osiguratelja neće biti u obvezi pružiti osiguranje jamčevine u vezi s tim aranžmanima. Prvi osiguratelj neće biti u obvezi zato što je nesolventnost (s posljedičnom nemogućnošću izvršenja) nastala nakon što je istekao »njegov« ugovor o osiguranju s organizatorom. Drugi osiguratelj neće biti u obvezi zato što se nemogućnost izvršenja zbog nesolventnosti odnosi na aranžmane ugovorene prije početka »njegova« ugovora o osiguranju s organizatorom pa time nesolventnost (i posljedično neizvršenje aranžmana) nije u osigurateljnog pokriću (ni) toga drugog osiguratelja. Takva situacija, nažalost, u praksi je zabilježena i medijski popraćena.<sup>46</sup>

Treba imati na umu da o svakodobnom postojanju osigurateljnog pokrića jamčevine za slučaj nesolventnosti i posljedičnog neizvršenja (dijela) paket-aranžmana brigu mora voditi **organizator paket-aranžmana**. To je njegova obveza, jasno propisana Direktivom i ZPUT-om, to nije obveza osiguravajućeg društva. Međutim, u praksi i osiguravajuća društva trpe reputacijsku štetu zbog ovakvih događaja.

Dakle, ova situacija ne odgovara ni putnicima, ni organizatoru paket aranžmana, ni osiguravajućim društvima, kao ni državi koja mora osigurati djelotvoran sustav zaštite putnika u slučaju nesolventnosti organizatora paket-aranžmana.

---

<sup>46</sup> V. <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/propao-ostao-duzan-pa-se-s-novom-agencijom-i-bez-osiguranja-javlja-na-skolske-natjecaje-15151277> (pristup 28. veljače 2022.).



### Koja su moguća rješenja?

Svakako bi najjednostavnije bilo kada bi osiguratelji međusobno ujednačili uvjete, odnosno pretpostavke pod kojima pružaju osigurateljno pokriće jamčevine. Pritom treba reći kako bi to bio rezultat čistog dogovora osiguratelja, jer nijedna od opisanih opcija pružanja osigurateljnog pokrića nije, u odnosu na onu drugu, više ili manje zakonita, odnosno više ili manje usklađena s Direktivom i ZPUT-om. Stoga se može zaključiti kako je takvo sporazumno ujednačavanje uvjeta osigurateljnog pokrića više pitanje načina poslovanja osiguratelja nego što je pravno pitanje.

Ako se ujednačavanje ne može postići, možda bi se rješenje moglo naći u tome da osiguratelji, u duhu vođenja računa o interesima svojih klijenata (u ovom slučaju organizatora putovanja), u predugovornoj fazi, klijentu – organizatoru putovanja skrenu pažnju na opisani problem nedostatka osigurateljnog pokrića. Dakle, prije sklapanja ugovora o osiguranju jamčevine za slučaj nesolventnosti s organizatorom koji je takvo osiguranje već imao s drugim osigurateljem i uz druge uvjete pružanja osigurateljnog pokrića, osiguratelj bi trebao klijenta upozoriti kako bi moglo doći do situacije da u određenom razdoblju i u vezi s određenim ugovorima o paket-aranžmanu osiguranje jamčevine zapravo neće postojati (situacija kao u gore opisanome primjeru). To nužno ne znači da bi opisano postupanje novog osiguratelja zapravo »uputilo tog organizatora natrag starom osiguratelju« jer bi se samo tako mogao ostvariti kontinuitet osigurateljnog pokrića jamčevine. Primjerice, novi osiguratelj može osmisliti svojevrstan, uvjetno nazvan, »osigurateljni most« u kojem bi se u ugovoru i u polici navelo da će se osigurateljno pokriće, osim u vezi s ugovorom o paket-aranžmanu sklopljenih tijekom trajanja ugovora o osiguranju, odnositi i na ugovore sklopljene u određenom periodu prije sklapanja tog ugovora s novim osigurateljem. Naravno, to bi za novog osiguratelja predstavljalo dodatni financijski rizik (veći broj ugovora o paket-aranžmanu koje bi pokrilo osiguranje jamčevine za nesolventnost). To bi se moglo kompenzirati, primjerice, nešto većom premijom i/ili ugovaranjem duljeg trajanja ugovora o osiguranju (danas se takvi ugovori sklapaju u pravilu na godinu dana, ali nema zapreke da se sklope i na dvije ili tri godine pa i na dulji rok, čime osiguratelj »veže« klijenta na dulje razdoblje za koje će naplaćivati premiju), i/ili ugovorom koji obuhvaća »paket« osigurateljnih proizvoda koji su potrebni organizatoru u njegovu poslovanju (uz osiguranje jamčevine, i osiguranje odgovornosti, osiguranje od gubitaka u poslovanju, osiguranje imovine organizatora i sl.). Obično se pri ugovaranju paketa proizvoda ostvaruje i određeni popust na premiju. Ne treba zaboraviti da novi osiguratelj, u svakom slučaju, treba provesti tzv. *due diligence* svojeg klijenta – organizatora

