

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 362

Zmiany prawodawstwa gospodarczego w okresie transformacji ustrojowej w Polsce

Redaktorzy naukow
Tadeusz Kocowski
Katarzyna Marak



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2014

Redakcja wydawnicza: Anna Grzybowska, Joanna Szynal
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz
Korekta: Justyna Mroczkowska
Łamanie: Małgorzata Czupryńska
Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja współfinansowana z budżetu województwa dolnośląskiego



Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:
www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,
w Dolnośląskiej Bibliotece Cyfrowej www.dbc.wroc.pl,
The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,
a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon
http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się
na stronie internetowej Wydawnictwa
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2014

ISSN 1899-3192
ISBN 978-83-7695-450-9

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk i oprawa:
EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.
ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek

Spis treści

Wstęp	9
Dorota Ambrożuk: Kształtowanie się europejskiego prawa przewozu osób	11
Jan Byrski, Monika Szaraniec: Zmiany w prawie bankowym i ubezpieczeniowym w zakresie pośrednictwa finansowego w okresie transformacji ustrojowej. Część 1: Prawo bankowe	25
Jan Byrski, Monika Szaraniec: Zmiany w prawie bankowym i ubezpieczeniowym w zakresie pośrednictwa finansowego w okresie transformacji ustrojowej. Część 2: Prawo ubezpieczeniowe	36
Monika Chlipała: Promesa w koncesjonowanej działalności gospodarczej ..	49
Marzena Czarnecka: Sposoby zawierania umów z konsumentami w prawie energetycznym od dnia jego powstania do dnia dzisiejszego.....	60
Daniel Dąbrowski: Potrzeba zmian w krajowym prawie przewozowym	70
Joanna Dominowska: Prowadzenie działalności gospodarczej przez organizacje pozarządowe 1989-2014.....	82
Wojciech Fill: Transformacja podatkowych regulacji prawa holdingowego w Polsce	95
Jan Gola: Regulacje antykorupcyjne publicznego prawa gospodarczego a ubieganie się o pozwolenia administracyjne na wykonywanie działalności gospodarczej	109
Jerzy Gospodarek, Katarzyna Marak: Zakres wolności gospodarczej w polskim hotelarstwie w minionym ćwierćwieczu (1989-2014). Część I: Liberalizm gospodarczy w hotelarstwie lat dziewięćdziesiątych XX wieku.....	121
Jerzy Gospodarek, Katarzyna Marak: 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	131
Krzysztof Horubski: Ochrona interesów pracowników w systemie zamówień publicznych – wybrane zagadnienia	146
Janusz Kaspryszyn: Ważne przyczyny wyłączenia wspólnika ze spółki z ograniczoną odpowiedzialnością	160
Aneta Kaźmierczyk, Kinga Michałowska: Ewolucja prawa własności w okresie transformacji gospodarczych przełomu XX i XXI wieku.....	182
Tadeusz Kocowski: Komerccjalizacja przedsiębiorstw państwowych a właścicielskie uprawnienia nadzorcze administracji publicznej.....	196
Piotr Kukuryk: Ewolucja pojęcia „konsument” w polskim prawie cywilnym.	211

Michał Kuźnik: Zakres kognicji sądu upadłościowego w przedmiocie za- twierdzenia układu w postępowaniu upadłościowym	227
Jacek Lachner: Problematyka zmian umowy w związku z nadzwyczajną zmianą okoliczności.....	240
Jolanta Loranc-Borkowska: Nowa regulacja rękojmi za wady rzeczy sprze- danej – uwagi ogólne	251
Aleksandra Lubicz-Posochowska: Podmioty odpowiedzialne za czyn nie- uczciwej konkurencji – wprowadzanie w błąd oznaczeniem przedsięwzię- stwa	264
Małgorzata Mędrala: Ochrona małych pracodawców a transformacja ustro- jowa w Polsce – wybrane zagadnienia	274
Ambroży Mituś: Sekurytyzacja i jej uregulowanie w przepisach prawa kra- jowego – zarys problematyki.....	286
Aleksandra Nowak-Gruca: Środki ochrony praw własności przemysłowej w okresie transformacji ustrojowej (zagadnienia materialnoprawne).....	300
Aldona Piotrowska: Zmiany ustawodawstwa gospodarczego regulującego zawód pośrednika w obrocie nieruchomościami.....	315
Katarzyna Poroś: Prokura oddziałowa	330
Agnieszka Sobiech: Podmiotowość podatkowa spółek osobowych na prze- strzeni ostatnich 25 lat	342
Tomasz M. Szczerkowski: Opcje na prawa udziałowe w procesach inwestycji w spółki niepubliczne	357
Ryszard Szostak: Rozpoznawanie sporów przedumownych z zakresu zamó- wień publicznych po reaktywowaniu mechanizmów rynkowych.....	370
Andrzej Śmieja: W sprawie funkcji realizowanych przez karę umowną	387
Krzysztof Wesolowski: Konsekwencje sposobu unormowania ochrony pasa- żerów w prawie Unii Europejskiej	399
Magdalena Wilejczyk: Przemiany polskiego prawa firmowego. Wokół (nie)zbywalności firmy	413
Bartosz Ziemblicki: Współpraca Polski z międzynarodowymi organizacjami gospodarczymi w okresie transformacji ustrojowej	424

