

## O ewolucji warunków świadczenia usług turystycznych z perspektywy interesu konsumenta

### Spis treści

- I. Wprowadzenie
- II. Ewolucja warunków świadczenia usług organizatorów turystyki, pośredników turystycznych, agentów turystycznych i przedsiębiorców ułatwiających nabywanie powiązanych usług turystycznych
- III. Ewolucja warunków świadczenia usług pilotów wycieczek oraz przewodników turystycznych
- IV. Ewolucja warunków świadczenia usług hotelarskich
- V. Podsumowanie

### Streszczenie

Celem artykułu jest wskazanie na ewolucję warunków świadczenia usług turystycznych z punktu widzenia interesu konsumenta tych usług. Autor wyróżnia dwie tendencje. Po pierwsze, ogólną tendencję liberalizacyjną. Po drugie, w zakresie niektórych regulacji odwrotny proces, związany zwłaszcza z zabezpieczeniem finansowym na wypadek niewypłacalności organizatorów turystyki i pośredników turystycznych oraz regulacją działalności przedsiębiorców ułatwiających nabywanie powiązanych usług turystycznych. Przedmiotem analizy są przede wszystkim regulacje ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (od 1 lipca 2018 r. ustawy o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych) oraz ustawy z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych, której przepisy częściowo zastąpiły przepisy ustawy o usługach turystycznych. Wbrew spotykanym często w literaturze postulatom wskazującym na potrzebę zaostrzenia regulacji w zakresie przedmiotowych wymagań, w artykule wskazuje się, iż ważny interes publiczny za tym najczęściej nie przemawia. W najbliższym czasie ustawodawca powinien dokonać jednak przeglądu obecnych regulacji, co czyni zasadnym przedstawienie niniejszego artykułu.

**Słowa kluczowe:** usługi turystyczne; regulacja; liberalizacja; swoboda świadczenia usług.

**JEL:** K12, K22, K23

\* Doktor nauk prawnych; radca prawny; adiunkt w Zakładzie Prawa na Wydziale Turystyki i Rekreacji Akademii Wychowania Fizycznego w Krakowie; e-mail: piotr.cybula@awf.krakow.pl.

## I. Wprowadzenie

Prawna regulacja świadczenia usług turystycznych w prawie polskim wbrew pozorom nie jest zjawiskiem nowym<sup>1</sup>. Pomijając w tym miejscu czas zaborów i okres wcześniejszy, zauważyć należy, że wiele regulacji o takim charakterze pojawiło się w okresie międzywojennym, co w obszernej monografii przedstawił niedawno L. Ćwikła (2011). W okresie powojennym regulacje te odpowiadały ogólnemu podejściu państwa do gospodarki i turystyki, które – co do zasady – było w szczególności dość niechętnie turystyce zagranicznej (z różnym okresowo nasileniem). Począwszy od przełomowego roku 1989 należało odpowiedzieć na pytanie, jak regulacje te powinny wyglądać w nowej rzeczywistości społeczno-gospodarczej i prawnej. Po kilkuletniej dyskusji (szerzej: Raciborski, 2018) ostatecznie uchwalona została w dniu 29 sierpnia 1997 r. ustawa o usługach turystycznych<sup>2</sup>. Jak wskazuje się w literaturze, podejmując po raz kolejny pracę nad tą ustawą, za najpilniejsze uznano regulacje dotyczące ochrony konsumenta usług turystycznych, rozumianej zarówno jako ustalenie standardów świadczenia tych usług przez przedsiębiorców, jak i jako określenie warunków zawierania umów z klientami (Raciborski, 1999, s. 12). W ustawie tej ostatecznie uregulowano działalność organizatorów turystyki, pośredników turystycznych, agentów turystycznych, pilotów wycieczek, przewodników turystycznych oraz podmiotów świadczących usługi hotelarskie. Ustawodawca polski po raz pierwszy w sposób tak szeroki aktem prawnym o randze ustawy uregulował zasady świadczenia usług turystycznych. Od razu w tym miejscu trzeba wskazać, że nie była to regulacja wszystkich usług turystycznych, bo przecież można mówić o wielu innych rodzajach usług turystycznych, które zostały w niej pominięte (np. w zakresie transportu, gastronomii czy korzystania z „atrakcji turystycznych”), ale regulacja o ściśle określonym zakresie przedmiotowym i podmiotowym (Cybula, 2011b, s. 201 i n.). Trzeba jednak przyznać, że jednocześnie przyjęto bardzo szeroką definicję usług turystycznych, rozumiejąc przez to pojęcie: „usługi przewodnickie, usługi hotelarskie oraz wszystkie inne usługi świadczone turystom lub odwiedzającym” (art. 3 pkt 1 uut). Z uwagi na jej końcowy fragment, zawierający zwrot „inne usługi świadczone turystom lub odwiedzającym” definicja ta była bardzo szeroka. Jej znaczenia nie można jednak przeceniać, ponieważ na gruncie ustawy o usługach turystycznych definicja ta była prawnie relewantna niemal wyłącznie z punktu widzenia definicji pojęcia „imprezy turystycznej”, które to pojęcie w szczególności obejmowało połączenie przynajmniej dwóch tak rozumianych usług turystycznych. Trafnie zwracano więc uwagę, że mniej istotne jest czy dana usługa jest, czy nie jest usługą turystyczną, a ważniejsze jest ustalenie czy świadczenie tej usługi jest, czy nie jest regulowane przez ustawę (Zawistowska, 2010, s. 31).

Wspomniany zakres regulacji wynikał z dwóch okoliczności. Po pierwsze, z toczących się od wielu lat dyskusji i prac nad uregulowaniem w prawie polskim „usług turystycznych”, co ogniskowało się w środowisku osób związanych z przedsiębiorcami prowadzącymi wskazaną działalność organizatorów turystyki, pośredników turystycznych, agentów turystycznych, przewodników turystycznych, pilotów wycieczek oraz podmiotów świadczących usługi hotelarskie. Po drugie, z konieczności implementacji w prawie polskim dyrektywy 90/314 w sprawie zorganizowanych

<sup>1</sup> Uznajmy to chociażby przegląd tytułów artykułów zawartych w pracy Cybula, 2018b. Należy oczywiście pamiętać, że zjawisko turystyki i w konsekwencji usług turystycznych jest zjawiskiem, które pojawiło się dużo później niż same podróże.

<sup>2</sup> Tekst pierwotny: Dz.U. Nr 133, poz. 884; dalej: uut.

podróży, wakacji i wycieczek<sup>3</sup>. Ustawa ta była typową kompleksową regulacją prawną (Radwański i Olejniczak, 2013, s. 5). Zawierała regulacje o charakterze administracyjnoprawnym i cywilnoprawnym. Jednym z jej podstawowych celów była ochrona szeroko rozumianego konsumenta usług turystycznych<sup>4</sup>. W ramach tej ochrony w ustawie wprowadzono m.in. wymagania o charakterze administracyjnoprawnym, które powinny być spełnione przez podmioty zainteresowane świadczeniem tego rodzaju usług w zakresie określonym przez ustawę. Wymagania te były określone stosunkowo szeroko i rygorystycznie. W literaturze jeszcze przed uchwaleniem ustawy prognozowano, że tak szeroki zakres regulacji administracyjnoprawnej w przyszłości powinien ulegać zmniejszeniu, pod warunkiem ukształtowania się silnych struktur samorządu gospodarczego – izb gospodarczych i stowarzyszeń zawodowych (Raciborski, 1995, s. 19). I choć niestety trudno mówić o ukształtowaniu się takich struktur wśród przedsiębiorców świadczących tego rodzaju usługi<sup>5</sup> (Cybula i Cybula, 2006, s. 441; Snażyk i Szafranski, s. 174 i n.), to jednak regulacja administracyjnoprawna wykazywała tendencję do zawężania. Odpowiadało to też zmianom występującym na rynku w kontekście oceny, że w warunkach gospodarki rynkowej, zwłaszcza gdy nie jest ona w pełni ukształtowana, państwo może mieć odpowiednio legitymowany interes w stworzeniu takich ram prawnych obrotu gospodarczego, które pozwolą ograniczyć niekorzystne konsekwencje mechanizmów wolnorynkowych, jeżeli ujawnią się one w sferze, która nie może pozostać obojętna dla państwa ze względu na ochronę powszechnie uznawanych wartości (tak Żurawik, 2013, s. 462). W literaturze trafnie zwraca się uwagę, że potrzeba ochrony konsumenta tych usług musi uwzględniać jednocześnie swobodę przedsiębiorców w korzystaniu z przyznanej im wolności gospodarczej, a jednocześnie uwzględnianie obydwu tych założeń powoduje, iż prawne uregulowanie świadczenia usług turystycznych nie jest sprawą prostą (Wojtczak, 2018, s. 8). Rzeczą ustawodawcy jest więc w tym obszarze wyważenie tych zasad i oparcie regulacji na rozsądnym kompromisie (Szydło, 2004).

Ustawa o usługach turystycznych w okresie późniejszym była wielokrotnie nowelizowana. Przyczyny nowelizacji są złożone, niektóre miały charakter związany z ogólnymi procesami reformy przepisów regulujących prowadzenie działalności gospodarczej, które z pewnością są zbyt częste (zob. np. Katner, 2019, s. 5 i n.), inne związane były bezpośrednio z problematyką i specyfiką usług turystycznych. Na kształt zmian w omawianym zakresie znaczący wpływ miało przede wszystkim pięć następujących źródeł.

Po pierwsze, przepisy uchwalonej w tym samym roku co ustawa o usługach turystycznych Konstytucji RP<sup>6</sup>, które „promieniowały” również na regulacje usług turystycznych, zwłaszcza przepisy odnoszące się do dopuszczalnych ograniczeń wolności działalności gospodarczej oraz ochrony konsumenta. Konstytucja jako zasadę ustrojową, a jednocześnie jako publiczne prawo podmiotowe<sup>7</sup>, wprowadziła zasadę wolności działalności gospodarczej (art. 20). Jej ograniczenie

<sup>3</sup> Dyrektywa Rady z 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) (dalej: dyrektywa 90/314).

<sup>4</sup> Zob. np. wypowiedź S. Piśko i J. Raciborskiego: „Celem nadrzędnym ustawy jest ochrona interesów konsumenta” (Piśko i Raciborski, 1998, s. 5).

<sup>5</sup> Na marginesie można zauważyć, że w literaturze brakuje czasem krytycznego spojrzenia na działalność „turystycznego” samorządu gospodarczego. Zdarza się, że w poważnych publikacjach jako obraz działalności danej organizacji wskazuje się nie to, czym organizacja tak naprawdę się zajmuje, ale to jaki kształtuje o tym wizerunek medialny. Obraz bywa czasem dość zróżnicowany. Przykładowo Polska Izba Turystyki przez szereg lat informowała na swojej stronie internetowej, że jedną z korzyści członkostwa w tej izbie jest otrzymanie Certyfikatu członka PIT, który jest wydawany „w oparciu o zasady Kodeksu Etyki członków Izby”. Po wielu miesiącach dociekań, autorowi niniejszego artykułu udało się jednak ustalić, że takiego Kodeksu Etyki jednak nie było (Cybula, 2011a).

<sup>6</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) (dalej: Konstytucja RP).

<sup>7</sup> Zob. wyr. TK z 11 marca 2015 r., P 4/14.

jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny (art. 22). Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 17 grudnia 2003 r. (SK 5/02) odnośnie do kategorii interesu publicznego „Przy ustaleniu jego zawartości muszą być brane pod uwagę inne regulacje konstytucyjne, a także hierarchia wartości wynikająca z koncepcji demokratycznego państwa prawnego. Niewątpliwie do kategorii »interesu publicznego« zaliczyć należy te wartości, które są wskazywane w art. 31 ust. 3 Konstytucji, w tym też ochronę wolności i praw innych osób”. Nie ulega wątpliwości, że regulacją, która powinna być również brana pod uwagę w tym aspekcie jest wynikająca z art. 76 Konstytucji RP<sup>8</sup> zasada ochrony konsumentów (zob. Wiącek 2018, s. 282 i n.). Przepis ten nakłada na ustawodawcę zwykłego obowiązek stworzenia „nakazów, zakazów i procedur o charakterze prewencyjnym i następczym, prowadzących do wyrównania szans i zniwelowania deficytu wiedzy, które są wywoływane przez masowość obrotu, ekonomicznie silniejszą pozycję kontrahentów oraz dynamikę zmian ekonomicznych i prawnych” (Podkowik, 2015, s. 77). Mechanizmy tej ochrony mogą mieć co do zasady charakter prywatnoprawny, jak i publicznoprawny<sup>9</sup>. Oprócz problematyki wolności działalności gospodarczej należy również wskazać na zawartą w art. 65 Konstytucji RP zasadę wolności wyboru i wykonywania zawodu, która była podnoszona w omawianym kontekście w przypadku przede wszystkim zawodu przewodnika turystycznego.