paket-aranžmana te pritom utvrditi njegovu rizičnost (bonitet, rezultate poslovanja u proteklim godinama i sl.) kako bi ispravno procijenio rizik uključivanja takvog klijenta u svoj osigurateljni portfelj.<sup>47</sup>

Treći izazov vezan je uz negativna iskustva iz pandemije i u praksi uočeno nezadovoljstvo organizatora, uvjetima pod kojima su osiguratelji spremni osigurati jamčevinu za slučaj nesolventnosti. Štoviše, izgleda da su osiguratelji, nakon izbijanja pandemije, postali neskloni sklapati ugovore o osiguranju jamčevine procjenjujući kako je riječ o neprihvatljivo visokom riziku.<sup>48</sup> Pritom, treba imati na umu da obveza sklapanja ugovora ne leži na osiguratelju nego na organizatoru. S druge strane, nije teško zamisliti složenost pozicije organizatora paket-aranžmana kojem, od samo dva taksativno zakonom propisana modaliteta pribavljanja osiguranja jamčevine, jedan bude eliminiran zbog nedostupnosti na (osigurateljnem) tržištu.

Ako bi ovaj problem i nadalje bio prisutan, tj. ako bi jamčevina za slučaj nesolventnosti organizatora i posljedično neizvršenje paket-aranžmana (p)ostala neosigurljiv rizik za tržišne osiguratelje, možda bi se rješenje moglo pronaći u konstituiranju svojevrsne garancijske sheme, odnosno garancijskog fonda, koji bi bio pod (prevladavajućim) nadzorom države, u prvom redu ministarstva nadležnog za turizam.<sup>49</sup> Sredstva fonda mogla bi se financirati tako što bi turističke agencije, kao organizatori paket-aranžmana, izdvojile određeni (relativno mali) postotak od svakog iznosa uplaćenog organizatorima na ime cijene paket-aranžmana i transferirale ga u fond, što ne bi znatno poskupilo cijenu paket-aranžmana. Ako u određenom duljem razdoblju ne bi bilo potrebe većeg izdvajanja iz sredstava fonda, taj bi se postotak izdvajanja mogao za sljedeće razdoblje i umanjiti, pazeći pritom da se ne naruši sposobnost i djelotvornost fonda u slučaju razumno predvidljivog broja slučajeva nesolventnosti organizatora i posljedične isplate povrata sredstava putnicima.