Summaries

Dorota Ambrożuk: Shaping the European law concerning the carriage of passengers	23
Jan Byrski, Monika Szaraniec: Changes in banking and insurance law in the range of financial intermediation during the period of political transforma- tion. Part 1 – Banking law	35
Jan Byrski, Monika Szaraniec: Changes in banking and insurance law in the range of financial intermediation during the period of political transforma- tion. Part 2 – Insurance law	48

Monika Chlipała: A promise in licensed economic activity.....	59
Marzena Czarnecka: Ways of concluding contracts with customers in energy law from the date of its establishment till nowadays.....	69
Daniel Dąbrowski: The need for change in the domestic transport law	81
Joanna Dominowska: Non-governmental organizations business activity 1989-2014	94
Wojciech Fill: Transformation of tax adjustment of holding law in Poland....	108
Jan Gola: Anti-corruption regulations of the public economic law and applying for administrative permission to conduct business activity	120
Jerzy Gospodarek, Katarzyna Marak: The scope of economic freedom in Polish hospitality in the last twenty five years (1989-2014). Part 1: Economic liberalism in hospitality in the 1990s.....	130
Jerzy Gospodarek, Katarzyna Marak: The scope of economic freedom in Polish hospitality in the last twenty five years (1989-2014). Part 2: Providing hotel services as a free economic activity based on the 1997 tourist services act.....	145
Krzysztof Horubski: Protection of the interests of workers in the public procurement system – selected issues.....	159
Janusz Kaspryszyn: Important causes of the exclusion of a shareholder from limited liability company	181
Aneta Kaźmierczyk, Kinga Michałowska: The evolution of ownership during the economic transformation of the turn of XX th and XXI st century ...	195
Tadeusz Kocowski: Commercialization of state companies vs. ownership supervision rights of public administration.....	210
Piotr Kukuryk: Evolution of the notion of ”consumer” in the Polish Civil Law	226
Michał Kuźnik: Scope of cognition of the bankruptcy court’s approval of the arrangement in bankruptcy proceedings.....	239
Jacek Lachner: Problem of contract changes in connection with the exceptional change of circumstances	250
Jolanta Loranc-Borkowska: New regulation of the warranty for defects of a sold thing – general comments	263
Aleksandra Lubicz-Posochowska: Entities responsible for an act of unfair competition – misleading indication of the company.....	273
Małgorzata Mędrala: Protection of small employers vs. political transformation in Poland – selected problems	285
Ambroży Mituś: Securitization and regulations pertaining to it in the national legal provisions – outline of the issue.....	299
Aleksandra Nowak-Gruca: Protection measures of industrial property rights in the times of political transformation (substantive issues)	314
Aldona Piotrowska: Changes in the legislation governing the profession of the real estate agent.....	329

Katarzyna Poroś: Branch commercial proxy	341
Agnieszka Sobiech: Tax subjectivity of partnerships in the last 25 years.....	356
Tomasz M. Szczurowski: Options on share-related rights in the processes of private equity investments	369
Ryszard Szostak: Recognizing pre-contractual disputes in public procurement after the reactivation of market mechanisms	386
Andrzej Śmieja: Functions of stipulated penalty	398
Krzysztof Wesolowski: The consequences of the method of protection of passengers in the European Union law	412
Magdalena Wilejczyk: Transformations of the Polish corporate law. Around the (non)transferability of the entrepreneur's name	423
Bartosz Ziemblicki: Cooperation of Poland with international economic organizations during the period of political transformation.....	432

Jerzy Gospodarek

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

Katarzyna Marak

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

**ZAKRES WOLNOŚCI GOSPODARCZEJ
W POLSKIM HOTELARSTWIE
W MINIONYM ĆWIERĆWIECZU (1989-2014).
CZĘŚĆ I: LIBERALIZM GOSPODARCZY
W HOTELARSTWIE LAT DZIEWIĘDZIESIĄTYCH
XX WIEKU**

Streszczenie: Autorzy analizują stan prawa obowiązującego w polskim hotelarstwie w minionym ćwierćwieczu z punktu widzenia wyznaczonej przez nie wolności gospodarczej. W części I został przedstawiony okres całkowitej liberalizacji działalności w dziedzinie świadczenia usług hotelarskich w latach dziewięćdziesiątych XX w. Obowiązywała wówczas ustawa o działalności gospodarczej z 1988 r. oparta na domniemaniu prawnym wolności działalności gospodarczej i nie było jasności co do mocy obowiązującej przepisów kategoryzacyjnych z 1985 r. Przyczyniło się to do znacznego rozwoju turystycznej bazy noclegowej w Polsce w omawianym okresie, co ilustrują dane statystyczne GUS podane przez autorów.

Słowa kluczowe: wolność gospodarcza, hotelarstwo, usługi hotelarskie, turystyczna baza noclegowa, przepisy kategoryzacyjne z 1985 r.

DOI: 10.15611/pn.2014.362.10

1. Wstęp

Powszechnie używany i często wręcz nadużywany termin „wolność gospodarcza” jest rozumiany na wiele sposobów, na co C. Kosikowski zwracał uwagę już przed laty¹. Jego istota sprowadza się do wyznaczenia przez prawo większego lub mniejszego zakresu tej wolności². W tym opracowaniu określenie „zakres wolności

¹ Zob. C. Kosikowski, *Zakres wolności gospodarczej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1995, nr 9, s. 2 i nast.

