

# 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](http://www.ibuk.pl), [www.ebscohost.com](http://www.ebscohost.com),  
w Dolnośląskiej Bibliotece Cyfrowej [www.dbc.wroc.pl](http://www.dbc.wroc.pl),  
The Central and Eastern European Online Library [www.ceeol.com](http://www.ceeol.com),  
a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon  
[http://kangur.uek.krakow.pl/bazy\\_ae/bazekon/nowy/index.php](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](http://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

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

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

## Summaries

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

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

---

<b>Katarzyna Poroś:</b> Branch commercial proxy .....	341
<b>Agnieszka Sobiech:</b> Tax subjectivity of partnerships in the last 25 years.....	356
<b>Tomasz M. Szczurowski:</b> Options on share-related rights in the processes of private equity investments .....	369
<b>Ryszard Szostak:</b> Recognizing pre-contractual disputes in public procurement after the reactivation of market mechanisms .....	386
<b>Andrzej Śmieja:</b> Functions of stipulated penalty .....	398
<b>Krzysztof Wesółowski:</b> The consequences of the method of protection of passengers in the European Union law .....	412
<b>Magdalena Wilejczyk:</b> Transformations of the Polish corporate law. Around the (non)transferability of the entrepreneur's name .....	423
<b>Bartosz Ziemblicki:</b> 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 II: ŚWIADCZENIE USŁUG HOTELARSKICH  
JAKO WOLNA DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZA  
NA GRUNCIE USTAWY O USŁUGACH  
TURYSTYCZNYCH Z 1997 ROKU**

---

**Streszczenie:** Autorzy analizują stan prawa obowiązującego w polskim hotelarstwie w minionym ćwierćwieczu z punktu widzenia wyznaczonej przez nie wolności gospodarczej. Część II przedstawia okres obowiązywania ustawy o usługach turystycznych z 1997 r. Ustawa ta wprowadziła obowiązkową kategoryzację obiektów hotelarskich, dopuszczając świadczenie usług hotelarskich w obiektach niestandardowych, spełniających wymagania określone przez obowiązujące prawo. Autorzy zanalizowali zmiany tej ustawy dotyczące hotelarstwa i wydanych na jej podstawie przepisów kategoryzacyjnych, wskazując na występowanie wyraźnej tendencji zwiększania wolności gospodarczej w zakresie świadczenia usług hotelarskich. Wyrazili przy tym pogląd, że ustalenia omawianej ustawy dotyczące hotelarstwa są w zasadzie odpowiednie. Jednak rezygnacja przez tę ustawę z wymagań kwalifikacji zawodowych personelu hotelowego zasługuje na krytykę. Przedstawione analizy prawne zostały powiązane z danymi statystycznymi GUS o liczbie obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których były świadczone usługi hotelarskie w Polsce w minionym ćwierćwieczu. Pokazuje to wpływ szerokiego zakresu wolności gospodarczej zapewnianego przez obowiązujące w Polsce prawo na znaczny rozwój turystycznej bazy noclegowej. W szczególności zdecydowanie wzrosła w minionym ćwierćwieczu liczba hoteli i innych niż hotelarskie obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie. We wnioskach końcowych autorzy opowiadają się za słusznością realizowania w dziedzinie regulacji prawnych hotelarstwa maksymy „więcej wolności, więcej odpowiedzialności”.

**Słowa kluczowe:** wolność gospodarcza, hotelarstwo, usługi hotelarskie, kategoryzacja obiektów hotelarskich, ustawa o usługach turystycznych z 1997 r.

## 1. Wstęp

Celem tej części opracowania jest analiza stanu prawa obowiązującego w polskim hotelarstwie po wejściu w życie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych<sup>1</sup>. Analiza ta jest dokonywana z punktu widzenia zakresu wyznaczonej przez prawo wolności gospodarczej w polskim hotelarstwie. Podobnie jak w części I opracowania, analiza ta jest powiązana z danymi statystycznymi GUS o liczbie obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których były świadczone usługi hotelarskie pod koniec lat dziewięćdziesiątych XX w. Te dane statystyczne podane w punkcie 6 części I (poprzedni artykuł w niniejszym zbiorze) stanowią punkt wyjścia do oceny stanu turystycznej bazy noclegowej w Polsce w okresie obowiązywania ustawy o usługach turystycznych oraz wpływu zmian tej ustawy i jej aktów wykonawczych na przekształcenia zachodzące w tej bazie.

Badania dokonane w tej części opracowania służą do udzielenia odpowiedzi na pytania postawione w części I co do prawidłowości regulacji zawartych w ustawie o usługach turystycznych z 1997 r. dotyczących hotelarstwa, zakresu ograniczeń wolności świadczenia usług hotelarskich i ewentualnej celowości zmian prawnych w tym zakresie. W toku przedstawiania poszczególnych zagadnień i głównie we wnioskach końcowych autorzy próbują zająć uzgodnione, wspólne stanowisko w tych kwestiach.

## 2. Kategoryzacja obiektów hotelarskich jako jeden z celów ustawy o usługach turystycznych z 1997 r.

Prowadzone od początku lat dziewięćdziesiątych XX w. prace legislacyjne zmierzające do przygotowania projektu ustawy o turystyce były tak długie z powodu ujmowanego początkowo zbyt szeroko zakresu projektowanej ustawy i często sprzecznych interesów biur podróży oraz ich klientów<sup>2</sup>, a nie ze względu na trudności z odpowiednim uregulowaniem ustawowym problematyki hotelarstwa. Nikt w Polsce nie zgłaszał postulatu wprowadzenia koncesji lub zezwoleń w odniesieniu do świadczenia usług hotelarskich. Istniało dosyć powszechne przekonanie, że w celu oddziaływania na jakość usług hotelarskich wystarcza wprowadzenie standaryzacji obiektów hotelarskich<sup>3</sup>. Związane z tym pojęcie kategoryzacji obiektów hotelarskich zwykle było rozumiane szeroko jako pojęcie zbiorcze obejmujące zarówno zaszeregowanie danego obiektu do określonego rodzaju obiektów hotelarskich, jak

<sup>1</sup> Dz.U. nr 133, poz. 884 ze zm.; obecnie tekst jednolity: Dz.U. 2014, poz. 196.

<sup>2</sup> Zob. J. Raciborski, *Usługi turystyczne. Przepisy i komentarz*, Warszawa 1999, s. 11.