Po drugie, zwrócić należy uwagę na regulacje unijne, w tym zwłaszcza na wspomnianą dyrektywę 90/314 w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek, która została zastąpiona dyrektywą 2015/2302 w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych<sup>10</sup>, dyrektywę 2006/123 dotyczącą usług na rynku wewnętrznym<sup>11</sup> oraz dyrektywę 2005/36 w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych<sup>12</sup>. W szczególności należy wskazać na występujący w niektórych obszarach problem niezgodności prawa polskiego z tymi dyrektywami. O takiej niezgodności można mówić także obecnie w przypadku dyrektywy 2015/2302, co rodzi konieczność wprowadzenia zmian do obowiązujących przepisów (zob. np. Cybula, 2018a). Należy też zwrócić uwagę na inny charakter obowiązków implementacyjnych w przypadku dwóch pierwszych dyrektyw z uwagi na inny ich charakter. Dyrektywa 90/314 była dyrektywą implementacji minimalnej, zaś dyrektywa 2015/2302 oparta jest na zasadzie harmonizacji maksymalnej (dopuszcza ona jednak w ograniczonym zakresie pewne warianty regulacji).

Po trzecie, wskazać należy na ogólniejsze procesy zmian przepisów polskiego prawa gospodarczego. Z chwilą wejścia w życie ustawy o usługach turystycznych obowiązywała ustawa z 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej<sup>13</sup>. Ustawa ta została zastąpiona ustawą z 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej<sup>14</sup>. Następnie tę ostatnią zastąpiła ustawa

<sup>8</sup> Zgodnie z tym przepisem „Władze publiczne chronią konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Zakres tej ochrony określa ustawa”.

<sup>9</sup> Ustawodawca zwykły wydając akt prawny, który ma realizować postulat wskazany w art. 76 Konstytucji RP, musi dokonać oceny, czy mechanizm prywatnoprawny będzie wystarczający, czy też powinien on zostać uzupełniony lub nawet zastąpiony mechanizmem o charakterze publicznoprawnym (por. Podkowik, 2015, s. 77).

<sup>10</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2302 z 25 listopada 2015 r. w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych, zmieniająca rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 i dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE oraz uchylająca dyrektywę Rady 90/314/EWG, Dz. U. UE, L 326 z 11 grudnia 2015 r.; dalej: dyrektywa 2015/2302.

<sup>11</sup> Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym, Dz. Urz. UE, L 376 z 27 grudnia 2006 r.

<sup>12</sup> Dyrektywa 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych, Dz. Urz. UE, L 255, s. 22.

<sup>13</sup> Tekst pierwotny: Dz.U. Nr 41, poz. 324 ze zm.

<sup>14</sup> Dz.U. Nr 101, poz. 1178.

z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>15</sup>. Ostatnia zmiana w tym zakresie została wprowadzona w związku ze zmianą tej ustawy przez ustawę z 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców<sup>16</sup>. Istotne zmiany wprowadzone zostały także w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów<sup>17</sup>.

Po czwarte, przeobrażeniu w tym czasie podlegała również administracja publiczna, co wpłynęło m.in. na zmianę właściwości organów w niektórych sprawach związanych z usługami turystycznymi (np. z dniem 1 stycznia 2006 r. przewidziane w tej ustawie zadania wojewody przejął marszałek województwa<sup>18</sup>).

Po piąte, niektóre zmiany były wprowadzane w związku z uwzględnieniem zgłaszanych postulatów ze strony doktryny, przedstawiciele administracji samorządowej oraz ze strony środowiska przedsiębiorców. Stosunkowo w niewielkim stopniu zmiany te wynikają z uwzględnienia głosów konsumentów. Środowisko konsumentów w tym zakresie jest słabo reprezentowane, co wynika z wielu czynników, a w tym miejscu można to jedynie zasygnalizować.

Z dniem 1 lipca 2018 r. ustawa o usługach turystycznych poddana została zmianom najdalej idącym. Z tym dniem weszła w życie ustawa z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych<sup>19</sup>. Zmieniła ona nazwę ustawy o usługach turystycznych na ustawę o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych. Znaczna część jej regulacji dotycząca działalności organizatorów turystyki oraz agentów turystycznych została „przeniesiona” w zmodyfikowanym zakresie do ustawy o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych. Na gruncie wskazanych wyżej ustaw zaobserwować można – jak wyżej wskazano – trwającą od lat tendencję do liberalizacji rynku usług turystycznych, przejawiającą się zmniejszaniem wymogów o charakterze administracyjnoprawnym dla podmiotów świadczących te usługi. Jest to tendencja, co do której wskazać można na pewne wyjątki, a nie wyłącznie jednokierunkowa polityka ustawodawcy. Wyjątki te podyktowane są wymogami wynikającymi z prawa unijnego, o czym mowa jest w dalszej części opracowania. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie tego procesu i jego ocena z punktu widzenia przede wszystkim perspektywy interesu konsumenta tych usług. Zważywszy na ograniczone ramy artykułu i jego cel, uwagi te mają charakter syntetyczny. Ich zamierzeniem jest wskazanie pewnego procesu, tendencji, jak również nasuwających się pytań, a nie szczegółowa analiza poszczególnych regulacji odnoszących się do warunków wykonywania działalności w zakresie świadczenia usług turystycznych, co wymaga odrębnych opracowań.

Wspomniany interes konsumenta, jak trafnie zwraca się uwagę w literaturze, stanowi przesłankę ochrony prawnej i wyznacza jej stosowne granice (Wieczorek, 1999, s. 469). Wprowadzenie przepisów ochronnych wynika z obiektywnej oceny ustawodawcy, który w danym obszarze dostrzega potrzebę ochrony konsumenta za uzasadnioną i słuszną (Szydło, 2004). Do podlegających ochronie prawnej interesów konsumentów zalicza się: 1) interes wyrażający się w potrzebie istnienia przejrzystych i niezakłóconych warunków działania na rynku; 2) interes w uzyskaniu rzetelnej,

<sup>15</sup> Dz.U. Nr 173, poz. 1807.

<sup>16</sup> Dz.U. poz. 46 ze zm.

<sup>17</sup> Dz.U. 2013, poz. 829; dalej: ustawa deregulacyjna.

<sup>18</sup> Na mocy ustawy z 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.

<sup>19</sup> Dz.U. 2017, poz. 2361 ze zm.; dalej: uit.

pełnej i prawdziwej informacji; 3) interes w istnieniu skutecznej ochrony przed niebezpieczeństwami grożącymi zdrowiu i życiu konsumenta; 4) interes ekonomiczny przejawiający się potrzebą w pełni świadomego uczestnictwa w transakcji zawieranej z przedsiębiorcą, przy całkowitym rozumieniu rzeczywistego sensu ekonomicznego i prawnego warunków, na jakich konsument zawiera umowę (za: Szydło, 2004, s. 4 i n.). Pojęcie „konsumenta” w tym miejscu rozumiane jest w znaczeniu przyjmowanym w przywołanym art. 76 zd. 1 Konstytucji RP. Jak podkreśla się zgodnie w doktrynie i orzecznictwie, pojęcie „konsumenta” w tym przypadku powinno być rozumiane autonomicznie i szeroko. Jak zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 13 września 2005 r. (K 38/04), przepis ten stanowi podstawę do wskazania, że obowiązki ochronne spoczywające na władzach publicznych obejmują konieczność zapewnienia określonych, minimalnych gwarancji ustawowych wszelkim podmiotom, w szczególności osobom fizycznym, które, jakkolwiek ich stosunki są kształtowane na zasadzie autonomii woli, to jednak zajmują słabszą pozycję, przede wszystkim ekonomiczną w ramach ich relacji z profesjonalnymi uczestnikami gry rynkowej. Zakres tej ochrony – co wyraźnie wskazano w zd. 2 art. 76 Konstytucji RP – określa ustawa. Nie powinno ulegać wątpliwości, że zarówno ustawa o usługach turystycznych, jak i obecnie obowiązujące: ustawa o usługach hotelarskich oraz o usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych, jak również ustawa o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych są instrumentami ochrony tak rozumianego konsumenta (a nie np. tylko konsumenta w rozumieniu art. 22<sup>1</sup> k.c.), mimo że samo pojęcie „konsumenta” w tych aktach prawnych występuje raczej w sposób przypadkowy. W ustawie o usługach turystycznych pojęcie to występowało jedynie w art. 11, zgodnie z którym „w zakresie nieuregulowanym ustawą do umów z klientami zawieranych przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego oraz inne przepisy dotyczące ochrony konsumenta”. Należy jednak zauważyć, że w ustawie tej występowało pojęcie „klienta”, które było odpowiednikiem pojęcia „konsumenta” w dyrektywie 90/314. Pojęcie „konsumenta” zostało zastąpione pojęciem „klienta”, z uwagi specyficzny w stosunku do innych definicji tego pojęcia jego zakres. Co ciekawe, tego rodzaju zabieg przeprowadził też ustawodawca unijny w dyrektywie 2015/2302. W zd. ostatnim pkt. 7 preambuły wskazano, że „W celu uniknięcia nieporozumień w związku z definicją pojęcia »konsument«, używaną w innych przepisach Unii osoby objęte ochroną na podstawie niniejszej dyrektywy należy określać jako »podróżnych«”<sup>20</sup>. W ustawie o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych pojęcie „klienta” zostało zastąpione pojęciem „podróżnego”. W ustawie tej nie ma już zasadnie odwołania na wzór art. 11 uust, które niewiele wносиło, a było źródłem dodatkowych wątpliwości interpretacyjnych (por. Gwoździcka-Piotrowska, 2008). Pojęcie „konsumenta” występuje natomiast w kilku miejscach tej ustawy<sup>21</sup>, co jednak nie ma istotnego znaczenia z punktu widzenia tematu niniejszego artykułu, trudno bowiem wyprowadzać z nich jakąś ogólną politykę czy nawet założenia w zakresie ochrony konsumenta tych usług.

Omawiana problematyka jest istotna nie tylko z perspektywy prawa publicznego, ale ma ona także fundamentalne znaczenie z perspektywy wyrażonej w art. 353<sup>1</sup> kodeksu cywilnego cywilnoprawnej swobody umów. Jednym z jej przejawów jest swoboda w zakresie wyboru kontrahenta, z którym osoba chce zawrzeć umowę, w tym przypadku umowę o świadczenie usług turystycznych.

<sup>20</sup> Zob. krytyczne uwagi Gnela, 2018, s. 178 i n.

<sup>21</sup> Są to: art. 24 ust. 7 pkt 1, art. 24 ust. 4 pkt 1, art. 42 ust. 4 pkt 5, art. 42 ust. 12, art. 47 ust. 7 oraz art. 70.

Wprowadzenie wymagań o charakterze administracyjnoprawnym z natury rzeczy formalnie tę swobodę ogranicza, dopuszczając możliwość zawarcia określonych umów tylko z podmiotami, które te wymagania spełniają. Zawarcie umowy z podmiotem, który wymagań tych nie spełnia, może rodzić różnego rodzaju konsekwencje prawne, z nieważnością umowy włącznie<sup>22</sup>.