² Zob. szerzej J. Ablewicz, *Istota wolności gospodarczej w ujęciu filozoficznym*, Warszawa 2014, s. 139 i nast.

gospodarczej” znajduje zastosowanie do wyznaczenia ograniczeń występujących w polskim prawie w odniesieniu do podejmowania, organizowania i prowadzenia działalności gospodarczej polegającej na świadczeniu usług hotelarskich. Tego rodzaju usługi są zdefiniowane w art. 3 pkt 8 obowiązującej ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych³ jako krótkotrwałe, ogólnie dostępne wynajmowanie domów, mieszkań, pokoi, miejsc noclegowych, a także miejsc na ustawienie namiotów lub przyczep samochodowych oraz świadczenie, w obrębie obiektu, usług z tym związanych. Głównym celem takich usług jest odpłatne zaspokojenie okresowych potrzeb noclegowych turystów i innych osób, co zazwyczaj wiąże się ze świadczeniem także innych usług, jak usługi gastronomiczne, przechowywania, porządkowe, rekreacyjne, rozrywkowe czy informacyjne⁴. Obecnie usługi hotelarskie mogą być świadczone nie tylko w obiektach hotelarskich, lecz także w innych obiektach, spełniających wymagania ustalone przez obowiązujące prawo.

Celem opracowania jest analiza stanu prawa obowiązującego w polskim hotelarstwie w minionym ćwierćwieczu z punktu widzenia zakresu wyznaczonej przez nie wolności gospodarczej, przy czym część I opracowania dotyczy lat dziewięćdziesiątych XX w. Był to okres transformacji ustrojowej w Polsce, w którym to procesie szczególną rolę odegrał prof. Leszek Balcerowicz jako wicepremier i minister finansów w rządzie kierowanym przez Tadeusza Mazowieckiego. Po latach wydał on szczególną publikację mającą przybliżyć nam wszystkim pojęcie wolności, w tym wolności gospodarczej, wskazując we wstępie na granice wolności i jej różne definicje⁵. Jednak w 1989 r. i na początku ostatniej dekady ubiegłego wieku granice wolności gospodarczej były płynne, prawo obowiązujące w Polsce wyjątkowo niejasne, nierzadko sprzeczne i warto o tym pamiętać przy ocenie zakresu wolności gospodarczej w polskim hotelarstwie owego okresu przekształceń ustrojowych.

Dokonane przez autorów analizy podstaw prawnych świadczenia usług hotelarskich w Polsce w latach dziewięćdziesiątych XX w. są połączone z danymi statystycznymi GUS o stanie liczbowym obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których były świadczone usługi hotelarskie w owym szczególnym okresie. W odniesieniu do hotelarstwa można uznać, że okres ten – nazwany w tytule tej części opracowania liberalizmem gospodarczym – zakończył się w zasadzie wraz z wejściem w życie ustawy o usługach turystycznych z 1997 r.⁶ Powiązanie początku i końca wskazanego okresu z danymi statystycznymi o liczbie obiektów noclegowych służy ukazaniu wpływu zakresu wolności gospodarczej w polskim hotelarstwie na przekształcenia

³ Tekst jednolity: Dz.U. 2014, poz. 196.

⁴ J. Gospodarek, *Prawo w turystyce*, Warszawa 2006, s. 27. Podobnie J. Raciborski, *Usługi turystyczne. Przepisy i komentarz*, Warszawa 1999, s. 45; P. Cybula, *Usługi turystyczne. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 59-60; K. Marak, *Prawne aspekty turystyki*, [w:] J. Wyrzykowski, J. Marak, *Turystyka w ujęciu interdyscyplinarnym*, Wrocław 2010, s. 520.

⁵ Zob. L. Balcerowicz, *Odkrywając wolność. Przeciw zniewoleniu umysłów*, Warszawa 2012, s. 20 i nast.

⁶ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r., tekst jednolity: Dz.U. 2014, poz. 196.

bazy noclegowej w Polsce w tym okresie oraz niewątpliwie występujący znaczny jej rozwój.

Poddana badaniom tematyka jest w sposób naturalny powiązana z zakresem wolności gospodarczej w minionym ćwierćwieczu w dziedzinie organizowania imprez turystycznych i pośrednictwa turystycznego, o czym autorzy tego opracowania pisali już w przeszłości⁷. Jednym z wniosków z tych wcześniejszych badań było, że w odniesieniu do regulacji prawnych zakresu wolności gospodarczej w dziedzinie świadczenia usług turystycznych, polegających na organizowaniu imprez turystycznych i pośrednictwie turystycznym, słuszne jest realizowanie zasady „mniej wolności, więcej odpowiedzialności”⁸. W tym opracowaniu próbujemy odpowiedzieć na pytanie, czy ta zasada może być uznana za słuszną także w odniesieniu do unormowań prawnych zagadnień świadczenia usług hotelarskich. Cała ta problematyka jest uregulowana od lat kilkunastu przez wielokrotnie zmienianą, wyżej przywołaną ustawę o usługach turystycznych z 1997 r., która jest bliżej analizowana w części II tego opracowania (następny artykuł w niniejszym zbiorze). We wnioskach końcowych przedstawiamy ogólną ocenę prawidłowości regulacji ustawowych w zakresie hotelarstwa.

Na koniec tego wprowadzenia trzeba wspomnieć, że ze względu na ograniczenia dotyczące objętości opracowania okazało się konieczne pominięcie w nim problematyki odpowiedzialności odszkodowawczej utrzymujących hotele i podobne zakłady za rzeczy wniesione przez gości hotelowych. Problematyka ta została uregulowana w tytule XXIX księgi trzeciej k.c. (art. 846-852 k.c.) jako samodzielny, szczególnie, o surowym charakterze reżim odpowiedzialności, wyprzedzający zasady odpowiedzialności kontraktowej z art. 471 k.c.⁹ Zagadnienia te są nie bez znaczenia dla zakresu wolności gospodarczej w polskim hotelarstwie, czego dowodzą zmiany polskiego prawa dokonane pod koniec lat dziewięćdziesiątych XX w., ograniczające odpowiedzialność przedsiębiorców hotelarskich kosztem interesów gości korzystających z usług hotelarskich¹⁰.