<sup>3</sup> Zob. J. Gospodarek, *Zakres administracyjnej reglamentacji działalności w dziedzinie turystyki na drodze Polski do Unii Europejskiej*, [w:] J. Gospodarek (red.), *Prawo w gospodarce rynkowej. Prace ofiarowane Panu Profesorowi Jerzemu Lewandowskiemu z okazji pięćdziesięciolecia pracy naukowej*, Warszawa 1999, s. 54.



i nadanie temu obiektowi oznaczonej kategorii<sup>4</sup>. Po latach wydaje się, że przesadą było nazwanie w przywołanej publikacji tej postaci administracyjnego oddziaływania na jakość usług hotelarskich formą reglamentacji administracyjnej tego rodzaju działalności gospodarczej. W istocie nie była to reglamentacja administracyjna, lecz ograniczenie zakresu wolności gospodarczej w hotelarstwie związane z wymaganiami ustalonymi przez obowiązujące prawo w odniesieniu do świadczenia usług hotelarskich w obiektach noszących nazwy obiektów hotelarskich poszczególnych rodzajów. Nie wykluczało to przecież świadczenia takich usług w innych obiektach niż hotelarskie i miało na celu ochronę nazw rodzajowych i oznaczeń kategorii obiektów hotelarskich, aby zapewnić minimalny standard poszczególnych rodzajów i kategorii tych obiektów<sup>5</sup>.

Uchwalona w atmosferze ostrych sporów ustawa o usługach turystycznych z 1997 r. miała cechy wymuszonego kompromisu, ale nie odnosił się on do zasad świadczenia usług hotelarskich. W tej bowiem kwestii ustawa przyjęła powszechnie akceptowane rozwiązanie, że usługi hotelarskie mogą być świadczone nie tylko w obiektach hotelarskich, którym wyznaczono wówczas stosunkowo wysokie standardy co do wielkości, wyposażenia, kwalifikacji personelu i zakresu świadczonych usług, ale też w innych obiektach, mających niestandardowy charakter i spełniających tylko minimalne wymagania co do wyposażenia oraz wymagania sanitarne, przeciwpożarowe, budowlane i inne określone odrębnymi przepisami. Takie rozwiązanie ustawowe zapewniało utrzymanie dotychczasowej swobody świadczenia usług hotelarskich i ograniczenie barier związanych ze standaryzacją i kategoryzacją obiektów hotelarskich w stosunku do wchodzących na rynek hotelarski nowych przedsiębiorców, dysponujących niewielkim potencjałem gospodarczym<sup>6</sup>. W literaturze przedmiotu podkreślono, że w okresie przekształceń organizacyjnych i własnościowych w polskim hotelarstwie obiekty tworzące tzw. bazę socjalną, jak zakładowe i związkowe domy i ośrodki wypoczynkowe, hotele pracownicze itp., nie byłyby w stanie spełnić wymagań standardowych<sup>7</sup>.

Wejście w życie ustawy o usługach turystycznych z 1997 r. – z powodu wciąż toczonych sporów wokół jej ustaleń przesunięte z dnia 1 stycznia 1998 r. na dzień 1 lipca 1998 r. – spowodowało wydłużenie okresu nieformalnego, częściowego stosowania dotychczasowych przepisów kategoryzacyjnych zawartych we wspomnianym zarządzeniu z 1985 r.<sup>8</sup> Co więcej, przepisy te zostały niejako usankcjonowane

---

<sup>4</sup> Tamże, s. 55.

<sup>5</sup> Tak słusznie J. Raciborski, wyd.cyt., s. 176. Jednak nadal terminu „reglamentacja” w odniesieniu do świadczenia usług hotelarskich używa P. Cybula, *Usługi turystyczne. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 420 i nast.

<sup>6</sup> Podkreślił to J. Raciborski, wyd.cyt., s. 179.

<sup>7</sup> Tamże.

<sup>8</sup> Było to poddane krytyce w literaturze przedmiotu. 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. 288-289.

przez ustalenie art. 50 ust. 1 omawianej ustawy, że zachowało ważność dokonane na ich podstawie zaszeregowanie obiektów hotelarskich do poszczególnych rodzajów i kategorii, jeśli było zgodne z wymaganiami tej ustawy. Przy tym wydłużył się stan przejściowy od wejścia w życie ustawy o usługach turystycznych z 1997 r. do wejścia w życie nowych przepisów kategoryzacyjnych. Znalazły się one w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 1999 r. w sprawie obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie<sup>9</sup>, obowiązującym dopiero od 20 lutego 1999 r. Od tej daty liczony był półroczny okres na dostosowanie istniejących obiektów do nowych przepisów<sup>10</sup>. W istocie więc liberalizm gospodarczy w polskim hotelarstwie – omówiony w części I opracowania – miał wyjątkowo szeroki zakres przez większość 1999 r.

W literaturze przedmiotu został wyrażony pogląd, iż uregulowanie w ustawie o usługach turystycznych z 1997 r. zasad świadczenia usług hotelarskich spowodowało, że działalność ta podlega dosyć istotnym ograniczeniom<sup>11</sup>. W rzeczywistości jednak wprowadzone ograniczenia nie zawężyły znacząco zakresu wolności gospodarczej w hotelarstwie, skoro przystąpienie do systemu obiektów standardowych zostało pozostawione do swobodnego wyboru przedsiębiorcy chcącego świadczyć usługi hotelarskie i może on pozostać poza tym systemem, świadcząc usługi hotelarskie w innym obiekcie, spełniającym tylko minimalne wymagania co do wyposażenia oraz sanitarne i przeciwpożarowe, zgłoszonym do odpowiedniej ewidencji prowadzonej przez wójta (burmistrza lub prezydenta miasta)<sup>12</sup>. Już dawno zostało przy tym podkreślone, że wcale nie jest regułą świadczenie usług hotelarskich w obiektach hotelarskich i taka zasada nie wynika z ustawy o usługach turystycznych z 1997 r., a potwierdza to praktyka, skoro w przeszłości rosła liczba niektórych rodzajów właśnie tych innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie, kosztem zmniejszenia liczby kilku rodzajów obiektów hotelarskich<sup>13</sup>.

### **3. Znaczenie ustawy – Prawo działalności gospodarczej z 1999 r. dla zakresu wolności gospodarczej w hotelarstwie**

Ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej<sup>14</sup> utrzymała w zasadzie zakres wolności gospodarczej w hotelarstwie wyznaczony przez ustawę

<sup>9</sup> Dz.U. nr 10, poz. 87.

<sup>10</sup> Zob. bliżej S. Piśko, J. Raciborski, *Wprowadzenie do ustawy o usługach turystycznych. Poradnik praktyczny*, Warszawa 1998, s. 37-38.

<sup>11</sup> Tak H. Zawistowska, *Znaczenie ochrony prawnej konsumentów usług turystycznych dla rozwoju turystyki w Polsce*, Warszawa 1999, s. 161.

