

USŁUGI TURYSTYCZNE

KOMENTARZ

Piotr Cybula

PRAKTYCZNE KOMENTARZE LEX



LEX

a Wolters Kluwer business

USŁUGI TURYSTYCZNE

KOMENTARZ

Piotr Cybula



LEX
a Wolters Kluwer business

Warszawa 2012

Stan prawny na 1 września 2012 r.

Recenzenci

Dr Jerzy Gospodarek

Dr Jerzy Raciborski

Wydawca

Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący

Małgorzata Jarecka

Opracowanie redakcyjne

Bartosz Stanisławski

Łamanie

JustLuk Łukasz Drzewiecki, Justyna Szumiel, Krystyna Szych

© Copyright by

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2012

ISBN: 978-83-264-3965-0

Wydane przez:

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Redakcja Książek

01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a

tel. 22 535 82 00, fax 22 535 81 35

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	7
Wprowadzenie	13
Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych	21
Rozdział 1. Przepisy ogólne	23
Rozdział 2. Organizatorzy turystyki, pośrednicy i agenci turystyczni ...	66
Rozdział 3. Ochrona klienta	152
Rozdział 4. Przewodnicy turystyczni i piloci wycieczek	283
Rozdział 5. Usługi hotelarskie	418
Rozdział 6. Zmiany w przepisach obowiązujących oraz przepisy przejściowe i końcowe	539

WYKAZ SKRÓTÓW

1. Akty prawne

- dyrektywa 90/314 – dyrektywa Rady z dnia 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek (Dz. Urz. WE L 158 z 23.06.1990, s. 59; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 13, t. 10, s. 132)
- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.)
- k.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- k.p. – ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 z późn. zm.)
- k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.)
- k.p.c. – ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.)
- k.w. – ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 46, poz. 275 z późn. zm.)
- r.b.l.p. – rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 30 maja 1996 r. w sprawie przeprowadzania badań lekarskich pracowników, zakresu profilaktycznej opieki zdrowotnej nad pracownikami oraz orzeczeń lekarskich wydawanych do ce-

	łów przewidzianych w Kodeksie pracy (Dz. U. Nr 69, poz. 332 z późn. zm.)
r.m.w.s.g.	– rozporządzenie Ministra Finansów z 16 grudnia 2010 r. w sprawie minimalnej wysokości sumy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej wymaganej w związku z działalnością wykonywaną przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych (Dz. U. Nr 238, poz. 1584)
r.o.u.	– rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 21 grudnia 2011 r. w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia na rzecz klientów w związku z działalnością wykonywaną przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych (Dz. U. Nr 252, poz. 1690)
rozporządzenie kategoryzacyjne	– rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 19 sierpnia 2004 r. w sprawie obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie (tekst jedn.: Dz. U. z 2006 r. Nr 22, poz. 169 z późn. zm.)
rozporządzenie w sprawie CEOTiPT	– rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z dnia 6 października 2011 r. w sprawie Centralnej Ewidencji Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych (Dz. U. Nr 225, poz. 1353)
r.p.t.p.w.	– rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z dnia 4 marca 2011 r. w sprawie przewodników turystycznych i pilotów wycieczek (Dz. U. Nr 60, poz. 302)
r.z.t.p.	– rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908)
u.o.k.k.	– ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331 z późn. zm.)
u.s.d.g.	– ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 z późn. zm.)
u.u.t.	– ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2004 r. Nr 223, poz. 2268 z późn. zm.)
u.w.	– ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 31, poz. 206 z późn. zm.)

2. Czasopisma

EPS	– Europejski Przegląd Sądowy
FT	– Folia Turistica
GSP PO	– Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa
ITLJ	– International Travel Law Journal
KPP	– Kwartalnik Prawa Prywatnego
M. Praw.	– Monitor Prawniczy
MSiG	– Monitor Sądowy i Gospodarczy
OSA	– Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A
PiP	– Państwo i Prawo
PPH	– Przegląd Prawa Handlowego
Prz. Sejm.	– Przegląd Sejmowy
PS	– Przegląd Sądowy
PT	– Problemy Turystyki
PWPMEiP	– Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego
RP	– Rynek Podróży
RT	– Rynek Turystyczny
WT	– Wiadomości Turystyczne

3. Publikatory

Dz. U.	– Dziennik Ustaw
Dz. Urz. UE	– Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
Dz. Urz. WE	– Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich

4. Sądy, urzędy i organizacje

ETS	– Europejski Trybunał Sprawiedliwości (od 1 stycznia 2009 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej)
-----	--

EWG	– Europejska Wspólnota Gospodarcza
NIK	– Najwyższa Izba Kontroli
NSA	– Naczelný Sąd Administracyjny
SA	– sąd apelacyjny
SN	– Sąd Najwyższy
SOKiK	– Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
SR	– sąd rejonowy
UE	– Unia Europejska
UOKiK	– Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny

5. Raporty i inne dokumenty urzędowe

5.1. Raporty UOKiK

Raport UOKiK (2003) – *Raport z ogólnopolskiej kontroli działalności organizatorów turystyki*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Departament Polityki Konsumenckiej. Wydział Handlu i Usług, Warszawa 2003, www.uokik.gov.pl

Raport UOKiK (2004) – *Raport z kontroli wzorców umownych oferowanych konsumentom przez organizatorów turystyki*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2004, www.uokik.gov.pl

Raport UOKiK (2005) – *Raport z kontroli wzorców umownych stosowanych przez organizatorów turystyki*, Warszawa 2005, www.uokik.gov.pl

Raport UOKiK (2007) – *Raport z badania rynku usług hotelarskich*, Kraków 2007

Raport UOKiK (2008) – *Raport z kontroli wzorców umów stosowanych przez organizatorów turystyki*, Warszawa 2008, www.uokik.gov.pl

Raport UOKiK (2011) – *Raport z kontroli działalności organizatorów turystyki*, Warszawa–Katowice 2011, www.uokik.gov.pl

5.2. Raport Komisji Europejskiej

Raport KE – *Report on the Implementation of Directive 90/314/EEC on Package Travel and Holiday Tours in the Domestic Legislation of EC Member States*, http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/safe_shop/pack_trav/pack_trav02_en.pdf

5.3. Inne dokumenty urzędowe

- Funkcjonowanie ustawy* – *Funkcjonowanie ustawy o usługach turystycznych*, Ministerstwo Gospodarki, Departament Turystyki, Warszawa, maj 2002
- Informacja NIK (2004)* – *Informacja o wynikach kontroli realizacji przez organy administracji rządowej zadań wynikających z ustawy o usługach turystycznych*, Warszawa 2004
- Informacja NIK (2010)* – *Informacja o wynikach kontroli realizacji zadań wynikających z ustawy o usługach turystycznych przez marszałków województw, które przygotowują się do turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012*, Gdańsk, styczeń 2010

WPROWADZENIE

Literatura: Bałkowski Z., *Wybrane zagadnienia prawa (dla zakładów hotelarskich i biur podróży)*, Warszawa 1973; Gospodarek J., *Prawo w turystyce*, Warszawa 2006; Gospodarek J., *Prawo w turystyce i rekreacji*, Warszawa 2007; Gospodarek J., *Pojęcie i zakres prawa turystycznego*, *Wędrujemy* 2007, nr 4; Gospodarek J., *Prawo w turystyce i rekreacji. Definicje. Schematy. Kazusy. Testy. Wykaz aktów normatywnych. Bibliografia*, Warszawa 2008; Gospodarek J., *Ochrona konsumenta w rządowym projekcie z 2009 roku nowelizacji ustawy o usługach turystycznych z 1997 roku*, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego* nr 591, *Ekonomiczne Problemy Usług* nr 53, Szczecin 2010; Libera K., *Prawo turystyczne i prawo dotyczące międzynarodowego ruchu turystycznego* (w:) *Problemy turystyki zagranicznej*, red. T. Jarowiecka, Kraków 1974; Marak K., *Administracyjno-prawne warunki podejmowania działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia biur podróży w świetle projektu nowelizacji ustawy o usługach turystycznych z 25 marca 2009 r.* (w:) *Transformacje prawa turystycznego*, red. P. Cybula, Kraków 2009; Nesterowicz M., *Prawo turystyczne*, Warszawa 2012; *Prawo sportowe i turystyczne – między regulacją a deregulacją*, red. M. Kaliński, M. Koszowski, Kraków 2011; Raciborski J., *Usługi turystyczne. Przepisy i komentarz*, Warszawa 1999; Raciborski J., *Prawo w turystyce* (w:) *Nauki o turystyce*, cz. 2, red. R. Wiśniarski, Kraków 2004; Sondel J., *Prawne aspekty uprawiania turystyki na obszarach chronionych*, *FT* 2006, nr 17; Sondel J., *U początków prawa turystycznego. Zarys problematyki (1945–1989)* (w:) *Turystyka a prawo. Aktualne problemy legislacyjne i konstrukcyjne*, red. P. Cybula, J. Raciborski, Sucha Beskidzka–Kraków 2008; *Transformacje prawa turystycznego*, red. P. Cybula, Kraków 2009; *Turystyka a prawo*, red. P. Cybula, *FT* 2009, nr 20; *Turystyka a prawo. Aktualne problemy legislacyjne i konstrukcyjne*, red. P. Cybula, J. Raciborski, Sucha Beskidzka–Kraków 2008; Waltoś S., *Problematyka prawa turystycznego* (w:) *Problemy turystyki zagranicznej*, red. T. Jarowiecka, Kraków 1974.

1. Ustawa o usługach turystycznych uchwalona została w dniu 29 sierpnia 1997 r. Weszła w życie z dniem 1 lipca 1998 r. Mimo już jej kilkunastoletniego okresu obowiązywania dotychczas nie został opracowany do niej klasyczny komentarz. Jedynym opracowaniem nawiązującym do tego typu wypowiedzi jest nowatorska publikacja J. Raciborskiego *Usługi turystyczne. Przepisy i komentarz* (Warszawa 1999). Praca ta jednak w istocie rzeczy jest opracowaniem o charakterze monograficznym, bez odrębnego wydzielenia komentarza do poszczególnych artykułów ustawy. Do dzisiaj stanowi ona jednak najobszerniejsze samodzielne opracowanie książkowe, w którym została przedstawiona „filozofia” ustawy o usługach turystycznych. Jest ona tym cenniejsza, że jej autor brał udział w pracach nad przygotowaniem ustawy oraz kolejnych nowelizacji, jak również w przygotowywaniu do niej aktów wykonawczych.

2. Stopień zainteresowania doktryny poszczególnymi zagadnieniami prawnymi objętymi ustawą o usługach turystycznych jest różny. O ile można spotkać coraz więcej opracowań dotyczących działalności biur podróży, a zwłaszcza ochrony klientów korzystających z usług przez nich świadczonych, o tyle problematyka usług hotelarskich oraz przewodników turystycznych i pilotów wycieczek spotyka się w literaturze wręcz z marginalnym zainteresowaniem. Sytuacja taka musiała wpłynąć na niniejszy komentarz. Siłą rzeczy przedstawienie poglądów literatury dotyczących pewnych instytucji i odniesienie się do nich skutkuje szerszym omówieniem niektórych przepisów, niż miałyby to miejsce w przypadku, gdy nie spotkały się one z większym zainteresowaniem doktryny; z drugiej strony czasami można wówczas odwołać się do literatury, bez szerszego omówienia rzeczy nie zawsze najbardziej istotnych.

3. Ustawa o usługach turystycznych jest podstawowym aktem prawnym dyscypliny naukowo-badawczej określanej jako prawo turystyczne. Od dawna pojawia się pytanie o dopuszczalność posługiwania się taką nazwą¹. Obecnie termin „prawo turystyczne” jest coraz częściej spotykany, choć czasem podchodzi się do niego z pewną ostrożnością czy rezerwą². W literaturze nie ma zgody co do definicji i zakresu „prawa

¹ Zob. S. Waltoś, *Problematyka prawa turystycznego* (w:) *Problemy turystyki zagranicznej*, red. T. Jarowiecka, Kraków 1974, s. 57.

² Wynika to przede wszystkim z dwóch powodów: po pierwsze, niektórzy autorzy używają terminu „prawo w turystyce” (czasami zamiennie z terminem „prawo turystyczne”), podkreślając tym

turystycznego”, co nie może dziwić na obecnej fazie rozwoju dyscypliny. Już w roku 1974 K. Libera postawił tezę, że „wykształciło się już w praktyce prawo turystyczne obejmujące cały zespół norm prawa międzynarodowego i prawa wewnętrznego, dotyczących ruchu turystycznego, zachowania substancji «patrimonium» turystycznego i udostępnienia go dla ruchu turystycznego oraz różnych aspektów i dziedzin obsługi ruchu”³. Rok wcześniej Z. Bałkowski pisał, że prawo turystyczne nie oznacza odrębnej gałęzi prawa, lecz – ze względów praktycznych – służy do określenia zespołu przepisów prawnych obowiązujących w dziedzinie turystyki, należących do różnych gałęzi prawa⁴. Podsumowania dyskusji w zakresie tej definicji dokonał przed kilku laty J. Gospodarek⁵. Stanowisko tego autora podlegało pewnej ewolucji. Obecnie reprezentuje on pogląd, że przez prawo turystyczne należy rozumieć kompleksową dyscyplinę regulującą stosunki społeczne związane z podróżami poza codziennym środowiskiem i świadczeniem usług na rzecz osób podróżujących oraz zapewnieniem im bezpiecznych warunków podróży i pobytu⁶.

4. Jak wynika już z powyższych uwag, badania naukowe dotyczące regulacji odnoszących się do turystyki mają już pewną tradycję⁷. Jednak w Polsce dopiero ustawa o usługach turystycznych nadała im pewną rangę i ukierunkowanie. W niektórych krajach problematyka prawa

samym, że trudno mówić o jakiejś gałęzi czy dyscyplinie, a można mówić jedynie o zespole przepisów różnych gałęzi odnoszących się do turystyki; po drugie, zwraca się też uwagę, że termin ten nie do końca jest uzasadniony, bowiem w dziedzinie turystyki brak jest podstawowej ustawy, którą określa się w żargonie mianem „ustawy-matki”, taką bowiem nie jest ustawa o usługach turystycznych, dotycząca jedynie części problematyki turystycznej – tak J. Sondel, *Prawne aspekty uprawiania turystyki na obszarach chronionych*, FT 2006, nr 17, s. 7; por. tenże, *U początków prawa turystycznego. Zarys problematyki (1945–1989)* (w:) *Turystyka a prawo. Aktualne problemy legislacyjne i konstrukcyjne*, red. P. Cybula, J. Raciborski, Sucha Beskidzka–Kraków 2008, s. 9.