⁷ Zob. zwłaszcza J. Gospodarek, *Meandry wolności gospodarczej w polskiej turystyce w świetle regulacji prawnych minionego ćwierćwiecza (1989-2013)*, [w:] J. Grabowski, K. Pokryszka, A. Hołda-Wydrzyńska (red.), *25 lat fundamentów wolności gospodarczej. Tendencje rozwojowe*, Katowice 2013, s. 220 i nast.; 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:] P. Cybula (red.), *Transformacje prawa turystycznego*, Kraków 2009, s. 75 i nast.; K. Marak, *Reglamentacja działalności gospodarczej*, [w:] G. Wrzeszcz-Kamińska (red.), *Spółeczeństwo i gospodarka w Europie w XXI wieku*, Wrocław 2007, s. 295 i nast.

⁸ Tak J. Gospodarek, *Meandry wolności...*, s. 232.

⁹ Zob. K. Marak, *Odpowiedzialność cywilnoprawna hotelarzy*, [w:] A. Śmieja (red.), *Odpowiedzialność cywilnoprawna w obrocie gospodarczym*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego nr 203, Wrocław 2011, s. 163 i nast.

¹⁰ Zob. w szczególności J. Gospodarek, *Prawo w turystyce...*, s. 513 i nast.; M. Nesterowicz, *Od nieograniczonej do ograniczonej odpowiedzialności hoteli za rzeczy gości hotelowych*, „Państwo i Prawo” 1995, nr 2, s. 57-63; tenże, *Prawo turystyczne*, Warszawa 2012, s. 111 i nast.; M. Stec, *O od-*

2. Stan turystycznej bazy noclegowej na początku transformacji ustrojowej w Polsce

Transformacja ustrojowa w Polsce wytyczona przez ustalenia tzw. Okrągłego Stołu¹¹ miała ogromny i bezpośredni wpływ na zmiany w hotelarstwie dokonane w szybkim tempie w ostatniej dekadzie XX w. Ustalenia te zapowiadały przekształcenia prowadzące do nowego ładu ekonomicznego, obejmujące przede wszystkim m.in. swobodne kształtowanie się struktury własnościowej, rozwój stosunków rynkowych i konkurencji oraz jednolitą politykę finansową wobec przedsiębiorstw¹². Znalazło to wyraz w przekształceniach bazy noclegowej w Polsce, które w owym czasie zaczęły być dokonywane. Do 1990 r. podstawę tej bazy tworzyły hotele i inne obiekty hotelarskie należące do państwowego przedsiębiorstwa „Orbis”, Przedsiębiorstwa Imprez Sportowych i Rekreacyjnych „Sports-Tourist”, ok. 70 wojewódzkich i terenowych przedsiębiorstw turystycznych, Ogólnokrajowej Spółdzielni Turystycznej „Gromada”, Spółdzielczego Biura Turystycznego „Turysta”, a także obiekty Funduszu Wczasów Pracowniczych, licznych zakładów pracy mających swoje ośrodki wczasowe, PTTK posiadającego domy turysty, domy wycieczkowe, schroniska, bawółki itp. obiekty oraz Polskiego Towarzystwa Schronisk Młodzieżowych¹³.

Warto przytoczyć dane statystyczne GUS z 1990 r. dotyczące liczby i rodzajów turystycznych obiektów noclegowych z okresu startu owych przekształceń. Otóż we wskazanym roku było w Polsce łącznie 8188 takich obiektów (nie licząc 724 pokoi gościnnych), w tym 499 hoteli, 37 moteli, 161 pensjonatów, 366 domów wycieczkowych, 80 schronisk, 939 schronisk młodzieżowych, 199 kempingów, 390 pól biwakowych, 4238 ośrodków wczasowych, 422 ośrodki szkoleniowo-wypoczynkowe, 51 domów pracy twórczej, 240 zespołów domków turystycznych, 104 zakłady uzdrowiskowe, 279 ośrodków wyłącznie do wypoczynku sobotnio-niedzielnego i świątecznego oraz 183 inne niesklasyfikowane obiekty¹⁴. W owym czasie obiekty te były nazywane obiektami noclegowymi turystyki lub turystycznymi obiektami zbiorowego zakwaterowania. Ich przekształcenia zgodne z duchem wprowadzanej gospodarki wolnorynkowej wymagały odpowiednich zmian w prawie.

powiedzialności prowadzącego hotel (kilka uwag na kanwie nowelizacji Kodeksu cywilnego i Prawa przewozowego), [w:] Z. Banaszczyk (red.), *Prace z prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci Sędziego Janusza Pietrzykowskiego*, Warszawa 2000, s. 279-298; K. Marak, *Odpowiedzialność...*, s. 160 i nast.; K. Marak, *Prawne aspekty turystyki...*, s. 525.

¹¹ Co do treści tych ustaleń zob. np. publikacja *Porozumienia Okrągłego Stołu*, Warszawa 6 lutego-5 kwietnia 1989 r., wydana przez NSZZ „Solidarność Region Warmińsko-Mazurski” w opracowaniu W. Salmonowicza.