---

<sup>47</sup> Treba skrenuti pozornost na odredbe članka 922. st. 2. i 3. Zakona o obveznim odnosima, *Narodne novine*, br. 35/2005, 41/2008, 125/2011, 78/2015, 29/2018, 126/2021, a prema kojima je ugovor o osiguranju ništetan ako je u trenutku njegova sklapanja već nastao osigurani slučaj, ili je bio u nastupanju, ili je bilo izvjesno da će nastupiti, ili je već tada bila prestala mogućnost da on nastane. Ali ako je ugovoreno kako će osiguranjem biti obuhvaćeno određeno razdoblje koje prethodi sklapanju ugovora, ugovor će biti ništetan samo ako je u trenutku njegova sklapanja zainteresiranoj strani bilo poznato da se osigurani slučaj već dogodio, odnosno kako je već tada bila otpala mogućnost da se on dogodi. Ove odredbe mogu biti dodatno osnaženje pozicije osiguratelja u vezi s rizikom obuhvaćanja osigurateljnim pokrićem i razdoblja prije sklapanja ugovora o osiguranju jer omogućavaju da se utvrdi kako je ugovor o osiguranju, uz ispunjenje navedenih pretpostavki, ništetan.

<sup>48</sup> *Op. cit.*, bilj. 46.

<sup>49</sup> Uz mogućnost da u aktivnostima fonda sudjeluju i predstavnici turističkih agencija i predstavnici udruge potrošača.

Ako bi se ispostavilo kako je rizik za tržišne osiguratelje ipak bio osigurljiv, ali samo djelomično (do određenog iznosa osigurnine kao plafona do kojeg bi osiguratelji, uz naplatu za organizatore prihvatljivog iznosa premije, bili spremni snositi rizik, ali bi taj plafon ipak, u slučaju insolventnosti velikih agencija, možda bio nedostatan), vjerojatno bi ovaj državni fond mogao funkcionirati kao »drugostupanjski«, što znači da bi se njegova sredstva koristila samo ako iznos »prvostupanjskog« osiguratelnog pokriva u konkretnom slučaju nesolventnosti organizatora nije dostatan za pokriće jamčevine kad je riječ o svim putnicima. U ovom slučaju bila bi riječ o svojevrsnom privatno-javnom komplementarnom sustavu pružanja usluge osiguranja jamčevine za slučaj nesolventnosti organizatora putovanja.

Slične sheme, odnosno fondovi, ustanovljeni su, još sedamdesetih godina prošloga stoljeća, u nekim drugim državama kao što su Danska, Irska, Malta, Nizozemska, Norveška i Ujedinjeno Kraljevstvo.<sup>50</sup>

Naravno, ustrojavanje sheme i konstituiranje, uvjetno nazvano fondova za zaštitu putnika u slučaju insolventnosti organizatora, zahtijevalo bi znatne legistativne zahvate. To je zahtjevan zadatak, ali ostvariv, što pokazuju iskustva drugih država.

Međutim, ako bi se sustav pribavljanja osiguranja jamčevine kakav je predviđen ZPUT-om ipak pokazao zadovoljavajućim, ne bi bilo potrebe za radikalnim zaokretima i osnivanjem zasebnih fondova radi zaštite prava putnika.

---

<sup>50</sup> Podrobnije, v. *Insolvency Protection Arrangements for Linked Travel Arrangements and Packages in Ireland Development of Consumer Protection Arrangements*, CEPA, August 2019., dostupno na [https://www.aviationreg.ie/\\_fileupload/Insolvency%20Protection%20Arrangements%20for%20Linked%20Travel%20Arrangements%20and%20Packages%20in%20Ireland.pdf](https://www.aviationreg.ie/_fileupload/Insolvency%20Protection%20Arrangements%20for%20Linked%20Travel%20Arrangements%20and%20Packages%20in%20Ireland.pdf) (pristup 28. veljače 2022.). Radi ilustracije, možemo navesti kako su norveški turoperatori najprije kontribuirali u fond za jamčevine s godišnjim iznosom od 360 do 7.200 eura svaki (ovisno o prihodima), kako bi s vremenom, kada je taj fond prikupio značajna sredstva, a nije bilo znatnijih isplata, taj iznos smanjio za 50 %. U Ujedinjenom Kraljevstvu primjenjuje se, tzv. *The Air Travel Organiser's Licence (ATOL) Scheme* koji se financira tako da od svake uplate za pojedinačni *booking*, odnosno aranžman, organizator izdvaja i uplaćuje u korist ATOL sheme 2,50 funti (a nekada i dodatne iznose). U tu shemu uključeno je više od dvije tisuće britanskih turoperatora. Hrvatskoj je najbliži primjer Malte, kao sredozemne, izrazito turističke (i konkurirajuće) države, čije je državno tijelo nadležno za poslove turizma relativno nedavno, 2018. godine, osnovalo insolventnički fond, u prvom redu zbog usklađivanja s obvezama iz Direktive. Podrobnije, v. <https://www.mta.com.mt/en/insolvency-fund> (pristup 28. veljače 2022.).