³ K. Libera, *Prawo turystyczne i prawo dotyczące międzynarodowego ruchu turystycznego* (w:) *Problemy turystyki zagranicznej*, red. T. Jarowiecka, Kraków 1974, s. 37 i n.

⁴ Zob. Z. Bałkowski, *Wybrane zagadnienia prawa (dla zakładów hotelarskich i biur podróży)*, Warszawa 1973, s. 37.

⁵ Zob. J. Gospodarek, *Pojęcie i zakres prawa turystycznego*, Wędrujemy 2007, nr 4, s. 64 i n.

⁶ J. Gospodarek, *Prawo w turystyce i rekreacji*, Warszawa 2007, s. 33.

⁷ Zob. J. Sondel, *U początków...*, s. 9 i n. Oceny dorobku badawczego prawa w turystyce dokonał w 2004 r. J. Raciborski, *Prawo w turystyce* (w:) *Nauki o turystyce*, cz. 2, red. R. Winiarski, Kraków 2004, s. 33 i n. Najobszerniejszy wykaz literatury odnoszącej się do prawa turystycznego przedstawił J. Gospodarek w pracy *Prawo w turystyce i rekreacji. Definicje. Schematy. Kazusy. Testy. Wykaz aktów normatywnych. Bibliografia*, Warszawa 2008, s. 213 i n.

turystycznego już od dłuższego czasu cieszy się większą popularnością, co przekłada się m.in. na dużą liczbą publikacji, w tym także wydawanie czasopism poświęconych problematyce prawnych aspektów turystyki (np. we Francji – Juristourisme, w Niemczech – ReiseRecht aktuell, we Włoszech – Rivista italiana di Diritto del turismo, w Wielkiej Brytanii zaś Travel Law Quarterly) czy powstawanie stowarzyszeń zrzeszających prawników specjalizujących się w tej dyscyplinie (z czołowym International Forum of Travel and Tourism Advocates⁸). W polskim piśmiennictwie prace poświęcone prawu turystycznemu są w znacznym stopniu rozproszone. Artykuły prezentowane są przede wszystkim w czasopismach prawniczych oraz czasopismach poświęconych turystyce – naukowych i branżowych. Publikowane są także opracowania o charakterze monograficznym. Częściej problematyka prawa turystycznego stanowi część jakiegoś szerszego tematu, zwłaszcza z zakresu ochrony konsumentów. Cechą charakterystyczną jest stosunkowo duża liczba podręczników, z wiodącymi J. Gospodarka⁹ i M. Nesterowicza¹⁰. Również u nas podejmowane są prace zmierzające do powołania stowarzyszenia prawa turystycznego¹¹, a problematyka prawnych aspektów turystyki coraz częściej jest przedmiotem spotkań naukowych, także jako temat główny¹².

5. Postulaty uchwalenia w Polsce ustawy dotyczącej usług turystycznych pojawiały się w Polsce od wczesnych lat 70. poprzedniego wieku¹³. Wówczas jednak potrzeba opracowania takiej regulacji wynikała z ducha tamtych czasów – oczekiwano, że ustawa będzie stanowić gwarancję dostępu do odpowiednich środków publicznych na realizację w tym zakresie zadań państwa¹⁴. Prace nad ustawą o usługach turystycznych rozpoczęto w 1992 r.¹⁵ Za

⁸ Zob. <http://iftta.org/>.

⁹ Zławszcza J. Gospodarek, *Prawo w turystyce*, Warszawa 2006.

¹⁰ Zob. M. Nesterowicz, *Prawo turystyczne*, Warszawa 2012.

¹¹ Zob. <http://prawoturystyczne.wordpress.com/stowarzyszenie/>.

¹² Owocem kilku z nich były późniejsze publikacje: *Turystyka a prawo. Aktualne problemy legislacyjne i konstrukcyjne*, red. P. Cybula, J. Raciborski, Sucha Beskidzka–Kraków 2008; *Transformacje prawa turystycznego*, red. P. Cybula, Kraków 2009; *Turystyka a prawo*, red. P. Cybula, FT 2009, nr 20; *Prawo sportowe i turystyczne – między regulacją a deregulacją*, red. M. Kaliński, M. Koszowski, Kraków 2011.

¹³ Zob. *Funkcjonowanie ustawy*, s. 2; J. Raciborski, *Usługi turystyczne...*, s. 11.

¹⁴ Zob. *Funkcjonowanie ustawy*, s. 2.

¹⁵ Zob. tamże, s. 3.

sprawę najpilniejszą uznano problematykę regulacji dotyczących ochrony konsumenta (w szerokim znaczeniu), tj. ustalenie standardów świadczenia usług turystycznych oraz określenie warunków zawierania umów z klientami¹⁶. W początkowych pracach w ogóle nie brano pod uwagę potrzeby implementacji w prawie polskim przepisów dyrektywy 90/314 w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek. Było to spowodowane jeszcze słabą znajomością jej przepisów¹⁷, jak również zapewne odległą wówczas perspektywą naszego członkostwa we Wspólnocie Europejskiej. Dopiero z czasem zaczęto dostrzegać tę potrzebę i tym samym problemy związane z prawidłową implementacją dyrektywy do prawa polskiego.

6. Zakres przedmiotowy ustawy może wydawać się dość przypadkowy. Wynika on nie tylko z pewnego pomysłu na ten akt prawny, ale także z możliwego do osiągnięcia w chwili jej uchwalenia kompromisu. W komentowanej ustawie można wyróżnić trzy bloki zagadnień. Po pierwsze, przepisy odnoszące się do biur podróży, w tym dotyczące ochrony ich klientów. Po drugie, przepisy dotyczące pilotów wycieczek i przewodników turystycznych. Po trzecie, przepisy regulujące świadczenie usług hotelarskich. W pierwszym przypadku występują z mniej więcej równym nasileniem przepisy zarówno o charakterze administracyjnoprawnym, jak i cywilnoprawnym. W pozostałych dwóch wyraźnie dominują przepisy o charakterze administracyjnoprawnym.

7. Abstrahując od oceny zakresu i kształtu poszczególnych regulacji, zgodzić się należy z twierdzeniem, że ustawa o usługach turystycznych zapełniła w prawie polskim istotną lukę. Zarówno w literaturze, jak i w dokumentach urzędowych spotkać się można z generalną opinią, że przyczyniła się ona do wprowadzenia na rynku usług turystycznych systemu standardów, dzięki którym klienci oraz przedsiębiorcy „mogą komunikować się w sposób względnie uporządkowany”¹⁸. W zasadzie nie spotyka się głosów, które rozwiązania ustawy aprobowałby w całości, bez żadnych zastrzeżeń. Najczęściej zwraca się uwagę na różne jej niedociągnięcia czy luki, które wymagają korekty. W dalszym ciągu moż-

¹⁶ J. Raciborski, *Usługi turystyczne...*, s. 12; *Funkcjonowanie ustawy*, s. 3.

¹⁷ *Funkcjonowanie ustawy*, s. 3.

¹⁸ *Założenia nowelizacji ustawy o usługach turystycznych (projekt) z dnia 21 maja 2008 r.* (przygotowane przez Departament Turystyki Ministerstwa Sportu i Turystyki), s. 2.

na spotkać się z krytycznymi opiniami, zwłaszcza ze strony praktyków, włącznie z kwestionowaniem potrzeby jej istnienia (te ostatnie formułowane są jednak coraz rzadziej).

8. Niemal od chwili uchwalenia ustawy pojawiają się głosy wskazujące na potrzebę jej nowelizacji. Żyjemy niestety w czasie ciągłych zmian prawa i ustawa o usługach turystycznych nie jest wyjątkiem. Znamienne jest stwierdzenie zawarte w jednym z dokumentów urzędowych: „Proces kształtowania treści ustawy nie jest zakończony. Zgłaszane są kolejne postulaty jej nowelizacji lub rozszerzenia. Niewątpliwie mechanizmy wykorzystywane w ustawie o usługach turystycznych powinny być z czasem, po okresie wdrożenia podstawowych celów ustawy, zastępowane bardziej efektywnymi”¹⁹. Przyczyny występowania z takimi poglądami były i są różne. Do najczęściej powoływanych argumentów należy zaliczyć: niezgodność obowiązujących regulacji z prawem unijnym (w szczególności z dyrektywą 90/314 w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek) oraz z Konstytucją RP; konieczność dostosowania obowiązujących regulacji do innych aktów prawnych, zwłaszcza „konstytucji gospodarczych” (najpierw ustawy – Prawo działalności gospodarczej, Dz. U. Nr 101, poz. 1178 z późn. zm., później ustawy o swobodzie działalności gospodarczej); konieczność dostosowania obowiązujących regulacji do kolejnych reform administracji publicznej; potrzebę zapewnienia szerszej ochrony konsumentom usług turystycznych; konieczność ograniczenia barier w prowadzeniu działalności gospodarczej; błędy redakcyjne oraz potrzebę deregulacji w tym obszarze.

9. Ostatnio coraz częściej zgłaszane są postulaty rozważenia celowości opracowania nowej ustawy odnoszącej się do usług turystycznych, zamiast kolejnych nowelizacji obecnie obowiązującej ustawy²⁰. Z pewnością taka potrzeba istnieje. Bez względu jednak na to, czy toczone prace będą koncentrować się na nowej ustawie czy też chodzić będzie

¹⁹ *Funkcjonowanie ustawy*, s. 6.

²⁰ Tak np. K. Marak, *Administracyjnoprawne warunki podejmowania działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia biur podróży w świetle projektu nowelizacji ustawy o usługach turystycznych z 25 marca 2009 r.* (w:) *Transformacje prawa turystycznego*, red. P. Cybula, Kraków 2009, s. 90; J. Gospodarek, *Ochrona konsumenta w rządowym projekcie z 2009 roku nowelizacji ustawy o usługach turystycznych z 1997 roku*, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego* nr 591, *Ekonomiczne Problemy Usług* nr 53, Szczecin 2010, s. 69.

o kolejne nowelizacje obecnie obowiązującego aktu, niezbędne wydaje się wyciągnięcie wniosków z dotychczasowych prób jego udoskonalenia. Doświadczenie w tym zakresie nie wypada zbyt pozytywnie. Kierunek prac wynikać będzie z pewnością z zapowiadanych zmian w dyrektywie 90/314, jak i być może z występujących w Europie tendencji zbliżania standardów świadczenia usług hotelarskich. W przypadku pilotów wycieczek i przewodników turystycznych istotną rolę może tu odegrać zapowiadany proces deregulacji, a także potrzeba zwiększenia transparentności (system uprawnień jest skomplikowany), z uwzględnieniem regulacji prawa unijnego.

10. Niniejsza praca skierowana jest do osób, które w swojej działalności spotykają się z sytuacjami regulowanymi przez ustawę o usługach turystycznych, a więc m.in. do: osób prowadzących działalność jako organizatorzy turystyki, pośrednicy turystyczni oraz agenci turystyczni, osób świadczących usługi hotelarskie oraz przewodników turystycznych i pilotów wycieczek, pracowników urzędów marszałkowskich i urzędów gmin, sędziów, adwokatów i radców prawnych, pracowników Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Najwyższej Izby Kontroli, powiatowych (miejskich) rzeczników konsumenta oraz przedstawicieli organizacji konsumenckich, pracowników naukowych, studentów oraz dziennikarzy.

11. Prezentowany komentarz jest owocem kilkunastoletniego zainteresowania autora problematyką prawnych aspektów świadczenia usług turystycznych. Doświadczenie dotyczące spraw uregulowanych w ustawie o usługach turystycznych wynika m.in. z:

- tematyki rozprawy doktorskiej *Umowa o imprezę turystyczną w polskim prawie cywilnym*, obronionej 24 września 2007 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, której niektóre wątki wykorzystano w niniejszej pracy;
- świadczenia pomocy prawnej, zwłaszcza przedsiębiorcom i ich klientom (obecnie jako radca prawny);
- prowadzenia zajęć na uczelniach wyższych (Akademia Wychowania Fizycznego w Krakowie, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego) z takich przedmiotów, jak: prawo w turystyce, ubezpieczenia turystyczne, bezpieczeństwo w turystyce, prawo gospodarcze;

- prowadzenia szkoleń, w tym także w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury;
- członkostwa w zespole problemowym Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego przy Ministrze Sprawiedliwości powołanego do opracowania problematyki ochrony konsumenta w kodeksie cywilnym w poprzedniej kadencji, gdzie zajmowałem się problematyką umowy o podróż;
- uczestnictwa w konferencjach, krajowych i zagranicznych, na których poruszane były zagadnienia prawa turystycznego;
- członkostwa w International Forum of Travel and Tourism Advocates;
- prowadzenia bloga prawoturystyczne.wordpress.com/;
- przygotowywania wcześniejszych publikacji z zakresu prawa turystycznego, w tym także jako redaktor.

W jakimś sensie niniejsza praca jest kontynuacją wcześniejszych prac, zarówno samodzielnych, jak i przygotowywanych wspólnie z innymi osobami. Z wieloma z nich miałem również przyjemność uczestniczyć w różnego rodzaju konferencjach i seminariach. W tym miejscu chciałbym podziękować w sposób szczególny dwóm z nich – dr. Jerzemu Gospodarkowi z Katedry Prawa Gospodarczego Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie oraz dr. Jerzemu Raciborskiemu z Zakładu Prawa Akademii Wychowania Fizycznego w Krakowie. Wywarli oni największy wpływ na mój sposób rozumienia przepisów ustawy o usługach turystycznych, a nawet na całość regulacji prawnych odnoszących się do turystyki. Nie sposób przecenić ich gotowości do rozmów, a także okazywanego mi wsparcia, którego doświadczam od wielu lat. Dziękuję im także za podjęcie trudu przygotowania recenzji wydawniczych do niniejszego komentarza. Wiele uwag w nich zawartych wykorzystałem w ostatecznej wersji tej publikacji.