Kończąc uwagi wprowadzające, należy również zwrócić uwagę na zmieniający się model polskiego konsumenta usług turystycznych, który również powinien być brany pod uwagę przy ocenie przyjmowanych w tym obszarze regulacji prawnych (szerzej Podemski, 2011). W związku z dużą dynamiką przyjazdów zagranicznych do Polski nie można też wprowadzać regulacji, które byłyby przez swoją oryginalność nieczytelne dla turysty zagranicznego. Znaczący wzrost liczby tych przyjazdów i brak częstych doniesień medialnych o problemach organizacyjnych tych turystów pokazuje, iż regulacje te pełnią swe funkcje co do zasady w odpowiedni sposób. Zmienia się też podejście przedsiębiorców w zakresie działań marketingowych, z tendencją do przechodzenia od marketingu transakcyjnego do marketingu relacyjnego, co wpływa na sposób podejścia do konsumenta<sup>23</sup>. Należy też wskazać, że nowym zjawiskiem wcześniej niespotykanym w takiej skali jest zjawisko swego rodzaju kontroli społecznej innej niż kontrola prawna. Polega ona na funkcjonowaniu na różnego rodzaju portalach internetowych systemów ocen, które z założenia wpływają na jakość świadczonych przez przedsiębiorców usług. Prowadzi to do wykreowania specyficznego instrumentu kontroli społecznej, co jest ewenementem, jeżeli weźmiemy pod uwagę, że socjologicznie prawa wskazują, iż w Polsce inne rodzaje kontroli społecznej niż prawna nie funkcjonują odpowiednio<sup>24</sup>. Okazuje się bowiem, że w dobie Internetu i funkcjonujących w nim zasad tego rodzaju kontrola społeczna może działać i co do zasady odpowiednio spełniać swą funkcję. Dla wielu przedsiębiorców to, co mogą napisać ich klienci w Internecie na temat świadczonej im usługi w większym stopniu wpływa na ich projakościowe podejście niż jakakolwiek forma reglamentacji działalności gospodarczej<sup>25</sup>.

## II. Ewolucja warunków świadczenia usług organizatorów turystyki, pośredników turystycznych, agentów turystycznych i przedsiębiorców ułatwiających nabywanie powiązanych usług turystycznych

Ustawa o usługach turystycznych wyróżniła działalność organizatorów turystyki, pośredników turystycznych oraz agentów turystycznych. O ile w przypadku działalności agentów turystycznych ustawodawca przyjmował konsekwentnie, że jest to tzw. działalność wolna<sup>26</sup>, o tyle w przypadku organizatorów turystyki i pośredników turystycznych<sup>27</sup> ustawodawca przyjmował, a w przypadku

<sup>22</sup> Problematyka ta, choć niezwykle ciekawa, z uwagi na przedmiot i cel artykułu w tym miejscu dalej nie będzie analizowana. Z pewnością zasługuje ona na odrębne opracowanie.

<sup>23</sup> Jak wskazuje J. Szumilak, „O ile w marketingu transakcyjnym wysiłek sprzedającego jest skierowany na doskonalenie systemu marketingowego w celu sprawnego i skutecznego zamykania (finalizacji) transakcji, o tyle w marketingu relacyjnym punkt ciężkości położony jest na budowanie i kształtowanie długoterminowych więzi sprzedającego już nie z nabywcą, ale raczej z personalnie zidentyfikowanym konsumentem i utrzymywanie z nim stałego dialogu (...) Jednocześnie konsument otrzymując produkt specyficzny, bo dostosowany do indywidualnych potrzeb, jest bardziej skłonny do akceptacji długookresowego partnerstwa. Podtrzymywanie partnerstwa oznacza bowiem mniejsze ryzyko oportunistycznego zachowania dostawcy usługi i poniesienia przez konsumenta kosztów transakcyjnych *ex post*” (Szumilak 2007, s. 20–21).

<sup>24</sup> Zob. np. wypowiedź W. Staśkiewicz (2003, s. 166): „Sprawą znacznie ważniejszą jest natomiast inna kwestia – czy obecnie w Polsce funkcjonują należycie pozostałe formy kontroli społecznej? Wiele wskazuje na to, że nie”.

<sup>25</sup> Przykładowo w uruchomionej niedawno usłudze Uber Black kierowca samochodu ma średnią ocen pasażerów nie mniejszą niż 4,8 (Samcik, 2019).

<sup>26</sup> Trudno się zgodzić ze stanowiskiem A. Żywickiej, że w związku z tym, iż w świetle ustawy o usługach turystycznych działalność agentów turystycznych nie była działalnością regulowaną to „Jest to luka w przepisach, którą należy uzupełnić” (Żywicka, 2013, s. 238).

<sup>27</sup> Niezrozumiałe jest twierdzenie A. Żywickiej, iż ta reglamentacja „dotyczy tylko niektórych rodzajów świadczeń działalności organizatorów turystyki i pośredników turystycznych” (Żywicka, 2013, s. 16). Albo coś jest działalnością organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego i w konsekwencji objęte jest to reglamentacją, albo też nie jest to działalnością organizatora lub pośrednika turystycznego i nie jest objęte reglamentacją. Być może Autorka

organizatora turystyki dalej przyjmuje, że istnieje potrzeba reglamentacji tej działalności<sup>28</sup> (działalność pośrednika turystycznego obecnie nie jest uregulowana). Przepisy w tym zakresie niestety zmieniały się wyjątkowo często, co nie sprzyjało stabilności prowadzenia działalności gospodarczej w tym obszarze.

W zakresie działalności organizatorów turystyki, tj. przedsiębiorców organizujących imprezy turystyczne, i pośredników turystycznych w pierwszej kolejności należy zauważyć, że ustawodawca dwukrotnie zmienił formę reglamentacji ich działalności (szerzej: Cybula, 2008). Zgodnie z pierwotnym brzmieniem ustawy o usługach turystycznych do prowadzenia tego rodzaju działalności gospodarczej wymagane było uzyskanie koncesji. Następnie wymóg ten w roku 1999<sup>29</sup> został zmieniony na zezwolenie, a w roku 2004 r.<sup>30</sup> – na wpis do rejestru działalności regulowanej. Z jednej strony, z uwagi na charakter tych form reglamentacji, można mówić więc o pewnym złagodzeniu regulacji. Z drugiej jednak – trafnie zwraca się uwagę, że zmiana regulacji z zezwolenia na wpis do rejestru do działalności regulowanej to jedynie pozorna korzyść dla przedsiębiorców, ponieważ wielu przedsiębiorców, zwłaszcza w sytuacjach, w których warunki rozpoczęcia działalności są liczne i rozbudowane, wolałoby mieć pewność, że spełniają te wymagania, niż gdyby miało się okazać, iż istnieją pewne braki stwierdzone dopiero w wyniku kontroli prowadzonej działalności (tak Szażyk, Szafranski, 2018, s. 147). Poza tym, model tej reglamentacji w tym przypadku jest specyficzny. W literaturze bowiem wskazuje się, że wystarczającą podstawą dla osoby ubiegającej się o wpis do rejestru działalności regulowanej jest złożenie wniosku oraz oświadczenia o spełnieniu warunków, nie ma potrzeby dołączania dodatkowych dokumentów<sup>31</sup>. Tymczasem model działalności regulowanej dla organizatorów turystyki i pośredników turystycznych zakładał i obecnie zakłada dla organizatorów turystyki obowiązek przedstawienia wraz z wnioskiem o wpis dokumentu umowy zabezpieczającej (Cybula, 2008, s. 116 i n.).

W literaturze przedstawione zostało stanowisko wskazujące na konieczność powrotu do instrumentu koncesji (Nesterowicz, 2006). Postulat ten nie zasługuje jednak na uwzględnienie. Został on przedstawiony w związku z serią upadłości biur podróży. Wydaje się jednak, że istota problemu nie sprowadza się do tego czy formą reglamentacji jest koncesja, czy jest to działalność regulowana. Sprawny mechanizm zabezpieczenia finansowego może funkcjonować w obydwu przypadkach, co zależy od przepisów, który go regulują. Ostatnie zmiany legislacyjne, o których mowa poniżej, wskazują, iż możliwe jest poprawne funkcjonowanie tego zabezpieczenia także w przypadku działalności regulowanej. Z przyczyn wyżej wskazanych na chwilę obecną nie przekonuje też stanowisko, że większą kontrolę niż Minister Sportu i Turystyki czy marszałek województwa może sprawować Polska Izba Turystyki (odmiennie Nesterowicz, 2006).

---

miała na myśli to, że przedsiębiorcy posiadający status organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego mogą także podejmować inną działalność, ale wówczas nie jest to przecież „świadczenie organizatorów turystyki i pośredników turystycznych”. Używanie pojęć „organizator turystyki” czy „pośrednik turystyczny” jest bowiem prawnie relewantne tylko w zakresie działalności związanej z reglamentacją.

<sup>28</sup> W literaturze wyrażone zostało stanowisko, że płynące z ustawy o usługach turystycznych wymogi stawiane organizatorom turystyki i pośrednikom turystycznym „nie mogą być klasyfikowane jako ograniczające wolność gospodarczą” (Wojtczak, 2018, s. 14). Ze stanowiskiem tym trudno się zgodzić, bowiem istota tych wymagań sprowadza się właśnie do ograniczenia wolności gospodarczej. Czym innym jest natomiast to, czy wymagania te są uzasadnione, zwłaszcza w świetle wskazanego w art. 22 Konstytucji RP interesu publicznego (zob. Szydło, 2016, komentarz do art. 22 Konstytucji RP). Z drugiej strony Autor ten do ograniczeń działalności gospodarczej zalicza zasadę ograniczającą swobodę zawieranych z klientami umów o świadczenie usług turystycznych (Wojtczak, 2018, s. 15), nie dostrzegając, że stawiane organizatorom turystyki i pośrednikom turystycznym wymagania są jednym z elementów ograniczających tę swobodę.

<sup>29</sup> Zob. ustawę z 10 kwietnia 1999 r. o zmianie ustawy o usługach turystycznych, Dz.U. Nr 40, poz. 401.

<sup>30</sup> Zob. ustawę z 2 lipca 2004 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o swobodzie działalności gospodarczej, Dz.U. Nr 173, poz. 1808 ze zm.

<sup>31</sup> Tak np. Z. Szażyk i A. Szafranski (2018, s. 147), którzy wskazują, że przedsiębiorca poza wnioskiem o wpis i oświadczeniem o spełnieniu warunków „Nie musi dołączać żadnych dodatkowych dokumentów”.



Zmieniały się również warunki, które należało spełnić, aby prowadzić tego rodzaju działalność gospodarczą (szerzej: Cybula, 2008). Z jednej strony liczbowo je ograniczano, z drugiej zaś – wzmacniano ochronę na wypadek niewypłacalności organizatora turystyki i pośrednika turystycznego. Zgodnie z pierwotnym brzmieniem ustawy o usługach turystycznych koncesja organizatora turystyki i koncesja pośrednika turystycznego była udzielana, jeżeli przedsiębiorca występujący o koncesję spełniał następujące warunki: 1) organizowanie imprez turystycznych lub wykonywanie pośrednictwa turystycznego stanowiło podstawowy przedmiot jego działalności lub było wyodrębnione organizacyjnie; 2) zapewnił kierowanie działalnością wymienioną w pkt. 1 oraz działalnością samodzielnie dokonujących czynności prawnych oddziałów, filii i ekspozytur przez osoby: a) posiadające odpowiednie wykształcenie i praktykę, które były szczegółowo określone w art. 6 ustawy; b) nie karane za przestępstwa przeciwko życiu, zdrowiu i dokumentom; 3) przedstawił dowód zapewnienia pokrycia kosztów powrotu klienta do kraju, w wypadku gdy organizator turystyki wbrew obowiązkowi nie zapewnia tego powrotu, a także na pokrycie zwrotu wpłat wniesionych przez klientów w razie niewykonania zobowiązań umownych w formie: a) umowy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej albo b) umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej na rzecz klientów; 4) dysponował lokalem odpowiednim do prowadzonej działalności (art. 5 ust. 1). Należy podkreślić, że z wymienionych warunków jedynie obowiązek posiadania odpowiedniego zabezpieczenia finansowego dla organizatora turystyki wynikał wyraźnie z dyrektywy 90/314. Wprowadzenie pozostałych obowiązków było autonomiczną decyzją ustawodawcy polskiego, wynikającą przede wszystkim z przyjęcia założenia, że jest to konieczne z uwagi na interes konsumentów korzystających z tego rodzaju usług.

