

Daniel Wojtczak*

Podejmowanie działalności gospodarczej w obszarze usług turystycznych w świetle wolności gospodarczej

Spis treści

- I. Uwagi wprowadzające
- II. Normatywne ujęcie wolności działalności gospodarczej
- III. Podstawy prawne działalności turystycznej
- IV. Reglamentacja działalności gospodarczej
- V. Działalność regulowana jako forma reglamentacji działalności gospodarczej
- VI. Deregulacja zawodów pilota wycieczek i przewodnika turystycznego
- VII. Podsumowanie

Streszczenie

Przedmiotem niniejszego opracowania jest analiza działalności gospodarczej w obszarze usług turystycznych w kontekście wolności gospodarczej. Główne rozważania autora koncentrują się na aspekcie prawnym w zakresie podejmowania działalności gospodarczej polegającej na świadczeniu usług turystycznych oraz ograniczeniach reglamentacyjnych stosowanych w tym sektorze gospodarki. Głos Autora wpisuje się w bieżącą dyskusję na temat poszerzania sfery wolności gospodarczej. Wciąż bowiem postuluje się, aby ograniczeń wolności gospodarczej było jak najmniej lub by były one mniej dotkliwe dla przedsiębiorców. Patrząc przez pryzmat uregulowań prawnych, należy stwierdzić, że obszar reglamentacji świadczenia usług turystycznych uległ deregulacji tylko w odniesieniu do barier prawnych wejścia na rynek, czyli samego podejmowania tej działalności. W odniesieniu do uregulowań materialnoprawnych, zakres reglamentacji świadczenia usług turystycznych stale zwiększa się, co jest konsekwencją zarówno uregulowań unijnych, jak i potrzeb związanych z ochroną świadczeniobiorców.

Słowa kluczowe: społeczna gospodarka rynkowa; wolność działalności gospodarczej; usługi turystyczne; reglamentacja; działalność regulowana.

JEL: K23

* Doktor nauk prawnych, konstytucjonalista, adiunkt w Katedrze Prawa i Administracji Górnośląskiej Wyższej Szkoły Handlowej im. Wojciecha Korfańskiego w Katowicach; e-mail: danielwojtczak@o2.pl.

I. Uwagi wprowadzające

Rozwój cywilizacji wyzwolił potrzeby, których zaspokajanie wymagało tworzenia coraz to nowych dóbr lub dostosowywania już istniejących do zmieniającej się rzeczywistości. Do tego rodzaju potrzeb należą również te z dziedziny turystyki i wypoczynku. W związku z zaspokajaniem tych potrzeb powstały procesy dostosowujące działania przedsiębiorców do oczekiwań konsumentów. W ten sposób powstał nowy segment rynku, powszechnie zwany rynkiem turystycznym (Prudzienica, 2001, s. 13). Istotną grupą podmiotów gospodarczych funkcjonujących na tym rynku są podmioty zajmujące się organizacją lub sprzedażą imprez turystycznych, potocznie nazywane „biurami podróży”. Ze względu na rodzaj prowadzonej przez te podmioty działalności gospodarczej rynek usług turystycznych powinien być odpowiednio zorganizowany. Potrzebne jest więc aktywne działanie wspomagające i korygujące ze strony państwa. To państwo przy wykorzystaniu odpowiednich instrumentów czy to ekonomicznych, czy też prawnych, może oddziaływać na mechanizm rynkowy, a tym samym łagodzić i neutralizować niekorzystne skutki gospodarcze i społeczne. Ze względu na rodzaj tego opracowania zajmę się jedynie aspektem prawnym tytułowego zagadnienia, a aspekt ekonomiczny będzie tu jedynie odgrywał rolę posiłkową.

Jedną z form bezpośredniego oddziaływania państwa na gospodarkę jest tworzenie odpowiedniego systemu prawnego (ustawy, rozporządzenia, zezwolenia, koncesje itp.). Jednak, jak się okazuje, prawne uregulowanie kwestii prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie świadczenia usług turystycznych nie jest wcale sprawą prostą. Przyjmowane w tym zakresie uregulowania muszą bowiem jednocześnie uwzględniać dwa założenia. Po pierwsze, przedsiębiorcy świadczący usługi turystyczne muszą mieć gwarancje swobody korzystania z przyznanej im wolności gospodarczej. Po drugie, państwo musi jednocześnie zapewniać ochronę konsumentom (turystom) w zakresie korzystania przez nich z usług świadczonych przez przedsiębiorców turystycznych. Prawidłowe funkcjonowanie rynku turystycznego jest gwarancją rozwoju gospodarczego i dobrobytu całego społeczeństwa.

Na rynku usług turystycznych funkcjonują podmioty, które ze względu na rodzaj prowadzonej przez nie działalności gospodarczej muszą spełniać określone kryteria. Dlatego pojawiają się dwa zasadnicze pytania, na które chciałbym poszukać odpowiedzi. Czy podmioty te mogą swobodnie korzystać z przyznanej im konstytucyjnie wolności gospodarczej oraz czy wprowadzane przez ustawodawcę uregulowania ograniczające tę wolność są konieczne w demokratycznym państwie prawnym i służą realizacji założonych celów?

II. Normatywne ujęcie wolności działalności gospodarczej

W XIX wieku koncepcja wolności gospodarczej stała się istotnym elementem systemów prawnych państw europejskich tak na gruncie aktów prawnych o charakterze konstytucyjnym, jak i w ustawodawstwie zwykłym, regulującym zasady podejmowania i prowadzenia aktywności gospodarczej. Mimo że na skutek kryzysów gospodarczych w XX w. rozwinęły się różne koncepcje interwencjonizmu państwowego, sama idea wolności gospodarczej pozostała aktualna, tworząc ideowe i polityczne podstawy gospodarki rynkowej (Banasiński, 2015, s. 29). W systemie prawnym każdego państwa szczególne miejsce zajmują normy – zasady, które mają swoje bezpośrednie odzwierciedlenie w najwyższym akcie prawnym, jakim z pewnością jest Konstytucja. Tak jest również

i w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, która uznaje zasadę społecznej gospodarki rynkowej za jedną z ważniejszych zasad wyznaczających podstawy porządku prawnego w gospodarce.