#### 4. ZAKLJUČAK

Donošenje Direktive i ZPUT-a svakako je doprinijelo preciziranju sadržaja prava putnika iz paket-aranžmana i modaliteta ostvarenja te zaštite tih prava. U predpandemijsko vrijeme, a osobito tijekom pandemije, pokazali su se određeni izazovi u kontekstu primjene odredaba tih propisa. Nažalost, pojedine aktivnosti hrvatskog zakonodavca tijekom pandemije nisu pridonijele zaštitu prava putnika propisanih Direktivom. Naprotiv, upravo su tada ta prava bila izrazito ugrožena znatnom broju putnika – korisnika paket-aranžmana. Pritom se, prije svega, misli na ostvarenje prava putnika da mu organizator paket-aranžmana, u roku propisanom Direktivom i ZPUT-om, izvrši povrat sredstava uplaćenih na ime paket-aranžmana koji, zbog pandemije kao izvanredne okolnosti koja se nije mogla izbjeći, nije realiziran kako je ugovoreno. Iako je nastojanje zaštite gospodarskih subjekata – turističkih agencija radi njihova opstanka na tržištu te zaštite njihovih zaposlenika, samo po sebi razumljivo, to nastojanje nije smjelo prijeći »crvenu liniju«, odnosno poštovanje propisa Europske unije, pri čemu su se dodatno i posve neutemeljeno kršila prava putnika utvrđena Direktivom. To je i rezultiralo time da je Komisija pokrenula odgovarajući postupak protiv Hrvatske zbog kršenja prava Europske unije. Nakon što su zakonodavni »grijesi« ispravljani, ostaje činjenica da su putnici tijekom duljeg razdoblja bili lišeni mogućnosti realizacije svojeg legitimnog prava. Preostaje nadati se da se to više neće ponoviti.

U praksi su se pokazale i određene poteškoće i slabosti u ostvarenju prava putnika u slučajevima kada ugovor o paket-aranžmanu nije mogao (u cijelosti ili djelomično) biti izvršen zbog nesolventnosti organizatora putovanja. Tada bi mehanizam osiguranja jamčevine za slučaj nesolventnosti trebao putniku pružiti zaštitu, u smislu povrata uplaćenih sredstava na ime cijene aranžmana, kao i povrata troškova repatrijacije. Međutim, nije riječ o nesavladivim poteškoćama vezanim uz primjenu tog mehanizma. Anomalije uočene u praksi su rješive, a u radu su dani i konkretni prijedlozi kako to učiniti. Zajedničko svim prijedlozima je da uključuju aktivnosti svih zainteresiranih – organizatora, društava za osiguranje, ali i države jer ne smijemo ni u jednom trenutku smetnuti s uma kako je Direktivom dana obveza svakoj državi članici da osigura djelotvornost mehanizma jamčevine. Donošenjem propisa kojim je Direktiva prenesena u nacionalno pravo (u slučaju Hrvatske donošenjem ZPUT-a), država nije tu svoju obvezu izvršila za sva vremena, nego je dužna kontinuirano pratiti tržište, uočavati anomalije u ostvarenju zaštite putnikovih prava i pravodobno djelovati s adekvatnom uporabom najprimjerenijih alata koje ima na raspolaganju radi otklanjanja konkretnih manjkavosti – od inspekcija preko legislativnih aktivnosti do aktivnog uključivanja i davanja (i financijskih) potpora. Naravno, sve treba biti u skladu s izvorima europskog i hrvatskog nacionalnog prava.