Po wejściu w życie wspomnianej nowelizacji ustawy o usługach turystycznych z 10 kwietnia 1999 r. wymagania te zostały ograniczone do: 1) zapewnienia kierowania działalnością przedsiębiorstwa oraz działalnością jego jednostek organizacyjnych samodzielnie dokonujących czynności prawnych, przez osoby posiadające wspomniane wykształcenie i praktykę oraz niekarane za przestępstwa przeciwko zdrowiu i życiu, wiarygodności dokumentów, mieniu oraz przeciwko obrotowi gospodarczemu; 2) przedstawienia dowodu zapewnienia pokrycia kosztów powrotu klienta do kraju, w wypadku gdy organizator turystyki, wbrew obowiązkowi, nie zapewnił tego powrotu, a także dowodu na pokrycie zwrotu wpłat wniesionych przez klientów w razie niewykonania zobowiązań umownych, we wskazanej wyżej postaci.

Kolejnym istotnym krokiem w zakresie liberalizacji wymagań było zniesienie na mocy ustawy o zmianie ustawy z dnia 29 kwietnia 2010 r. o usługach turystycznych oraz o zmianie ustawy – Kodeks wykroczeń wymagań dla osób kierujących działalnością przedsiębiorcy<sup>32</sup>. Ustawa ta weszła w życie z dniem 17 września 2010 r. Zniesienie tych wymagań należy ocenić pozytywnie. Przede wszystkim wynika to z tego, że sposób ich ujęcia i możliwości wprowadzania fikcyjnych osób spełniających te wymagania w ograniczony sposób realizował założony cel, nie dawał gwarancji rzetelnego wykonywania obowiązków przedsiębiorcy (Żywicka, 2013, s. 80)<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> Dz.U. Nr 106, poz. 672.

<sup>33</sup> W literaturze zaproponowano wprowadzenie „na wzór egzaminów dla pilotów wycieczek i przewodników turystycznych” egzaminów dla kierowników „biur podróży czy hotelu”. W ocenie Autorki tej propozycji zmusiłoby to już na etapie rekrutacji do praktycznej weryfikacji kwalifikacji potencjalnej osoby. Autorka ta wskazuje, że egzaminy nie musiałyby mieć tak sformalizowanego przebiegu, jak egzaminy dla przewodników i pilotów, przeprowadzenie krótkiego sprawdzianu kwalifikacji leżałoby bowiem w gestii przedsiębiorcy, który obligatoryjnie przedkładałby stosowną informację z przeprowadzonych czynności do organu rejestrowego, po fakcie zatrudnienia kierownika. Miałoby to doprowadzić do efektywniejszego zarządzania przedsiębiorstwem turystycznym, a tym samym lepszej ochrony interesów konsumentów (Żywicka, 2013, s. 80). Stanowisko to nie jest przekonujące. Interes publiczny nie

Jak wyżej wspomniano, wskazanemu wyżej procesowi liberalizacji wymagań w zakresie działalności organizatorów turystyki i pośredników turystycznych towarzyszył jednocześnie proces odwrotny w zakresie ich obowiązków odnośnie do ochrony klienta na wypadek ich niewypłacalności. Przyjęty w ustawie o usługach turystycznych standard ochrony w tym zakresie, mimo podejmowanych prób uszczelniania systemu, przez kilkanaście lat obowiązywania tej ustawy nie zapewniał konsumentom odpowiedniego z punktu widzenia art. 7 dyrektywy 90/314<sup>34</sup> poziomu ochrony<sup>35</sup>, co doprowadziło m.in. do licznych procesów odszkodowawczych poszkodowanych klientów wobec Skarbu Państwa w związku z wadliwie implementowaną w tym zakresie dyrektywą 90/314<sup>36</sup>. Działania w celu odzyskania środków podejmowali zresztą nie tylko konsumenci (co do zasady skutecznie), lecz także dwa województwa, które podjęły próby odzyskania kosztów finansowej pomocy udzielonej klientom w sytuacji, gdy posiadane przez organizatorów turystyki zabezpieczenia finansowe na wypadek niewypłacalności okazały się niewystarczające na zapewnienie sprowadzenia klientów do kraju, co nie skończyło się dla nich powodzeniem<sup>37</sup>. Ostatecznie po wielu latach wahań i dyskusji ustawodawca polski zdecydował się na wprowadzenie drugiego w stosunku do dotychczasowego filara ochrony – powołany został Turystyczny Fundusz Gwarancyjny<sup>38</sup>. Wspomniany proces uszczelniania systemu włącznie z Turystycznym Funduszem Gwarancyjnym doprowadził do powstania nowych obowiązków dla przedsiębiorców (szerzej zob. Orzechowska, 2018, s. 73 i n.), które – co do zasady – były w pełni uzasadnione z uwagi na wspomniany unijny standard ochrony. Słabością wprowadzanych zmian w tym zakresie było to, że ustawodawca nie uwzględnił w odpowiednim stopniu tysięcy wcześniej poszkodowanych w takich okolicznościach konsumentów, którym pozostała przede wszystkim możliwość dochodzenia roszczenia odszkodowawczego od Skarbu Państwa w związku z wadliwie wdrożonym w prawie polskim art. 7 dyrektywy 90/314. Jak w przypadku każdej sprawy odszkodowawczej wobec Skarbu Państwa nie jest to droga prosta. Dodatkowym problemem jest w tym przypadku

---

przemawia za wprowadzeniem tego rodzaju wymogów, a przekonanie, że takie egzaminy mogłyby zapewnić lepszą ochronę interesów konsumentów w świetle doświadczenia życiowego jest po prostu naiwne.

<sup>34</sup> Zgodnie z jego treścią: „Na wypadek swojej niewypłacalności organizator i/lub punkt sprzedaży detalicznej, będący stroną umowy, powinni zapewnić dostateczne zabezpieczenie umożliwiające zwrot nadpłaconych pieniędzy oraz powrót konsumenta z podróży”. Na temat problemu nieprawidłowej implementacji dyrektywy w tym zakresie i konsekwencji stąd wynikających zob. Cybula, 2007.

<sup>35</sup> Stąd nie można w pełni zgodzić się z twierdzeniem D. Wojtczaka odnoszącego się do obowiązku posiadania przez organizatora turystyki odpowiedniej umowy w zakresie zabezpieczenia finansowego, iż „Praktyka wykazała, że mechanizm ten funkcjonuje prawidłowo i w sposób właściwy zabezpiecza interesy klientów” (Wojtczak, 2018, s. 14). Przez szereg lat mechanizm ten bowiem ani nie funkcjonował prawidłowo, ani też nie zabezpieczał interesów klientów w sposób prawidłowy. Autor ten wskazuje, że obowiązki organizatorów turystyki w tym zakresie znajdują z punktu widzenia konstytucyjnej zasady wolności gospodarczej uzasadnienie w tym, że ich głównym celem jest ochrona klienta jako słabszej strony stosunku prawnego. Podstawowym argumentem w tym zakresie była jednak i jest konieczność wprowadzenia odpowiedniego mechanizmu ochrony w związku z wymogiem płynącym z prawa unijnego.

<sup>36</sup> Precedensowy charakter miał wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z 28 listopada 2014 r., V Ca 594/14, <https://orzeczenia.ms.gov.pl/>. Kilka wybranych wyroków tego rodzaju omawia P. Dzienis (2018).

<sup>37</sup> Zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z 15 października 2015 r. (II CSK 836/14): „Skarb Państwa nie jest zobowiązany do zwrotu marszałkowi województwa poniesionych przez niego kosztów zapewnienia klientom niewypłacalnemu organizatora turystyki powrotu do kraju na podstawie art. 49 ust. 6 ustawy z 13 listopada 2008 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz.U. 2014, poz. 1115) w razie niewystarczającej sumy gwarancyjnej, wynikającej z umowy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej, przewidzianej dla pokrycia tych kosztów (art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (...)). Zgodnie z wyrokiem NSA z 24 września 2014 r. (II GSK 1157/13): „Marszałek województwa nie ma kompetencji, w związku z treścią art. 2a ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (...) oraz art. 5–7 dyrektywy Rady z 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek (...) do tego aby uznać, że samorząd województwa obciąża zadanie sfinansowania powrotu do kraju turystów niewypłacalnego biura podróży i w tym celu podejmować przez zarząd województwa uchwały zabezpieczającej środki finansowe na ten cel. Obowiązkowi marszałka województwa pokrycia kosztów powrotu do kraju turystów - klientów niewypłacalnemu przedsiębiorcy turystycznego ponad kwoty wynikające z gwarancji bankowych i ubezpieczeniowych nie można upatrywać i wywodzić także z art. 7 ust. 1 wskazanej ustawy. Określenie przez ministra do spraw instytucji finansowych w trybie art. 10 ust. 1 i ust. 2 omawianej ustawy kwoty zabezpieczenia gwarancyjnego na zbyt niskim pułapie, skutkujące brakiem dostatecznych środków finansowych na powrót turystów z organizowanej imprezy turystycznej, stanowi jedynie przyczynek do zweryfikowania określonej rozporządzeniem minimalnej sumy gwarancji i w żaden sposób nie może prowadzić do rozszerzenia nałożonych na marszałka województwa zadań o charakterze zleconym ponad przyjęte ustawą”.

<sup>38</sup> Na mocy ustawy z 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o usługach turystycznych oraz ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1334), która z wyjątkiem niektórych przepisów weszła w życie z dniem 26 listopada 2016 r.

stosunkowo krótki termin przedawnienia tego rodzaju roszczenia, który w praktyce powoduje, że realnie rzecz biorąc wiele osób było pozbawionych możliwości skutecznego dochodzenia tej odpowiedzialności. W tym przypadku zastosowanie znajduje art. 442<sup>1</sup> k.c. przewidujący trzyletni termin przedawnienia roszczenia, co z uwagi na sposób jego liczenia powoduje, że powstaje pytanie, od kiedy można mówić, że konsument wiedział o szkodzie i osobie zobowiązanej do jej naprawienia lub przy zachowaniu należytej staranności mógł się o tym dowiedzieć, który w tym miejscu może być jedynie zasygnalizowany<sup>39</sup>.

Na gruncie ustawy o usługach turystycznych pośrednik turystyczny zdefiniowany został jako przedsiębiorca, którego działalność polega na wykonywaniu, na zlecenie klienta, czynności faktycznych i prawnych związanych z zawieraniem umów o świadczenie usług turystycznych (art. 3 pkt 6). Definicja ta była zakresowo bardzo szeroka. W szczególności nie obejmowała wyłącznie pośredniczenia w zakresie imprez turystycznych, ale szerzej – w zakresie „umów o świadczenie usług turystycznych”. Ustawodawca polski przyjął jednocześnie koncepcję co do zasady tożsamy wymagań dla pośredników turystycznych jak dla organizatorów turystyki. Wydaje się, że koncepcja ta opierała się bardziej na dostrzeganej przez ustawodawcę potrzebie „uszczelnienia” systemu w obawie, aby brak wymagań w tym zakresie nie spowodował unikania przez przedsiębiorców organizujących imprezy turystyczne spełnienia warunków dla organizatora turystyki pod pretekstem jedynie pośredniczenia w zawieraniu umów. Jej uzasadnienia doszukiwano się w podobieństwie z sytuacją organizatorów turystyki – jak argumentowano „pośrednik turystyczny także przyjmuje od klientów przedpłaty, obejmujące nie tylko jego własne wynagrodzenie, ale także należność za nabywane za jego pośrednictwem usługi, a klient nie ma możliwości sprawdzenia nabywanych usług w chwili zawierania umowy z pośrednikiem ani nawet w chwili odbierania od niego dokumentów potwierdzających zawarcie umowy z usługodawcą” (Raciborski, 1999, s. 42–43). Koncepcja ta od samego początku budziła wątpliwości. Wprowadzenie tego rodzaju wymogów dla pośredników turystycznych nie wynikało z konieczności implementacji przepisów dyrektywy 90/314. Ingerencja polskiego ustawodawcy w swobodę świadczenia usług, jak wyżej wskazano, wynikała wyłącznie z decyzji polskiego ustawodawcy. Argumentacja o podobieństwie sytuacji pośrednika turystycznego z sytuacją organizatora turystyki jako uzasadnieniem wprowadzenia tego rodzaju regulacji nie była przekonująca. Można jej zarzucić pewien brak konsekwencji – skoro bowiem wymagano od pośrednika turystycznego spełnienia określonych wymagań w przypadku pośredniczenia, np. w zakresie usług hotelarskich, to dlaczego nie wprowadzamy jednocześnie takich samych wymagań dla przedsiębiorców świadczących usługi hotelarskie? Regulacja ta wprowadziła jednak istotne obciążenia dla przedsiębiorców prowadzących działalność pośredników turystycznych, zwłaszcza związanych z zapewnieniem tak jak w przypadku organizatorów turystyki zabezpieczenia finansowego na wypadek ich niewypłacalności, przy w znacznej mierze pozornej ochronie konsumentów (szerzej: Cybula, 2018a).