Uchwalenie Konstytucji RP z 1997 r.¹ było poprzedzone szeroką dyskusją na temat ustroju gospodarczego, w wyniku której został on ostatecznie określony jako „społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych”². Wszystkie wymienione elementy powinny być traktowane kompleksowo, gdyż Konstytucja „ujmuje je jako całość i żadnej z nich nie wyróżnia” oraz komplementarnie, gdyż „wartości te powiązane są ze sobą w ten sposób, że mogą się wzajemnie wspierać, jak i ograniczać”³. Konstrukcję społecznej gospodarki rynkowej należy rozumieć jako ogólne zobowiązanie państwa do podejmowania działań o charakterze interwencyjno-regulacyjnym, łagodzących społeczne skutki funkcjonowania rynku, dokonywanych przy jednoczesnym poszanowaniu tych praw (Garlicki, 2015, s. 81–82; Strzyczkowski, 2005, s. 36–37). Należy bowiem podkreślić, że ingerencja państwa w prawa i wolności podmiotów prywatnych, w tym również w sferę wolności gospodarczej, nie może być zbyt głęboka i naruszać ich istoty (art. 31 ust. 3 *in fine* Konstytucji RP).

Wskazuje się, że społeczna gospodarka rynkowa nadaje kształt ustrojowi gospodarczemu państwa i wskazuje kierunek jego dążeń⁴. Ustrojodawca dąży do osiągnięcia określonego ustroju społeczno-gospodarczego w takim zakresie, w jakim jest to faktycznie i prawnie możliwe (Strzyczkowski, 2013, s. 442). W koncepcji społecznej gospodarki rynkowej państwo jest nie tylko arbitrem, lecz także aktywnym uczestnikiem procesów gospodarczych, ingerującym w mechanizm rynkowy. Państwo jest też pojmowane jako podmiot wchodzący w rolę obrońcy czy rzecznika dobra ogólnego, który przeciwstawia się partykularnym interesom. Pełni funkcję głównego kreatora ładu gospodarczego (Długosz, 2007, s. 19). Intencją państwa jest zachowanie równowagi pomiędzy mechanizmami rynkowymi i realizacją celów społecznych.

Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. posługuje się pojęciem „wolności działalności gospodarczej” w art. 20 i 22. Uregulowania te znalazły swoje miejsce w rozdziale I zatytułowanym „Rzeczpospolita”. Ma to ogromne znaczenie, ponieważ przepisy te kwalifikowane są do najdonioślejszych zasad ustroju politycznego i gospodarczego (Ciapała, 2001, s. 21). Takie umiejscowienie przez ustrojodawcę przepisów stanowi również cenną wskazówkę interpretacyjną. Wolność gospodarcza powinna być rozumiana jako możliwość samodzielnego działania (a zatem i niedziałania) człowieka oraz jego organizacji w celu realizacji określonego celu gospodarczego. Konstytucja zapewnia zatem jednostce pewien obszar nieingerencji prawa, po którym może się ona swobodnie poruszać. Oczywiście z punktu widzenia państwa nie jest obojętne czy jego obywatele wykazują się kreatywnością i inicjatywą w zakresie spraw gospodarczych. Dlatego też państwo powinno stymulować rozwój gospodarczy poprzez odpowiednie działania w sferze polityki podatkowej, ubezpieczeniowej i socjalnej, przy czym nie może naruszać gwarantowanej konstytucyjnie wolności gospodarczej (Szafranski, 2008, s. 26).

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 02.04.1997 r., (Dz.U. Nr 78, poz. 483).

² Zob. art. 20 Konstytucji RP.

³ Wyr. TK z 30.01.2001 r., K 17/00, (OTK ZU 2001/1/4).

⁴ Wyr. TK z 09.01.2007 r., P 5/05, (OTK ZU 2007/1/1).

Szczególna treść Konstytucji powoduje, że w akcie tym znajdują się normy ogólne o wysokim stopniu abstrakcyjności. Konieczne zatem staje się ich rozwinięcie i uszczegółowienie w ustawodawstwie zwykłym. Sprawia to, że podmiotem wypełniającym je treścią nie jest w istocie rzeczy ustawodawca konstytucyjny, lecz w pewnej mierze ustawodawca zwykły, jak również Trybunał Konstytucyjny jako organ powołany do badania zgodności przepisów ustawowych z Konstytucją.

Wolność gospodarcza jest jedną z najistotniejszych zasad ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. Prawne i gospodarcze znaczenie tej zasady przywołuje się szczególnie w czasie toczących się dyskusji na temat wolności działalności gospodarczej i jej ograniczeń, nieustannie postuluje się bowiem, aby tych ograniczeń było jak najmniej lub by były one mniej dotkliwe dla przedsiębiorców. Dyskusja ta jest wciąż aktualna, szczególnie dzisiaj, gdy mamy do czynienia z wprowadzeniem przez ustawodawcę nowych przepisów dotyczących działalności gospodarczej. Przepisy te zostały zawarte w pięciu zupełnie nowych ustawach, które składają się na tzw. Konstytucję Biznesu. Jedną z podstawowych regulacji prawnych dotyczących działalności gospodarczej jest ustawa z 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców⁵. Ustawa ta określa zasady podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w tym prawa i obowiązki przedsiębiorców oraz zadania organów władzy publicznej w tym zakresie⁶. Artykuł 3 tejże ustawy stanowi, że „działalnością gospodarczą jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły”, przy czym podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach. Zupełnym *novum* jest to, że obok pojęcia „działalności gospodarczej” wprowadzono definicję tego, co nią nie jest. Zgodnie z nią działalnością gospodarczą nie jest działalność podejmowana przez osobę fizyczną, której przychód należny w miesiącu nie przekracza 50% minimalnego wynagrodzenia. Wprowadzenie tego przepisu daje możliwość sprawdzenia się w roli przedsiębiorcy i podjęcia ewentualnej decyzji o rejestracji firmy. Należy jednak podkreślić, że przepis ten nie ma zastosowania wobec działających już firm.