Kraków, 29 sierpnia 2012 r.
dr Piotr Cybula

Ustawa

z dnia 29 sierpnia 1997 r.

o usługach turystycznych*

(tekst jedn.: Dz. U. z 2004 r. Nr 223, poz. 2268; zm.: Dz. U. z 2004 r. Nr 273, poz. 2703; z 2005 r. Nr 175, poz. 1462; z 2006 r. Nr 220, poz. 1600; z 2008 r. Nr 180, poz. 1112; z 2010 r. Nr 106, poz. 672; z 2011 r. Nr 80, poz. 432, Nr 171, poz. 1016)

* Niniejsza ustawa dokonuje w zakresie swojej regulacji wdrożenia dyrektywy 90/314/EWG z dnia 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek (Dz. Urz. WE L 158 z 23.06.1990).

Dane dotyczące ogłoszenia aktów prawa Unii Europejskiej, zamieszczone w niniejszej ustawie – z dniem uzyskania przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej – dotyczą ogłoszenia tych aktów w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej – wydanie specjalne.

Rozdział 1

PRZEPISY OGÓLNE

Literatura: Cybula P., *Umowa o imprezę turystyczną*, Warszawa 2005; Cybula P., *Podstawy prawne współpracy pilota wycieczek z organizatorem turystyki*, PT 2006, nr 1–4; Cybula P., *Deklarowany a rzeczywisty zakres regulacji ustawy o usługach turystycznych* (w:) *Prawo sportowe i turystyczne – między regulacją a deregulacją*, red. M. Kaliński, M. Koszowski, Kraków 2011; Cybula P., *O definiowaniu pojęcia przewodnika turystycznego i określaniu jego zadań w ustawie o usługach turystycznych (kilka uwag krytycznych)* (w:) *Góry – Człowiek – Turystyka. Księga jubileuszowa dedykowana prof. dr. hab. Andrzejowi Matuszykowi w 75. rocznicę urodzin*, red. P. Cybula, M. Czyż, S. Owsianowska, Kraków 2011; *EC Consumer Law Compendium – Comparative Analysis*, red. H. Schulte-Nölke we współpracy z Ch. Twigg-Flesner i M. Ebers, February 2008, http://ec.europa.eu/consumers/rights/docs/consumer_law_compendium_comparative_analysis_en_final.pdf; Gospodarek J., *Prawo turystyczne w zarysie*, Bydgoszcz–Warszawa 2003; Gospodarek J., *Prawo w turystyce*, Warszawa 2006; Gospodarek J., *Zasady i zakres odpowiedzialności cywilnej przedsiębiorcy turystycznego. Próba uogólnień* (w:) *Odpowiedzialność cywilna w obrocie gospodarczym*, red. A. Śmieja, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 2011, nr 203; Kidyba A., *Prawo handlowe*, Warszawa 2008; Kijowski D., Kulesza M., Misiąg W., Prutis S., Stec M., Szlachta J., Zaleski J., *Dysfunkcyjny podział kompetencji między terytorialnymi organami administracji publicznej w wybranych zakresach administracji publicznej: ochronie środowiska, ochronie przyrody, gospodarce wodnej*, Samorząd Terytorialny 2005, nr 1–2; Koroluk S. (w:) M. Cholewa-Klimek [i in.], *Prawo w praktyce biur podróży*, red. P. Cybula, Warszawa 2006; Kuciński J., Trzciński Z., Zaborowski J., *Podstawy prawne świadczenia usług turystycznych*, red. J. Zaborowski, Warszawa 2002; Marak K., *Administracyjnoprawne warunki podejmowania działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia*

biur podróży w świetle projektu nowelizacji ustawy o usługach turystycznych z 25 marca 2009 r. (w:) Transformacje prawa turystycznego, red. P. Cybula, Kraków 2009; Moll T., Podział zadań między jednostki samorządu terytorialnego, Przegląd Prawa Publicznego 2011, nr 1; Morawski L., Zasady wykładni prawa, Toruń 2010; Nesterowicz M., Usługi turystyczne, PiP 1999, z. 12; Nesterowicz M., Prawo turystyczne, Warszawa 2012; Raciborski J., Usługi turystyczne. Przepisy i komentarz, Warszawa 1999; Raciborski J., Wprowadzenie do ustawy o usługach turystycznych, Warszawa 1998; Sondel K., Problematyka tzw. wycieczek fakultatywnych a cywilnoprawna odpowiedzialność organizatora względem klienta (w:) Turystyka a prawo. Aktualne problemy legislacyjne i konstrukcyjne, red. P. Cybula, J. Raciborski, Sucha Beskidzka–Kraków 2008; Wolski D., Prawne uwarunkowania tzw. wypraw partnerskich (w:) Turystyka a prawo. Aktualne problemy legislacyjne i konstrukcyjne, red. P. Cybula, J. Raciborski, Sucha Beskidzka–Kraków 2008; Zawistowska H., Nowe zasady świadczenia usług turystycznych, Warszawa 2005; Zawistowska H., Podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej w turystyce. Cz. 1. Aspekty prawne, Warszawa 2010.

Art. 1. Ustawa określa warunki świadczenia przez przedsiębiorców usług turystycznych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a także za granicą, jeżeli umowy z klientami o świadczenie tych usług są zawierane na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

1. W komentowanym przepisie określony został zakres regulacji ustawy o usługach turystycznych. Zgodnie z nim ustawa określa warunki świadczenia przez przedsiębiorców usług turystycznych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a także za granicą, jeżeli umowy z klientami o świadczenie tych usług są zawierane na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Takie określenie zakresu podmiotowego i przedmiotowego nie jest prawidłowe. Nie odpowiada ono rzeczywistej treści ustawy. Z jednej strony jest za wąskie, a z drugiej za szerokie¹.

2. Ustawa o usługach turystycznych składa się z sześciu rozdziałów. Pierwszy z nich zawiera przepisy ogólne. W rozdziale tym określone zostały: zakres regulacji ustawy (art. 1); warunki zawierania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w imieniu przedsiębiorcy zagranicznego niepo-

¹ Szerzej P. Cybula, *Deklarowany a rzeczywisty zakres regulacji ustawy o usługach turystycznych (w:) Prawo sportowe i turystyczne – między regulacją a deregulacją*, red. M. Kaliński, M. Koszowski, Kraków 2011, s. 193 i n. W dalszych uwagach wykorzystano wątki tej pracy.

siadającego siedziby na terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej, państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej umów z klientami o organizowanie imprez turystycznych (art. 2); charakter zadań marszałka województwa, o których mowa w ustawie (art. 2a) oraz wybrane definicje pojęć używanych w ustawie (art. 3). Rozdział 2 zawiera przepisy o charakterze administracyjnoprawnym, odnoszące się do działalności organizatorów turystyki, pośredników turystycznych oraz agentów turystycznych. W rozdziale tym określone zostały m.in. warunki, które należy spełnić, aby prowadzić działalność jako organizator turystyki lub pośrednik turystyczny w związku z określeniem tego rodzaju działalności jako działalności regulowanej w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. W rozdziale 3 zamieszczone zostały przepisy regulujące „ochronę klienta”. To przede wszystkim w tym rozdziale wprowadzone zostały przepisy stanowiące implementację do prawa polskiego postanowień dyrektywy 90/314. Rozdział 4 zawiera przepisy regulujące działalność przewodników turystycznych oraz pilotów wycieczek. Zawarto w nim również regulacje odnoszące się do organizatorów szkoleń dla kandydatów na przewodników turystycznych i pilotów wycieczek. W rozdziale 5 określone zostały warunki świadczenia usług hotelarskich. Rozdział 6 zawiera przepisy wprowadzające zmiany w innych ustawach oraz przepisy przejściowe i końcowe.

3. Usługi turystyczne są w praktyce świadczone przez podmioty o zróżnicowanym charakterze. Jedną z podstawowych kwestii, do których musiał się odnieść ustawodawca polski, określając kształt przepisów ustawy o usługach turystycznych, było pytanie, czy ustawa ta powinna odnosić się do usług turystycznych świadczonych tylko przez przedsiębiorców czy także przez inne podmioty. Odpowiedzi na to pytanie ustawodawca udzielił już w komentowanym artykule. Zgodnie z nim ustawa ta określa warunki świadczenia usług turystycznych „przez przedsiębiorców”. Przepis ten, jeśli weźmie się pod uwagę wskazaną kwestię, jest jednak wadliwie sformułowany, zważywszy na rzeczywistą treść ustawy. Zgodnie z art. 3 pkt 14 u.u.t. przez przedsiębiorcę w rozumieniu komentowanej ustawy należy rozumieć „przedsiębiorcę i przedsiębiorcę zagranicznego w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności

gospodarczej”. O ile nie ulega wątpliwości, że jako przedsiębiorcy w rozumieniu ustawy o usługach turystycznych zawsze działają organizatorzy turystyki, pośrednicy turystyczni oraz agenci turystyczni, to w przypadku pozostałych usług uregulowanych w ustawie wskazać można na przypadki ich świadczenia zarówno przez przedsiębiorców, jak i przez podmioty nieposiadające takiego statusu.

Zarówno pilot wycieczek, jak i przewodnik turystyczny nie muszą świadczyć swoich usług jako przedsiębiorca. Mogą je świadczyć także na podstawie umowy cywilnoprawnej, nie będąc przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, a także – co w praktyce występuje jednak rzadko – na podstawie umowy o pracę². W pewien sposób zauważa to już sam ustawodawca – o ile np. w przypadku organizatora turystyki czy agenta turystycznego w przedmiotowych definicjach w art. 3 u.u.t. użyto określnika „przedsiębiorca”, o tyle w przypadku przewodnika turystycznego oraz pilota wycieczek zwrot ten zasadnie nie występuje. Nie ulega wątpliwości, że także jeżeli przewodnik turystyczny lub pilot wycieczek nie działa jako przedsiębiorca w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, a świadczy swoje usługi w innym charakterze, to przepisy ustawy o usługach turystycznych – co do zasady – również znajdują zastosowanie.

Podobnie nie tylko przedsiębiorca może prowadzić szkolenie teoretyczne i praktyczne dla kandydatów na przewodników turystycznych i pilotów wycieczek. Szkolenia takie mogą prowadzić osoby fizyczne lub jednostki organizacyjne, które uzyskają wpis do rejestru organizatorów szkoleń dla kandydatów na przewodników turystycznych i pilotów wycieczek (art. 24 ust. 1 u.u.t.). Wniosek o wpis do rejestru organizatorów szkoleń powinien zawierać wskazanie, czy działalność szkoleniowa będzie prowadzona w ramach działalności gospodarczej (art. 24 ust. 5 pkt 2 u.u.t.). Wynika z tego wyraźnie, że ustawa dopuszcza możliwość organizacji takich szkoleń przez podmioty, które nie są przedsiębiorcami (nie prowadzą działalności gospodarczej). Działalność podmiotów organizujących takie szkolenia budzi wątpliwości z punktu widzenia art. 1 u.u.t. także z innego powodu, o czym będzie mowa w dalszych uwagach.

² Szerzej zob. P. Cybula, *Podstawy prawne współpracy pilota wycieczek z organizatorem turystyki*, PT 2006, nr 1–4, s. 167 i n.

Jeszcze inne zastrzeżenia można zgłosić odnośnie do usług hotelarskich. W tym przypadku w słowniczku ustawowym, w przeciwieństwie do wcześniej wymienionych rodzajów działalności, ustawodawca stosuje podejście nie podmiotowe, lecz przedmiotowe – określa nie podmiot świadczący usługi hotelarskie, ale „usługi hotelarskie”. Przyjęcie takiego rozwiązania nie wydaje się uzasadnione. Poprawniejsze z redakcyjnego punktu widzenia byłoby także w tym przypadku podejście podmiotowe. Stwarzałoby to jednak konieczność prawidłowego określenia podmiotów świadczących usługi hotelarskie. Takim określeniem mógłby być na przykład termin „podmioty świadczące usługi hotelarskie”. Obecne brzmienie definicji „usług hotelarskich” nie przesądza jednoznacznie, że w tym przypadku chodzi tylko o usługi świadczone przez przedsiębiorców (art. 3 pkt 8 u.u.t.), tak jak w przypadku organizatorów turystyki, pośredników turystycznych czy agentów turystycznych. *Prima facie* wynika to jednak w sposób pośredni z art. 1 u.u.t., który – jak wyżej wskazano – wyraźnie stwierdza, że „Ustawa określa warunki świadczenia przez przedsiębiorców usług turystycznych”. Tym samym w świetle art. 3 pkt 8 w zw. z art. 1 u.u.t. należałoby przyjąć, że ustawa reguluje świadczenie usług hotelarskich tylko przez przedsiębiorców. Z tego punktu widzenia istotne wątpliwości budzi art. 39 u.u.t. Określa on, jakie czynności należy podjąć przed rozpoczęciem świadczenia usług hotelarskich. Generalnie rzecz ujmując, jest to uzależnione od tego, w jakim obiekcie usługi mają być świadczone. Ustawa dzieli obiekty, w których mogą być świadczone usługi hotelarskie, na „obiekty hotelarskie” oraz „inne obiekty” (art. 35 ust. 1 i 2 u.u.t.). Do „innych obiektów” zalicza także – zgodnie z art. 35 ust. 3 u.u.t. – „wynajmowane przez rolników pokoje i miejsca na ustawianie namiotów w prowadzonych przez nich gospodarstwach rolnych”. Według art. 39 ust. 1 u.u.t. przed rozpoczęciem świadczenia usług hotelarskich w obiekcie hotelarskim „przedsiębiorca jest obowiązany uzyskać zaszeregowanie tego obiektu do odpowiedniego rodzaju i kategorii”. Ustawodawca wyraźnie zaznaczył, że przepis ten adresowany jest do „przedsiębiorcy”. Inaczej sytuacja przedstawia się w przypadku świadczenia usług hotelarskich w „innym obiekcie”. W tym bowiem przypadku ustawodawca, wskazując, że podmiot taki ma obowiązek przed rozpoczęciem świadczenia usług hotelarskich zgłosić obiekt do ewidencji prowadzonej przez wójta (burmistrza, prezydenta), używa zwrotu „przed-

siębiorca lub rolnik zamierzający świadczyć usługi hotelarskie w gospodarstwie rolnym” (art. 39 ust. 3 u.u.t.). Użycie zwrotu „przedsiębiorca lub rolnik” z jednej strony ma sens wtedy, gdy uznamy, że rolnik świadczący tego rodzaju usługi nie jest przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (art. 3 pkt 14 u.u.t.). Z drugiej jednak strony oznacza to, że także z tego powodu w art. 1 u.u.t. zakres zastosowania ustawy nie został określony poprawnie, skoro ustawa dotyczy nie tylko przedsiębiorców, ale także rolników świadczących wskazane wyżej usługi. W literaturze zresztą istnieje spór co do tego, czy rolnik świadczący usługi agroturystyczne, o których mowa w art. 3 u.s.d.g., jest przedsiębiorcą w rozumieniu tej ustawy³. W myśl pierwszego poglądu rolnik taki nie jest przedsiębiorcą. Dopiero jeśli świadczy usługi turystyczne wykraczające poza zakres określony w tym przepisie, staje się przedsiębiorcą⁴. Według konkurencyjnego stanowiska rolnik taki jest przedsiębiorcą, a jedynie na mocy powołanego przepisu nie podlega obowiązkom wynikającym z ustawy o swobodzie działalności gospodarczej⁵. Bez względu na to, które z tych dwóch stanowisk uznamy za trafne, niewątpliwie wskazane przepisy ustawy o usługach turystycznych nie zostały sformułowane poprawnie. Jeżeli uznamy, że rolnik świadczący te usługi jest przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, to zwrot użyty w art. 39 ust. 3 u.u.t. („przedsiębiorca lub rolnik”) należy uznać za błędny. Jeżeli jednak przyjmiemy, że nie jest on przedsiębiorcą w rozumieniu tej ustawy, to okazuje się, że działalność ta wykracza poza zakres regulacji określony w art. 1 ustawy.