W zakresie regulacji działalności agentów turystycznych na gruncie ustawy o usługach turystycznych w omawianym kontekście wskazać należy na trzy okoliczności. Po pierwsze, począwszy od tekstu pierwotnego ustawy o usługach turystycznych, ustawodawca polski utrzymywał w ustawie o usługach turystycznych bardzo szeroką definicję agenta turystycznego, która nie ograniczała się do pośredniczenia w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych na rzecz organizatorów

<sup>39</sup> Problem ten omawia B. Karolczyk (2017, s. 833 i n.).

turystyki, ale obejmowała także pośredniczenie na rzecz innych usługodawców posiadających siedzibę w kraju. Po drugie, mimo wskazanej wyżej zmiany w zakresie reglamentacji działalności organizatorów turystyki z zezwoleń na wpis do rejestru działalności regulowanej ustawodawca w definicji działalności agenta turystycznego przez szereg lat w ustawie o usługach turystycznych utrzymywał pojęcie „zezwolenia”, co było trudne do zrozumienia z uwagi na wielokrotnie wypowiedane z tego powodu w literaturze słowa krytyczne<sup>40</sup>. Po trzecie, mimo zgłaszania pewnych propozycji, ustawodawca ostatecznie nie zdecydował się w ustawie o usługach turystycznych na nałożenie na przedsiębiorców prowadzących taką działalność obowiązku ewidencyjnego. Propozycja taka została przedstawiona w projekcie nowelizacji ustawy o usługach turystycznych z 25 marca 2009 r. i zasadnie została poddana krytyce (zob. Marak, 2009, s. 85 i n.).

Istotne zmiany w omawianym zakresie powstały z chwilą wejścia w życie ustawy o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych. W ustawie tej wprowadzono nową definicję pojęcia „imprezy turystycznej”, pominięto regulację pośrednika turystycznego oraz wprowadzono pojęcie „przedsiębiorcy ułatwiającego nabywanie powiązanych usług turystycznych” i definicję „powiązanych usług turystycznych”. Podobnie jak działalność organizatorów turystyki, również działalność przedsiębiorców ułatwiających nabywanie powiązanych usług turystycznych jest działalnością regulowaną w rozumieniu ustawy – Prawo przedsiębiorców i związana jest z koniecznością spełnienia określonych warunków związanych z ochroną na wypadek ich niewypłacalności. Zmiany związane z ustawą o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych mają charakter mieszany (regulacyjno-deregulacyjny). Z jednej strony zmierzają one do wprowadzenia ochrony konsumenta w zakresie bardziej adekwatnym do specyfiki zawierania tego rodzaju umów (uwzględnienie w większym stopniu Internetu), ale z drugiej – już chociażby kształt definicji pojęć „impreza turystyczna” i „powiązane usługi turystyczne” pokazuje, że niejasności na tym tle będziemy mieli przez szereg najbliższych lat, co nie wpływa korzystnie na sytuację konsumentów (a także przedsiębiorców). W tym miejscu zwrócona zostanie jeszcze w tym kontekście uwaga na dwie kwestie. Po pierwsze, w ustawie tej wprowadzono w definicji pojęcia „przedsiębiorcy turystycznego” jako samodzielną przesłankę warunkującą uznanie podmiotu za przedsiębiorcę turystycznego przesłankę prowadzenia działalności odpłatnej, co wpływa na szerszą ochronę konsumentów, ale budzi wątpliwości z punktu widzenia nowej dyrektywy<sup>41</sup>. Po drugie, trzeba też wyraźnie wskazać, że ustawa ta doprowadziła do wyłączenia ochrony konsumentów w przypadku imprez turystycznych, które trwają mniej niż 24 godziny i nie obejmują transportu<sup>42</sup>.

Niezwykle istotne z punktu widzenia przedsiębiorców prowadzących działalność organizatorów turystyki oraz przedsiębiorców ułatwiających nabywanie powiązanych usług turystycznych jest zwolnienie z obowiązków reglamentacyjnych przedsiębiorców turystycznych posiadających siedzibę na terytorium państw unijnych oraz państw, które na podstawie umowy z Unią Europejską i jej państwami członkowskimi wdrożyły postanowienia dyrektywy 2015/2302 (art. 8 ust. 2 uit).

<sup>40</sup> W literaturze zwracano uwagę, że była to oczywista pomyłka ustawodawcy, która już dawno temu powinna zostać skorygowana – błąd pojawił się w 2004 r. (Cybula, 2012, s. 58).

<sup>41</sup> Argumenty za taką regulacją przedstawione przez D. Borka (2008, s. 32–32) moim zdaniem nie są przekonujące. Jakby nie patrzeć w dyrektywie nie ma takiej przesłanki wyrażonej wprost i trudno ją wyprowadzać z innych regulacji, czy „ducha” dyrektywy („duch” ten może przemawiać raczej za odmiennym rozwiązaniem i z tego względu należy w tym zakresie w niedalekiej przyszłości oczekiwać zmiany ustawy a przez to liberalizacji warunków świadczenia tego rodzaju działalności).

<sup>42</sup> Wydaje się, że lepszym rozwiązaniem w tym zakresie jest rozwiązanie, które wprowadzono w Niemczech. Wskazano tam, że wyłączenie ma miejsce jeżeli tego rodzaju pakiet usług kosztuje do 500 euro.

Mówiąc w pewnym uproszczeniu, na gruncie ustawy o usługach turystycznych po wejściu w życie wspomnianej nowelizacji z 2010 r. przyjmowano, że tego rodzaju przedsiębiorcy muszą mieć wpis w rejestrze organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, ale ich zabezpieczenia finansowe z innych państw unijnych są co do zasady honorowane, chyba że równowartość zabezpieczenia jest niższa niż przewidywała to uust, wówczas przedsiębiorca miał obowiązek przedstawienia dodatkowej umowy w zakresie zabezpieczenia finansowego (art. 5 ust. 1a i 1b). Wymóg ten wydawał się być jednak sprzeczny z dyrektywą usługową<sup>43</sup>. Słusznie od niego odstąpiono i przyjęto, że jeśli organizator turystyki lub przedsiębiorca ułatwiający nabywanie powiązanych usług turystycznych spełnia warunki w innym państwie unijnym lub wyżej wskazanym, to może on bez spełniania dodatkowych warunków świadczyć usługi również w Polsce.

Pozytywnie należy ocenić ograniczenie w ujęciu w definicji działalności agenta turystycznego wyłącznie do organizatorów turystyki, z pominięciem pośredniczenia w zakresie innych usług turystycznych.

### III. Ewolucja warunków świadczenia usług pilotów wycieczek oraz przewodników turystycznych

Na gruncie ustawy o usługach turystycznych najdalej idąca liberalizacja wymagań nastąpiła w obszarze usług pilotów wycieczek i przewodników turystycznych<sup>44</sup>. Zmiany te miały miejsce przede wszystkim w ramach procesu deregulacji polskiej gospodarki na początku drugiej dekady XX w. Zgodnie z pierwotnym brzmieniem ustawy o usługach turystycznych do wykonywania usług pilota wycieczek oraz przewodnika turystycznego konieczne było uzyskanie odpowiednich uprawnień (art. 20 ust. 1). O ile uprawnienia dla pilotów wycieczek miały charakter jednolity, o tyle uprawnienia przewodników turystycznych były podzielone na kilka rodzajów: przewodników górskich dla określonych obszarów górskich, przewodników miejskich dla poszczególnych miast

<sup>43</sup> Takie stanowisko przyjął też Marszałek Województwa Wielkopolskiego w decyzji z 6 lipca 2018 r., DS.-II.5222.4.12.2018, niepubl. W uzasadnieniu do tej decyzji stwierdzono: „W wyniku dogłębnej analizy zgromadzonego materiału dowodowego i obowiązujących przepisów prawnych należy stwierdzić, iż wymóg uzyskania wpisu do rejestru przez przedsiębiorców z innych krajów członkowskich Unii Europejskiej w przypadku, gdy przedsiębiorca ten spełnia wszystkie niezbędne do prowadzenia tego typu działalności na terenie swojego państwa, może budzić wątpliwości co do zgodności z przepisami dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym w kontekście naruszenia zasady proporcjonalności, bowiem przedmiotowy obowiązek nie zapewnia realizacji celu, jakiemu ma służyć wpis do rejestru, ponieważ uzyskanie wpisu do rejestru przez przedsiębiorcę z Unii Europejskiej w świetle ustawy o usługach turystycznych nie pozwala marszałkom województwa na wystąpienie o wypłatę środków na pokrycie kosztów organizacji przez ten organ powrotu klientów z imprezy turystycznej w przypadku niewypłacalności takiego przedsiębiorcy. W związku z tym wątpliwość może budzić również przepis art. 10b ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o usługach turystycznych w brzmieniu obowiązującym do dnia 30 czerwca 2018 r. w kontekście zgodności z przepisami unijnymi w zakresie, w jakim przewiduje on negatywne sankcje dla działalności agenta turystycznego (...) tj. zawierania przez agentów turystycznych umów o organizowanie imprez turystycznych na rzecz zagranicznego organizatora turystyki nie wpisanego do polskiego rejestru, a posiadającego siedzibę na terytorium państwa członkowskiego i spełniającego wszystkie wymogi tego typu działalności w tym państwie członkowskim”.

<sup>44</sup> Trudno zgodzić się ze stanowiskiem D. Wojtczaka, że „Ustawa o usługach turystycznych oraz akty wykonawcze do niej określają status zarówno pośrednika turystycznego, jak i pilota wycieczek oraz zasady wykonywania przez nich tych funkcji (Trzciński, 2002, s. 91). W tych przypadkach obowiązujące uregulowania prawne dotyczą osób fizycznych, które nie są przedsiębiorcami, jednakże wykonują wolne zawody, a co za tym idzie, osobiście uczestniczą w świadczeniu usług turystycznych (Trzciński, 2002, s. 91)” (Wojtczak, 2018, s. 14). Pomijając zdaje się oczywistą omyłkę użycia w tym miejscu słowa „pośrednik” zamiast „przewodnik” (zakładam z kontekstu wypowiedzi, że Autorowi chodziło jednak o przewodnika turystycznego), wskazać należy, iż na nieporozumieniu polega twierdzenie, że przewodnik turystyczny czy pilot wycieczek „nie jest przedsiębiorcą”. W istocie rzeczy nie ma żadnych przeszkód aby osoby wykonujące te zawody prowadziły działalność gospodarczą i w konsekwencji były przedsiębiorcą. Jest to jedna z dopuszczalnych form prowadzenia takiej działalności, co trafnie Autor ten zauważa w innym miejscu: „Szczególnie istotne z punktu widzenia omawianej problematyki jest to, że usługi turystyczne mogą być świadczone zarówno w ramach działalności gospodarczej, jak i poza nią. Dotyczy to między innymi pilotów wycieczek oraz przewodników turystycznych” (Wojtczak, 2018, s. 19)”. Ani na gruncie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, ani na gruncie ustawy – Prawo przedsiębiorców wykonywanie wolnego zawodu nie dyskwalifikuje co do zasady możliwości uznania prowadzonej działalności za prowadzoną przez przedsiębiorcę (abstrahując w tym miejscu od oceny, czy w przypadku omawianej działalności można mówić o wykonywaniu wolnego zawodu). Inaczej rzecz przedstawiała się na gruncie ustawy – Prawo działalności gospodarczej z 1999 r. (Szydło, 2005, s. 33). Wyróżnienie w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej działalności zawodowej miało na celu włączenie do kręgu przedsiębiorców osób fizycznych wykonujących wolne zawody (Katner, 2019, s. 8). Wskazana przez wspomnianego Autora (Wojtczak, 2018, s. 19) możliwość prowadzenia działalności pilota wycieczek oraz przewodnika turystycznego m.in. na podstawie umowy o dzieło lub umowy zlecenia również budzi poważne zastrzeżenia. W praktyce bowiem najczęściej zawierane umowy w tym zakresie nie stanowią umów o dzieło czy zlecenia, ale umowy o świadczenie usług z art. 750 k.c. do których należy stosować odpowiednio przepisy o zleceniu (szerzej Cybula, 2006).

oraz przewodników terenowych dla poszczególnych województw lub regionów, a później także i tras<sup>45</sup> (art. 21 ust. 1). Dodatkowo uprawnienia przewodników górskich dzieliły się na trzy klasy w zależności od stopnia trudności tras i wycieczek (art. 21 ust. 2). W literaturze zaproponowano, aby podział na klasy został wprowadzony również w przypadku pozostałych rodzajów uprawnień przewodników turystycznych oraz w stosunku do uprawnień pilotów wycieczek, co miało doprowadzić do zwiększenia motywacji do podnoszenia przez te osoby kwalifikacji i podniesienia jakości usług w przewodnictwie i pilotażu (tak Żywicka, 2013, s. 239). Nie wydaje się jednak, aby ta propozycja zasługiwała na uwzględnienie. Paradoksalnie może to bowiem wpływać niekorzystnie na sytuację konsumentów tych usług, przez ograniczenie ich dostępności i podwyższenie ich ceny.