## BIBLIOGRAFIJA

### Knjige:

1. Torres, C.; Melagosa Arcos, J.; Jégouzo, L.; Franceschelli, V.; Morandi, F.; Torchia, F. (eds.), *Collective Commentary about the New Package Travel Directive*, ESHTÉ – Estoril Higher Institute for Tourism and Hotel Studies, Estoril, Portugal, 2020., dostupno na <https://publicacoes.eshte.pt/dir/ccnptd/6/> (pristup 28. veljače 2022.).
2. Torres, C.; Melagosa Arcos, F. J. (eds.), *The Legal Impacts of COVID-19 in the Travel, Tourism and Hospital Industry*, ESHTÉ – Estoril Higher Institute for Tourism and Hotel Studies, Estoril, Portugal, 2022., dostupno na <https://publications.eshte.pt/dir/covid19/8/> (pristup 28. veljače 2022.).
3. Miščenić, E., *Europsko privatno pravo, opći dio*, Školska knjiga, Zagreb, 2019.
4. Primorac, Ž.; Barun, M., *Zaštita prava putnika u zračnom prijevozu*, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, Split, 2021.

### Članci:

1. Marin, J., Primjena Zakona o pružanju usluga u turizmu – što je novo za pružatelje i korisnike usluga paket-aranžmana i povezanih putnih aranžmana, *Poredbeno pomorsko pravo = Comparative Maritime Law*, god. 58 (2019.), br. 173, str. 151-208.
2. Trezner, Ž., Primjena Direktive (EU) 2015/2302 o putovanjima u paket-aranžmanima i povezanim putnim aranžmanima, *Zbornik sveučilišta Libertas*, god. 1-2 (2017.), br. 1-2, str. 307-318.
3. Vasilj, A.; Činčurak Erceg, B.; Perković, A., Air Transport and Passenger Rights Protection during and after the Coronavirus (COVID-19) Pandemic, *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series (ECLIC)*, god. 5 (2021.), str. 293-325.
4. Zoričić, M., Povrat novca putnicima nakon otkazivanja putovanja zbog pandemije COVID-19, *Pravo i porezi*, god. 2020., br. 7-8, str. 19-21.

### Propisi:

1. Direktiva (EU) 2015/2302 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2015. o putovanjima u paket-aranžmanima i povezanim putnim aranžmanima, o izmjeni Uredbe (EZ) br. 2006/2004 i Direktive 2011/83/EU Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 90/314/EEZ, *Službeni list Europske unije* L 326 od 11. prosinca 2015., str. 1.
2. Direktiva Vijeća 90/314/EEZ od 13. lipnja 1990. o putovanjima, odmorima i kružnim putovanjima u paket-aranžmanima, *Službeni list Europske unije* L 158 od 23. lipnja 1990., str. 59.
3. Međunarodna konvencija o ugovoru o putovanju (CCV), <https://www.unidroit.org/instruments/transport/ccv> (pristup 28. veljače 2022.).

4. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o pružanju usluga u turizmu, *Narodne novine*, br. 42/2020, 70/2021.
5. Zakon o obveznim odnosima, *Narodne novine*, br. 35/2005, 41/2008, 125/2011, 78/2015, 29/2018, 126/2021.
6. Zakon o pružanju usluga u turizmu, *Narodne novine*, br. 130/2017, 25/2019, 98/2019, 42/2020, 70/2021.