<sup>12</sup> Zob. J. Raciborski, wyd.cyt., s. 176 i nast.; J. Kuciński, Z. Trzciniński, J. Zaborowski, *Podstawy prawne świadczenia usług turystycznych*, Warszawa 2002, s. 110. Zob. też K. Marak, *Odpowiedzialność cywilnoprawna hotelarzy*, [w:] A. Śmieja (red.), *Odpowiedzialność cywilnoprawna w obrocie gospodarczym*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego nr 203, Wrocław 2011, s. 157-158.

<sup>13</sup> Por. J. Gospodarek, *Prawo turystyczne*, Warszawa 2001, s. 156.

<sup>14</sup> Dz.U. nr 101, poz. 1178 ze zm.

o usługach turystycznych z 1997 r. i wyżej przywołany jej akt wykonawczy z 1999 r. Ograniczyła ona liczbę dziedzin działalności gospodarczej objętych koncesjonowaniem, co spotkało się z pozytywnymi ocenami w literaturze przedmiotu<sup>15</sup>, wyraźnie ustalając w art. 96 ust. 1 pkt 10, że wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie usług turystycznych nie wymaga koncesji lub zezwolenia, z wyjątkiem organizowania imprez turystycznych i pośredniczenia na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych. Usługi hotelarskie, będące wszak rodzajem usług turystycznych, zostały tym samym ustawowo wyłączone z reglamentacji administracyjnej poprzez koncesje lub zezwolenia.

Analizowana ustawa weszła w życie z dniem 1 stycznia 2001 r. i data ta ma pewne znaczenie dla zakresu wolności gospodarczej w turystyce, w tym w hotelarstwie. Z tą datą świadczenie wspomnianych wyżej usług agroturystycznych przestało stanowić tzw. uboczne zajęcie zarobkowe, jako że ta instytucja prawna w ogóle nie funkcjonowała na gruncie prawa działalności gospodarczej z 1999 r. Co więcej, ustawa ta ustaliła w art. 3, że jej przepisy nie miały zastosowania do wynajmowania przez rolników pokoi i miejsc na ustawienie namiotów, sprzedaży posiłków domowych i świadczenie w gospodarstwie rolnym innych usług związanych z pobytem turystów<sup>16</sup>. W tym zakresie świadczenia usług hotelarskich wolność gospodarcza została więc wówczas w istocie nawet poszerzona.

#### **4. Wpływ zmian z lat 1998-2004 ustawy o usługach turystycznych z 1997 r. i jej aktów wykonawczych na zakres wolności gospodarczej w hotelarstwie**

Poszerzanie zakresu wolności gospodarczej w hotelarstwie następowało wraz z niektórymi zmianami ustawy o usługach turystycznych z 1997 r. oraz 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. Wydaje się, że jednak nie zawsze zmiany te następowały w dobrym kierunku. W zasadzie odpowiednie były ustalenia przywołanego rozporządzenia z 1999 r. zawierającego nowe przepisy kategoryzacyjne, chociaż niektóre jego wymagania były przesadne i nie dopuszczały racjonalnych odstępstw<sup>17</sup>, jak również rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 13 czerwca 2001 r. w sprawie obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których

---

<sup>15</sup> Zob. w szczególności W.J. Katner, *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz. Orzecnictwo. Piśmiennictwo*, Warszawa 2003, s. 84 i nast.; C. Kosikowski, *Prawo działalności gospodarczej, Komentarz*, Warszawa 2001, s. 64 i nast.

<sup>16</sup> Zob. w tej kwestii J. Gospodarek, *Prawo w hotelarstwie*, Rocznik Dydaktyczny WSTH w Warszawie, t. V, Warszawa 2000, s. 113.

<sup>17</sup> J. Gospodarek, *Prawo turystyczne...* (2001), s. 156; tenże, *Stan prawa obowiązującego w dziedzinie turystyki*, [w:] V Forum Turystyki Polskiej *Turystyka polska na progu XXI wieku*, Częstochowa, 23-25 kwietnia 2001, s. 4-5.

są świadczone usługi hotelarskie<sup>18</sup>, oraz zmieniającego ten akt rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 8 sierpnia 2002 r.<sup>19</sup>, które zliberalizowały część wymagań kategoryzacyjnych. Przepisy kategoryzacyjne z 2001 i 2002 r. w szczególności uściśliły i rozszerzyły odstępstwa od wymagań kategoryzacyjnych, dodały wymagania dotyczące dostosowania obiektów hotelarskich do potrzeb osób niepełnosprawnych, zrezygnowały ze zbytnej formalizacji postępowania kategoryzacyjnego, jak też na nowo sformułowały minimalne wymagania dla innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie<sup>20</sup>.

Jednak trudno było już wtedy zgodzić się z wprowadzonym przez rozporządzenie z 2002 r. złagodzeniem wymagań kwalifikacji zawodowych personelu hotelowego<sup>21</sup>. Niestety znacznie jeszcze dalej poszła nowelizacja ustawy o usługach turystycznych z 1997 r., dokonana przez ustawę z dnia 5 marca 2004 r.<sup>22</sup>, która doprowadziła do całkowitej rezygnacji z wymagań kwalifikacji zawodowych personelu hotelowego. Nastąpiło to na wniosek Polskiego Zrzeszenia Hoteli w celu ułatwienia prowadzenia działalności hotelarskiej w warunkach dekonstrukcji gospodarczej. Zwiększony został zakres wolności gospodarczej w polskim hotelarstwie, ale nastąpiło to kosztem obniżenia standardu usług hotelarskich i niższej jakości obsługi klientów w obiektach hotelarskich, a także zmniejszenia konkurencyjności na rynku pracy osób posiadających wykształcenie kierunkowe w zakresie hotelarstwa<sup>23</sup>.

Wskazana nowelizacja z 2004 r. ustawy o usługach turystycznych zawierała też inne ustalenia dotyczące świadczenia usług hotelarskich, mające znaczenie dla zakresu wolności gospodarczej w hotelarstwie, które z kolei trzeba ocenić pozytywnie. Odnosi się to do przyjętych wówczas regulacji ustawowych uściślających obowiązki przedsiębiorców hotelarskich i rolników świadczących usługi hotelarskie w gospodarstwie rolnym, rozszerzających i precyzujących kompetencje organów dokonujących zaszeregowania obiektów hotelarskich oraz prowadzących ich ewidencję, dopuszczających możliwość uzyskania tzw. promesy, czyli przyrzeczenia zaszeregowania obiektu hotelarskiego do odpowiedniego rodzaju i kategorii, jak też do ustaleń delegacji ustawowych w nowym brzmieniu art. 45 analizowanej ustawy,

---

<sup>18</sup> Dz.U. nr 66, poz. 665.

<sup>19</sup> Dz.U. nr 142, poz. 1190.