Zgodnie z art. 22 uut uprawnienia przewodnika turystycznego lub pilota wycieczek mogła otrzymać osoba, która: 1) ukończyła 18 lat; 2) ukończyła szkołę średnią; 3) posiada stan zdrowia umożliwiający wykonywanie zadań przewodnika turystycznego lub pilota wycieczek; 4) nie była karana za przestępstwa umyślne lub inne popełnione w związku z wykonywaniem zadań przewodnika turystycznego lub pilota wycieczek; 5) odbyła szkolenie i praktykę oraz zdała egzamin na przewodnika turystycznego lub na pilota wycieczek.

Pewnym zaskoczeniem było wprowadzenie do ustawy o usługach turystycznych w 2010 r.<sup>46</sup> uprawnień międzynarodowych przewodników wysokogórskich, których uprawnienia – jak wskazywał ustawodawca – nie były ograniczone terytorialnie (art. 21 ust. 1 pkt 4). W uut wprowadzono interesującą ich definicję: „Uprawnienia międzynarodowych przewodników wysokogórskich obejmują prowadzenie i szkolenie turystów podczas wyjść wspinaczkowych i alpinistycznych oraz zjazdów narciarskich i snowboardowych w szczególności poza zorganizowanymi terenami turystycznymi i narciarskimi, a także podczas pokonywania stromych koryt rwących potoków górskich i wodospadów przy użyciu technik alpinistycznych bez sprzętu pływającego (*canyoning*)” (art. 21 ust. 5). Nie negując potrzeby istnienia tego rodzaju uprawnień, trudno nie zauważyć, że uwzględnienie uprawnień nadawanych przez prywatne stowarzyszenia a nie tak jak w przypadku pozostałych uprawnień przez marszałka województwa rozbijało dotychczasowy system tych uprawnień i jako takie bez przebudowy systemu nie wydawało się zasadne (podobnie Wolski, 2011, s. 299 i n.).

Przepisem, który przez wiele lat budził wątpliwości w praktyce był przepis nakładający na osoby ubiegające się o wydanie uprawnień przewodnika turystycznego lub pilota wycieczek, a następnie na osoby posiadające te uprawnienia, obowiązek wykonania badań lekarskich (Cybula, 2012, s. 358 i n.). Zgodnie z pierwotnym brzmieniem art. 23 uut „Osoba ubiegająca się o wydanie uprawnień przewodnika turystycznego lub pilota wycieczek podlega badaniom lekarskim wstępnym, a osoba posiadająca uprawnienia – badaniom okresowym, w trybie i zakresie określonym w przepisach o badaniach lekarskich pracowników”. Przepis ten był następnie kilka razy nowelizowany, a ostatecznie został uchylony na mocy ustawy deregulacyjnej. Oczywiście nie wynikało to z przekonania, że stan zdrowia tych osób nie jest bez znaczenia dla wykonywanej przez nich usługi, ale z tego, że nie ma potrzeby wprowadzania takiego rodzaju obowiązku w przepisach ustawy o usługach turystycznych, zwłaszcza w „polskich warunkach”.

<sup>45</sup> Trasy zostały dodane na mocy ustawy z 5 marca 2004 r. o zmianie ustawy o usługach turystycznych oraz o zmianie ustawy – Kodeks wykroczeń (Dz.U. Nr 62, poz. 576), która weszła w życie z dniem 1 maja 2004 r.

<sup>46</sup> Ustawa z 29 kwietnia 2010 r. o zmianie ustawy o usługach turystycznych oraz o zmianie ustawy – Kodeks wykroczeń, Dz.U. Nr 106, poz. 672.

Wspomniane największe zmiany zostały wprowadzone na mocy ustawy deregulacyjnej z 2013 roku. Ustawa ta zniosła, poza przewodnikami górskimi, wymóg posiadania uprawnień dla pilotów wycieczek i przewodników turystycznych<sup>47</sup>, pozostawiając jednak zasadniczo pozostałe regulacje, co doprowadziło do dekonstrukcji dotychczasowego systemu i powstania problemów w wykładni niektórych przepisów. Ustawie, która zmiany te wprowadziła, towarzyszyła walka o pozostawienie wszystkich tych uprawnień ze strony środowiska przewodników turystycznych i (mniej) pilotów wycieczek. W konsekwencji projekt ustawy deregulacyjnej spotkał się z burzliwą dyskusją w środowisku przewodników turystycznych i pilotów wycieczek<sup>48</sup>. Można powiedzieć, że zawód przewodnika turystycznego był traktowany w ramach toczących się prac jako jeden z „flagowych” zawodów uzasadniających potrzebę deregulacji. Mimo licznych głosów protestacyjnych ustawodawca w ustawie o usługach turystycznych uprawnienia i wymagania związane ze szkoleniem i egzaminem pozostawił wyłącznie dla przewodników górskich. Pewnym paradoksem jest to, że ustawa deregulacyjna odniosła odwrotny skutek od jej założeń w zakresie uprawnień międzynarodowych przewodników wysokogórskich. Trudno ocenić, na ile zabieg ten był celowy, czy też – co wydaje się trafniejsze – raczej przypadkowy. Jak wyżej wspomniano, ich uprawnienia nie były ograniczone terytorialnie. Zniesienie tych uprawnień doprowadziło do tego, że osoby te na terenie gór polskich, gdzie wymagane są uprawnienia przewodników górskich, nie mogą obecnie świadczyć swoich usług. Ich kwalifikacje nie mogą być więc też uznawane w sposób umożliwiający prowadzenie działalności w innych państwach unijnych. Budzi to wątpliwości w świetle art. 2 Konstytucji i koncepcji praw słusnie nabytych (odnośnie do osób, które posiadały te uprawnienia).

Z perspektywy kilku lat obowiązywania nowych przepisów wydaje się, że żadne z zapowiedzianych niebezpieczeństw nie zrealizowało się w stopniu uzasadniającym powrót do wcześniejszych regulacji. Oczywiście zaobserwować można zjawiska niepokojące, jak np. treść i zasady niektórych kursów e-learningowych dla przyszłych pilotów wycieczek, ale pojawiły się również pozytywne zjawiska na rynku tych usług wynikające z deregulacji. W tym kontekście bardzo ciekawie przedstawiają się badania rynku pracy przewodników turystycznych w Krakowie (Raciborski, Kruczek i Mazanek, 2018). Wynika z nich, że formułowana na etapie konstruowania badań teza o pogorszeniu jakości usług przewodnickich ze względu na ich świadczenie przez osoby niezwyfikowane w dotychczasowym systemie szkolenia i egzaminowania oraz teza o pogorszeniu sytuacji zawodowej przewodników miejscu nie znalazły potwierdzenia. Krytycznie natomiast należy odnieść się do kształtu ustawy deregulacyjnej w omawianym zakresie, tj. tylko do ograniczenia uprawnień, bez uporządkowania pozostałych przepisów, co nie nastąpiło też przez kolejne lata. W wersji obecnie obowiązującej przypominają one bowiem bardziej „krajobraz po bitwie” niż spójne regulacje oparte na w miarę przekonujących założeniach (Cybula i Zawistowska, 2017, s. 45). Można odnieść wrażenie pewnego chaosu, który właśnie wymaga uporządkowania. Obecnie nie jest do końca jasne jakie funkcje mają pełnić te przepisy. Może przykładowo zastanawiać sens podziału po deregulacji rodzajów przewodników turystycznych na miejskich, terenowych i górskich. Wątpliwości po deregulacji wywołuje też przykładowo pozostawienie wymogu znajomości języka obcego (art. 31–32).

<sup>47</sup> D. Wojtczak wskazuje w tym kontekście, że „zniesiono całkowicie konieczność posiadania uprawnień do wykonywania zawodu” (2018, s. 19), co jest nietrafne, ponieważ uprawnienia takie pozostały dla przewodnika górskiego. Autor ten ponadto wskazuje, że odnośnie do przewodników turystycznych i pilotów wycieczek „zniesiono (...) wymagania dotyczące wykształcenia przynajmniej średniego (...), czy nawet minimalnego wieku 18 lat” (Wojtczak, 2018, s. 19). Podobnie i to stwierdzenie jest nietrafne i niezrozumiałe, bowiem akurat obydwie te wymogi w ustawie pozostały.

<sup>48</sup> Zob. np. opracowania w pracy Z. Kruczek (2013).

Co ciekawe, mimo że w dyrektywie 2015/2302 pojęcie „pilota wycieczek” nie występuje, to zostało ono wprowadzone do ustawy o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych (art. 13 ust. 1 pkt 3, art. 42 ust. 4), choć wydaje się to zupełnie zbędne.

#### IV. Ewolucja warunków świadczenia usług hotelarskich

Spośród omawianych rodzajów działalności największą stabilnością cechują się regulacje dotyczące usług hotelarskich. Z uwagi na wieloletni proces inwestycyjny w tym obszarze zasługuje to na uznanie. W ustawie o usługach turystycznych w omawianym zakresie wprowadzono w zasadzie trzy istotne zmiany związane z liberalizacją wymagań stawianych przedsiębiorcom świadczącym usługi hotelarskie. Specyfiką regulacji w ustawie o usługach turystycznych było wprowadzenie w tym obszarze dualizmu wynikającego z podstawowego podziału obiektów, w których mogą być świadczone te usługi, na obiekty hotelarskie (art. 35 ust. 1) oraz tzw. inne obiekty (art. 35 ust. 2). To od przedsiębiorcy zależy, w którym rodzaju obiektów świadczy usługi – czy decyduje się na obiekt hotelarski, z większymi wymogami i szerszą regulacją, czy też inny obiekt, w stosunku do którego ustawodawca wprowadził wymagania łagodnie określone (Raciborski, 1999, s. 179; Gospodarek, Marak, 2014, s. 133). Konsekwencją tego podziału jest też możliwość dokonywania wyboru przez konsumenta tych usług, w zależności od jego potrzeb i możliwości finansowych. Popularność obiektów nieskatygoryzowanych (np. hosteli) świadczy o tym, że odpowiadają one potrzebom konsumentów, w tym zapewne podstawowym kryterium wyboru jest tu niższa cena. W tych okolicznościach trudno zgodzić się z przedstawionym w literaturze postulatem odnośnie do obiektów nieskatygoryzowanych, iż „sformułowanie wyłącznie wymogów minimalnych dla tych obiektów jest obecnie archaizmem i nie stanowi miarodajnego źródła informacji o standardzie tych obiektów” (Żywicka, 2013, s. 239). Trudno bowiem kwestionować istotę tego rodzaju obiektów, biorąc pod uwagę wskazane potrzeby konsumentów. Wskazuje się też, że „niezbędne jest wprowadzenie obowiązkowej kategoryzacji obiektów innych niż hotelarskie, w których są świadczone usługi hotelarskie, wzorem analogicznej kategoryzacji obiektów hotelarskich” (Żywicka, 2013, s. 239). Autorka tej propozycji zdaje się chyba nie dostrzegać, że realizacja jej postulatu doprowadziłaby *de facto* do „likwidacji” tego rodzaju obiektów, wówczas mielibyśmy bowiem jedną kategorię obiektów hotelarskich. Jak wyżej wspomniano, przede wszystkim z uwagi na potrzeby konsumentów rozwiązanie to nie wydaje się trafne. Zapewne doprowadziłoby to do konieczności zakończenia działalności prowadzonej w niektórych tego rodzaju obiektach oraz wpłynęłoby na rynkową cenę takich usług.