### Ostalo:

1. Izvješće Europske komisije Europskom parlamentu i Vijeću o primjeni Direktive EU 2015/2302 Europskog parlamenta i Vijeća o putovanjima u paket aranžmanima i povezanim putnim aranžmanima, COM/2021/90 final, od 26. veljače 2021. godine, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2021%3A90%3AFIN> (pristup 28. veljače 2022.).
2. Europska komisija, Obavijest o Direktivi o paket aranžmanu u vezi s bolesti COVID-19, [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/coronavirus\\_info\\_ptd\\_19.3.2020.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/coronavirus_info_ptd_19.3.2020.pdf) (pristup 28. veljače 2022.).
3. Europska komisija, Preporuka 2020/648 o vaučerima koji se nude putnicima kao alternativa povratu novca za otkazane paket aranžmane i usluge prijevoza u kontekstu pandemije bolesti COVID-19, OJ L 151/10, od 14. svibnja 2020. godine, str. 10-16, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32020H0648> (pristup 28. veljače 2022.).
4. Europska komisija, Smjernice za tumačenje uredbi EU-a o pravima putnika u kontekstu razvoja situacije s covidom-19, OJ C 89/1, od 18. ožujka 2020. godine, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A52020XC0318%2804%29> (pristup 28. veljače 2022.).
5. Europski parlament, Tourism, Fact Sheets on the European Union – 2021., <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/126/tourism> (pristup 28. veljače 2022.).
6. Europski revizorski sud, Tematsko izvješće br. 15, 2021., Prava putnika u zračnom prometu tijekom pandemije bolesti COVID-19: unatoč nastojanjima Komisije ključna prava nisu zaštićena, <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=58696> (pristup 28. veljače 2022.).
7. July Infringements Package: Key Decisions, European Commission, Brussels, July 2, 2020, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/INF\\_20\\_1212](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/INF_20_1212) (pristup 28. veljače 2022.).
8. EU Warns Croatia, Lithuania & Slovakia for Failing to Comply with Package Travel Rights – Sends Letter of Formal Notice to Bulgaria, *Schengenvisa News*, November 4, 2020, <https://www.schengenvisainfo.com/news/eu-warns-croatia-lithuania-slovakia-for-failing-to-comply-with-package-travel-rights-sends-letter-of-formal-notice-to-bulgaria/> (pristup 28. veljače 2022.).