¹² Tamże, s. 24 i nast.

¹³ Zob. S. Koman, M. Kubicki, *Poradnik ekonomiczny dla hotelarzy*, Warszawa 1996, s. 27-29.

¹⁴ *Turystyka w 2012 r. Informacje i opracowania statystyczne*, GUS, Warszawa 2013, s. 82-83.

3. Skutki dla hotelarstwa wejścia w życie ustawy o działalności gospodarczej z 1988 roku

Podstawowe znaczenie w tym zakresie miała – uchwalona już kilka miesięcy przed ustaleniami Okrągłego Stołu, co warto podkreślić – ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej¹⁵, obowiązująca od 1 stycznia 1989 r. Od tej daty straciła moc obowiązującą ustawa z dnia 18 lipca 1974 r. o wykonywaniu handlu oraz niektórych innych rodzajów działalności przez jednostki gospodarki nieuspołecznionej¹⁶, która wymagała uzyskania uprawnienia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie usług hotelarskich i kempingowych w formie zezwolenia lub potwierdzenia zgłoszenia (co do działalności sezonowej trwającej nie dłużej niż 6 miesięcy). W konsekwencji wskutek utraty podstawy ustawowej zostało uznane za nieobowiązujące wydane na podstawie tej ustawy rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 października 1983 r. w sprawie wykonywania usług hotelarskich, kempingowych i turystycznych przez jednostki gospodarki nieuspołecznionej¹⁷, które określało szczegółowe zasady uzyskiwania wskazanych uprawnień, jak też kwalifikacje niezbędne do wykonywania omawianych usług. Wymienione rozporządzenie ponadto zwalniało od obowiązku uzyskania uprawnienia wynajmowanie pokoi gościnnych, domków turystycznych i miejsc na obozowiskach turystycznych za pośrednictwem turystycznych przedsiębiorstw państwowych, spółdzielni lub organizacji społecznych, co wówczas pozostawało w zgodzie z zasadami gospodarki planowej, ale z dzisiejszej perspektywy musi być ocenione jako karygodne nierepektowanie fundamentalnej zasady równości.

4. Problem obowiązywania przepisów kategoryzacyjnych z 1985 roku

Warto dodać, że już wcześniej, bo z dniem 24 października 1987 r., utraciło moc obowiązującą zarządzenie Przewodniczącego Głównego Komitetu Turystyki z dnia 24 czerwca 1985 r. w sprawie rodzajów i kategorii zakładów hotelarskich, obozowisk i domków turystycznych¹⁸. Ten niskiej rangi akt wykonawczy był wydany na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 sierpnia 1978 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Głównego Komitetu Turystyki¹⁹, które zostało uchylone przez rozporządzenie Rady Ministrów z 27 grudnia 1985 r. w sprawie

¹⁵ Dz.U. nr 41, poz. 324 ze zm.

¹⁶ Tekst jednolity: Dz.U. 1983, nr 43, poz. 193 ze zm.

¹⁷ Dz.U. nr 62, poz. 285 ze zm.

¹⁸ Monitor Polski nr 25, poz. 193. Wskazana data utraty mocy obowiązującej przez przywołane zarządzenie jest podana w Internetowym Systemie Aktów Prawnych prowadzonym przez Kancelarię Sejmu na stronie internetowej www.sejm.gov.pl.

¹⁹ Dz.U. nr 20, poz. 88.

szczegółowego zakresu działania Głównego Komitetu Kultury Fizycznej i Turystyki²⁰. Z kolei to ostatnie rozporządzenie zostało uznane za uchylone w wyniku ustaleń ustawy z dnia 23 października 1987 r. o zmianach w zakresie działania niektórych naczelnych i centralnych organów administracji państwowej²¹, zmieniającej m.in. ustawę z 12 listopada 1985 r. o zmianach w organizacji oraz zakresie działania niektórych naczelnych i centralnych organów administracji państwowej²². Wówczas to został zniesiony Główny Komitet Kultury Fizycznej i Turystyki, a jego kompetencje – określone przez rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 30 grudnia 1987 r. w sprawie kompetencji niektórych naczelnych i centralnych organów administracji państwowej, zastrzeżonych w szczególnych przepisach ustawowych dla organów zniesionych oraz o zmienionym zakresie działania²³ – przeszły do właściwości Ministra Rynku Wewnętrznego. Na podstawie przywołanych aktów normatywnych można stwierdzić, że stan prawny prowadzenia zakładów hotelarskich był w analizowanym okresie wyjątkowo niejasny i różnie rozumiany. Niewątpliwie potwierdzeniem tej konstatacji jest fakt, że jeszcze w połowie lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku wskazane zarządzenie z 1985 r. w sprawie rodzajów i kategorii zakładów hotelarskich było przywoływane i omawiane przez renomowanych autorów²⁴.

W literaturze przedmiotu słusznie zostało podkreślone, że podstawa prawna wydania tych wyraźnie nie uchylonych przepisów kategoryzacyjnych była niewystarczająca, a jej ogólny, kompetencyjny charakter powodował, że brakowało sankcji za nieprzestrzeganie tych przepisów²⁵. Stosowanie wskazanych przepisów jako podstawy decyzji administracyjnych ustalających rodzaj i kategorię zakładów hotelarskich pozostawało w owym czasie w sprzeczności z ustaleniami konstytucyjnymi, dopuszczającymi ograniczenie swobody działalności gospodarczej jedynie w drodze ustawy²⁶.