W literaturze wskazuje się nawet, że wolność działalności gospodarczej może być postrzegana jako cały zbiór wolności i praw. Do zbioru tego możemy zaliczyć m.in.: 1) swobodę podejmowania działalności gospodarczej; 2) swobodę prowadzenia działalności gospodarczej; 3) swobodę wyboru formy organizacyjno-prawnej; 4) swobodę konkurencji z innymi podmiotami gospodarczymi; 5) swobodę w zakresie zbywania własnych towarów i usług oraz kształtowania cen; 6) swobodę w zakresie decydowania o sposobie zaangażowania kapitału; 7) swobodę w zakresie zatrudniania oraz 8) swobodę w zakresie decydowania o sposobie prowadzenia działalności gospodarczej, zmiany jej profilu, czasu trwania itd. (Czarnek, 2009, s. 299; Walaszek-Pyziół, 1992, s. 107–108).

Podkreślenia wymaga fakt, że wolność gospodarcza nie ma charakteru absolutnego i – podobnie jak inne wolności i prawa konstytucyjne – podlega ograniczeniom. Przyjmuje się, że dopuszczalność ograniczenia wolności gospodarczej może nastąpić, jeśli łącznie zostaną spełnione dwa warunki. Pierwszy z nich (formalny) to okoliczność, że wprowadzenie ograniczenia jest możliwe wyłącznie w drodze ustawy. Drugi zaś warunek (materialny) w założeniu stanowi, że wprowadzenie ograniczeń wolności gospodarczej może nastąpić wyłącznie ze względu na ważny interes publiczny.

⁵ Ustawa z 06.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców, (Dz.U. 2018, poz. 646).

⁶ Art. 1 ustawy z 06.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców, (Dz.U. 2018, poz. 646).

III. Podstawy prawne działalności turystycznej

Podstawowym aktem prawnym regulującym w Polsce działalność przedsiębiorców, w tym przedsiębiorców świadczących usługi turystyczne, jest ustawa z 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców⁷. Przedmiotem tej regulacji jest podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zadania organów w tym zakresie. W rozumieniu tejże ustawy działalnością gospodarczą jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły. Przyjmuje się, że dla uznania określonej przedmiotowo działalności za działalność gospodarczą, konieczne jest łączne zaistnienie trzech jej cech funkcjonalnych: zarobkowości, zorganizowania formalnego (tzn. wyboru formy prawnej przedsiębiorczości) oraz ciągłości. Brak choćby jednej z tych cech uniemożliwia zakwalifikowanie danej działalności do kategorii działalności gospodarczej⁸. Zarobkowy charakter działalności gospodarczej oznacza, że zamiarem jej prowadzenia jest osiągnięcie zysku, czyli nadwyżki przychodów nad świadomie poniesionymi kosztami. Należy jednak pamiętać, że prowadzenie działalności gospodarczej jest obciążone swego rodzaju ryzykiem, choćby z powodu nieuzyskania przychodu z prowadzonej działalności gospodarczej, czyli poniesienia straty. Tym samym o zarobkowym charakterze działalności gospodarczej nie decyduje faktyczne osiągnięcie zysku, lecz sam zamiar jego osiągnięcia. Kolejnym warunkiem uznania działalności za działalność gospodarczą jest jej zorganizowany charakter, ponieważ podmiot wykonujący działalność gospodarczą musi podjąć wiele czynności o charakterze organizacyjnym, których celem jest przygotowanie do wykonywania tej działalności. W literaturze wskazuje się na formalny i materialny aspekt zorganizowania. Formalny zakres zorganizowania należy rozumieć jako prawnie określony zakres obowiązków związanych z wykonywaną działalnością gospodarczą. Należy tutaj zaliczyć m.in.: rejestrację działalności gospodarczej, zgłoszenia statystyczne i podatkowe, obowiązki związane z ubezpieczeniem społecznym, konieczność prowadzenia działalności gospodarczej w określonej formie organizacyjno-prawnej, a także konieczność uzyskania określonych aktów administracyjnych. Natomiast jeśli chodzi o warunki materialne, to wymienia się wśród nich czynności organizacyjne w zakresie uzyskania środków finansowych na podjęcie działalności gospodarczej, zatrudnienia pracowników, wynajęcia czy też zakupu lokalu⁹. Wszystkie te wskazane powyżej czynności organizacyjne jednoznacznie przesądzają, iż działalność gospodarcza jest aktywnością, która nie ma charakteru przypadkowego (Szydło, 2005, s. 50). Cechą działalności gospodarczej ściśle powiązaną z cechą zorganizowania jest ciągłość. Ciągłość działalności gospodarczej jest utożsamiana ze względną stałością (stabilnością) jej wykonywania, przy założeniu, iż nie jest to aktywność okazjonalna, jednostkowa. W przypadku działalności gospodarczej nie jest wymagana cecha ciągłości w ścisłym znaczeniu, lecz raczej rodzajowa powtarzalność, a nie jednorazowość działań¹⁰. Celem wprowadzenia przesłanki ciągłości działalności było wyłączenie z definicji działalności gospodarczej czynności jednorazowych. Jednakże przesłanki tej nie należy utożsamiać z koniecznością wykonywania działalności bez przerwy. Istotny jest zamiar powtarzalności określonych czynności

⁷ Ustawa z 06.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców, (Dz.U. 2018, poz. 646).

⁸ Por. wyr. WSA w Poznaniu z 28.04.2009 r., III SA/Po 374/08, (LEX nr 550514).

⁹ Wyr. WSA w Warszawie z 28.01.2009 r., VII SA/Wa 1374/08, (LEX nr 489317).

¹⁰ Zob. wyr. WSA w Gliwicach z 10.06.2008 r., I SA/GI 886/07, (LEX nr 1019500).

w celu osiągnięcia dochodu¹¹. Należy w tym miejscu zwrócić również uwagę, że podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest dostępne dla każdego na równych prawach¹². Oznacza to swobodę prowadzenia działalności gospodarczej bez względu na rodzaj działalności czy formę własności, pod warunkiem przestrzegania przepisów prawa. Ta generalna zasada odnosi się również do podmiotów świadczących usługi turystyczne, a więc zarówno przedsiębiorców, jak też innych usługodawców.