9. Refund for Cancelled Travel During the Pandemic: Commission Decides to Refer SLOVAKIA to the Court of Justice, European Commission, Brussels, June 9, 2021, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_1830](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_1830) (pristup 28. veljače 2022.).
10. Hrvatski sabor, Fonogram rasprave, Konačni prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pružanju usluga u turizmu, drugo čitanje, *P.Z.E.* br. 117, str. 19, <https://edoc.sabor.hr/NewReports/GetReport.aspx?reportType=4&id=&govId=&tdrId=2015343&singleTdr=False&amandmanID=&objedinjenaRasprava=False&showAll=0> (pristup 28. veljače 2022.).
11. Insolvency Protection Arrangements for Linked Travel Arrangements and Packages in Ireland Development of Consumer Protection Arrangements, CEPA, August 2019, [https://www.aviationreg.ie/\\_fileupload/Insolvency%20Protection%20Arrangements%20for%20Linked%20Travel%20Arrangements%20and%20Packages%20in%20Ireland.pdf](https://www.aviationreg.ie/_fileupload/Insolvency%20Protection%20Arrangements%20for%20Linked%20Travel%20Arrangements%20and%20Packages%20in%20Ireland.pdf) (pristup 28. veljače 2022.).
12. Insolvency Fund, Malta Tourism Authority, May 12, 2020, <https://www.mta.com.mt/en/insolvency-fund> (pristup 28. veljače 2022.).
13. Tomislav Fain: »Za turističke agencije i ovo je bila loša sezona, daleko smo od oporavka«, *Jutarnji list*, objavljeno 1. prosinca 2021., <https://novac.jutarnji.hr/novac/aktualno/tomislav-fain-za-turisticke-agencije-i-ovo-je-bila-losa-sezona-daleko-smo-od-oporavka-15127491> (pristup 28. veljače 2022.).
14. Pet turističkih agencija u pandemiji završilo u stečaju, a još su dvije trenutno u blokadi, *Jutarnji list*, objavljeno 17. prosinca 2021., [https://novac.jutarnji.hr/novac/aktualno/pet-turistickih-agencija-u-pandemiji-završilo-u-stecaju-a-jos-su-dvije-trenutno-u-blokadi-15134563](https://novac.jutarnji.hr/novac/aktualno/pet-turistickih-agencija-u-pandemiji-zavrсило-u-stecaju-a-jos-su-dvije-trenutno-u-blokadi-15134563) (pristup 28. veljače 2022.).
15. Agencije moraju za otkazana putovanja vratiti iznos od 27 milijuna kuna, *Jutarnji list*, objavljeno 25. svibnja 2021., <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/agencije-moraju-za-otkazana-putovanja-vratiti-iznos-od-27-milijuna-kuna-15075632> (pristup 28. veljače 2022.).
16. Roditelji na rubu živaca, ravnatelji nemoćni: Agencije duguju milijune za ne-realizirane ekskurzije, *Jutarnji list*, objavljeno 27. ožujka 2021., <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/roditelji-na-rubu-zivaca-ravnatelji-nemocni-agencije-duguju-milijune-za-nerealizirane-ekskurzije-15061288> (pristup 28. veljače 2022.).
17. Nakon Kompassa, otkrili još dvije turističke agencije bez jamstava u slučaju stečaja, *Jutarnji list*, objavljeno 8. veljače 2019., <https://novac.jutarnji.hr/novac/aktualno/nakon-kompassa-otkrili-jos-dvije-turisticke-agencije-bez-jamstava-u-slucaju-stecaja-8357681> (pristup 28. veljače 2022.).
18. Slučaj propalog Kontakt Toursa, *Jutarnji list*, objavljeno 29. siječnja 2022., <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/propao-ostao-duzan-pa-se-s-novom-agencijom-i-bez-osiguranja-javlja-na-skolske-natjecaje-15151277> (pristup 28. veljače 2022.).

19. 5 Reasons for the Failure of Thomas Cook, the World's First Travel Agency, *Brand Minds Blog*, November 27, 2020, <https://brandminds.live/5-reasons-for-the-failure-of-thomas-cook-the-worlds-first-travel-agency/> (pristup 28. veljače 2022.).
20. Insolvency Risk in the German Travel Industry, CRIF, February 2021, <https://www.crif.com.mx/home-en/news/press-notice/2021/february/insolvency-risk-in-the-german-travel-industry/> (pristup 28. veljače 2022.).
21. Press Release Concerning the Insolvency of Helmut Gallist GmbH, Passionsspiele Oberammergau Vertriebs GmbH & Co KG, 2021, <https://www.passionsspiele-oberammergau.de/en/news-2/detail/81457ad3-50f9-11ec-a644-0242ac1b0010> (pristup 28. veljače 2022.).

### **Summary:**

#### **PROTECTION OF PACKAGE TRAVELLERS' RIGHTS DURING THE COVID-19 PANDEMIC: LESSONS FOR THE FUTURE**

*The paper provides a critical analysis of the effectiveness of the EU and Croatian national regulations dealing with the protection of the rights of travellers – users of package travel arrangements – in a pandemic. Special attention is devoted to the following issues: a) timely refund to the traveller of the price paid in advance for the package that could not be performed due to the pandemic, and b) the traveller's protection in case of the insolvency of the travel organiser. Certain proposals are made to improve the implementation of these regulations, so that some observed cases of reduced efficiency in the protection of travellers' rights can be avoided in the future. In this context, the necessity and importance of the joint action of all involved stakeholders (organisers of package travel, insurance companies and the State) are emphasised.*

**Keywords:** *rights of travellers; package travel contract; Package Travel Directive (EU) 2015/2302; Act on the Provision of Tourism Services; security for the refund of payment in cases of package organiser's insolvency.*