<sup>20</sup> Zob. uzasadnienie projektu rozporządzenia zawarte w dokumencie *Prace nad zmianą aktów wykonawczych do nowelizowanej ustawy o usługach turystycznych*, zeszyt 2, Ministerstwo Gospodarki, Departament Turystyki, Warszawa 2001; J. Gospodarek, *Prawo turystyczne...* (2001), s. 156 i nast.; tenże, *Prawo turystyczne w zarysie*, Bydgoszcz-Warszawa 2003, s. 84 i nast.

<sup>21</sup> Zob. J. Gospodarek, *Prawo turystyczne w zarysie...* (2003), s. 89-90.

<sup>22</sup> Dz.U. nr 62, poz. 576.

<sup>23</sup> Tak J. Gospodarek, *Prawo w turystyce*, Warszawa 2006, s. 143-144; M. Czajkowski, E. Pawłowska, *Nowelizacja ustawy o usługach turystycznych w świetle ochrony interesów konsumenta oraz dostosowania do przepisów Unii Europejskiej*, [w:] S. Bosiacki, J. Grela (red.), *Gospodarka turystyczna w XXI wieku. Szanse i bariery rozwoju w warunkach integracji międzynarodowej*, Poznań 2004, s. 241.

oczywiście z jednym wyjątkiem odnoszącym się do wspomnianego pominięcia wymagania kwalifikacji zawodowych personelu hotelowego<sup>24</sup>.

Wydane na podstawie znowelizowanej w 2004 r. ustawy o usługach turystycznych rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 19 sierpnia 2004 r. w sprawie obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie<sup>25</sup>, do dzisiaj obowiązuje. Trudno je ocenić w pełni pozytywnie. Choćaż bowiem w porównaniu z rozporządzeniami wcześniej obowiązującymi w tej dziedzinie można zauważyć we wskazanym rozporządzeniu wyraźną tendencję liberalizacyjną w odniesieniu do wyposażenia i zakresu świadczonych usług w poszczególnych rodzajach obiektów hotelarskich, to zarazem ten akt wykonawczy nie określił jakichkolwiek wymagań co do kwalifikacji personelu obiektów hotelarskich ze względu na wykreślenie z delegacji ustawowej upoważnienia w tej kwestii. Niewątpliwie zwiększenie w tym przypadku zakresu wolności gospodarczej w polskim hotelarstwie postawiło pod znakiem zapytania sens nabywania kwalifikacji zawodowych w wyższych, policealnych i średnich szkołach hotelarskich<sup>26</sup>.

## 5. Stan turystycznej bazy noclegowej w Polsce w 2004 r.

Po 5 latach obowiązywania ustawy o usługach turystycznych z 1997 r. można było dostrzec, jak wpłynęła ona na stan turystycznej bazy noclegowej w Polsce. Warto przytoczyć dane z 2004 r., będącego pierwszym rokiem członkostwa Polski w Unii Europejskiej. We wskazanym roku bazę turystycznych obiektów zbiorowego zakwaterowania<sup>27</sup> tworzyły 1202 hotele, 116 moteli, 241 pensjonatów, 580 tzw. innych obiektów hotelowych, 84 domy wycieczkowe, 59 schronisk, 406 schronisk młodzieżowych, 138 kempingów, 259 pól biwakowych, 1510 ośrodków wczasowych, 502 ośrodki szkoleniowo-wypoczynkowe, 48 domów pracy twórczej, 349 zespołów ogólnodostępnych domków turystycznych, 132 zakłady uzdrowiskowe, 57 ośrodków

---

<sup>24</sup> Zob. bliżej w tych kwestiach J. Gospodarek, *Prawo w turystyce...* (2006), s. 133 i nast.; tenże, *Prawo w turystyce i rekreacji*, Warszawa 2007, s. 100 i nast.; K. Marak, *Prawne aspekty turystyki*, [w:] J. Wyrzykowski, J. Marak (red.), *Turystyka w ujęciu interdyscyplinarnym*, Wrocław 2010, s. 518-519; G. Michniewicz, *Turystyka i sport. Aspekty organizacyjnoprawne*, Poznań 2012, s. 146-147; H. Zawistowska, *Podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej w turystyce, część I – Aspekty prawne*, Warszawa 2010, s. 60 i nast.; A. Żywicka, *Rygory prawne podejmowania oraz prowadzenia działalności turystycznej w Polsce*, Warszawa 2013, s. 84-87, 105-115, 187-188 oraz 203-207.

<sup>25</sup> Dz.U. nr 188, poz. 1945; tekst jednolity: Dz.U. 2006, nr 22, poz. 169 ze zm.

<sup>26</sup> J. Gospodarek, *Prawo w turystyce...* (2006), s. 141 i nast.; A. Żywicka, wyd.cyt., s. 109-110; H. Zawistowska, *Nowe zasady świadczenia usług turystycznych*, Warszawa 2005, s. 77-79. Odmienne stanowisko w tej kwestii zajmuje A. Grzesiek, *Prawo a jakość usług w turystyce*, „Folia Turistica” 2009, nr 20, s. 41-42. Natomiast P. Cybula nie przedstawił w tej kwestii jednoznacznego stanowiska w publikacji *Usługi turystyczne...*, s. 429.

<sup>27</sup> Trzeba podkreślić, że dane te nie obejmują pokoi gościnnych i kwater agroturystycznych, które nie mieszczą się w pojęciu turystycznych obiektów zbiorowego zakwaterowania, choć są częścią bazy noclegowej turystyki.

wyłącznie do wypoczynku sobotnio-niedzielnego i świątecznego, 179 ośrodków kolonijnych i 1110 innych obiektów<sup>28</sup>. W sumie liczba tych obiektów zmniejszyła się do 6972 i tylko część z nich to były obiekty hotelarskie w rozumieniu wymienionej ustawy. Zmniejszyła się zwłaszcza liczba moteli, pensjonatów, domów wycieczkowych, schronisk, schronisk młodzieżowych, kempingów i pól biwakowych, co wynikało ze zwiększonych wymagań kategoryzacyjnych tej ustawy, ograniczających zakres wolności gospodarczej w hotelarstwie. Spadła też liczba ośrodków wczasowych, ogólnodostępnych domków turystycznych, zakładów uzdrowiskowych, ośrodków wypoczynku sobotnio-niedzielnego i świątecznego oraz ośrodków kolonijnych, co miało inne przyczyny, mające ogólny charakter. Zmniejszona w porównaniu z 1999 r. liczba tzw. innych obiektów da się wytłumaczyć wyodrębnieniem w badaniach GUS tzw. innych obiektów hotelowych, czyli takich, w których są świadczone usługi charakterystyczne dla obiektów hotelarskich, ale wobec których nie zostało zakończone postępowanie kategoryzacyjne lub nie uzyskały określonej kategorii<sup>29</sup>.