Z powyższego wynika, że ustawa o usługach turystycznych wbrew wyraźnemu brzmieniu art. 1 określa warunki świadczenia usług turystycznych nie tylko przez przedsiębiorców. Inny problem to kwestia zdefiniowania organizatora turystyki jako „przedsiębiorcy”, co budzi pewne wątpliwości z punktu widzenia zgodności z dyrektywą 90/314 (szerzej zob. uwagi do art. 3 pkt 5 u.u.t.).

³ Wątpliwości tego rodzaju nie powstają natomiast w przypadku definicji przedsiębiorcy zawartej w kodeksie cywilnym (art. 43¹ k.c.), gdzie nie ma odpowiednika art. 3 u.s.d.g.

⁴ Tak J. Gospodarek, *Prawo w turystyce*, Warszawa 2006, s. 133.

⁵ Tak K. Marak, *Administracyjnoprawne warunki podejmowania działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia biur podróży w świetle projektu nowelizacji ustawy o usługach turystycznych z 25 marca 2009 r.* (w:) *Transformacje prawa turystycznego*, red. P. Cybula, Kraków 2009, s. 79.

4. Zakres przedmiotowy ustawy został objaśniony przez wskazanie, że ustawa określa warunki świadczenia usług turystycznych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a także za granicą, jeżeli umowy (z klientami) o świadczenie tych usług są zawierane na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Pojęcie usług turystycznych zostało określone w art. 3 pkt 1 u.u.t. (szerzej zob. uwagi do tego przepisu). Zgodnie z tym przepisem usługi turystyczne to „usługi przewodnickie, usługi hotelarskie oraz wszystkie inne usługi świadczone turystom lub odwiedzającym”. Zakres tego pojęcia jest bardzo szeroki. Odbiega ono od potocznego, raczej wąskiego, rozumienia pojęcia usług turystycznych. W definicji zawartej w art. 3 pkt 1 u.u.t. usługi te zdefiniowano w dwojaki sposób. Z jednej strony wskazano, że usługami tymi są usługi przewodnickie oraz usługi hotelarskie (w tym przypadku nie ma znaczenia, kto jest odbiorcą tych usług). Ponadto dodano, że usługami tymi są wszystkie inne usługi świadczone turystom lub odwiedzającym. Oczywiście jest, że ustawa nie może określać wszystkich „warunków świadczenia” tak rozumianych usług turystycznych, co może sugerować art. 1 u.u.t. W ustawie uregulowane zostały wyłącznie warunki świadczenia usług turystycznych przez organizatorów turystyki, pilotów wycieczek, przewodników turystycznych oraz przez podmioty świadczące usługi hotelarskie. Oczywiście jest, że nie są to wszystkie rodzaje usług turystycznych, z czego wynika, że ustawą uregulowano jedynie warunki świadczenia tylko niektórych usług turystycznych. Ponadto część regulacji ustawy nie dotyczy bezpośrednio usług turystycznych, lecz usług o innym charakterze (zob. dalsze uwagi). Do innych usług turystycznych niż usługi przewodnika turystycznego, pilota wycieczek oraz usługi hotelarskie ustawa odnosi się tylko w takim zakresie, w jakim są one oferowane przez organizatora turystyki (pomijam w tym miejscu usługi pośrednictwa). Te inne usługi, mimo że są to usługi turystyczne w rozumieniu ustawy o usługach turystycznych, są regulowane przez inne przepisy, a ustawa o usługach turystycznych, we wskazanym wyżej zakresie, stanowi pewne ich uzupełnienie. W konsekwencji trafnie zauważa się w literaturze, że w stosunku do definicji usług turystycznych z art. 3 pkt 1 u.u.t. „zakres ustawy i konkretne wymagania stawiane podmiotom świadczącym usługi turystyczne są ograniczone”⁶. Przyczyn ta-

⁶ J. Raciborski, *Usługi turystyczne. Przepisy i komentarz*, Warszawa 1999, s. 17.

kiego stanu rzeczy upatruje się w tym, że „ustawa nie reguluje generalnie zasad świadczenia usług turystycznych w sposób jednolity dla wszystkich przedsiębiorców działających w tej sferze, natomiast odwołuje się do pojęcia usług turystycznych w celu wyjaśnienia innych pojęć i dopiero w tak ograniczonym zakresie nakłada obowiązki i kreuje uprawnienia”⁷. Rzecz jednak wydaje się nadmiernie i niepotrzebnie skomplikowana. W świetle powyższego nie ulega jednak wątpliwości, że w rzeczywistości ustawa reguluje tylko niektóre usługi turystyczne i to w pewnym zakresie.

5. Z art. 1 u.u.t. płynie wniosek, że ustawa ta określa warunki świadczenia tylko usług turystycznych. W rzeczywistości ustawa określa także „warunki świadczenia” również innych usług niż usługi turystyczne. Wynika to z dwóch przyczyn. Po pierwsze, pewne wątpliwości powstają w związku z usługami świadczonymi przez pośrednika turystycznego oraz agenta turystycznego. W literaturze zajęto stanowisko, z którym można się co do zasady zgodzić, że usługa agenta turystycznego nie jest usługą turystyczną w rozumieniu art. 3 pkt 1 u.u.t., nie jest bowiem świadczona turyście lub odwiedzającemu, tylko usługodawcy⁸. Podobne zastrzeżenia *mutatis mutandis* pojawiają się także w przypadku usług pośrednika turystycznego. Po drugie, pewne wątpliwości powstają w związku z usługami szkoleniowymi dla kandydatów na pilotów wycieczek i przewodników turystycznych. W tym przypadku, literalnie rzecz biorąc, moglibyśmy mówić o usługach turystycznych w rozumieniu komentowanej ustawy, jeżeli kursantami byłyby osoby będące turystami lub odwiedzającymi, albo jeżeli przyjmiemy, że szkolenie praktyczne odbywające się poza miejscem stałego zamieszkania kursantów ma charakter usługi turystycznej⁹. Z istoty swojej nie są to jednak usługi turystyczne.

6. Kolejna kwestia budząca wątpliwości to określenie, że ustawa w pewnym zakresie znajduje zastosowanie do świadczenia usług turystycznych „za granicą”. Zagadnienie to jednak jest nieco bardziej

⁷ Tamże.

⁸ Tak tamże, s. 22.

⁹ H. Zawistowska przyjmuje nawet, że usługi te w ogóle nie należą do usług turystycznych, nie spełniają bowiem podstawowego warunku, jakim jest ich świadczenie turystom lub odwiedzającym – H. Zawistowska, *Nowe zasady świadczenia usług turystycznych*, Warszawa 2005, s. 62. Podobnie ocenia ta autorka wspomniane wcześniej usługi pośrednictwa turystycznego – też, *Podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej w turystyce. Cz. 1. Aspekty prawne*, Warszawa 2010, s. 31.

skomplikowane, żeby nie powiedzieć enigmatyczne. Na uwagę zasługuje w szczególności to, że w tej kwestii ustawa nie zawiera ani żadnych ograniczeń, ani żadnych wskazówek. Z dalszych jej przepisów nie wynika jasno, o jakie zastosowanie tu chodzi. Formalnie przepis art. 1 u.u.t. odnosi się zarówno do norm o charakterze cywilnoprawnym, jak i administracyjnoprawnym. Podobnie rzecz się przedstawia z zakresem przedmiotowym – nie jest jasne, czy chodzi tu o wszystkie usługi regulowane przez ustawę czy tylko o niektóre. Tak szerokie zastosowanie budzi już *prima facie* daleko idące wątpliwości. Przykładowo rozdział 5 ustawy, który dotyczy usług hotelarskich, należałoby stosować w stosunku do przedsiębiorcy świadczącego usługi hotelarskie za granicą, jeżeli umowa z klientem zawarta jest na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Artykuł 1 w omawianym zakresie wymaga więc co najmniej pewnego doprecyzowania.

7. Odnosząc się do kwestii świadczenia przez przedsiębiorców usług turystycznych „na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej” – o którym mowa w komentowanym przepisie – należy stwierdzić, że ma ono miejsce bez względu na miejsce zamieszkania lub siedzibę przedsiębiorcy świadczącego usługi turystyczne i państwo zamieszkania czy obywatelstwa klienta. Usługami tymi są usługi świadczone na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, które faktycznie są realizowane w Polsce¹⁰. Co do zasady bez znaczenia pozostaje również obywatelstwo osób korzystających z tych usług.

8. Powyższe uwagi prowadzą do wniosku, że określenie zakresu przedmiotowego oraz przedmiotowego ustawy w art. 1 u.u.t. nie zostało dokonane w sposób prawidłowy. W konsekwencji przepis ten nie spełnia swojej funkcji, powoduje dodatkowe problemy interpretacyjne, a nawet może wprowadzać w błąd. Jako taki nie odpowiada też zasadom prawidłowej techniki legislacyjnej. Z przepisu tego powinno wynikać w sposób precyzyjny jakiego rodzaju sprawy reguluje ustawa i jakich podmiotów dotyczy.

Art. 1a. (uchylony).

¹⁰ Tak J. Raciborski, *Usługi turystyczne...*, s. 18.

Art. 2. Zawieranie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w imieniu przedsiębiorcy zagranicznego nieposiadającego siedziby na terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej, państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej umów z klientami o organizowanie imprez turystycznych jest dopuszczalne, jeżeli przedsiębiorca ten prowadzi w tym zakresie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej działalność gospodarczą w formie oddziału, na warunkach określonych w ustawie z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095, z późn. zm.).

1. Przed wejściem w życie nowelizacji ustawy o usługach turystycznych z dnia 29 kwietnia 2010 r. (Dz. U. Nr 106, poz. 672) art. 2 u.u.t. brzmiał: „Zawieranie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w imieniu przedsiębiorcy zagranicznego umów z klientami o świadczenie usług turystycznych jest dopuszczalne, jeżeli przedsiębiorca ten prowadzi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej działalność gospodarczą na warunkach określonych w ustawie, o której mowa w art. 1”. Przepis art. 1 u.u.t. do czasu wejścia w życie art. 28 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 173, poz. 1808 z późn. zm.) odsyłał w tym zakresie do ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 101, poz. 1178 z późn. zm.). Po tej zmianie nie odwoływał się on już do żadnej ustawy. Tym samym art. 2 odwoływał się do warunków ustawy, o której mowa w art. 1, podczas gdy art. 1 nie odwoływał się do żadnej ustawy. Na okoliczność tę od dłuższego czasu zwracano uwagę w literaturze¹¹, jednak dopiero wspomniana ustawa nowelizująca z dnia 29 kwietnia 2010 r. nadała art. 2 u.u.t. nowe brzmienie, uwzględniające zmianę art. 1 u.u.t.

2. Komentowany artykuł określa warunek, który powinien spełniać przedsiębiorca, aby móc zawierać umowy z klientami o organizowanie imprez turystycznych, jeżeli jest przedsiębiorcą zagranicznym nieposiadającym siedziby na terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej, państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym

¹¹ Zob. P. Cybula, *Umowa o imprezę turystyczną*, Warszawa 2005, s. 10.

Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej. Tym warunkiem jest prowadzenie działalności gospodarczej w formie oddziału na warunkach określonych w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej.

3. Przedsiębiorca zagraniczny w myśl ustawy o swobodzie działalności gospodarczej to osoba zagraniczna wykonująca działalność gospodarczą za granicą oraz obywatel polski wykonujący działalność gospodarczą za granicą (art. 5 pkt 3 u.s.d.g.). Z kolei osoba zagraniczna to osoba fizyczna nieposiadająca obywatelstwa polskiego, osoba prawna z siedzibą za granicą oraz jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną posiadającą zdolność prawną, z siedzibą za granicą (art. 5 pkt 2 u.s.d.g.).