5. Zakres wolności gospodarczej w polskim hotelarstwie w latach dziewięćdziesiątych XX wieku

W sumie należy stwierdzić, że w ostatniej dekadzie XX w. występował w Polsce wyjątkowo szeroki zakres wolności działalności gospodarczej polegającej na świadcze-

²⁰ Dz.U. nr 63, poz. 333.

²¹ Dz.U. nr 33, poz. 180.

²² Dz.U. nr 50, poz. 262 ze zm.

²³ Dz.U. nr 42, poz. 250.

²⁴ Zob. zwłaszcza M. Nesterowicz, A. Rembieliński, *Odpowiedzialność cywilna zakładu hotelarskiego*, Toruń 1995, s. 50-52; Z. Grabowska, J. Raciborski, *Materiały pomocnicze z zakresu prawa w turystyce*, Kraków 1996, s. 88-106; M. Turkowski, *Marketing usług hotelarskich*, Warszawa 1997, s. 68-92; A. Rapacz, *Przedsiębiorstwo turystyczne. Podstawy i zasady działania*, Warszawa 1994, s. 119-121; S. Koman, M. Kubicki, wyd.cyt., s. 17.

²⁵ Tak J. Raciborski, wyd.cyt., s. 12.

²⁶ Tamże. Zob. też J. Gospodarek, *Prawo w turystyce i hotelarstwie. Zbiór aktów normatywnych z objaśnieniami*, Warszawa 2000, s. 108; K. Marak, *Źródła prawa*, [w:] T. Kocowski, B. Ćwierz-Matysiak, K. Marak (red.), *Prawo dla ekonomistów. Podręcznik akademicki*, Wrocław 2013, s. 65 i nast.

niu usług hotelarskich. Podstawą ustawową tego rodzaju działalności była przywołana już ustawa o działalności gospodarczej z 1988 r., której art. 4 ust. 1 stanowił, że podmioty gospodarcze mogą w ramach prowadzonej działalności gospodarczej dokonywać czynności oraz działań, które nie są przez prawo zabronione. To ustawowe ustalenie oznaczało sformułowanie domniemania na rzecz wolności gospodarczej²⁷. Osoby fizyczne i jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej mogły podjąć i wykonywać tego rodzaju działalność gospodarczą po zgłoszeniu jej do ewidencji działalności gospodarczej. Takiego zgłoszenia nie wymagała ta ustawa w odniesieniu do zdefiniowanych w art. 9 tzw. ubocznych zajęć zarobkowych, do których zakresu pod koniec jej obowiązywania zostały dodane tzw. usługi agroturystyczne w postaci wynajmowania turystom przez rolników pokoi lub miejsc na ustawienie namiotów w obrębie gospodarstwa, sprzedaż posiłków i świadczenie usług z tym związanych²⁸. Poza tym wskazane zgłoszenie nie odnosiło się do podjęcia przez osoby prawne działalności gospodarczej w zakresie hotelarstwa, gdyż takie podmioty gospodarcze podlegały wówczas wpisom do odpowiednich rejestrów. Oczywiście samo wykonywanie w omawianym okresie działalności w postaci świadczenia usług hotelarskich przez jakikolwiek podmiot gospodarczy wymagało spełnienia warunków wymienionych w art. 3 ustawy o działalności gospodarczej, tj. dotyczących ochrony przed zagrożeniem życia i zdrowia ludzkiego oraz określonych przez przepisy budowlane, sanitarne, przeciwpożarowe i odnoszące się do ochrony środowiska. Wymagania te niewątpliwie ograniczały wolność gospodarczą w tym zakresie i zmuszały do odejścia od jej rozumienia w kategoriach absolutystycznych²⁹.

6. Stan turystycznej bazy noclegowej w Polsce w końcu lat dziewięćdziesiątych XX wieku

Efektom wskazanych wyżej regulacji prawnych, a także restrukturyzacji oraz działań prywatyzacyjnych podjętych w polskim hotelarstwie w duchu wprowadzanej reformy gospodarczej, były szybkie przekształcenia bazy noclegowej w latach dziewięćdziesiątych XX w. Powstawały w owym czasie jednoosobowe spółki Skarbu Państwa w miejsce przedsiębiorstw państwowych prowadzących działalność hotelarską, część takich przedsiębiorstw przekazano spółkom pracowniczym lub reprivatyzowano³⁰. Równoległe przebiegał proces otwarcia Polski na świat, zapewnienia swobody podróżowania i ułatwień obrotu dewizowego, czego efektem było, że już w 1990 r. przyjechało ok. 3 mln 400 tys. turystów zagranicznych, a wpływy dewi-

²⁷ Tak S. Biernat, A. Wasilewski, *Ustawa o działalności gospodarczej. Komentarz*, Kraków 1997, s. 114.

²⁸ Zmiana ta została wprowadzona przez art. 47 pkt 1 ustawy o usługach turystycznych z 1997 r.

²⁹ Zob. w tej kwestii rozważania M. Zdyba, *Komentarz do ustawy o działalności gospodarczej*, Bydgoszcz 1997, s. 127 i nast.

³⁰ S. Koman, M. Kubicki, wyd.cyt., s. 27.

zowe z turystyki wyniosły ok. 580 mln USD³¹. W następnych latach wielkości te szybko rosły i w 1999 r. odwiedziło Polskę aż 89,1 mln cudzoziemców, przy czym z obiektów noclegowych turystyki skorzystało wg szacunków GUS ok. 3,2 mln turystów zagranicznych³².