Podstawowe zasady prawne dotyczące świadczenia usług turystycznych zostały zawarte w kilku aktach prawnych. Wymienić tu można choćby Konstytucję RP, ustawę – Prawo przedsiębiorców, Kodeks cywilny, a przede wszystkim ustawę z 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych. Należy podkreślić, że regulacje te znacząco się od siebie różnią. W trzech pierwszych spośród wymienionych aktów zasady te zostały wyrażone jako idee przewodnie w stosunku do przedsiębiorców oraz podejmowanej i wykonywanej przez nich działalności gospodarczej, a więc odnoszące się jedynie pośrednio do świadczenia usług turystycznych, i to jedynie tych, które stanowią rodzaj działalności gospodarczej. Natomiast zasady zawarte w ustawie o usługach turystycznych dotyczą bezpośrednio usług turystycznych, przede wszystkim tych, które w ustawie tej zostały unormowane. Przyjmuje się, że ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych¹³ jako regulacja szczegółowa stanowi *lex specialis* w stosunku do przepisów zamieszczonych w wyżej wymienionych aktach prawnych.

Podstawowym aktem prawnym w obszarze usług turystycznych jest ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (dalej: uut)¹⁴. Mimo że ustawa ta była wielokrotnie nowelizowana, to nadal nie przystaje do dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości prawnej. Dlatego od 1 lipca 2018 r. zacznie obowiązywać nowa ustawa z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych¹⁵.

Pochylając się nad prawnymi aspektami podejmowania działalności w obszarze turystyki należałoby określić, co kryje się pod pojęciem „usług turystycznych” i odnieść to znaczenie do obowiązujących regulacji prawnych. Zgodnie z uut za usługi turystyczne uznaje się usługi przewodnickie, usługi hotelarskie oraz wszystkie inne usługi świadczone turystom lub odwiedzającym. Elementem przesądającym o zaliczeniu konkretnego świadczenia do usługi turystycznej jest świadczenie jej turyście lub odwiedzającemu (Żywicka, 2011, s. 124). Zgodnie z ustawą o usługach turystycznych przez turystę należy rozumieć osobę, która podróżuje do miejscowości poza swoim stałym miejscem pobytu na okres nieprzekraczający 12 miesięcy, i która korzysta z noclegu przynajmniej przez jedną noc. Z tym zastrzeżeniem, że celem podróży nie jest podjęcie stałej pracy. Odwiedzającym jest natomiast osoba, która podróżuje do miejscowości poza swoim stałym miejscem pobytu, dla której celem podróży nie jest podjęcie stałej pracy w odwiedzanej miejscowości oraz nie korzysta z noclegu.

Ogólnie rzecz biorąc ustawa o usługach turystycznych wyróżnia trzy rodzaje przedsiębiorców, których działalność polega na organizacji imprez turystycznych i pośrednictwie turystycznym, a mianowicie: organizatorów turystyki, pośredników turystycznych i agentów turystycznych.

¹¹ Zob. wyr. NSA w Warszawie z 28.04. 2011 r., II OSK 333/11, (LEX nr 992553).

¹² Art. 2 Ustawy z 06.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców, (Dz.U. 2018, poz. 646).

¹³ T.j. Dz.U. 2017, poz. 1553 ze zm.

¹⁴ T. j. Dz.U. 2017, poz. 1553 ze zm.

¹⁵ T.j. Dz.U. 2017, poz. 2361 ze zm.

Kluczową kwestią jest więc ustalenie, czym przedsiębiorcy ci różnią się od siebie. Chcąc odpowiedzieć na tak zadane pytanie, należy w pierwszej kolejności sięgnąć do definicji ustawowych, a następnie dokonać analizy przepisów określających warunki, jakie musi spełnić przedsiębiorca, aby prowadzić dany rodzaj działalności.

Ustawodawca w art. 3, pkt 5 uut za organizatora turystyki uznaje przedsiębiorcę organizującego imprezę turystyczną, przy czym w myśl art. 3 pkt 4 tej ustawy – organizowanie imprez turystycznych polega na przygotowywaniu lub oferowaniu, a także realizacji imprez turystycznych. Łączne wymienienie przez ustawodawcę tych trzech faz wcale nie oznacza, że muszą one być realizowane przez jednego i tego samego przedsiębiorcę. Jeżeli chodzi o imprezę turystyczną, to – w rozumieniu ustawy – jest nią pakiet usług, w skład którego wchodzi co najmniej dwie usługi turystyczne tworzące jednolity program i objęte wspólną ceną, jeżeli usługi te obejmują nocleg lub trwają ponad 24 godziny albo jeżeli program przewiduje zmianę miejsca pobytu.

Do grupy przedsiębiorców ustawa o usługach turystycznych zalicza również pośrednika turystycznego. Jest nim przedsiębiorca, którego działalność polega na wykonywaniu, na zlecenie klienta, czynności faktycznych i prawnych związanych z zawieraniem umów o świadczenie usług turystycznych. Natomiast agentem turystycznym – w rozumieniu ustawy – jest przedsiębiorca, którego działalność polega na stałym pośredniczeniu w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych na rzecz organizatorów turystyki posiadających zezwolenia w kraju lub na rzecz innych usługodawców posiadających siedzibę w kraju. Osobną grupę stanowią przedsiębiorcy świadczący usługi hotelarskie. Zgodnie z definicją ustawową „usługi hotelarskie” to krótkotrwale, 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. Powyższa kwestia pozostaje w związku ze świadczeniem usług hotelarskich przez rolników wynajmujących pokoje i miejsca na ustawianie namiotów w prowadzonych przez nich gospodarstwach rolnych. Obiekty te muszą spełniać minimalne wymagania co do wyposażenia¹⁶, które określa ustawa. Dodatkowo przepisów ustawy – Prawo przedsiębiorców nie stosuje się do wynajmowania przez rolników pokoi, sprzedaży posiłków domowych i świadczenia w gospodarstwach rolnych innych usług związanych z pobytem turystów. W ten sposób została podtrzymana dotychczasowa polityka ułatwiania rolnikom prowadzenia działalności w obszarze usług turystycznych.