Zgodnie z pierwotną wersją ustawy o usługach turystycznych, obiekty hotelarskie powinny spełniać: 1) wymagania co do wielkości obiektu, jego wyposażenia, kwalifikacji personelu oraz zakresu świadczonych usług, ustalone dla rodzaju i kategorii, do których obiekt został zaszeregowany; 2) wymagania sanitarne, przeciwpożarowe oraz inne określone odrębnymi przepisami (art. 35 ust. 1). Następnie na mocy ustawy z dnia 5 marca 2004 r. o zmianie ustawy o usługach turystycznych oraz o zmianie ustawy – Kodeks wykroczeń<sup>49</sup> wymagania odnośnie do kwalifikacji personelu zostały zniesione, co spotkało się z rozbieżnymi ocenami w literaturze (Cybula, 2012, s. 429). Z jednej strony, odniesiono się do tego krytycznie, wskazując, że: „Nie mieści się w głowie,

<sup>49</sup> Dz.U. Nr 62, poz. 576.



że nastąpiło to na wniosek przedstawicieli Polskiego Zrzeszenia Hoteli, zdaniem których rezygnacja z wymagań prawnych co do kwalifikacji personelu hotelowego była rzekomo konieczna w celu złagodzenia wymagań kategoryzacyjnych i tym samym ułatwienia prowadzenia działalności hotelarskiej w warunkach dekonjunkury gospodarczej” (Gospodarek, 2006, s. 143–144). Wskazywano, że „Problem (...) grozi obniżeniem standardu usług hotelarskich i niższą jakością obsługi klientów w obiektach hotelarskich, a także zmniejszeniem konkurencyjności na rynku pracy osób posiadających wykształcenie kierunkowe w zakresie hotelarstwa” (Gospodarek, 2006, s. 144; podobnie krytycznie Żywicka, 2013, s. 109). Z drugiej strony, zmiany te oceniano pozytywnie, wskazując, że „To przedsiębiorstwa hotelarskie powinny zadbać o to, by ich standardy obsługi były formalnie tworzone, ciągle podwyższane i odpowiadające wzrastającym wciąż wymaganiom klientów” (Grzesiek, 2009, s. 42). Mimo zgłaszanych w literaturze uwag krytycznych w zakresie zniesienia wymogów kwalifikacyjnych dla pracowników zmianę tę należy ocenić pozytywnie. Po pierwsze, wydaje się, że zupełnie wystarczająca jest w tym zakresie ocena dokonana przez przedsiębiorcę prowadzącego tego rodzaju działalność. Po drugie, z perspektywy czasu można powiedzieć, że zmiana ta nie spowodowała większych problemów w praktyce. Oczywiście z pewnością wielu konsumentów tego rodzaju usług spotkało się z sytuacją pewnego niezadowolenia z jakości świadczonej usługi hotelarskiej, ale w świetle ogólniejszych zasad określających zasadność ingerencji w swobodę działalności gospodarczej nie wydaje się, aby tego rodzaju wymóg był konieczny. Po trzecie wreszcie, na obecnym rynku pracy z pewnością tego rodzaju wymóg byłby dla przedsiębiorców istotnym utrudnieniem w znalezieniu odpowiednich pracowników do pracy i już chociażby z tego powodu trudno sobie wyobrazić jego ponowne wprowadzenie do ustawy o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych.

Druga istotna zmiana to zmiana definicji motelu (jednego z rodzajów obiektów hotelarskich). Wspomnianą ustawą nowelizacyjną z 29 kwietnia 2010 r. zdjęto z przedsiębiorców prowadzących motel obowiązek zapewnienia możliwości korzystania z usług motoryzacyjnych.

Ponadto należy wskazać, że w ustawie o usługach turystycznych ustawodawca wprowadził możliwość uzyskania przez przedsiębiorców zamierzających rozpocząć świadczenie usług hotelarskich promesy. Instytucja ta została wprowadzona do ustawy o usługach turystycznych na mocy wspomnianej ustawy nowelizacyjnej z dnia 5 marca 2004 r. w związku z potrzebą wskazywaną przez przedsiębiorców. Promesa ta została uregulowana w art. 39a uut. Stanowi ona przyrzeczenie zaszeregowania obiektu hotelarskiego do odpowiedniego rodzaju i kategorii. Promesa w pewien sposób łagodzi wymagania związane ze świadczeniem usług hotelarskich i z tego powodu zasługuje na uwzględnienie w tym miejscu. Dzieje się to z dwóch powodów. Po pierwsze, przedsiębiorca, który uzyskał promesę może używać nazwy rodzajowej i oznaczenia kategorii do celów informacyjnych i promocyjnych obiektu hotelarskiego (art. 39a ust. 6 uut). Po drugie, choć zasadniczo w okresie ważności promesy przedsiębiorca nie może świadczyć usług hotelarskich w obiekcie hotelarskim (art. 39a ust. 6 uut), to marszałek województwa może, w drodze postanowienia, zezwolić na rozpoczęcie świadczenia usług hotelarskich przez przedsiębiorcę, który otrzymał promesę, po złożeniu przez niego kompletnego wniosku o zaszeregowanie obiektu hotelarskiego do odpowiedniego rodzaju i kategorii (art. 39a ust. 7 uut). Promesa stanowi więc dla przedsiębiorców podstawę do prowadzenia pewnych działań istotnych z punktu widzenia

działalności gospodarczej, które w przeciwnym razie do czasu uzyskania prawomocnej decyzji kategoryzacyjnej nie mogłyby być prowadzone.

Obraz oceny warunków świadczenia usług hotelarskich z przedstawianej perspektywy nie byłby jednak pełny, gdyby pominąć zmiany w zakresie rozporządzenia, a ściślej rozporządzeń kategoryzacyjnych<sup>50</sup>, które również ulegały zmianom, z tendencją do zmniejszania wymagań. Trafnie w literaturze zwraca się uwagę, że poszerzanie zakresu wolności gospodarczej w hotelarstwie następowało nie tylko wraz z niektórymi zmianami ustawy o usługach turystycznych, lecz także w związku z wydawanymi na jej podstawie rozporządzeniami określającymi wymagania dla rodzajów i kategorii obiektów hotelarskich oraz minimalne wymagania co do wyposażenia innych obiektów, w których mogą być świadczone usługi hotelarskie (Gospodarek i Marak, 2014, s. 135). Dzięki uregulowaniu tych aspektów w rozporządzeniu, a nie w ustawie, ułatwiono dostosowywanie wymogów kategoryzacyjnych do warunków i trendów panujących na rynku usług hotelarskich (Zawistowska, 2010, s. 64).

Dokonane zmiany w zakresie regulacji wymagań związanych ze świadczeniem usług hotelarskich nie wywołują większych wątpliwości z punktu widzenia interesów konsumentów. Obowiązujące przepisy co do zasady korzystnie wpływają na ochronę konsumentów korzystających z tych usług (Ura i Pieprzny, 2018, s. 517). Trafnie zwraca się w literaturze uwagę, że w dłuższym okresie obowiązywania przepisów kategoryzacyjnych zapewne będą wyraźniej dostrzegane ich pozytywne skutki związane z ochroną konsumenta korzystającego z usług hotelarskich oraz dostarczaniem mu możliwie pełnej informacji o tego rodzaju usługach i podmiotach je świadczących (Gospodarek, Marak, 2014, s. 141). Problemem na rynku usług hotelarskich (od lat) jest przede wszystkim naruszanie przez przedsiębiorców art. 43 ust. 1 uuf<sup>51</sup>. Zgodnie z tym przepisem nazwy rodzajów i oznaczenia kategorii obiektów hotelarskich podlegają ochronie prawnej i mogą być stosowane wyłącznie w odniesieniu do obiektów hotelarskich w rozumieniu tej ustawy. Problem ten jest jednak przede wszystkim problemem na poziomie stosowania prawa, w szczególności odpowiednich sankcji, co w praktyce z uwagi na skalę nieprawidłowości nie wydaje się być dotychczas odpowiednio wykorzystywane.

## V. Podsumowanie

Z powyższych uwag wynika, że w zakresie omawianych wymagań można wyróżnić dwie tendencje. Po pierwsze, z jednej strony ogólną tendencję liberalizacyjną. Po drugie, odwrotny proces związany z niektórymi regulacjami, co dotyczy zwłaszcza zabezpieczenia finansowego na wypadek niewypłacalności organizatorów turystyki i pośredników turystycznych oraz regulacji działalności przedsiębiorców ułatwiających nabywanie powiązanych usług turystycznych. Już w niedługim czasie po uchwaleniu ustawy o usługach turystycznych rozpoczął się podstawowy proces liberalizacji przedmiotowych wymagań. Co do zasady nie było to zaskoczeniem, już wcześniej wskazywano bowiem, że regulacja administracyjnoprawna o takim charakterze powinna w przyszłości ulegać zawężeniu. Odpowiadało to także wskazanemu w doktrynie postulatowi

<sup>50</sup> Pierwszym rozporządzeniem w tym zakresie było rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 29 stycznia 1999 r. w sprawie obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskiej (Dz.U. Nr 10, poz. 87). Drugim było rozporządzenie Ministra Gospodarki z 13 czerwca 2001 r. w sprawie obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie (Dz. U. Nr 66, poz. 655). Trzecim, rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z 19 sierpnia 2004 r. w sprawie obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie (t.j. Dz.U. 2017, poz. 2166).

<sup>51</sup> Najszerzej w literaturze polskiej problematykę tę omawiają I.B. Nestoruk (2014) i M. Koszowski (2011).

większej regulacji w przypadku niewykształconego rynku, a ten się zmieniał. Wbrew pierwszym skojarzeniom, z uwagi na głośną dyskusję, proces liberalizacji nie dotyczył wyłącznie usług przewodników turystycznych i pilotów wycieczek, ale obejmował każdą z działalności regulowanych przez ustawę o usługach turystycznych. Wpływały na niego różne czynniki i przebiegał on z różną intensywnością. Choć niemal w każdym przypadku dostrzegano możliwość pewnego niebezpieczeństwa dla interesów konsumentów, z perspektywy czasu można powiedzieć, że obawy te co do zasady nie realizowały się. Okazało się jednak, że tam gdzie regulacja jest najbardziej potrzebna i wymagana przez prawo unijne, nie zapewnia ona konsumentom odpowiedniego standardu ochrony, co prowadziło do trwającego wiele lat „łatania” systemu ochrony konsumentów na wypadek niewypłacalności organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, a ostatecznie wprowadzenia uzupełniającego II filara ochrony.

Ustawodawca niezależnie od potrzeby optymalizacji regulacji zawartych w ustawie o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych oraz w ustawie o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych stoi obecnie przed koniecznością odniesienia się do nowych zjawisk występujących na rynku usług turystycznych i pytaniem, czy w ich obszarze należy wprowadzić nowe regulacje prawne, a jeśli tak, to jak one powinny wyglądać. Ostatnio z taką ingerencją na poziomie unijnym, a następnie krajowym mieliśmy do czynienia w związku z wprowadzeniem ochrony w przypadku tzw. powiązanych usług turystycznych i modyfikacją zakresu ochrony w przypadku imprez turystycznych. Aktualne pozostaje natomiast pytanie o kształt regulacji, w omawianym zakresie, zjawiska *sharing economy* i będącego jednym z jego przejawów najmu krótkoterminowego (zob. np. Gąsior, 2018<sup>52</sup>). W pracach nad nowymi regulacjami z pewnością w większym stopniu należy brać pod uwagę wynik badań w zakresie potrzeb i preferencji konsumentów.