We wskazanym roku bazę noclegową turystyki tworzyło 906 hoteli, 130 moteli, 499 pensjonatów, 201 domów wycieczkowych, 89 schronisk, 510 schronisk młodzieżowych, 224 kempingi, 427 pól biwakowych, 2293 ośrodki wczasowe, 481 ośrodków szkoleniowo-wypoczynkowych, 50 domów pracy twórczej, 539 zespołów ogólnodostępnych domków turystycznych, 146 zakładów uzdrowiskowych, 99 ośrodków wyłącznie do wypoczynku sobotnio-niedzielnego i świątecznego, aż 4490 pokoi gościnnych, 266 ośrodków kolonijnych i 1441 innych obiektów³³. Łącznie w 1999 r. było w tej bazie 13 546 obiektów, w tym 755 kwater agroturystycznych, które jako odrębny rodzaj obiektu noclegowego turystyki uprzednio nie były klasyfikowane. W porównaniu z wyżej przytoczonymi danymi GUS z 1990 r. łatwo zauważyć wyraźne tendencje, że w ostatniej dekadzie XX w. zdecydowanie wzrosła liczba hoteli, moteli, pensjonatów, zespołów domków turystycznych, zakładów uzdrowiskowych, pokoi gościnnych i tzw. obiektów niesklasyfikowanych. Natomiast wyraźnie zmniejszyła się w tym okresie liczba domów wycieczkowych, schronisk młodzieżowych, ośrodków wczasowych oraz ośrodków wyłącznie do wypoczynku sobotnio-niedzielnego i świątecznego. Łączna jednak liczba obiektów noclegowych turystyki wzrosła wówczas o połowę. Można w tym dostrzec nie tylko prorozwojowe oddziaływanie zasady wolności gospodarczej na hotelarstwo w Polsce, ale zarazem stopniowe dostosowywanie bazy noclegowej turystyki zarówno do potrzeb zorganizowanej turystyki grupowej, jak też w coraz większym stopniu do form turystyki indywidualnej, nastawionych na zaspokajanie zróżnicowanych potrzeb, i to na coraz wyższym poziomie³⁴.

³¹ Zob. J. Gospodarek, *Znaczenie ustawowych regulacji w dziedzinie turystyki dla rozwoju gospodarczego Polski*, materiały V Sympozjum Naukowego Kolegium Zarządzania i Finansów SGH nt. *Analiza warunków umożliwiających rozwój gospodarki polskiej*, cz. II, Kazimierz Dolny, 8-10 czerwca 1998 r., s. 284-287.

³² Zob. *Turystyka w 1999 r. Informacje i opracowania statystyczne*, GUS, Warszawa 2000, s. XV-XVI.

³³ Tamże, s. 2-3. Por. też nieco różniące się dane w opracowaniu Z.T. Wernera, *Wielkość, struktura i wykorzystanie bazy noclegowej w Polsce*, [w:] V Forum Turystyki Polskiej „Turystyka polska na progu XXI wieku”, Częstochowa, 23-25 kwietnia 2001, s. 1-5.

³⁴ Zob. w tych kwestiach np. A. Baran, M. Żyra, *Hotelarstwo w statystyce GUS*, [w:] J. Merski, Cz. Witkowski, (red.), *Hotelarstwo w Polsce. Stan i kierunki rozwoju w przededniu wejścia do Unii Europejskiej*, Warszawa 2004, s. 27 i nast.; A. Kowalczyk, M. Derek, *Zagospodarowanie turystyczne*, Warszawa 2010, s. 197 i nast.; A. Panasiuk, D. Szostak, *Hotelarstwo. Usługi – eksploatacja – zarządzanie*, Warszawa 2008, s. 43 i nast.; J. Sala, *Formy współczesnego hotelarstwa*, Kraków 2008, s. 32 i nast.; J. Wyrzykowski, J. Marak, *Turystyka w ujęciu interdyscyplinarnym*, Wrocław 2010, s. 347 i nast.

7. Podsumowanie części I

Lata dziewięćdziesiąte XX w. były w Polsce okresem całkowitej liberalizacji działalności w dziedzinie świadczenia usług hotelarskich. Przepisy o kategoryzacji obiektów hotelarskich w istocie wówczas nie funkcjonowały, chociaż nie zostały wyraźnie uchylone. Ustawodawca polski, zachowując w tym okresie stan braku jednoznacznego uregulowania prawnego wielu zagadnień o istotnym znaczeniu dla praktyki hotelarskiej, dążył tym samym dosyć konsekwentnie do zapewnienia szerokiego zakresu wolności gospodarczej w hotelarstwie. Miało to znaczenie dla istotnego wzrostu liczby obiektów noclegowych turystyki w ostatniej dekadzie XX w., w tym zwłaszcza hoteli, moteli i pensjonatów oraz różnych obiektów niestandardowych, w których były świadczone usługi hotelarskie.