Działalność gospodarcza w zakresie organizowania imprez turystycznych oraz pośredniczenia na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych jest działalnością regulowaną w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców¹⁷ i wymaga uzyskania wpisu w rejestrze organizatorów turystyki i pośredników turystycznych. Działalnością regulowaną nie jest działalność gospodarcza agentów turystycznych, polegająca na stałym pośredniczeniu w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych na rzecz organizatorów turystyki posiadających wpis do rejestru lub na rzecz innych usługodawców posiadających siedzibę w kraju¹⁸.

¹⁶ Zob. art. 45 pkt 4, oraz art. 35 ust. 1, pkt 2 uut.

¹⁷ Dz.U. 2018, poz. 646.

¹⁸ Art. 4 ust. 2 ustawy z 29.08.1997 r. o usługach turystycznych, (T.j. Dz.U. 2017, poz. 1553 ze zm.).

Ustawa o usługach turystycznych oraz akty wykonawcze do niej określają status zarówno pośrednika turystycznego, jak i pilota wycieczek oraz zasady wykonywania przez nich tych funkcji (Trzciński, 2002, s. 91). W tych przypadkach obowiązujące uregulowania prawne dotyczą osób fizycznych, które nie są przedsiębiorcami, jednakże wykonują wolne zawody, a co za tym idzie, osobiście uczestniczą w świadczeniu usług turystycznych (Trzciński, 2002, s. 91). W myśl ustawy o usługach turystycznych przewodnikiem turystycznym jest osoba zawodowo oprowadzająca turystów lub odwiedzających po wybranych obszarach, miejscowościach i obiektach, udzielająca o nich fachowej informacji oraz sprawująca nad turystami lub odwiedzającymi opiekę w zakresie wynikającym z umowy. Natomiast pilotem wycieczek jest osoba towarzysząca, w imieniu organizatora turystyki, uczestnikom imprezy turystycznej, sprawująca opiekę nad nimi i czuwająca nad sposobem wykonania na ich rzecz usług oraz przekazująca podstawowe informacje, dotyczące odwiedzanego kraju i miejsca.

Prowadzenie działalności gospodarczej polegającej na organizowaniu imprez turystycznych oraz pośredniczeniu na rzecz klientów w zawieraniu umów o imprezę turystyczną wymaga spełnienia szeregu wymogów określonych w ustawie o usługach turystycznych. Warto rozważyć czy niektóre wymogi stawiane tego rodzaju podmiotom są w pełni uzasadnione i czy nie naruszają one gwarantowanej wolności działalności gospodarczej.

Przedsiębiorca chcący być organizatorem turystyki lub pośrednikiem turystycznym, powinien zawrzeć umowę gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej albo umowę ubezpieczenia na rzecz klienta w zakresie pokrycia kosztów powrotu z imprezy turystycznej do kraju, w przypadku gdy organizator turystyki lub pośrednik turystyczny nie zapewnia tego powrotu, a także zapewnić zwrot wpłat klientom w razie niewykonania zobowiązań umownych wobec klientów. Dodatkowo podmioty te zostały zobowiązane do przedkładania marszałkowi województwa oryginałów lub potwierdzonych odpisów kolejnych gwarancji lub ubezpieczeń nie później niż 14 dni przed upływem terminu obowiązywania poprzednich gwarancji i ubezpieczeń. Niespełnienie tego warunku przez przedsiębiorcę skutkuje automatycznym wykreśleniem go z rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych i utratą prawa do prowadzenia tej działalności. Tak daleko idące restrykcje można by było postrzegać jako ograniczenie wolności działalności gospodarczej. Jednak są one w pełni uzasadnione, ich głównym celem jest bowiem ochrona klienta jako słabszej strony stosunku prawnego. Praktyka wykazała, że mechanizm ten funkcjonuje prawidłowo i w sposób właściwy zabezpiecza interesy klientów. Zatem należy przyjąć, że wymogi stawiane organizatorom imprez turystycznych i pośrednikom turystycznym nie mogą być klasyfikowane jako ograniczające wolność gospodarczą.

Pewnego rodzaju ograniczeniem wolności działalności gospodarczej może być natomiast ograniczenie prawa do używania nazw rodzajowych obiektów noclegowych (Rapacz, 2007, s. 37). Ustawa o usługach turystycznych przewiduje, że obiekty noclegowe chcące używać nazw „hotel”, „motel”, „pensjonat”, „kemping” („camping”), „dom wycieczkowy”, „schronisko”, „schronisko młodzieżowe” oraz „pole biwakowe” muszą się poddać tzw. kategoryzacji przeprowadzanej przez komisję powołaną przez marszałka województwa. Poddając się kategoryzacji, przedsiębiorca rezygnuje z części własnej suwerenności i poddaje się kontroli właściwego marszałka województwa, który z chwilą uprawomocnienia się decyzji o zaszeregowaniu obiektu, uzyskuje wobec tego przedsiębiorcy określone uprawnienia władcze¹⁹. Może bowiem dokonywać czyn-

¹⁹ <http://www.hotelarze.pl/hot/wniosek-zaszeregowanie.php>, ostatni dostęp 19.04.2018 r.

ności kontrolnych w zakresie przestrzegania wymagań określonych w art. 35 ustawy o usługach turystycznych, a w razie niedopełnienia tych wymagań zmieniać, z urzędu, rodzaj lub kategorię obiektu lub nawet nakazać wstrzymanie świadczenia usług hotelarskich.

Ograniczenia wolności działalności gospodarczej na rynku turystycznym można się również doszukiwać w zasadzie ograniczającej swobodę zawieranych z klientami umów o świadczenie imprez turystycznych²⁰. Ustawodawca w ustawie o usługach turystycznych szczegółowo uregulował ich treść, wymienił elementy składowe oraz minimalne zasady i okresy ich obowiązywania. Mamy tu do czynienia ze swego rodzaju ograniczeniem swobody umów, o której mowa w art. 353¹ k.c.²¹. Jednak tego rodzaju ograniczenia z pewnością właściwie zabezpieczają interesy turystów.