4. Komentowany przepis odsyła do warunków prowadzenia działalności gospodarczej w formie oddziału, które zostały określone w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej. Problematyka ta została uregulowana w rozdziale 6 tej ustawy „Oddziały i przedstawicielstwa przedsiębiorców zagranicznych”. Dla wykonywania działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przedsiębiorcy zagraniczni mogą, na zasadzie wzajemności, o ile ratyfikowane umowy międzynarodowe nie stanowią inaczej, tworzyć oddziały z siedzibą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 85 ust. 1 u.s.d.g.). Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej oddziały przedsiębiorstw zagranicznych dzieli na dwie kategorie. Po pierwsze, oddziały przedsiębiorców zagranicznych z państw członkowskich Unii Europejskiej, państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego nienależących do Unii Europejskiej oraz państw niebędących stronami umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, którzy mogą korzystać ze swobody przedsiębiorczości na podstawie umów zawartych przez te państwa ze Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi. Po drugie, oddziały przedsiębiorców z innych państw. Do tych pierwszych odpowiednie zastosowanie znajduje art. 13 u.s.d.g. (art. 85 ust. 2 u.s.d.g.). Oznacza to, że mogą oni podejmować i wykonywać działalność gospodarczą na takich samych zasadach jak obywatele polscy. Do pozostałych przedsiębiorców zastosowanie znajduje rozdział 6 u.s.d.g. (art. 85 i n.).

5. Przedsiębiorca zagraniczny tworzący w Polsce oddział może wykonywać działalność gospodarczą wyłącznie w zakresie przedmiotu działalności przedsiębiorcy zagranicznego (art. 86 u.s.d.g.). Powinien on ustanowić oso-

bę upoważnioną w oddziale do jego reprezentowania (art. 87 u.s.d.g.). Przedsiębiorca zagraniczny może rozpocząć działalność w ramach oddziału po uzyskaniu wpisu oddziału do rejestru przedsiębiorców (art. 88 zdanie pierwsze u.s.d.g.). Zasady wpisu do rejestru przedsiębiorców określają przepisy ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 168, poz. 1186 z późn. zm.). Zgodnie z art. 89 u.s.d.g. niezależnie od obowiązków określonych w przepisach o Krajowym Rejestrze Sądowym przedsiębiorca zagraniczny jest obowiązany:

- 1) podać imię i nazwisko oraz adres na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej osoby upoważnionej w oddziale do reprezentowania przedsiębiorcy zagranicznego;
- 2) dołączyć poświadczony notarialnie wzór podpisu tej osoby;
- 3) jeżeli przedsiębiorca zagraniczny działa na podstawie aktu założycielskiego, umowy lub statutu – złożyć ich odpisy do akt rejestrowych oddziału wraz z uwierzytelnionym tłumaczeniem na język polski (w przypadku gdy przedsiębiorca zagraniczny utworzył na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej więcej niż jeden oddział, złożenie tych dokumentów może nastąpić w aktach jednego z oddziałów, z tym że w aktach rejestrowych pozostałych oddziałów należy wskazać ten oddział, w którego aktach złożono wskazane dokumenty, wraz z oznaczeniem sądu, w którym znajdują się akta, i numeru oddziału w rejestrze);
- 4) jeżeli istnieje lub wykonuje działalność na podstawie wpisu do rejestru – złożyć do akt rejestrowych oddziału odpis z tego rejestru wraz z uwierzytelnionym tłumaczeniem na język polski (w przypadku gdy przedsiębiorca zagraniczny utworzył na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej więcej niż jeden oddział, złożenie tych dokumentów może nastąpić w aktach jednego z oddziałów, z tym że w aktach rejestrowych pozostałych oddziałów należy wskazać ten oddział, w którego aktach złożono wskazane dokumenty, wraz z oznaczeniem sądu, w którym znajdują się akta, i numeru oddziału w rejestrze).

6. Według art. 90 u.s.d.g. przedsiębiorca zagraniczny, który utworzył oddział, jest obowiązany ponadto do:

- 1) używania do oznaczenia oddziału oryginalnej nazwy przedsiębiorcy zagranicznego wraz z przetłumaczoną na język polski nazwą formy prawnej przedsiębiorcy oraz dodaniem wyrazów „oddział w Polsce”;

- 2) prowadzenia dla oddziału oddzielnej rachunkowości w języku polskim zgodnie z przepisami o rachunkowości;
- 3) zgłaszania Ministrowi Gospodarki wszelkich zmian stanu faktycznego i prawnego w zakresie okoliczności, o których mowa w art. 91 ust. 1 pkt 2 u.s.d.g. (tj. jeżeli nastąpiło otwarcie likwidacji przedsiębiorcy zagranicznego, który utworzył oddział, lub przedsiębiorca ten utracił prawo wykonywania działalności gospodarczej), w terminie 14 dni od dnia ich wystąpienia.

7. W pewnych ściśle określonych sytuacjach Minister Gospodarki wydaje decyzję o zakazie wykonywania działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę zagranicznego w ramach oddziału. Następuje to, gdy (art. 91 ust. 1 u.s.d.g.):

- 1) oddział rażąco narusza prawo polskie lub nie wykonuje wskazanego wyżej obowiązku informacyjnego;
- 2) nastąpiło otwarcie likwidacji przedsiębiorcy zagranicznego, który utworzył oddział, lub przedsiębiorca ten utracił prawo wykonywania działalności gospodarczej;
- 3) działalność przedsiębiorcy zagranicznego zagraża bezpieczeństwu i obronności państwa, ochronie tajemnicy państwowej lub innemu ważnemu interesowi publicznemu.

W przypadku wydania takiej decyzji Minister Gospodarki zawiadamia wskazaną wyżej osobę upoważnioną w oddziale do reprezentowania przedsiębiorcy zagranicznego o obowiązku wszczęcia postępowania likwidacyjnego oddziału w oznaczonym terminie, nie krótszym niż 30 dni. Odpis decyzji, o której mowa w ust. 1, minister przesyła do właściwego sądu rejestrowego (art. 91 ust. 2 u.s.d.g.). Do likwidacji oddziału stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu spółek handlowych o likwidacji spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (art. 92 u.s.d.g.).

Art. 2a. Zadania marszałka województwa, o których mowa w ustawie, są zadaniami z zakresu administracji rządowej.

1. Ustawa o usługach turystycznych nakłada na marszałka województwa określone zadania i kompetencje. Stał się on właściwy w tych sprawa-

wach z dniem 1 stycznia 2006 r. na mocy ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej (Dz. U. Nr 175, poz. 1462). W urzędach marszałkowskich w celu wykonywania tych zadań utworzone zostały odpowiednie komórki organizacyjne, a zatrudnionym w nich pracownikom przypisano odpowiedzialność za ich wykonanie¹².

2. Poprzednio zadania marszałka województwa, o których mowa w ustawie, były zadaniami wojewody. Zmiana ta była wynikiem ogólnej oceny co do konieczności przesunięcia w prawie polskim szeregu zadań i kompetencji z wojewody na jednostki samorządu terytorialnego¹³. Miało to służyć uporządkowaniu i racjonalizacji podziału zadań między administrację rządową i samorządową, a w konsekwencji doprowadzić do wzrostu znaczenia samorządu województwa w dziedzinie turystyki¹⁴. Wydaje się, że nie bez znaczenia była tu także krytyczna ocena organów kontrolnych co do wykonywania wcześniej tych zadań przez wojewodę. Przeprowadzona w 2003 r. kontrola ich wykonywania ujawniła wiele istotnych nieprawidłowości¹⁵. Pozostałością po poprzedniej regulacji jest spotykana jeszcze czasem w przypadku niektórych organizatorów turystyki informacja, że posiadają oni np. „zezwolenie wojewody” (czasem takie sformułowania można znaleźć również w pracach naukowych, i to kilka lat po wprowadzeniu zmian). Z drugiej jednak strony obecnie zauważa się, iż mimo wskazanej wyżej krytyki administracja rządowa zadania te realizowała sprawniej. W raporcie Najwyższej Izby Kontroli z 2010 r. wskazano, że: „Porównanie wyników niniejszej kontroli z przeprowadzoną przez NIK w 2003 r. kontrolą realizacji przez wojewodów zadań wynikających z ustawy o usługach turystycznych wskazuje, iż zakres nieprawidłowości zwiększył się w okresie pierwszych trzech i pół lat realizacji tych zadań przez marszałków województw. Wynika z tego, że administracja rządowa sprawniej od samorządu terytorialnego realizowała

¹² Zob. *Informacja NIK (2010)*, s. 16.

¹³ Zob. np. D. Kijowski, M. Kulesza, W. Misiąg, S. Prutis, M. Stec, J. Szlachta, J. Zaleski, *Dysfunkcyjny podział kompetencji między terytorialnymi organami administracji publicznej w wybranych zakresach administracji publicznej: ochronie środowiska, ochronie przyrody, gospodarce wodnej*, Samorząd Terytorialny 2005, nr 1–2, s. 98. Zob. także T. Moll, *Podział zadań między jednostki samorządu terytorialnego*, Przegląd Prawa Publicznego 2011, nr 1, s. 59 i n.

¹⁴ Zob. J. Gospodarek, *Prawo w turystyce...*, s. 34.

¹⁵ Zob. *Informacja NIK (2004)*.

zadania określone w ustawie o usługach turystycznych, na co niewątpliwie wpływ miało większe doświadczenie w wykonywaniu tych zadań przez wojewodów (prawie 7-letni okres)¹⁶. Ustalenia kontroli wskazały, że marszałkowie województw popełniali te same co wojewodowie błędy w wykonywaniu zadań wynikających z ustawy o usługach turystycznych, przy zwiększeniu ich zakresu¹⁷. Nieprawidłowości te polegały w szczególności na: nierzetelnym prowadzeniu rejestrów organizatorów turystyki i pośredników turystycznych oraz ewidencji obiektów hotelarskich; niezgodnym z prawem organizowaniu egzaminów na przewodnika turystycznego i pilota wycieczek, prowadzeniu postępowań administracyjnych dotyczących zaszeregowania obiektów hotelarskich oraz nadawaniu uprawnień przewodnika turystycznego i pilota wycieczek, a także niepełnym wywiązywaniu się z obowiązku prowadzenia kontroli podmiotów działających na rynku usług turystycznych. Generalnie jednak realizację tych zadań oceniono pozytywnie¹⁸.

3. Zgodnie z art. 2 pkt 4 u.w. zadania administracji rządowej w województwie wykonują jednostki samorządu terytorialnego i ich związki, jeżeli wykonywanie przez nie zadań administracji rządowej wynika z odrębnych ustaw lub z zawartego porozumienia. Ustawa o usługach turystycznych stanowi przykład takiej „odrębnej ustawy”. Jej przepisy nakładają na marszałka województwa liczne zadania, które – na mocy komentowanego przepisu – stanowią zadania z zakresu administracji rządowej.

4. Jeżeli zadania marszałka województwa wskazane w ustawie są zadaniami z zakresu administracji rządowej, to ich wykonywanie podlega kontroli wojewody (art. 28 ust. 1 pkt 2 u.w.). Kontrola ta wykonywana jest pod względem legalności, gospodarności oraz rzetelności (art. 28 ust. 3 pkt 2 u.w.). Do jej przeprowadzenia zastosowanie znajdują przepisy ustawy o kontroli w administracji rządowej z dnia 15 lipca 2011 r. (Dz. U. Nr 155, poz. 1092), na mocy jej art. 2 pkt 2.

5. Skoro zadania z zakresu administracji rządowej w województwie są zadaniami marszałka województwa, oznacza to, że są to zadania zlecone. Zadania zlecone różnią się obecnie od zadań własnych innym sposobem finansowania. Poza tym rola organu wykonującego te zadania jest

¹⁶ *Informacja NIK (2010)*, s. 10–11.

¹⁷ Tamże, s. 11.

¹⁸ Tamże, s. 7.

sprawdzona jedynie do ich wykonania, nie są to zadania wykonywane w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

6. Niektóre z zadań wykonywanych przez marszałków województwa wymagają przeprowadzenia postępowania administracyjnego kończącego się wydaniem decyzji lub postanowienia. W przypadku prowadzenia postępowania administracyjnego stosuje się do niego przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, w szczególności art. 104–113 oraz art. 123–126. Z praktycznego punktu widzenia istotne są również ogólne terminy załatwienia sprawy wynikające z art. 35–37 k.p.a. (w przypadku gdy nie ma przepisu szczególnego).

7. Komentowany przepis nie jest do końca zharmonizowany z art. 76 u.s.d.g. Zgodnie z tym przepisem jeżeli przepis odrębnej ustawy stanowi m.in., że prowadzenie rejestrów działalności regulowanej należy do zadań organów jednostek samorządu terytorialnego, to zadania te są wykonywane jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Z art. 7 ust. 1 i 2 u.u.t. wynika, że organem właściwym do prowadzenia rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, których działalność jest działalnością regulowaną w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (art. 4 ust. 1 u.u.t.), jest marszałek województwa. W zakresie więc obowiązków marszałka województwa odnośnie do obowiązku prowadzenia rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych (art. 7 ust. 1 i 2 u.u.t.) art. 2 stanowi zbędne powtórzenie (*superfluum* ustawowe). Za takim ujęciem tego przepisu przemawiać może jednak jego czytelność.

Art. 2b. Minister właściwy do spraw turystyki jest organem wyższego stopnia w stosunku do marszałka województwa w sprawach, o których mowa w art. 9 ust. 3, w art. 24 ust. 1, w art. 28 ust. 1, w art. 39a ust. 3, w art. 42 ust. 1, oraz od decyzji marszałka województwa o odmowie wpisu do rejestru, o którym mowa w art. 4 ust. 1.

1. Zgodnie z art. 127 § 1 k.p.a. od decyzji wydanej w pierwszej instancji służy stronie odwołanie tylko do jednej instancji. Natomiast według § 2 tego przepisu właściwy do rozpoznania odwołania jest organ admi-

nistracji publicznej wyższego stopnia, chyba że ustawa przewiduje inny organ odwoławczy. Stosownie do art. 17 pkt 1 k.p.a. organem wyższego stopnia w rozumieniu tej ustawy w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego, a więc także w stosunku do marszałków województw (art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a.), są samorządowe kolegia odwoławcze, chyba że ustawy szczególne stanowią inaczej. Artykuł 2b u.u.t. jest takim przepisem szczególnym, o którym mowa w art. 17 pkt 1 k.p.a.

2. Ministrem właściwym do spraw turystyki jest obecnie Minister Sportu i Turystyki. Kieruje on działem administracji rządowej – turystyka na podstawie § 1 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Sportu i Turystyki (Dz. U. Nr 248, poz. 1489).