Literatura

- Ablewicz J., *Istota wolności gospodarczej w ujęciu filozoficznym*, Warszawa 2014.
- Balcerowicz L., *Odkrywając wolność. Przeciw zniewoleniu umysłów*, Warszawa 2012.
- Baran A., Żyra M., *Hotelarstwo w statystyce GUS*, [w:] J. Merski, Cz. Witkowski (red.), *Hotelarstwo w Polsce. Stan i kierunki rozwoju w przededniu wejścia do Unii Europejskiej*, Warszawa 2004.
- Biernat S., Wasilewski A., *Ustawa o działalności gospodarczej. Komentarz*, Kraków 1997.
- Cybula P., *Usługi turystyczne. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Gospodarek J., *Meandry wolności gospodarczej w polskiej turystyce w świetle regulacji prawnych minionego ćwierćwiecza (1989-2013)*, [w:] J. Grabowski, K. Pokryszka, A. Hołda-Wydrzyńska (red.), *25 lat fundamentów wolności gospodarczej. Tendencje rozwojowe*, Katowice 2013.
- Gospodarek J., *Prawo w turystyce*, Warszawa 2006.
- Gospodarek J., *Prawo w turystyce i hotelarstwie. Zbiór aktów normatywnych z objaśnieniami*, Warszawa 2000.
- Gospodarek J., *Znaczenie ustawowych regulacji w dziedzinie turystyki dla rozwoju gospodarczego Polski*, materiały V Sympozjum Naukowego Kolegium Zarządzania i Finansów SGH nt. *Analiza warunków umożliwiających rozwój gospodarki polskiej*, cz. II, Kazimierz Dolny, 8-10 czerwca 1998.
- Grabowska Z., Raciborski J., *Materiały pomocnicze z zakresu prawa w turystyce*, Kraków 1996.
- Koman S., Kubicki M., *Poradnik ekonomiczny dla hotelarzy*, Warszawa 1996.
- Kosikowski C., *Zakres wolności gospodarczej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1995, nr 9.
- Kowalczyk A., Derek M., *Zagospodarowanie turystyczne*, Warszawa 2010.
- 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:] P. Cybula (red.), *Transformacje prawa turystycznego*, Kraków 2009.
- Marak K., *Odpowiedzialność cywilnoprawna hotelarzy*, [w:] A. Śmieja (red.), *Odpowiedzialność cywilnoprawna w obrocie gospodarczym*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego nr 203, Wrocław 2011.
- Marak K., *Prawne aspekty turystyki*, [w:] J. Wyrzykowski, J. Marak (red.), *Turystyka w ujęciu interdyscyplinarnym*, Wrocław 2010.
- Marak K., *Reglamentacja działalności gospodarczej*, [w:] G. Wrzeszcz-Kamińska (red.), *Spółeczeństwo i gospodarka w Europie w XXI wieku*, Wrocław 2007.
- Marak K., *Źródła prawa*, [w:] T. Kocowski, B. Cwierz-Matysiak, K. Marak (red.), *Prawo dla ekonomistów. Podręcznik akademicki*, Wrocław 2013.

- Nesterowicz M., *Od nieograniczonej do ograniczonej odpowiedzialności hoteli za rzeczy gości hotelowych*, „Państwo i Prawo” 1995, nr 2.
- Nesterowicz M., *Prawo turystyczne*, Warszawa 2012.
- Nesterowicz M., Rembieniński A., *Odpowiedzialność cywilna zakładu hotelarskiego*, Toruń 1995.
- Panasiuk A., Szostak D., *Hotelarstwo. Usługi – eksploatacja – zarządzanie*, Warszawa 2008.
- Porozumienia Okrągłego Stołu*, oprac. W. Salmonowicz, NSZZ „Solidarność Region Warmińsko-Mazurski”, Warszawa 6 lutego-5 kwietnia 1989.
- Raciborski J., *Usługi turystyczne. Przepisy i komentarz*, Warszawa 1999.
- Rapacz A., *Przedsiębiorstwo turystyczne. Podstawy i zasady działania*, Warszawa 1994.
- Sala J., *Formy współczesnego hotelarstwa*, Kraków 2008.
- Stec M., *O odpowiedzialności prowadzącego hotel (kilka uwag na kanwie nowelizacji Kodeksu cywilnego i Prawa przewozowego)*, [w:] Z. Banaszczyk (red.), *Prace z prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci Sędziego Janusza Pietrzykowskiego*, Warszawa 2000.
- Turkowski M., *Marketing usług hotelarskich*, Warszawa 1997.
- Turystyka w 1999 r. Informacje i opracowania statystyczne*, GUS, Warszawa 2000.
- Turystyka w 2012 r. Informacje i opracowania statystyczne*, GUS, Warszawa 2013.
- Werner Z.T., *Wielkość, struktura i wykorzystanie bazy noclegowej w Polsce*, [w:] V Forum Turystyki Polskiej „Turystyka polska na progu XXI wieku”, Częstochowa, 23-25 kwietnia 2001.
- Wyrzykowski J., Marak J. (red.), *Turystyka w ujęciu interdyscyplinarnym*, Wrocław 2010.
- Zdyb M., *Komentarz do ustawy o działalności gospodarczej*, Bydgoszcz 1997.

THE SCOPE OF ECONOMIC FREEDOM IN POLISH HOSPITALITY IN THE LAST TWENTY FIVE YEARS (1989-2014) PART 1 – ECONOMIC LIBERALISM IN HOSPITALITY IN THE 1990S

Summary: The authors analyze the state of law that has been binding in Polish hospitality in the last 25 years from the point of view of the economic freedom determined by the law. Part I of the paper presents the period of total liberalization of activity in the area of hotel services in the 1990s. Binding at that time was the 1988 act on economic activity based on the legal presumption of the economic freedom. It was not clear whether the 1985 categorization regulations were still legally binding. That situation contributed to considerable development of tourist accommodation establishments in Poland in the discussed period of time, which is illustrated by the CSO statistical data quoted by the authors.

Keywords: economic freedom, hospitality, hotel services, tourist accommodation establishments, the 1985 categorization regulations.