Na koniec można nieco życzeniowo powiedzieć, że byłoby dobrze, aby prawo w Polsce rozwijało się tak dobrze, jak dzieje się to z turystyką w naszym kraju. Jak widać po jej dynamicznym rozwoju, obowiązujące regulacje prawne nie stanowią z pewnością – patrząc na to całościowo – istotnego ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej w tym obszarze, chroniąc uzasadnione interesy zwłaszcza konsumentów. W każdym razie wbrew zgłaszanym postulatam (Gospodarek, 2006; Nesterowicz, 2006; Żywicka, 2013; Wojtczak, 2018) nie wydaje się, że powinno dojść w omawianych obszarach do zaostrzenia regulacji o charakterze administracyjno-prawnym (podobnie Robaczyński, 2014, s. 68). Wbrew pozorom, nie przemawia za tym ważny interes publiczny. Przekonania oparte na pewnych intuicjach, jak pokazały przykładowo badania nad usługami przewodników turystycznych po deregulacji, nie zawsze znajdują potwierdzenie w rzeczywistości. Ustawodawca powinien też pamiętać, że dla obywateli, w tym także dla przedsiębiorców i konsumentów, bardzo istotną wartością jest stabilność prawa (Parchomiuk, 2008), o czym niestety zbyt często się zapomina, nie tylko w ostatnich kilku latach.

<sup>52</sup> Jak wynika z przedstawionej w tym artykule wypowiedzi przedstawiciela Ministerstwa Sportu i Turystyki: „ministerstwo sportu i turystyki pracuje nad zasadami, według których będzie można wynajmować mieszkania turystom. Najem krótkoterminowy zostanie zredukowany do 30 dni w ciągu roku. Przy przekroczeniu 30 dni, wynajmujące będzie musiał założyć działalność i płacić wyższe podatki”.

## Bibliografia

- Cybula, I. i Cybula, P. (2006). Samorząd gospodarczy biur podróży. W: P. Cybula (red.), *Prawo w praktyce biur podróży*. Warszawa: LexisNexis.
- Cybula, P. (2006). Podstawy prawne współpracy pilota wycieczek z organizatorem turystyki, *Problemy Turystyki*, 1–4.
- Cybula, P. (2007). Zabezpieczenie finansowe organizatorów turystyki w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. W: B. Gnela (red.), *Ochrona konsumenta usług finansowych. Wybrane zagadnienia prawne*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Cybula, P. (2008). Instrumenty reglamentacji podejmowania działalności gospodarczej przez biura podróży w Ustawie o usługach turystycznych. W: Uruszczak, P. Świącicka, A. Kremer (red.), *Leges sapere. Studia i prace dedykowane Profesorowi Januszowi Sondłowi w pięćdziesiątą rocznicę pracy naukowej*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Cybula, P. (2011a). W sprawie tzw. Kodeksu Etyki PIT raz jeszcze. 4.09.2011. Pozyskano z: <https://prawo-turystyczne.com/2011/09/14/w-sprawie-tzw-kodeksu-etyki-pit-raz-jeszcze/> (4.03.2019).
- Cybula, P. (2011b). Deklarowany a rzeczywisty zakres regulacji ustawy o usługach turystycznych. W: M. Kaliński, M. Koszowski (red.), *Prawo sportowe i turystyczne – między regulacją a deregulacją*. Kraków (b.w.).
- Cybula, P. (2012). *Usługi turystyczne. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Cybula, P. (2018a). W sprawie obowiązków pośrednika turystycznego w zakresie ochrony klientów na wypadek jego niewypłacalności. W: P. Cybula (red.), *Prawne aspekty podróży i turystyki – historia i współczesność. Prace poświęcone pamięci Profesora Janusza Sondla*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Cybula, P. (red.). (2018b). *Prawne aspekty podróży i turystyki – historia i współczesność. Prace poświęcone pamięci Profesora Janusza Sondla*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Cybula, P. i Zawistowska, H. (2017). Ocena funkcjonowania ustawy o usługach turystycznych i pytania o kierunki przyszłej regulacji, *Studia Oeconomica Posnaniensia*, vol. 5, nr 4.
- Ćwikła, L. (2011). *Prawne aspekty rozwoju turystyki w Polsce w latach 1918–1939*. Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Dzienis, P. (2018). Bezprawność legislacyjna w postaci niewłaściwej implementacji dyrektywy unijnej 90/314/EWG w polskiej judykaturze. *Europejski Przegląd Sądowy*, 7.
- Gąsior, A. (2018). Najem krótkoterminowy – nieuczciwa konkurencja dla hoteli, problem dla miast. Pozyskano z: <https://www.waszaturystyka.pl/noclegi/item/7513-najem-kr%C3%B3tkoterminowy-%E2%80%93-nieuczciwa-konkurencja-dla-hotel,-problem-dla-miast.html> (22.02.2019).
- Gnela, B. (2018). Status prawny „podróżnego” w nowej dyrektywie turystycznej 2015/2302. W: P. Cybula (red.), *Prawne aspekty podróży i turystyki – historia i współczesność. Prace poświęcone pamięci Profesora Janusza Sondla*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Gospodarek, J. (2006). *Prawo w turystyce*. Warszawa: Difin.
- Gospodarek, J. (2011). Zasady i zakres odpowiedzialności cywilnej przedsiębiorcy turystycznego. Próba uogólnień. W: A. Śmieja (red.), *Odpowiedzialność cywilnoprawna w obrocie gospodarczym*. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 203. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Gospodarek, J. i Marak, K. (2014). Zakres wolności gospodarczej w polskim hotelarstwie w minionym ćwierćwieczu (1989-2014). Część II: świadczenie usług hotelarskich jako wolna działalność gospodarcza na gruncie ustawy o usługach turystycznych z 1997 roku. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* 362.

- Gwoździcka-Piotrowska, M. (2008). Pojęcie klienta w ustawie o usługach turystycznych w świetle definicji konsumenta w prawie wspólnotowym i krajowym. W: P. Cybula, J. Raciborski (red.), *Turystyka a prawo. Aktualne problemy legislacyjne i konstrukcyjne*. Sucha – Beskidzka – Kraków: Wyższa Szkoła Turystyki i Ekologii.
- Grzesiek, A. (2009). Prawo a jakość usług w turystyce. *Folia Turistica*, 20.
- Karolczyk, B. (2017). Kilka uwag o przedawnieniu roszczeń deliktowych w kontekście problematyki tzw. bezprawia legislacyjnego. W: M. Pazdan, T. Ereciński, M. Tomalaka, J. Gudowski (red.), *Ius est a iustitia appellatum*. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Wiśniewskiemu, Warszawa: Wolters Kluwer.
- Katner, W.J. (2019). Zakres tzw. konstytucji biznesu. Kontrowersje wokół pojęcia przedsiębiorcy w ustawie – Prawo przedsiębiorców z 2018 r. *Przegląd Prawa Handlowego*, 1.
- Koszowski, M. (2011). Zaszeregowanie i kategoryzacja obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie w Polsce i na świecie. W: M. Kaliński, M. Koszowski (red.), *Prawo sportowe i turystyczne – między regulacją a deregulacją*. Kraków (b.w.).
- Kruczek, Z. (red.) (2013). *Problematyka deregulacji zawodu pilota wycieczek i przewodnika turystycznego*. Kraków: Proksenia.
- Marak, K. (2009). Administracyjnoprawne warunki podejmowania działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia biur podróży w świetle projektu nowelizacji ustawy o usługach turystycznych z 25 marca 2009 r. W: P. Cybula (red.), *Transformacje prawa turystycznego*. Kraków: Proksenia.
- Nestoruk, I.B. (2014). Problematyka nazw prawnie zastrzeżonych na przykładzie nazw rodzajowych obiektów hotelarskich. *Prace z Prawa Własności Intelektualnej*, z. 124.
- Nesterowicz, M. (2006). Prawo powinno lepiej chronić klientów biur podróży. *Rzeczpospolita*, 237.
- Orzechowska, R. (2018). Zabezpieczenie finansowe na tle nowej ustawy o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych. Zagadnienia wybrane w zakresie wykonywania gwarancji ubezpieczeniowych. *Prawo Asekuracyjne*, 2.
- Parchomiuk, J. (2008). Zmiany w prawie gospodarczym a wymogi państwa prawa. *Przegląd Prawa Publicznego*, 7–8.
- Piśko, S. i Raciborski, J. (1998). *Wprowadzenie do ustawy o usługach turystycznych*. Warszawa: Urząd Kultury Fizycznej i Turystyki.
- Podemski, K. (2011). Polski turysta za granicą. Od stalinizmu do Schengen i Wizz Air. *Folia Turistica*, 25.
- Podkowik, J. (2015). *Wolność umów i jej ograniczenie w świetle Konstytucji RP*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Raciborski, J. (1995). Potrzeba prawnej ingerencji państwa w sferę usług turystycznych. W: J. Raciborski (red.), *Rola i zadania państwa w gospodarce turystycznej. Materiały seminarium w Trzemieśni 4–6 czerwca 1993 r.*, Kraków: Urząd Kultury Fizycznej i Turystyki.
- Raciborski, J. (1999). *Usługi turystyczne. Przepisy i komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze.
- Raciborski, J. (2018). Od idei ustawy o turystyce do ustawy o usługach turystycznych. Geneza pierwszej w Polsce ustawy turystycznej. W: P. Cybula (red.), *Prawne aspekty podróży i turystyki – historia i współczesność. Prace poświęcone pamięci Profesora Janusza Sondla*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Raciborski, J., Kruczek, Z. i Mazanek, L. (2018). *Badania rynku pracy przewodników turystycznych w Krakowie*. Raport z badań. Kraków, niepubl.
- Radwański, Z. i Olejniczak, A. (2013). *Prawo cywilne – część ogólna*. Warszawa: C.H. Beck.

- Robaczyński, W. (2014). Prawna regulacja ochrony konsumenta w sferze usług turystycznych – czy potrzebne są zmiany? *Rozprawy Naukowe Akademii Wychowania Fizycznego we Wrocławiu*, 47.
- Samcik, M. (2019). *Ruszył Uber Black! Czy przewóz osób może być premium? Ceny wyższe niż w najdroższych taksówkach. A co dają w zamian?* Pozyskano z: <https://subiektywnieofinansach.pl/ruszył-uber-black-czy-przewoz-osob-moze-byc-premium-ceny-wyzsze-niz-w-najdrozszych-taksowkach-a-co-daja-w-zamian/> (4.03.2019).
- Snażyk, Z. i Szafrąński, A. (2018). *Publiczne prawo gospodarcze*. Warszawa: C.H. Beck.
- Szafrąński, A. i Ślifirczyk, M. (2017). O potrzebie „dereglamentacji” gospodarki. *Forum Prawnicze*, 5.
- Staśkiewicz, W. (2003). W: Izdebski, H., Stępkowski, A. (red.), *Nadużycie prawa*. Warszawa: Liber.
- Szumilak, J. (2007). Racjonalność zachowań nabywców usług turystycznych w aspekcie gospodarowania informacją. *Folia Turistica*, 18.
- Szydło, M. (2004). Publicznoprawna ochrona zbiorowych interesów konsumentów. *Monitor Prawniczy*, 17.
- Szydło, M. (2005). *Swoboda działalności gospodarczej*. Warszawa: C.H. Beck.
- Szydło, M. (2018). W: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*. Warszawa: C.H. Beck.
- Ura, E. i Pieprzny, S. (2018). „Cywilizowanie” usług hotelarskich przez administrację. W: J. Korczak (red.), *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dra hab. Jana Jeżewskiego*. Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Wiącek, M. (2018). W: W. Brzozowski, A. Krzywoń, M. Wiącek, *Prawa człowieka*. Warszawa: Wolters Kluwer 2018.
- Wieczorek, E. (1999). Interes konsumenta w świetle prawa polskiego. *Gdańskie Studia Prawnicze*, V.
- Wolski, D. (2011). Świadomość odpowiedzialności prawnej a rozwój turystyki górskiej i alpinizmu. W: P. Cybula, M. Czyż, S. Owsianowska (red.), *Góry – Człowiek – Turystyka. Księga jubileuszowa dedykowana prof. dr. hab. Andrzejowi Matuszykowi w 75. rocznicę urodzin*. Kraków: Proksenia.
- Wojtczak, D. (2018). Podejmowanie działalności gospodarczej w obszarze usług turystycznych w świetle wolności gospodarczej. *Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, 4(7).
- Zawistowska, H. (2010). *Podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej w turystyce. Część I. Aspekty prawne*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.
- Żurawik, A. (2013). W: J. Grabowski, L. Kieres, A. Walaszek-Pyziół (red.), *System Prawa Administracyjnego*, (t. 8A) *Publiczne prawo gospodarcze*. Warszawa: C.H. Beck.
- Żywicka, A. (2013). *Rygory prawne podejmowania oraz prowadzenia działalności turystycznej w Polsce*. Warszawa: Difin.