Warto podkreślić, że we wskazanym okresie wzrosła wyraźnie tylko liczba hoteli, co miało wyraźny związek z łagodzeniem wymagań kategoryzacyjnych w stosunku do tego rodzaju obiektów hotelarskich<sup>30</sup>. Z kolei wśród obiektów innych niż hotelarskie wzrosła liczba ośrodków szkoleniowo-wypoczynkowych, co daje się łatwo wytłumaczyć rosnącą liczbą rozmaitych szkoleń organizowanych przez przedsiębiorców dla swoich pracowników i ma dosyć oczywisty związek z wolnością gospodarczą.

## **6. Znaczenie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej z 2004 r. dla zakresu wolności gospodarczej w hotelarstwie**

Zakres wolności gospodarczej w polskim hotelarstwie w istocie nie zmienił się wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>31</sup>, co nastąpiło z dniem 21 sierpnia 2004 r. Tego rodzaju działalność gospodarcza pozostała tzw. działalnością wolną, o której wspomina art. 46 ust. 3 tej ustawy. Podjęcie i wykonywanie tego rodzaju działalności jest wolne dla każdego na równych prawach przy oczywistym przestrzeganiu warunków określonych przepisami obowiązującego prawa<sup>32</sup>. Wśród ustawowych warunków i wymagań stawianych przedsiębiorcom świadczącym usługi hotelarskie mieści się w szczególności obowiązek rejestrowy. Podjęcie takiej działalności przez innych przedsiębiorców niż

<sup>28</sup> Zob. *Turystyka w 2004 r. Informacje i opracowania statystyczne*, GUS, Warszawa 2005, s. 40.

<sup>29</sup> Tamże, s. 21.

<sup>30</sup> Zob. w tej kwestii J. Gospodarek, *Prawo turystyczne w zarysie...* (2003), s. 88-90; tenże, *Prawo w turystyce...* (2006), s. 141-144.

<sup>31</sup> Dz.U. nr 173, poz. 1807 ze zm.; tekst jednolity: Dz.U. 2013, poz. 672 ze zm.

<sup>32</sup> J. Gospodarek, *Prawo w turystyce...* (2006), s. 134; K. Marak, *Prawne aspekty...*, s. 518.

osoby fizyczne wymaga wpisu do rejestru przedsiębiorców zgodnie z zasadą ustaloną w art. 14 przywołanej ustawy. Natomiast w przypadku osób fizycznych oznacza to obecnie konieczność złożenia wniosku o wpis do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej, prowadzonej od 1 lipca 2011 r. na zasadach ustalonych w rozdziale 3 tej ustawy. Trzeba zaznaczyć, że art. 3 omawianej ustawy ustalił wyłączenie usług agroturystycznych z zakresu stosowania ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, kontynuując rozwiązanie zastosowane w prawie działalności gospodarczej z 1999 r., które poszerzało wolność gospodarczą w dziedzinie świadczenia usług hotelarskich<sup>33</sup>.

## **7. Wpływ zmian z lat 2005-2014 ustawy o usługach turystycznych z 1997 r. i jej aktów wykonawczych na zakres wolności gospodarczej w hotelarstwie**

Od czasu wejścia w życie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej z 2004 r. ustawa o usługach turystycznych z 1997 r. była kilkakrotnie zmieniana, ale zmiany te nie miały zbyt wielkiego wpływu na zakres wolności gospodarczej w polskim hotelarstwie. Wspomnieć jednak warto o dwóch zmianach wprowadzonych przez ustawę z dnia 29 kwietnia 2010 r. o zmianie ustawy o usługach turystycznych oraz o zmianie ustawy – Kodeks wykroczeń<sup>34</sup>. Jedną z tych zmian inaczej zdefiniowała pojęcie motelu i obecnie w tego rodzaju obiekcie hotelarskim nie musi być zapewniona możliwość korzystania z usług motoryzacyjnych, co rozszerzyło zakres wolności gospodarczej, ale nastąpiło kosztem ograniczenia uprawnień osób korzystających z moteli. Drugą zaś zmiana polegała na zobowiązaniu ministra właściwego do spraw turystyki do prowadzenia na stronie internetowej jawnego Centralnego Wykazu Obiektów Hotelarskich, będącego kontynuacją wcześniej prowadzonej bez podstawy prawnej Ewidencji Obiektów Hotelarskich. Dzięki spełnianej funkcji informacyjnej wykaz ten ma znaczenie dla ochrony prawnej nazw rodzajowych i oznaczeń kategoryzacyjnych obiektów hotelarskich<sup>35</sup>. Jego rola rośnie z powodu częstego naruszania przez przedsiębiorców nazw zastrzeżonych dla obiektów hotelarskich oraz oznaczeń ich kategorii i posługiwania się takimi nazwami i oznaczeniami w sytuacji świadczenia usług hotelarskich w innych obiektach niż hotelarskie. Jest to niezmiernie istotny problem wiążący się z zakresem wolności gospodarczej w hotelarstwie<sup>36</sup>. Trudno oczekiwać szybkiego jego rozwiązania i raczej nie będzie

<sup>33</sup> Uregulowania te wywołują jednak pewne wątpliwości. Zob. w tej kwestii zwłaszcza C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 29; A. Powalowski (red.), *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 31-32.

<sup>34</sup> Dz.U. nr 106, poz. 672.

<sup>35</sup> Zob. P. Cybula, *Usługi turystyczne...*, s. 517; H. Zawistowska, *Podejmowanie i prowadzenie działalności...*, s. 66; A. Żywicka, wyd.cyt., s. 85-86.

<sup>36</sup> Zob. P. Cybula, *Usługi turystyczne...*, s. 425 i nast.; tenże, *Dopuszczalność wydania przez prezydenta miasta decyzji nakazującej przedsiębiorcy wstrzymanie świadczenia usług hotelarskich – glosa*

nim zwiększenie zakresu regulacji administracyjnej świadczenia usług hotelarskich, ograniczające wolność gospodarczą w hotelarstwie<sup>37</sup>. Problem ten dostrzega Ministerstwo Sportu i Turystyki, rekomendując wprowadzenie bliżej nieokreślonych sankcji za stosowanie przez przedsiębiorców świadczących usługi hotelarskie w innych obiektach niż hotelarskie nazw wprowadzających klientów w błąd<sup>38</sup>.