IV. Reglamentacja działalności gospodarczej

Charakterystyczne dla podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej w ramach społecznej gospodarki rynkowej jest to, że z jednej strony poddawana jest ona obiektywnym prawom rynku, z drugiej zaś – dopuszcza się możliwość korygowania praw rynku przez państwo. Należy podkreślić, że nadrzędnym celem interwencjonizmu państwa w tym przypadku jest realizacja określonych potrzeb społecznych, niemożliwych do spełnienia przy całkowitej swobodzie funkcjonowania wolnego rynku (Borkowski, 2013, s. 99). Od strony normatywnej sformułowanie zawarte w art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oznacza zobowiązanie państwa do podejmowania działań łagodzących społeczne skutki funkcjonowania praw rynku, przy jednoczesnym poszanowaniu tych praw. Dlatego też ingerencja państwa w sferę wolności gospodarczej jest uzasadniona realizacją celów publicznych, wynikających z bezpieczeństwa innych uczestników rynku wobec podmiotów podejmujących aktywność o szczególnym znaczeniu dla ochrony życia lub zdrowia, bezpieczeństwa publicznego bądź ochrony środowiska. Zatem swobodę podjęcia i prowadzenia danego rodzaju działalności gospodarczej należy widzieć przez pryzmat specyfiki określonej dziedziny. Każdy podmiot może bowiem prowadzić działalność w wybranym przez siebie zakresie, pod warunkiem, że spełnia przesłanki ustanowione w danej dziedzinie przez ustawodawcę. Przykładowo, nie będzie stanowić ograniczenia wolności gospodarczej wprowadzenie szczególnie wysokich wymogów w zakresie bezpieczeństwa w stosunku do podmiotów, które zamierzają prowadzić działalność w zakresie składowania i utylizacji odpadów radioaktywnych, jeśli bowiem dany przedsiębiorca spełni wszystkie stawiane mu wymagania, może swobodnie rozpocząć wykonywanie tego rodzaju działalności. Jednak gdyby to samo kryterium zastosować wobec podmiotu zamierającego sprzedawać przybory szkolne, niewątpliwie stanowiłoby to naruszenie swobody podjęcia działalności gospodarczej (Kończak, 2008, s. 81). Zatem można wyprowadzić wniosek, że ustawodawca przy projektowaniu nowych przepisów nie może w nieuzasadniony sposób naruszać gwarantowanej konstytucyjnie wolności działalności gospodarczej, a wprowadzone ograniczenia nie mogą być nadmiernie restrykcyjne i muszą pozostawać w związku z ochroną ważnego interesu publicznego. Restrykcje państwa wobec określonych rodzajów działalności gospodarczej są w pełni uzasadnione, a ich ustanowienie jest konieczne dla zapewnienia sprawnego i bezpiecznego funkcjonowania społeczeństwa (Kosikowski, 1995, s. 3).

²⁰ Dotyczy to w szczególności umowy o imprezę turystyczną. Odpowiednie wymogi w tym zakresie określa art. 14 ustawy o usługach turystycznych.

²¹ Zgodnie z art. 353¹ k.c. „Strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiał się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego”.

Państwo może ingerować w sferę wolności gospodarczej, a głównym celem tej ingerencji jest realizacja określonej polityki gospodarczej, przy czym nie może tu być mowy o dowolności działań państwa w kształtowaniu relacji pomiędzy władzą publiczną a innymi uczestnikami rynku. Działania władz publicznych zawsze muszą mieć oparcie w obowiązujących normach prawnych²², ponieważ to właśnie prawo jest instrumentem ochrony wolności i stabilności gospodarczej. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 22 stanowi, że „Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny”. W wyroku z 10 kwietnia 2001 r.²³ Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że cytowany przepis pełni dwojaką funkcję. Z jednej strony stanowi bowiem konkretyzację art. 20 Konstytucji RP i wyraża jedną z podstawowych zasad ustroju gospodarczego RP. Z drugiej zaś – stanowi podstawę do konstruowania prawa podmiotowego, przysługującego każdemu, kto podejmuje działalność gospodarczą (Sowiński, 2007, s. 189). Zatem wolność działalności gospodarczej może stanowić co do zasady podstawę indywidualnych roszczeń wobec państwa i jego organów, a co za tym idzie, stanowić podstawę skargi konstytucyjnej.

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. dopuszcza możliwość ograniczania wolności działalności gospodarczej, lecz jedynie na podstawie ustawy i ze względu na ważny interes publiczny. Należy przy tym podkreślić, że oba te warunki muszą zostać spełnione jednocześnie (Sługocka, 2012, s. 141). Skoro zasadniczą materialną przesłanką dopuszczalności ograniczeń wolności gospodarczej ustanowiony został „ważny interes publiczny”, niezbędne jest bliższe przyjrzenie się temu pojęciu. Bez odkodowania jego treści nie będzie bowiem możliwe zweryfikowanie dopuszczalności ograniczeń wolności działalności gospodarczej. Interes publiczny jako klauzula generalna jest często utożsamiany z pojęciem „dobra wspólnego”. Zastosowanie przez ustrojodawcę klauzuli generalnej jako przesłanki ustawowego ograniczenia wolności gospodarczej staje się nieuniknione, ze względu na brak możliwości dokonania wyczerpującego sprecyzowania przypadków dopuszczalności ograniczeń wolności gospodarczej, może jednak dawać poczucie stąpienia po grząskim gruncie, jeśli chodzi o próbę interpretacji czy w danej sytuacji przesłanka uzasadniająca ograniczenie w ogóle zaistniała. Stosowanie przez ustrojodawcę klauzul generalnych wydaje się być nieuniknione i w pełni uzasadnione, szczególnie w przypadkach, w których pewnych kwestii nie da się jasno wyspecyfikować. To dzięki nim w naturalny sposób ustawodawca bez konieczności nowelizacji ustaw ma możliwość dostosowywania się do zmieniających się okoliczności społeczno-gospodarczych (Michaluk, 2013, s. 438). Z tego można wyprowadzić wniosek, że kwestię sprecyzowania tego pojęcia pozostawiono prawodawcy oraz Trybunałowi Konstytucyjnemu. Pewną wskazówką interpretacyjną dla pojęcia „ważnego interesu publicznego” jest treść art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który stanowi: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Odnosząc się do kwestii ograniczania działalności gospodarczej, Trybunał Konstytucyjny już dawno wyraził pogląd, że działalność gospodarcza ze względu na swój charakter, a zwłaszcza bliski związek z interesami innych osób i interesem publicznym, może podlegać

²² Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”.