3. W świetle art. 2b u.u.t. Minister Sportu i Turystyki jest organem wyższego stopnia w sprawach odwołania od decyzji, o których mowa:

1) w art. 9 ust. 3 u.u.t., tj. dotyczących:

- a) decyzji o wykreśleniu przedsiębiorcy z rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych oraz o zakazie wykonywania działalności objętej wpisem do rejestru przez okres 3 lat – w wypadkach, o których mowa w art. 71 ust. 1 u.s.d.g. (szerzej zob. uwagi do art. 9);
- b) decyzji o wykreśleniu przedsiębiorcy z rejestru (gdy przedsiębiorca złożył wniosek w związku z zaprzestaniem przez niego wykonywania działalności objętej wpisem do rejestru);
- c) decyzji o stwierdzeniu wykonywania działalności organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego bez wymaganego wpisu do rejestru i o zakazie wykonywania działalności organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego przez okres 3 lat;
- d) decyzji o umorzeniu postępowania w sprawie wykreślenia przedsiębiorcy z rejestru;

2) w art. 24 ust. 1 (co budzi pewne wątpliwości – zob. niżej);

3) w art. 28 ust. 1 u.u.t.¹⁹, tj. decyzji w przedmiocie nadania, odmowy nadania, zawieszenia i przywrócenia oraz cofnięcia uprawnień przewodnika turystycznego i pilota wycieczek;

¹⁹ Właściwość ta nie występuje w przypadku decyzji, o których mowa w art. 28 ust. 2 i 3 u.u.t., co jest trudne do wytłumaczenia w inny sposób niż jako błąd legislacyjny.

- 4) w art. 39a ust. 3 u.u.t., tj. decyzji o przyrzeczeniu zaszeregowania obiektu hotelarskiego do odpowiedniego rodzaju i kategorii (promesy);
- 5) w art. 42 ust. 1 u.u.t., tj. decyzji w przedmiocie zaszeregowania, odmowy zaszeregowania, potwierdzenia zaszeregowania bądź zmiany zaszeregowania obiektu hotelarskiego do określonego rodzaju, nadania, odmowy nadania lub zmiany kategorii, odmowy wpisu do ewidencji obiektów hotelarskich i wykreślenia z ewidencji obiektów hotelarskich, a także nakazania wstrzymania świadczenia usług hotelarskich.

4. W jednej sytuacji Minister Sportu i Turystyki jest *expressis verbis* organem wyższego stopnia tylko od decyzji o odmowie wpisu. W przypadku złożenia wniosku o wpis do rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych (art. 4 ust. 1 u.u.t.) decyzja administracyjna jest wydawana tylko w razie odmowy wpisu. Natomiast w przypadku dokonania wpisu do rejestru dokonanie wpisu stanowi czynność materialno-techniczną, od której nie przysługuje odwołanie, a zatem nie zachodzi potrzeba wskazywania organu wyższego stopnia (jeżeli odwołanie w ogóle nie przysługuje to w konsekwencji nie ma też organu właściwego do jego rozpatrzenia). Tym samym nie oznacza to, że w takim przypadku ma zastosowanie reguła ogólna z której wynika, że w razie odwołania organem właściwym jest samorządowe kolegium odwoławcze (art. 17 pkt 1 k.p.a.). W tym stanie rzeczy jako niewłaściwą należy ocenić praktykę zamieszczania na stronach internetowych niektórych urzędów marszałkowskich w karcie informacyjnej na temat wpisu do rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych w rubryce „tryb odwoławczy” informacji „nie dotyczy”. W przypadku bowiem decyzji odmownej stronie przysługuje odwołanie.

5. Jak wyżej wskazano, zgodnie z komentowanym przepisem marszałek województwa jest organem wyższego stopnia w sprawie, o której mowa w art. 24 ust. 1 u.u.t. Przepis ten dotyczy możliwości prowadzenia szkoleń dla przewodników turystycznych i pilotów wycieczek, o których mowa w art. 22 pkt 5 u.u.t. Przed wejściem w życie nowelizacji komentowanej ustawy z dnia 29 kwietnia 2010 r. sytuacja była klarowna – zgodnie z art. 24 ust. 1 u.u.t. szkolenie takie mogła prowadzić jednostka organizacyjna lub osoba upoważniona na podstawie decyzji administracyjnej mar-

szałka województwa. Po wejściu w życie wskazanej nowelizacji w omawianym przepisie nie występuje już ten zwrot. Zgodnie z jego obecnym brzmieniem szkolenie takie mogą prowadzić osoby fizyczne lub jednostki organizacyjne, które „uzyskają wpis do rejestru organizatorów szkoleń”. Powstaje więc pytanie, w jakich sprawach wskazany minister jest organem wyższego stopnia. Wydaje się, że analogicznie jak w przypadku rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych decyzja taka powinna być wydana jedynie w przypadku odmowy dokonania wpisu i w tym zakresie marszałek województwa pojawia się jako organ wyższego stopnia. Natomiast w razie dokonania wpisu marszałek województwa decyzji nie wydaje. W tej sytuacji wpis, podobnie jak w przypadku rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, jest czynnością materialno-techniczną (szerzej problem ten przedstawiony jest w uwagach do art. 24 u.u.t.).

6. Wskazane wyżej decyzje nie stanowią wszystkich decyzji administracyjnych, których podstawą wydania są przepisy ustawy o usługach turystycznych. Pomijając decyzje, o których mowa w rozdziale 6 ustawy, do decyzji tych należy zaliczyć także:

- 1) decyzję o wykreśleniu organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego z rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, w wypadku niepowiadomienia przez przedsiębiorcę o wznowieniu wykonywania działalności organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego po upływie okresu zawieszenia (art. 7a ust. 5 u.u.t.);
- 2) decyzję o wykreśleniu przedsiębiorcy z rejestru organizatorów turystyki lub pośredników turystycznych, jeżeli występuje on wobec klientów jako agent turystyczny, który dopuszcza się następujących uchybień (art. 10b ust. 1 u.u.t.): w umowach zawieranych z klientami nie wskazuje jednoznacznie właściwego organizatora turystyki, którego reprezentuje, lub zawiera umowy o organizowanie imprez turystycznych na rzecz przedsiębiorcy, który nie uzyskał wpisu do rejestru, lub działa bez ważnej umowy agencyjnej, lub przekracza jej zakres;
- 3) decyzję o wykreśleniu z rejestru organizatorów szkoleń organizatora szkoleń dla kandydatów na przewodników turystycznych i pilotów wycieczek, w przypadku gdy nie usunie on w terminie 30 dni stwierdzonych przez marszałka województwa uchybień (art. 24a ust. 9 u.u.t.).

Ponadto, choć nie zostało to wyraźnie stwierdzone w ustawie, w drodze decyzji administracyjnej:

- 1) nadaje się, zawieszają, przywraca oraz cofa uprawnienia przewodnika turystycznego lub pilota wycieczek obywatelom państw członkowskich Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, nieposiadającym miejsca zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 28 ust. 3 u.u.t.);
- 2) uchyla się decyzję o zaszeregowaniu obiektu hotelarskiego do określonego rodzaju obiektów hotelarskich (art. 41 ust. 1 u.u.t.).

W powyższych przypadkach zastosowanie znajduje ogólna reguła z art. 17 pkt 1 k.p.a. Organem odwoławczym jest zatem samorządowe kolegium odwoławcze. W związku z tym powstaje pytanie o *ratio legis* takiego rozróżnienia podmiotowego, jeśli chodzi o organ odwoławczy (w stosunku do reguły wynikającej z komentowanego przepisu). Choć nie budzi wątpliwości, że takie określenie organu odwoławczego jest w pełni dopuszczalne, to jednak trudno wskazać istotne powody uzasadniające taki podział decyzji wydawanych na podstawie ustawy o usługach turystycznych – na decyzje, w przypadku których organem odwoławczym jest Minister Sportu i Turystyki, oraz decyzje, w przypadku których organem takim jest samorządowe kolegium odwoławcze.

Art. 3. Przez użyte w ustawie określenia należy rozumieć:

1. Artykuł 3 u.u.t. zawiera tzw. słowniczek ustawowy. Zdefiniowano w nim wybrane pojęcia występujące w tej ustawie. Wprowadzając te definicje, ustawodawca zmierzał do ograniczenia wątpliwości w związku z ich rozumieniem, zwłaszcza spowodowanych ich odmiennym zakresem znaczeniem w języku potocznym.

2. Definiowanie określeń ma sens wówczas, gdy m.in. ułatwia rozumienie pewnych pojęć. Aby miało to miejsce, muszą być spełnione określone warunki. Niewątpliwie podstawowym z nich jest konsekwentne używanie w ustawie zdefiniowanych pojęć w rozumieniu przyjętym

w słowniczku ustawowym. Niestety, jak dalej zostanie wskazane, w wielu miejscach w stosunku do niektórych zdefiniowanych pojęć przyjęcie definicji ze słowniczka prowadzi do trudnych do zaakceptowania rezultatów, co uzasadnia konieczność innej wykładni niż ta wynikająca ze słowniczka. Sytuacja taka oczywiście nie powinna mieć miejsca.

3. Innym problemem, który warto w tym miejscu zasygnalizować, jest kwestia inflacji pojęć występujących w ustawie o usługach turystycznych. Wiele z nich zostało wprowadzonych do ustawy zupełnie niepotrzebnie, co sprawia kłopot już nawet samemu ustawodawcy (zob. np. uwagi do art. 13 oraz art. 20 u.u.t.). Przykładowo nie ma potrzeby używania w ustawie jednocześnie terminów: klient, turysta, odwiedzający, konsument.

1) usługi turystyczne – usługi przewodnickie, usługi hotelarskie oraz wszystkie inne usługi świadczone turystom lub odwiedzającym;

1. W świetle ustawy o usługach turystycznych definicja usług turystycznych ma znaczenie *de facto* tylko z punktu widzenia działalności organizatorów turystyki, pośredników turystycznych oraz agentów turystycznych. W przypadku pozostałych usług uregulowanych w ustawie nie ma potrzeby rozpatrywać – z punktu widzenia samej ustawy – czy jest to usługa turystyczna czy też nie. Potrzeba taka pojawia się dopiero przy ocenie tych usług, gdy dotyczą one działalności wskazanych podmiotów. Dostrzegając te wątpliwości, w literaturze zaprezentowano trafne stanowisko, że z punktu widzenia podmiotu podejmującego działalność gospodarczą mniej istotne jest, czy dana usługa jest, czy nie jest usługą turystyczną; znacznie ważniejsze jest ustalenie, czy świadczenie tej usługi jest, czy nie jest regulowane przepisami prawa²⁰.

2. Warto zwrócić uwagę, że pojęcie usług turystycznych nie zostało zdefiniowane w dyrektywie 90/314. Mimo to w przypadku tego aktu prawnego nie powstają żadne dodatkowe problemy interpretacyjne. Ustawodawca polski – jak się wydaje – stanął na stanowisku, że skoro mamy

²⁰ Tak H. Zawistowska, *Podejmowanie i prowadzenie...*, s. 31.

do czynienia z ustawą o usługach turystycznych, to należy te usługi jakoś zdefiniować, aby oddawały one istotę regulacji w niej zawartej. Wydaje się jednak, że nie było to konieczne.

3. Jak zauważono w literaturze, definiowanie usług turystycznych może co do zasady następować w trojaki sposób²¹:

- 1) przez podanie przykładowych rodzajów usług objętych tym pojęciem (np. usługi przewozowe, hotelarskie, rekreacyjne, gastronomiczne itp.);
- 2) przez odwołanie się do podmiotów świadczących te usługi (np. usługi hotelarzy, przewoźników itp.);
- 3) przez wskazanie odbiorcy tych usług, tj. turyści (ewentualnie także odwiedzającego w przypadku terminologii przyjętej w ustawie).

Zgodnie z definicją legalną przez usługi turystyczne należy rozumieć usługi przewodnickie, usługi hotelarskie oraz wszystkie inne usługi świadczone turystom lub odwiedzającym (art. 3 pkt 1 u.u.t.). Definiując pojęcie usług turystycznych, ustawodawca posłużył się dwiema ze wskazanych wyżej metod – przedmiotową oraz podmiotową. Z jednej strony określono, że usługami turystycznymi są usługi przewodnickie oraz usługi hotelarskie. W tym zakresie definicja ta ma charakter definicji zakresowej (enumeracyjnej). Polega ona na tym, że prawodawca wymienia w niej obiekty, które składają się na jej zakres. Z drugiej dodano, że takimi usługami są również wszystkie inne usługi świadczone turystom lub odwiedzającym. Takie sformułowanie tego przepisu prowadzi do wniosku, że usługi przewodnickie oraz usługi hotelarskie są zawsze usługami turystycznymi, bez względu na to, kto jest ich odbiorcą²² (w przypadku jednak usług przewodnickich występuje tu pewna niekonsekwencja związana z definicją przewodnika turystycznego²³). Natomiast inne usługi

²¹ J. Raciborski, *Usługi turystyczne...*, s. 15 i n.

²² Tak np. J. Raciborski, *Usługi turystyczne...*, s. 16. Odmienne – jak się wydaje – H. Zawistowska, która przyjmuje, że odbiorcą usług turystycznych może być wyłącznie turysta lub odwiedzający (taż, *Podejmowanie i prowadzenie...*, s. 30 i n.).

²³ Z jednej bowiem strony usługi przewodnickie mają charakter usług turystycznych bez względu na to, czy są świadczone turystom lub odwiedzającym (wniosek z art. 3 pkt 1 u.u.t.), z drugiej jednak z definicji przewodnika turystycznego (art. 3 pkt 7a u.u.t.), który te usługi świadczy, wynika, że przewodnik turystyczny oprowadza „turystów lub odwiedzających”.

mają charakter usług turystycznych dopiero wówczas, gdy są świadczone turystom lub odwiedzającym²⁴.

4. Definicją usług turystycznych objęte są wszelkie inne usługi świadczone turystom lub odwiedzającym. Nie są to więc tylko usługi turystyczne w tradycyjnym tego słowa rozumieniu, ale także usługi o charakterze np. sportowym, rekreacyjnym, kulturalnym, handlowym czy edukacyjnym.