Zmiana ustawy o usługach turystycznych z 2014 r. ma także pewne znaczenie dla zakresu wolności gospodarczej w polskim hotelarstwie. Mianowicie dodany przez ustawę z 24 kwietnia 2014 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze standaryzacją niektórych wzorów pism w procedurach administracyjnych<sup>39</sup> ust. 6 w art. 39 ustawy o usługach turystycznych wymaga formy dokumentów elektronicznych dla zgłoszeń do ewidencji innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie, a także dla informacji, które powinny być zgłaszane do tej ewidencji oraz do ewidencji obiektów hotelarskich. W dobie informatyzacji administracji publicznej jest to naturalne ograniczenie zakresu wolności gospodarczej w hotelarstwie.

Przywołane wyżej rozporządzenie kategoryzacyjne z 2004 r. było w ostatnich latach kilkakrotnie zmieniane<sup>40</sup>. Ogólnie można stwierdzić, że zmiany te miały na celu liberalizację i uściślenie wymagań kategoryzacyjnych odnośnie do hoteli i moteli oraz dotyczyły doprecyzowania kompetencji organów dokonujących zaszeregowania i kategoryzacji obiektów hotelarskich, zasad prowadzenia ewidencji obiektów hotelarskich oraz innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie, a także obowiązków przedsiębiorców hotelarskich.

## 8. Stan turystycznej bazy noclegowej w Polsce w 2013 r.

Warto zbadać, jak rozporządzenie kategoryzacyjne z 2004 r. i jego zmiany wpłynęły na stan turystycznej bazy noclegowej w Polsce. Ostatnie dostępne dane statystyczne

---

do wyroku NSA z dnia 18 października 2007 r. (II GSK186/07), „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2009, nr 4, s. 43 i nast.; tenże, *Turystyka miejska a ustawa o usługach turystycznych*, [w:] T. Zabiński (red.), *Turystyka miejska. Determinanty i prawidłowości rozwoju*, Studia Ekonomiczne, Zeszyty Naukowe Wydziałowe Uniwersytetu Ekonomicznego, Katowice 2013, s. 33-34; tenże, *Używanie znaku towarowego a ochrona nazw rodzajowych obiektów hotelarskich*, „Rynek Podróży” 2010, nr 1, s. 42-43; J. Ożegalska-Trybalska, *Ochrona nazw obiektów hotelarskich w Internecie*, [w:] P. Cybula, J. Raciborski (red.), *Turystyka a prawo. Aktualne problemy legislacyjne i konstrukcyjne*, Sucha Beskidzka-Kraków 2008, s. 319 i nast.; M. Koszowski, *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 i deregulacją*, Kraków 2011, s. 241 i nast.; <http://prawoturystyczne.wordpress.com/tag/uslugi-hotelarskie/>.

<sup>37</sup> Odmienne M. Koszowski, wyd.cyt., s. 242.

<sup>38</sup> Zob. *Rekomendacje do zmian ustawy o usługach turystycznych*, materiał przygotowany na posiedzenie Podkomisji stałej do spraw turystyki, działającej w ramach Sejmowej Komisji Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki, Ministerstwo Sportu i Turystyki, Departament Turystyki, Warszawa, kwiecień 2013, s. 32-33.

<sup>39</sup> Dz.U. z 24 czerwca 2014 r., poz. 822.

<sup>40</sup> Zob. zmiany ogłoszone w Dz.U. 2006, nr 5, poz. 29; 2011, nr 259, poz. 1553; 2013, poz. 1113.



GUS dotyczą 2013 r.<sup>41</sup>, kiedy bazę tę tworzyło 3485 obiektów hotelarskich i 6290 innych obiektów noclegowych. Złożyło się na to 2107 hoteli, 116 moteli, 307 pensjonatów, 955 tzw. innych obiektów hotelowych, 48 domów wycieczkowych, 60 schronisk, 319 schronisk młodzieżowych, 129 kempingów, 187 pól biwakowych, 1047 ośrodków wczasowych, 432 ośrodki szkoleniowo-wypoczynkowe, 34 domy pracy twórczej, 394 zespoły domków turystycznych, 110 hosteli, 198 zakładów uzdrowiskowych, 99 ośrodków kolonijnych, 1823 pokoje gościnne, 800 kwater agroturystycznych oraz 610 innych tzw. obiektów niesklasyfikowanych<sup>42</sup>. Z danych tych wynika, że od 2004 r. wzrosła liczba hoteli, pensjonatów i tzw. innych obiektów hotelowych, co miało związek z łagodzeniem wymagań kategoryzacyjnych, a wśród obiektów innych niż hotelarskie – liczba zespołów domków turystycznych i zakładów uzdrowiskowych. Liczba moteli w tym okresie nie zmieniła się i można też w zasadzie powiedzieć to samo o schroniskach. Natomiast liczba innych rodzajów obiektów hotelarskich zmniejszyła się, i to niekiedy znacznie, podobnie jak innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie, z wyjątkiem zakładów uzdrowiskowych i hosteli. Te ostatnie są wyodrębniane przez GUS dopiero od 2009 r. i oznaczają obiekty, w których są wynajmowane łóżka (nieraz piętrowe), a nie pokoje wieloosobowe (tzw. dormy), będące tam regułą, przy czym część pomieszczeń i urządzeń jest wspólnie używanych przez gości (np. kuchnia, łazienka, pralka)<sup>43</sup>.

Powyższe dane statystyczne GUS w gruncie rzeczy dowodzą ograniczonej bezpośredniego oddziaływania regulacji kategoryzacyjnych na stan turystycznej bazy noclegowej w Polsce. Nie podważają one sensu samych zaszeregowania i kategoryzacji obiektów hotelarskich. W dłuższym okresie obowiązywania przepisów kategoryzacyjnych zapewne będą wyraźniej dostrzegane ich pozytywne skutki związane z ochroną praw konsumenta korzystającego z usług hotelarskich oraz dostarczaniem mu możliwie pełnej informacji o tego rodzaju usługach i podmiotach je świadczących. Nie można przy tym liczyć na szybkie rozwiązanie problemu kategoryzacji obiektów hotelarskich w skali całej Unii Europejskiej, przez co rośnie znaczenie systemów dobrowolnej kategoryzacji opracowywanych przez różne stowarzyszenia i inne organizacje<sup>44</sup>. Ponadto przytoczone dane statystyczne wskazujące, że w Polsce jest ponad dwa razy więcej innych obiektów, w których są świadczone usługi hote-

<sup>41</sup> Według najnowszych danych Centralnego Wykazu Obiektów Hotelarskich z połowy 2014 r. było w nim wpisanych 3251 takich obiektów (bez uwzględnienia schronisk i pól biwakowych), w tym aż 2576 hoteli. Zob. <http://turystyka.gov.pl/cwoh/statystyki/statystyka/6/> [dostęp: 07.07.2014].

<sup>42</sup> *Turystyka w 2013 r. Informacje i opracowania statystyczne*, GUS, Warszawa 2014, s. 33 oraz 112-113.