²³ Wyr. TK z 10.04.2001 r., U 7/00, (OTK ZU 2001/3/56).

różnego rodzaju ograniczeniom w stopniu większym niż prawa osobiste i polityczne²⁴. W innym wyroku Trybunał podkreślił, że ważny interes publiczny, choć jest kategorią poddawaną ocenie z punktu widzenia okoliczności danej sprawy, nie może być interpretowany rozszerzająco. Nie może też prowadzić do ograniczenia innego odrębnego prawa, a konstytucyjnie dopuszczalne ograniczenie musi być na tyle merytorycznie uzasadnione, by w konflikcie z zasadą swobodnej działalności gospodarczej rachunek aksjologiczny przeważał na jego korzyść²⁵. Podejmowanie działań, którymi kieruje potrzeba uwzględnienia ważnego interesu publicznego, musi mieścić się w granicach zasady proporcjonalności. Jej celem jest utrzymanie właściwych proporcji między środkiem ograniczającym wolność gospodarczą a korzyściami dla dobra publicznego, jakie będą konsekwencją wprowadzenia określonych ograniczeń (Piątek, 2009, s. 27). Rozważając, na ile dane ograniczenie wolności gospodarczej jest konstytucyjnie dopuszczalne, należy udzielić odpowiedzi na następujące pytania: 1) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana; 2) czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią rezultatów; 3) czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela? (Sowiński, 2007, s. 197). Zasadniczo reglamentacja powinna występować w dziedzinach ważnych dla państwa i chronić interes publiczny (dobro ogółu, słuszny interes obywateli) (Dąbrowski, 2011, s. 65). Istotne z punktu widzenia reglamentacji jest to, aby zachować odpowiednie proporcje między „ilością” reglamentacji a zakresem swobody obywateli. Zachwianie tej równowagi może doprowadzić do zbyt dużego zbiurokratyzowania państwa, a w konsekwencji może hamować rozwój społeczeństwa.

V. Działalność regulowana jako forma reglamentacji działalności gospodarczej

Zapisana w Konstytucji RP oraz utrwalona w doktrynie i orzecznictwie zasada wolności działalności gospodarczej doznaje różnego rodzaju ograniczeń o charakterze reglamentacyjnym. Podjęcie i wykonywanie niektórych rodzajów działalności gospodarczej, szczególnie tych mających duże znaczenie ze względu na ochronę ważnego interesu publicznego, jest dopuszczalne tylko po uzyskaniu koncesji (Waligórski, 2012, s. 21; Sikora, 2011, s. 143–168), zezwolenia lub wpisu do rejestru działalności regulowanej. Ustawodawca, uzasadniając wprowadzenie instytucji działalności regulowanej do systemu prawnego, wskazywał na poszerzenie wolności działalności gospodarczej, zwłaszcza przez zastąpienie zdecydowanej większości zezwoleń wpisami do rejestrów działalności regulowanej (Pawłowski, 2009, s. 245–246). Działalność regulowana jest najłagodniejszą formą reglamentacji działalności gospodarczej, a jej wykonywanie wymaga spełnienia szczególnych warunków określonych przepisami prawa. Uszczegółowienie tej kwestii znajduje się w art. 43 ust. 1 ustawy – Prawo przedsiębiorców²⁶, według którego: „Jeżeli odrębne przepisy stanowią, że dany rodzaj działalności jest działalnością regulowaną, przedsiębiorca może wykonywać tę działalność, jeśli spełnia warunki określone tymi przepisami i po uzyskaniu wpisu do właściwego rejestru działalności regulowanej”.

²⁴ Wyr. TK z 26.04.1995 r., K 11/64, (OTK 1995/1/12).

²⁵ Zob. wyr. TK z 08.07.2008 r., K 46/07, (OTK ZU 2008/6A/104).

²⁶ Ustawa z 06.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców, (Dz.U. 2018, poz. 646).

W przypadku usług turystycznych do działalności regulowanej możemy zaliczyć m.in.: organizację polowań dla cudzoziemców, organizację polowań za granicą, prowadzenie kantorów wymiany walut, a w szczególności działalność polegającą na organizowaniu imprez turystycznych oraz pośredniczeniu na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych, czyli działalność biur podróży – organizatorów imprez turystycznych i pośredników turystycznych, regulowana przepisami ustawy o usługach turystycznych (Rapacz, 2007, s. 36). Warto podkreślić, iż omawiana sfera działalności gospodarczej przechodziła bardzo gruntowne zmiany z punktu widzenia jej reglamentacji. W tekście pierwotnym ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych działalność gospodarcza polegająca na organizowaniu imprez turystycznych wymagała uzyskania koncesji organizatora turystyki (zob. szerzej Raciborski, 1999, s. 46), po zmianach dokonanych ustawą z dnia 10 kwietnia 1999 r. o zmianie ustawy o usługach turystycznych²⁷ działalność gospodarcza w tym zakresie wymagała uzyskania zezwolenia. Obecnie działalność gospodarcza w zakresie organizowania imprez turystycznych oraz pośredniczenia na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych jest działalnością regulowaną. Zatem możemy wyprowadzić wniosek, że doszło tu do liberalizacji przepisów prawnych w zakresie podejmowania tego rodzaju działalności, a tym samym poszerzenia sfery wolności gospodarczej. Oczywiście przedsiębiorcy zamierzający prowadzić tego rodzaju działalność zostali zobowiązani do dokonania wpisu do rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych. Warunki uzyskania tego wpisu określa ustawa o usługach turystycznych. Organ rejestrowy dokonuje wpisu na podstawie oświadczenia przedsiębiorcy co do spełnienia szczególnych warunków. Na tym etapie ujawnia się istotna różnica między reglamentacją w formie koncesji czy zezwolenia a działalnością regulowaną. Chodzi mianowicie o zakres kontroli, jakim dana działalność gospodarcza jest objęta. W przypadku innych postaci reglamentacji odpowiedni organ dokonuje kontroli zarówno formalnej, jak i materialnej, jeszcze przed podjęciem przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej, a następnie za pomocą decyzji administracyjnej w sposób władczy kształtuje jego uprawnienia (Etel, 2007, s. 44). Natomiast, jeśli chodzi o działalność regulowaną, sytuacja ta jawi się w sposób odmienny. Na etapie podejmowania działalności regulowanej zgodność oświadczenia ze stanem faktycznym nie jest badana, a zatem organ dokonuje wpisu, nie mając pewności czy przedsiębiorca uczynił zadość stawianym warunkom (Kohutek, 2005, s. 36). Należy zatem przyjąć, że przyjęcie przez ustawodawcę takiego rozwiązania w znaczący sposób ułatwiło przedsiębiorcom podejmowanie działalności w obszarze usług turystycznych.