2) impreza turystyczna – co najmniej dwie usługi turystyczne tworzące jednolity program i objęte wspólną ceną, jeżeli usługi te obejmują nocleg lub trwają ponad 24 godziny albo jeżeli program przewiduje zmianę miejsca pobytu;

1. W art. 3 pkt 2 u.u.t. zdefiniowano pojęcie imprezy turystycznej. Mimo że jest ono wzorowane na definicji zawartej w dyrektywie 90/314, to jednak między tymi regulacjami zachodzą istotne różnice.

2. Według art. 2 pkt 1 dyrektywy „impreza turystyczna” to wcześniej ustalona kombinacja nie mniej niż dwóch z następujących usług sprzedawanych lub oferowanych do sprzedaży w łącznej cenie, o okresie ich świadczenia dłuższym niż 24 godziny lub obejmującym nocleg:

- a) transport;
- b) zakwaterowanie;
- c) inne usługi turystyczne niezwiązane z transportem lub zakwaterowaniem stanowiące znaczącą część imprezy turystycznej.

Dodatkowo w dyrektywie znajduje się zastrzeżenie, iż oddzielne fakturowanie różnych składników tej samej imprezy turystycznej nie zwalnia organizatora lub punktu sprzedaży detalicznej z obowiązków z niej

²⁴ W ocenie S. Koroluka „(...) w istocie kryterium odróżniającym usługi turystyczne od innych usług jest nie tyle czynnik podmiotowy – obiektywny – lecz raczej czynnik funkcjonalny, a zatem cel i przeznaczenie usługi. Konsekwentnie, dla kwalifikacji usługi jako turystycznej nie jest zatem istotne, kto konkretnie (obiektywnie) w danej sytuacji stał się jej odbiorcą, lecz raczej to, dla kogo abstrakcyjnie (subiektywnie) usługa była przeznaczona. «Usługi turystyczne» zatem to usługi – w intencji podmiotu je świadczącego – przeznaczone dla turystów lub odwiedzających. Usługi te nie tracą takiego charakteru nawet wtedy, gdy *in concreto* ich odbiorcą stanie się osoba niemająca takiego statusu” (S. Koroluk (w:) M. Cholewa-Klimek [i in.], *Prawo w praktyce biur podróży*, red. P. Cybula, Warszawa 2006, s. 25–26).

wynikających. Wiele elementów tej definicji można uznać za niezbyt precyzyjne. Skutkiem tego jest istniejąca od początku jej obowiązywania dyskusja, które pakiety stanowią imprezę turystyczną. Dodatkowe problemy z interpretacją tego pojęcia pojawiły się w związku z możliwościami zawierania umów, jakie stwarza Internet, zwłaszcza co do tzw. pakietów dynamicznych.

3. Z kolei według ustawy o usługach turystycznych impreza turystyczna to co najmniej dwie usługi turystyczne tworzące jednolity program i objęte wspólną ceną, jeżeli usługi te obejmują nocleg lub trwają ponad 24 godziny albo jeżeli program przewiduje zmianę miejsca pobytu (art. 3 pkt 2). Wskazane wyżej różnice między definicją ustawową a przyjętą w dyrektywie przejawiają się w następujący sposób:

- 1) pojęcie imprezy turystycznej w ustawie obejmuje także – w przeciwieństwie do dyrektywy 90/314 – „kombinacje” o okresie świadczenia do 24 godzin, które nie obejmują noclegu, ale obejmują zmianę miejsca pobytu (w tym zakresie ochrona jest więc szersza);
- 2) w dyrektywie wskazuje się – tak jak w ustawie – że na imprezę turystyczną składają się co najmniej dwie usługi turystyczne, z tym że w dyrektywie zaznacza się, że mają to być dwie z trzech wskazanych usług:
 - a) transportu;
 - b) zakwaterowania;
 - c) inne usługi turystyczne niezwiązane z transportem lub zakwaterowaniem stanowiące znaczącą część imprezy turystycznej; w szczególności te inne usługi turystyczne muszą cechować się tym, że powinny stanowić znaczącą część imprezy turystycznej (w ustawie taki wymóg nie występuje);
- 3) w ustawie o usługach turystycznych brak jest zastrzeżenia odnoszącego się do „oddzielnego fakturowania”; jednak również w przypadku ustawy nie powinno ulegać wątpliwości, że taka reguła obowiązuje, w przeciwnym razie bowiem przepisy chroniące klienta można byłoby w sposób stosunkowo prosty obchodzić, co trudno pogodzić z brzmieniem i celem dyrektywy.

4. W praktyce na imprezę turystyczną składają się najczęściej takie usługi, jak: usługi zakwaterowania, usługi w zakresie wyżywienia, usługi przewozowe, usługi pilota wycieczek, przewodnika turystycznego, usługi

rekreacyjne. Z praktycznego punktu widzenia istotna jest kwestia, kiedy możemy mówić o połączeniu co najmniej dwóch usług turystycznych. Wbrew pozorom nie jest to sprawa prosta, jeżeli weźmie się pod uwagę, że to, kiedy możemy mówić, iż jakaś usługa ma charakter „pojedynczy”, wynika w jakiś sposób z przyjętej konwencji. Typowymi połączeniami dwóch usług są np. usługa przewozowa i usługa zakwaterowania; usługa zakwaterowania i usługa przewodnicka; usługa przewozowa i usługa przewodnicka. Na gruncie dyrektywy pomocnym określeniem w tym zakresie jest sformułowanie, że inna usługa niż transport i zakwaterowanie ma stanowić „znaczącą część imprezy turystycznej”. Pomimo braku takiego określenia w polskiej ustawie i tak nie obędzie się bez pewnego kryterium racjonalizującego. Trudno byłoby co do zasady kwalifikować jako imprezę turystyczną połączenie np. usługi przewozowej z usługą żywieniową (przełot połączony z podaniem obiadu).

5. Jednolity program wynika najczęściej z charakteru samej oferty. Oznacza on pewną funkcjonalną całość – poszczególne elementy są ze sobą tak powiązane, że wykonanie każdego z nich może wpływać na wykonanie całej umowy, w szczególności na osiągnięcie przez klienta celu umowy²⁵.

6. Wspólna cena oznacza, że wskazany program imprezy objęty jest jedną ceną. Czasami program ma charakter wariantowy, zatem cena może wynikać z ostatecznego kształtu programu.

7. Pewne wątpliwości co do kwalifikacji jako imprezy turystycznej powstają w przypadku konferencji, kongresów, zjazdów itp. Konsekwentnie przeciwko kwalifikacji takich wyjazdów jako imprez turystycznych wypowiedzi się – co do zasady – M. Nesterowicz. Według tego autora sama konferencja, której program ustala z reguły zleceniodawca, nie jest świadczeniem turystycznym, organizator konferencji nie tworzy więc jednolitego programu, objętego wspólną ceną, będącego imprezą turystyczną, lecz świadczy pojedyncze usługi o odrębnych cenach. Ponadto zazwyczaj tylko wpisowe za udział w konferencji jest obligatoryjne, zaś inne usługi są fakultatywne²⁶. W ocenie tego autora „Tylko wtedy, gdy organizator konferencji, oprócz organizacji konferencji i świadczenia pojedynczych usług, podejmu-

²⁵ Tak J. Raciborski, *Usługi turystyczne...*, s. 39.

²⁶ Tak M. Nesterowicz, *Prawo turystyczne*, Warszawa 2012, s. 25.

je się świadczyć imprezy turystyczne w rozumieniu przyjętym w ustawie, a zwłaszcza organizuje wycieczki (np. organizuje konferencję na Cyprze, zapewniając przeloty, hotel, pilota oraz dodatkowo program turystyczny), czyli wchodzi w rolę biura podróży – powinien uzyskać wpis do rejestru²⁷.

Ostatnimi laty zauważyć można dość znaczny wzrost liczby organizowanych konferencji. Sytuacja ta prowadzi do powstania pewnej konkurencyjności między ich organizatorami, co z kolei powoduje wzrost liczby różnego rodzaju dodatkowych atrakcji podczas takich wyjazdów. W efekcie często prowadzi to do stworzenia „produktu”, który w mojej ocenie należy kwalifikować jako imprezę turystyczną. Nie jest jednak celowe regulowanie tej kwestii w ustawie o usługach turystycznych²⁸, bowiem podobnie jak wielu innych przypadkach ocena taka powinna wynikać już z wykładni samego pojęcia imprezy turystycznej oraz innych relewantnych instytucji prawnych.

8. Ostatnio coraz większą popularnością cieszą się także tzw. wyprawy partnerskie. Polegają one na tym, że ich organizator organizuje wyprawę, której program obejmuje najczęściej zdobycie szczytu górskiego. Jednym z problemów prawnych, które pojawiają się w tym przypadku, jest pytanie, czy w takich sytuacjach należy mówić o imprezie turystycznej czy też o innych usługach²⁹. Niezależnie od szerszej oceny tego zjawiska wydaje się, że w niektórych przypadkach, w zależności od osądu *in concreto*, imprezy te należy traktować jako organizowane przez przedsiębiorców imprezy turystyczne w rozumieniu ustawy o usługach turystycznych.

3) wycieczka – rodzaj imprezy turystycznej, której program obejmuje zmianę miejsca pobytu jej uczestników;

1. Ustawodawca polski uznał, iż należy osobno zdefiniować jeden z rodzajów imprezy turystycznej, tj. wycieczkę. Zgodnie z definicją ustawową wycieczka to rodzaj imprezy turystycznej, której program obejmu-

²⁷ Tamże, s. 25.

²⁸ Odmienne M. Nesterowicz, *Usługi turystyczne*, PiP 1999, z. 12, s. 48.

²⁹ Szerzej na ten temat zob. D. Wołski, *Prawne uwarunkowania tzw. wypraw partnerskich (w:) Turystyka a prawo. Aktualne problemy legislacyjne i konstrukcyjne*, red. P. Cybula, J. Raciborski, Suchocka Beskidzka–Kraków 2008, s. 257 i n.

je zmianę miejsca pobytu jej uczestników (art. 3 pkt 3 u.u.t.). W ustawie pojęcie to (w różnych ujęciach) występuje w następujących regulacjach:

- 1) w pojęciu pilot wycieczek (np. art. 3 pkt 7b u.u.t.);
- 2) w określeniu jednego z elementów umowy o imprezę turystyczną – umowa o świadczenie usług turystycznych polegających na organizowaniu imprez turystycznych powinna określać „miejsce pobytu lub trasę wycieczki” – art. 14 ust. 2 pkt 2 u.u.t.;
- 3) w określeniu podziału uprawnień przewodników turystycznych – „Uprawnienia przewodników górskich dzielą się na trzy klasy w zależności od stopnia trudności tras i wycieczek” – art. 21 ust. 2 u.u.t.;
- 4) w określeniu obowiązku zapewnienia w pewnych sytuacjach opieki pilota wycieczek lub usługi przewodnika turystycznego – „Organizator turystyki organizujący wycieczki za granicą jest obowiązany zapewnić opiekę pilota wycieczek posiadającego znajomość języka powszechnie znanego w kraju odwiedzanym lub języka uzgodnionego z kontrahentem zagranicznym” (art. 31 ust. 1 u.u.t.); „Organizator turystyki organizujący wycieczki dla turystów z zagranicy jest obowiązany zapewnić usługi przewodnika turystycznego i opiekę pilota wycieczek posiadających znajomość języka obcego umożliwiającą swobodny kontakt z uczestnikami lub języka uzgodnionego z kontrahentem zagranicznym” (art. 31 ust. 2 u.u.t.);
- 5) w określeniu obowiązku zapewnienia opieki pilota posiadającego odpowiednią znajomość języka: „Organizator turystyki organizujący wycieczki za granicą jest obowiązany zapewnić opiekę pilota wycieczek posiadającego znajomość języka powszechnie znanego w kraju odwiedzanym lub języka uzgodnionego z kontrahentem zagranicznym” (art. 31 ust. 1 u.u.t.), „Organizator turystyki organizujący wycieczki dla turystów z zagranicy jest obowiązany zapewnić usługi przewodnika turystycznego i opiekę pilota wycieczek posiadających znajomość języka obcego umożliwiającą swobodny kontakt z uczestnikami lub języka uzgodnionego z kontrahentem zagranicznym” (art. 32 ust. 2 u.u.t.);
- 6) w określeniu możliwości oprowadzania przez przewodnika turystycznego wycieczek po muzeach, wystawach i zabytkach: „Przewodnicy turystyczni mogą oprowadzać obsługiwane wycieczki po muzeach,

wystawach i zabytkach znajdujących się na obszarze ich uprawnień, jeżeli zadania tego nie wykonuje uprawniony etatowy pracownik” (art. 33 ust. 1 u.u.t.); „Oprowadzanie wycieczek, o których mowa w ust. 1, odbywa się w sposób określony przez dyrektora muzeum, organizatora wystawy albo właściciela zabytku w regulaminie dla zwiedzających” (art. 33 ust. 2 u.u.t.);

- 7) w upoważnieniu ustawowym do wydania rozporządzenia określającego „warunki uzyskiwania poszczególnych klas przewodników górskich, zakres terytorialny uprawnień przewodników górskich i stopień trudności tras oraz wycieczek prowadzonych przez przewodników górskich posiadających uprawnienia określonej klasy, ze szczególnym uwzględnieniem programów podstawowego szkolenia specjalistycznego oraz programów uzupełniającego szkolenia dla przewodników górskich poszczególnych klas” (art. 34 ust. 1 pkt 5 u.u.t.);
- 8) w nazwie jednego z rodzajów obiektów hotelarskich: „domy wycieczkowe – obiekty posiadające co najmniej 30 miejsc noclegowych, dostosowane do samoobsługi klientów oraz świadczące minimalny zakres usług związanych z pobytem klientów” (art. 36 pkt 5 u.u.t.).