<sup>43</sup> Zob. tamże, s. 17 i 19.

<sup>44</sup> Zob. w tych kwestiach zwłaszcza M. Koszowski, wyd.cyt., s. 246-248; P. Cybula, *Usługi turystyczne...*, s. 420; J. Gospodarek, *Prawo w turystyce i rekreacji...* (2007), s. 117-120; W. Kurek (red.), *Turystyka*, Warszawa 2007, s. 156-157; *Classification of Hotel Establishments within the EU*, The European Consumer Centres' Network, 2009, [http://www.konsument.gov.pl/files/raporty/CLASS\\_OF\\_HOTEL\\_EST\\_W\\_EU.pdf](http://www.konsument.gov.pl/files/raporty/CLASS_OF_HOTEL_EST_W_EU.pdf).

larskie, niż obiektów hotelarskich, mogą służyć za dowód słuszności rozwiązania przyjętego w ustawie o usługach turystycznych z 1997 r., dopuszczającego, zgodnie z zasadą wolności gospodarczej, świadczenie usług hotelarskich nie tylko w poddanych kategorizacji obiektach hotelarskich, lecz także w niestandardowych obiektach spełniających jedynie minimalne wymagania co do wyposażenia oraz wymagania sanitarne, przeciwpożarowe, budowlane i inne określone odrębnymi przepisami.

## 9. Wnioski końcowe

Dokonane analizy prowadzą do ogólnego wniosku o odmiennych tendencjach rozwojowych w zakresie wolności gospodarczej w dziedzinie hotelarstwa niż w zakresie organizowania imprez turystycznych i pośrednictwa turystycznego. Po okresie całkowitej liberalizacji takiej działalności w latach dziewięćdziesiątych XX w. nastąpił w prawie polskim powrót do kategorizacji obiektów hotelarskich bez przymusu administracyjnego poddania się jej ustaleniom. Stan prawny wprowadzony przez ustawę o usługach turystycznych z 1997 r. trzeba uznać za w zasadzie właściwy w dziedzinie prowadzenia działalności hotelarskiej. Ustawodawca polski wykazywał dotychczas dosyć konsekwentne dążenie do zwiększania zakresu wolności gospodarczej w hotelarstwie, zarówno zachowując w ostatniej dekadzie XX w. stan braku jednoznacznego uregulowania prawnego zagadnień kategorizacji obiektów hotelarskich, jak też istotnie ograniczając na gruncie obowiązywania ustawy o usługach turystycznych z 1997 r. wymagania prawne stawiane podmiotom świadczącym usługi hotelarskie. Właściwie to w dziedzinie hotelarstwa trudno dostrzec tendencję ograniczania zakresu wolności gospodarczej poprzez regulacje prawne przyjmowane w interesie ochrony konsumentów, co jest charakterystyczne dla usług turystycznych w postaci organizowania imprez turystycznych i pośrednictwa turystycznego<sup>45</sup>.

Dokonane analizy przemawiają za słusznością realizowania w dziedzinie regulacji prawnych hotelarstwa maksymy „**więcej wolności, więcej odpowiedzialności**”. Chociaż w okresie obowiązywania ustawy o usługach turystycznych z 1997 r. jej ustalenia oraz ustalenia jej aktów wykonawczych zmierzały zasadniczo w kierunku liberalizacji i ograniczały zakres wolności gospodarczej w polskim hotelarstwie tylko w stopniu w istocie niezbędnym, związanym z przestrzeganiem obowiązującego prawa, to jednak nie wszystkie te regulacje prawne i ich zmiany dokonane w ostatnich kilkunastu latach można ocenić w pełni pozytywnie z punktu widzenia ochrony konsumentów korzystających z usług hotelarskich. Przykładem jest rezygnacja z ustawowych wymagań kwalifikacji zawodowych personelu obiektów hotelarskich,

---

<sup>45</sup> Por. np. K. Marak, *Ochrona klientów biur podróży jako wierzycieli dochodzących roszczeń z umowy o imprezę turystyczną*, [w:] K. Szuma (red.), *Ochrona interesów wierzycieli w stosunkach gospodarczych*, Poznań 2013, s. 196 i nast.; K. Marak, *Ograniczenia swobody kontraktowej w zakresie umowy o imprezę turystyczną – przesłanki, treść ograniczeń i ich skuteczność*, [w:] B. Gneta (red.), *Ustawowe ograniczenia swobody umów*, Warszawa 2010, s. 351-353.

która dowiodła, że w konfrontacji dążeń do znoszenia ograniczeń w działalności przedsiębiorców hotelarskich z dążeniami do ochrony konsumentów korzystających z usług hotelarskich – zwyciężyły interesy tych pierwszych. Trudno zgodzić się z tą drogą zwiększania zakresu wolności gospodarczej w polskim hotelarstwie. Nie sposób też zaakceptować naruszeń tej wolności dokonywanych przez przedsiębiorców świadczących usługi hotelarskie w innych obiektach niż hotelarskie i bezprawnie posługujących się nazwami rodzajowymi i oznaczeniami kategorii zastrzeżonymi prawnie dla obiektów hotelarskich. Obowiązujące w tych kwestiach prawo często nie jest przestrzegane przez przedsiębiorców hotelarskich ani odpowiednio egzekwowane przez powołane do tego organy. Ten stan rzeczy niewątpliwie trzeba zmienić. Za rozszerzaniem zakresu wolności gospodarczej w polskim hotelarstwie powinno podążać zwiększanie odpowiedzialności za naruszanie praw innych podmiotów.