2. Zgodnie z jedną z podstawowych dyrektyw wykładni, jeżeli ustawodawca nadał określonym wyrażeniom swoiste znaczenie prawne, należy je wówczas rozumieć w takim znaczeniu³⁰. Dyrektywę tę zawarto również w „Zasadach techniki prawodawczej”. Zgodnie z § 147 ust. 1 r.z.t.p., jeżeli w ustawie lub w innym akcie normatywnym ustalono znaczenie danego określenia w drodze definicji, w obrębie tego aktu nie wolno posługiwać się tym określeniem w innym znaczeniu. Gdyby przyjąć tę zasadę w stosunku do definicji wycieczki, należałoby w każdym z wyżej wskazanych przypadków odwołać się do definicji z art. 3 pkt 4 u.u.t. Z uwagi na treść wskazanych przepisów taki generalny wniosek nie byłby zasadny, prowadziłyby bowiem do trudnych do zaakceptowania wniosków. Prowadzi to do stwierdzenia, że w każdym przypadku powstaje konieczność ustalenia, czy ustawodawca odwołuje się do definicji słownikowej czy też potocznej. Uzasadnieniem takiego wnioskowania są konsekwencje, które prowadziłyby do takiej wykładni. Przykładowo użycie słowa „wycieczek”

³⁰ L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 107 i n.

w nazwie „pilot wycieczek” nie oznacza wbrew pozorom, że pilot wycieczek obsługuje tylko wycieczki w rozumieniu definicji wycieczki zawartej w ustawie o usługach turystycznych. Pilot wycieczek jest to bowiem „osoba towarzysząca, w imieniu organizatora turystyki, uczestnikom imprezy turystycznej”, a więc nie tylko imprezy turystycznej, której program przewiduje zmianę miejsca pobytu jej uczestników, ale każdej imprezy turystycznej. Przykładowo możemy sobie wyobrazić imprezę turystyczną, niestanowiącą wycieczki, która składa się z usługi zakwaterowania oraz usługi pilota wycieczek (tzw. rezydenta). Podobnie jest w przypadku użycia tego pojęcia w związku regulacją dotyczącą przewodników turystycznych (art. 21 ust. 2, art. 33 ust. 1 i 2, art. 34 ust. 1 pkt 5 u.u.t.). Trudno przyjąć, że we wskazanych wyżej regulacjach ustawodawca odwołał się do pojęcia wycieczki w rozumieniu wskazanej definicji. Nie inaczej sprawa przedstawia się z terminem „dom wycieczkowy”. Użycie w tym przypadku przydawki „wycieczkowy” nie oznacza w żaden sposób, że taki obiekt hotelarski jest przeznaczony tylko dla wycieczek w rozumieniu ustawy o usługach turystycznych. Również niektóre inne wskazane wyżej użycia zwrotu „wycieczka” wywołują podobne wątpliwości. Dodajmy jeszcze, że oficjalne tłumaczenie tytułu dyrektywy 90/314 to „Dyrektywa w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek”. Jednak sam termin „wycieczka” nie występuje w treści polskiego tłumaczenia dyrektywy.

3. Problem niekonsekwentnego użycia tego pojęcia w ustawie został zauważony w literaturze, ale tylko w pewnym zakresie. Do niedawna mianowicie pojęcie to występowało jeszcze w art. 20 ust. 2 u.u.t., który określał zadania przewodnika turystycznego („Do zadań przewodnika turystycznego należy oprowadzanie wycieczek (...).” Odnosząc się do tego przepisu, zauważono, że „Co prawda, «wycieczka» została w ustawie zdefiniowana jako impreza turystyczna obejmująca programem zmianę miejsca pobytu uczestników (art. 3 pkt 3), ale wydaje się, że w omawianym przepisie ustawodawca odwołuje się do potocznego rozumienia wycieczki jako formy turystyki o charakterze krajoznawczym”³¹. Obecnie zwrot ten zmieniono na „oprowadzanie turystów lub odwiedzają-

³¹ J. Raciborski, *Usługi turystyczne...*, s. 138; por. S. Koroluk (w:) M. Cholewa-Klimek [i in.], *Prawo w praktyce...*, s. 28, przypis 24.

cych” – co również nie jest rozwiązaniem prawidłowym (zob. uwagi do art. 20 u.u.t.). Mimo brzmienia definicji legalnej przyjąć należy, że wskazanych wyżej powodów, że ustawodawca czasami używa terminu „wycieczka” w innym znaczeniu.

4. W praktyce funkcjonuje również określenie „wycieczka fakultatywna”³². Przykładowo jeden z autorów wskazuje, że tzw. wycieczki fakultatywne na ogół są proponowane klientom poza programem, przede wszystkim w celu podwyższenia atrakcyjności imprezy o charakterze pobytowym, przy czym ich cena nie jest wliczona do ceny imprezy turystycznej. Jednocześnie zwraca on uwagę, że wycieczki te występują również w ramach imprez o charakterze objazdowym, jednak w tym przypadku z reguły są włączane w ich program³³. W tym ostatnim jednak przypadku, jeżeli cena takiej wycieczki jest wliczona w cenę imprezy turystycznej, trudno mówić o wycieczce fakultatywnej.

5. W świetle powyższego wydaje się, że wprowadzenie do ustawy o usługach turystycznych definicji pojęcia wycieczki nie było do końca przemyślane i odbyło się bez pełnego rozpoznania powstających problemów. W związku z powyższym należy postulować jego skreślenie (wiążące się z wprowadzeniem koniecznych zmian w ustawie).

4) organizowanie imprez turystycznych – przygotowywanie lub oferowanie, a także realizacja imprez turystycznych;

1. Zgodnie z art. 3 pkt 4 u.u.t. organizowanie imprez turystycznych to przygotowywanie lub oferowanie, a także realizacja imprez turystycznych. Ten niewinnie wyglądający zwrot spowodował dodatkowe utrudnienie dla przedsiębiorców w prowadzeniu działalności gospodarczej. W literaturze do tego pojęcia najszerzej odniósł się J. Raciborski³⁴. Według wskazanego autora przez „przygotowanie” należy rozumieć „etap projektowania kształtu przyszłej imprezy (...), poszukiwania odpowiednich usług skła-

³² Zob. np. K. Sondel, *Problematyka tzw. wycieczek fakultatywnych a cywilnoprawna odpowiedzialność organizatora względem klienta (w:) Turystyka a prawo. Aktualne problemy legislacyjne i konstrukcyjne*, red. P. Cybula, J. Raciborski, Sucha Beskidzka–Kraków 2008, s. 175 i n.

³³ Tak tamże, s. 175.

³⁴ J. Raciborski, *Usługi turystyczne...*, s. 36–37.

dających się na przyszłą imprezę turystyczną, zawierania umów z podwykonawcami (...), ewentualnie przygotowanie własnego potencjału usługowego organizatora imprezy”. Z kolei „oferowanie” to przedstawianie „przygotowanej imprezy do tzw. sprzedaży, czyli proponowanie zawierania umów o świadczenie usług składających się na imprezę turystyczną, bezpośrednio przez organizatora lub za pośrednictwem innych przedsiębiorców (...)”. Natomiast „realizacja” polega na „faktycznym świadczeniu usług określonego rodzaju i jakości, składających się na imprezę turystyczną, w czasie i miejscu wynikającym z programu tej imprezy”. *Prima facie* każdy z trzech wyżej wskazanych etapów (przygotowanie, oferowanie, realizacja) należy uznać za organizowanie imprez turystycznych, co oczywiście wywołuje dość daleko idące konsekwencje. Wniosek taki znajduje też silne poparcie w literaturze. W doktrynie – rozważając, czy organizowanie imprez turystycznych oznacza konieczność wystąpienia po stronie przedsiębiorcy wszystkich trzech stadiów realizacji imprezy turystycznej czy też już realizowanie któregośkolwiek z tych stadiów oznacza „organizowanie imprezy turystycznej” – jeżeli w ogóle dostrzega się ten problem, jednoznacznie wskazuje się, że z uwagi na interesy klientów każdy przedsiębiorca, który podejmuje działania na którymkolwiek z tych etapów, jest organizatorem turystyki w rozumieniu ustawy o usługach turystycznych³⁵. Wniosek taki uzasadnia się tym, że przyjęcie przeciwnego stanowiska skutkowałoby pozbawieniem klienta ochrony w przypadku, gdy poszczególne etapy byłyby rozdzielone pomiędzy różnych współpracujących ze sobą przedsiębiorców. W konsekwencji uznaje się, że organizatorem turystyki jest zarówno przedsiębiorca przygotowujący imprezy turystyczne na zamówienie innego organizatora turystyki, nawet jeśli nie oferuje ich we własnym imieniu klientom, jak i przedsiębiorca oferujący klientom imprezy turystyczne, których sam nie przygotowywał i nie będzie realizował, zlecił to bowiem swemu kontrahentowi³⁶. Wbrew powyższemu pogładowi wydaje się, że w świetle ustawy o usługach turystycznych

³⁵ Tak J. Raciborski, *Usługi turystyczne...*, s. 37; podobnie J. Gospodarek, *Prawo turystyczne w zarysie*, Bydgoszcz–Warszawa 2003, s. 20–21; tenże, *Prawo w turystyce...*, s. 24; J. Kuciński (w:) J. Kuciński, Z. Trzciński, J. Zaborowski, *Podstawy prawne świadczenia usług turystycznych*, red. J. Zaborowski, Warszawa 2002, s. 22–23; Z. Trzciński (w:) J. Kuciński, Z. Trzciński, J. Zaborowski, *Podstawy prawne...*, s. 81–82.

³⁶ Tak J. Raciborski, *Usługi turystyczne...*, s. 37.

status organizatora turystyki powinien posiadać tylko taki podmiot, który „oferuje imprezę turystyczną”, czego konsekwencją może być, ale nie musi, zawarcie umowy o imprezę turystyczną. Obojętne jest przy tym, czy „oferowanie” następuje bezpośrednio przez organizatora turystyki czy też za pośrednictwem agenta turystycznego. Pojęcie oferowania imprezy turystycznej należy przy tym rozumieć szerzej niż złożenie oferty w rozumieniu art. 66 k.c., gdyż oznacza ono skierowaną przez przedsiębiorcę propozycję zawarcia umowy w drodze oferty i jej przyjęcia, przetargu, negocjacji czy też w inny sposób lub jedynie zaproszenie klienta do zawarcia umowy (art. 71 k.c.). Wiąże się to z nałożeniem na organizatora turystyki pewnych obowiązków już na etapie przedkontraktowym. Innymi słowy uzasadnione jest, aby status organizatora turystyki posiadał podmiot, który podejmuje czynności, w stosunku do których ustawodawca przewidział pewne obowiązki obciążające organizatorów turystyki. Na etapie „przygotowywania imprezy” interesy klienta nie są w żaden sposób zagrożone, a tym bardziej nie mogą być naruszone (chyba że podzieli się potoczne rozumowanie, zgodnie z którym „zawinił ten, kto przygotował”). Co więcej, organizator turystyki może „zlecić” innym przedsiębiorcom przygotowanie imprezy turystycznej. Trudno takich przedsiębiorców obciążać ryzykiem wynikającym z ustawy o usługach turystycznych, a tym bardziej wymagać od nich, aby spełniali wymagania stawiane przez ustawę organizatorowi turystyki. Oczywiście w przypadku niewykonania lub – co ma miejsce częściej – nienależytego wykonania umowy taki organizator turystyki może wystąpić z roszczeniem regresowym wobec przedsiębiorcy, który taką imprezę przygotował. Również wyłącznie etap realizacji imprezy turystycznej nie kwalifikuje przedsiębiorcy jako organizatora turystyki. Jeżeli organizator turystyki zawarł umowę o imprezę turystyczną, może on – jak wyżej wskazano – „zlecić” wykonanie usług składających się na imprezę turystyczną innemu przedsiębiorcy, który nie musi być organizatorem turystyki (nie może jednak przenieść całości praw i obowiązków wynikających z tej umowy na podmiot, który nie posiada statusu organizatora turystyki, nawet za zgodą klienta). Zauważyć należy, że przyjęcie dominującego w literaturze stanowiska prowadziłoby do wniosku, że w przypadku, gdy inny podmiot przygotowuje imprezę, inny ją „oferuje”, a inny ją realizuje, w umowie o imprezę turystyczną powinno

być wskazanych – zgodnie z art. 14 ust. 2 pkt 1 u.u.t. – trzech organizatorów turystyki. Zgodnie z tym ostatnim przepisem umowa o świadczenie usług turystycznych polegających na organizowaniu imprez turystycznych powinna określać organizatora turystyki. Powodowałoby to konieczność udzielenia odpowiedzi m.in. na pytanie, któremu organizatorowi klient powinien w takiej sytuacji składać reklamację, a także czy skutek uznania reklamacji, gdyby organizator nie rozpatrzył reklamacji w terminie 30 dni od jej złożenia, następowałby w stosunku do każdego z nich, niektórych z nich czy tylko w stosunku do jednego (art. 16b ust. 5 u.u.t.). Wydaje się, że etap „przygotowania” imprezy został wskazany w ustawie dla zaakcentowania, że pewne obowiązki są nakładane na organizatora turystyki na etapie przedkontraktowym (niezależnie od tego, czy dojdzie do zawarcia umowy, jednak jeśli dojdzie, to jej stroną jest organizator turystyki, a nie np. pośrednik turystyczny czy agent turystyczny), co jest – co do zasady – przejawem nowej tendencji w prawie cywilnym. Z kolei etap realizacji został podkreślony, aby jasno wyrazić, że organizator nie może ograniczać lub wyłączać swojej odpowiedzialności za podwykonawców (z wyjątkami przewidzianymi w ustawie). Wydaje się jednak, że takie akcentowanie tych etapów we wskazanej definicji jest zbędne.

2. Powyższa dyskusja nie ma charakteru wyłącznie teoretycznego. Jak zostało wyżej wskazane, konsekwencje przyjętego stanowiska są daleko idące. Łatwiej jest je przy tym uchwycić i określić w przypadku drugiego stanowiska. Znana jest mi sytuacja, w której marszałek województwa przyjął, iż wówczas, gdy umowa o imprezę turystyczną jest zawierana np. w Niemczech, między niemieckim przedsiębiorcą a niemieckim klientem, a przedsiębiorca ten „realizuje” wycieczkę przy współudziale polskiego przedsiębiorcy, który np. ma zapewnić zakwaterowanie i lokalne wycieczki, to od polskiego przedsiębiorcy żąda się posiadania statusu organizatora turystyki. Stanowisko to nie jest trafne.

- 5) organizator turystyki – przedsiębiorca organizujący imprezę turystyczną;**
- 6) pośrednik turystyczny – przedsiębiorca, którego działalność polega na wykonywaniu, na zlecenie klienta, czynności faktycznych i prawnych związanych z zawieraniem umów o świadczenie usług turystycznych;**