## Literatura

- Classification of Hotel Establishments within the EU*, The European Consumer Centres' Network, 2009, [http://www.konsument.gov.pl/files/raporty/CLASS\\_OF\\_HOTEL\\_EST\\_W\\_EU.pdf](http://www.konsument.gov.pl/files/raporty/CLASS_OF_HOTEL_EST_W_EU.pdf).
- Cybulka P., *Dopuszczalność wydania przez prezydenta miasta decyzji nakazującej przedsiębiorcy wstrzymanie świadczenia usług hotelarskich – glosa do wyroku NSA w Warszawie z dnia 18 października 2007 r. (II GSK186/07)*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2009, nr 4.
- Cybulka P., *Turystyka miejska a ustawa o usługach turystycznych*, [w:] T. Żabiński (red.), *Turystyka miejska. Determinanty i prawidłowości rozwoju*, Studia Ekonomiczne, Zeszyty Naukowe Wydziałowe Uniwersytetu Ekonomicznego, Katowice 2013.
- Cybulka P., *Usługi turystyczne. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Cybulka P., *Używanie znaku towarowego a ochrona nazw rodzajowych obiektów hotelarskich*, „Rynek Podróży” 2010, nr 1.
- Czajkowski M., Pawłowska E., *Nowelizacja ustawy o usługach turystycznych w świetle ochrony interesów konsumenta oraz dostosowania do przepisów Unii Europejskiej*, [w:] S. Bosiacki, J. Greła (red.), *Gospodarka turystyczna w XXI wieku. Szanse i bariery rozwoju w warunkach integracji międzynarodowej*, Poznań 2004.
- Gospodarek J., *Prawo turystyczne*, Warszawa 2001.
- Gospodarek J., *Prawo turystyczne w zarysie*, Bydgoszcz-Warszawa 2003.
- Gospodarek J., *Prawo w hotelarstwie*, Rocznik Dydaktyczny WSTH w Warszawie, t. V, Warszawa 2000.
- Gospodarek J., *Prawo w turystyce*, Warszawa 2006.
- Gospodarek J., *Prawo w turystyce i rekreacji*, Warszawa 2007.
- Gospodarek J., *Stan prawa obowiązującego w dziedzinie turystyki*, [w:] V Forum Turystyki Polskiej *Turystyka polska na progu XXI wieku*, Częstochowa, 23-25 kwietnia 2001.
- Gospodarek J., *Zakres administracyjnej reglamentacji działalności w dziedzinie turystyki na drodze Polski do Unii Europejskiej*, [w:] J. Gospodarek (red.), *Prawo w gospodarce rynkowej. Prace ofiarowane Panu Profesorowi Jerzemu Lewandowskiemu z okazji pięćdziesięciolecia pracy naukowej*, Warszawa 1999.
- 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 r.

- Grzesiek A., *Prawo a jakość usług w turystyce*, „Folia Turistica” 2009, nr 20.
- Katner W.J., *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz. Orzecznictwo. Piśmiennictwo*, Warszawa 2003.
- Kosikowski C., *Prawo działalności gospodarczej, Komentarz*, Warszawa 2001.
- Kosikowski C., *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2005.
- Koszowski M., *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 i deregulacją*, Kraków 2011.
- Kuciński J., Trzeciński Z., Zaborowski J., *Podstawy prawne świadczenia usług turystycznych*, Warszawa 2002.
- Kurek W. (red.), *Turystyka*, Warszawa 2007.
- Marak K., *Ochrona klientów biur podróży jako wierzycieli dochodzących roszczeń z umowy o imprezę turystyczną*, [w:] K. Szuma (red.), *Ochrona interesów wierzycieli w stosunkach gospodarczych*, Poznań 2013.
- Marak K., *Odpowiedzialność cywilnoprawna hotelarzy*, [w:] A. Śmieja (red.), *Odpowiedzialność cywilnoprawna w obrocie gospodarczym*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego nr 203, Wrocław 2011.
- Marak K., *Ograniczenia swobody kontraktowej w zakresie umowy o imprezę turystyczną – przesłanki, treść ograniczeń i ich skuteczność*, [w:] B. Gnela (red.), *Ustawowe ograniczenia swobody umów*, Warszawa 2010.
- Marak K., *Prawne aspekty turystyki*, [w:] J. Wyrzykowski, J. Marak (red.), *Turystyka w ujęciu interdyscyplinarnym*, Wrocław 2010.
- Michniewicz G., *Turystyka i sport. Aspekty organizacyjnoprawne*, Poznań 2012.
- Ożegalska-Trybalska J., *Ochrona nazw obiektów hotelarskich w Internecie*, [w:] P. Cybula, J. Raciborski (red.), *Turystyka a prawo. Aktualne problemy legislacyjne i konstrukcyjne*, Sucha Beskidzka-Kraków 2008.
- Piśko S., Raciborski J., *Wprowadzenie do ustawy o usługach turystycznych. Poradnik praktyczny*, Warszawa 1998.
- Powałowski A. (red.), *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2007.
- Prace nad zmianą aktów wykonawczych do znowelizowanej ustawy o usługach turystycznych*, zeszyt 2, Ministerstwo Gospodarki, Departament Turystyki, Warszawa 2001.
- Raciborski J., *Usługi turystyczne. Przepisy i komentarz*, Warszawa 1999.
- Rekomendacje do zmian ustawy o usługach turystycznych*, materiał przygotowany na posiedzenie Podkomisji stałej do spraw turystyki, działającej w ramach Sejmowej Komisji Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki, Ministerstwo Sportu i Turystyki, Departament Turystyki, Warszawa, kwiecień 2013.
- Turystyka w 2004 r. Informacje i opracowania statystyczne*, GUS, Warszawa 2005.
- Turystyka w 2013 r. Informacje i opracowania statystyczne*, GUS, Warszawa 2014.
- Zawistowska H., *Nowe zasady świadczenia usług turystycznych*, Warszawa 2005.
- Zawistowska H., *Podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej w turystyce, część I – Aspekty prawne*, Warszawa 2010.
- Zawistowska H., *Znaczenie ochrony prawnej konsumentów usług turystycznych dla rozwoju turystyki w Polsce*, Warszawa 1999.
- Żywicka A., *Rygorry prawne podejmowania oraz prowadzenia działalności turystycznej w Polsce*, Warszawa 2013.
- <http://prawoturystyczne.wordpress.com/tag/uslugi-hotelarskie/>.
- <http://turystyka.gov.pl/cwoh/statystyki/statystyka/6/>.
- [http://www.konsument.gov.pl/files/raporty/CLASS\\_OF\\_HOTEL\\_EST\\_W\\_EU.pdf](http://www.konsument.gov.pl/files/raporty/CLASS_OF_HOTEL_EST_W_EU.pdf).

## **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**

**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 II of the paper presents the period when the 1997 act on tourist services was binding. That act introduced compulsory categorization of tourist accommodation establishments, permitting hotel services in non-standard establishments that meet the requirements provided by the law in force. The authors analyzed the changes in that act regarding hospitality and categorization regulations based on it, pointing out to a visible tendency of increasing economic freedom in the area of hotel services. They expressed their opinion that provisions of the discussed act regarding hospitality were generally adequate. However, the resignation from vocational qualifications of hotel personnel provided by that act should be criticized. The presented legal analyses have been illustrated by the CSO statistical data on the number of tourist accommodation establishments and other establishments in which hotel services have been offered in Poland over the period of the last of 25 years. It shows the influence of the wide spectrum of economic freedom, provided by the law binding in Poland, on considerable development of tourist accommodation facilities. Over the last 25 years fast growth has been noted in the number of hotels and other establishments in which hotel services were offered. In the final conclusions the authors opt for the principle of “more freedom, more responsibility” in legal guidelines for hospitality.

**Keywords:** economic freedom, hospitality, hotel services, tourist accommodation establishments, the 1997 act on tourist services.