VI. Deregulacja zawodów pilota wycieczek i przewodnika turystycznego

Zagadnieniem nacechowanym pewną odrębnością względem wiodącego nurtu rozważań, ale z pewnością mającym bezpośredni wpływ na funkcjonowanie rynku turystycznego, jest zagadnienie dotyczące deregulacji zawodów pilota wycieczek i przewodnika turystycznego. Wciąż postuluje się potrzebę poszerzenia sfery wolności działalności gospodarczej, także w sferze regulacji zawodów. Należy jednak do tej kwestii podchodzić z pewną ostrożnością, zwracając uwagę na zagrożenia wynikające z owego poszerzenia, ponieważ ma ono polegać na dopuszczeniu do wykonywania

²⁷ Ustawa z 10.04.1999 r. o zmianie ustawy o usługach turystycznych, (Dz.U. 1999. Nr 40, poz. 401).

zawodów większej niż dotychczas liczby osób, poprzez złagodzenie wymogów kwalifikacyjnych stawianych aplikującym do wykonywania tych zawodów. W rzeczywistości oznacza to, że zawody te będą mogły wykonywać osoby o niższych niż dotychczas kwalifikacjach, co w konsekwencji może odbić się na jakości świadczonych usług.

Szczególnie istotne z punktu widzenia omawianej problematyki jest to, że usługi turystyczne mogą być świadczone zarówno w ramach działalności gospodarczej, jak i poza nią. Dotyczy to między innymi pilotów wycieczek oraz przewodników turystycznych, którzy zamierzają prowadzić działalność w ramach umowy o pracę bądź w ramach działalności zawodowej bez wpisu do ewidencji działalności gospodarczej (umowa o dzieło, umowa zlecenie) (Szwaja, 2011, s. 17). Działalność tych usługodawców może być kwalifikowana jako tzw. wolny zawód (Gospodarek, 2006, s. 104), przy czym nie jest ona objęta specjalnymi zawodowymi pragmatykami reglamentacyjnymi.

Do końca 2013 r. obowiązywały przepisy ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych²⁸, w myśl których przewodnikiem turystycznym lub pilotem wycieczek mogła być osoba posiadająca uprawnienia określone ustawą²⁹. Uprawnienia te można było zdobyć przez odbycie szkolenia oraz zdanie państwowego egzaminu. Dodatkowymi warunkami było ukończenie 18 lat, ukończenie szkoły średniej, stan zdrowia umożliwiający wykonywanie zadań przewodnika turystycznego lub pilota wycieczek oraz niekaralność za przestępstwa umyślne lub inne popełnione w związku z wykonywaniem zadań przewodnika turystycznego lub pilota wycieczek³⁰. Od 1 stycznia 2014 r. przepisy w znaczący sposób zmieniły wymagania kwalifikacyjne w stosunku do osób zamierzających wykonywać zawód pilota wycieczek i przewodnika turystycznego. Zmiany, jakie zaszły w tej materii, są daleko idące. Zniesiono całkowicie konieczność posiadania uprawnień do wykonywania zawodu, czyli obowiązek szkoleń, egzaminu, a także wymagania dotyczące wykształcenia przynajmniej średniego, zaświadczenia o stanie zdrowia czy nawet minimalnego wieku 18 lat. Jak wyraźnie widać, zostały utrzymane pewne częściowe wymogi kwalifikacyjne. Urzędy marszałkowskie są zobowiązane do kontroli pilotów i przewodników, z tą jednak różnicą, że nie przewidziano żadnych sankcji w przypadku niespełnienia tych warunków, ponieważ odpowiednie przepisy zostały wykreślone z kodeksu wykroczeń (Bieniek, 2014, s. 29).

VII. Podsumowanie

Zadaniem państwa w zakresie polityki turystycznej jest dostosowywanie systemu i poziomu świadczonych usług do standardów europejskich. Wyrazem tego rodzaju działań było między innymi uchwalenie ustawy o usługach turystycznych, która ujmuje zadania i obowiązki państwa w zakresie rozwoju rynku turystycznego, a jednocześnie wprowadza odpowiednie regulacje prawne do tego sektora gospodarki. Ustawa ta przewiduje ochronę interesów konsumentów – turystów i jest ukierunkowana na ochronę bezpieczeństwa osobistego (życia i zdrowia) konsumentów oraz ich interesy finansowe. Interwencja państwa w takich przypadkach jest w pełni uzasadniona i z pewnością nie można jej traktować jako nadmiernie ograniczającej wolność gospodarczą.

Patrząc na działalność gospodarczą przez pryzmat uregulowań prawnych, należy stwierdzić, że zakres wolności gospodarczej jest stale poszerzany. Kolejne ustawy odnoszące się do

²⁸ Dz.U. Nr 133, poz. 884.

²⁹ Art. 20 ustawy o usługach turystycznych z 29.08.1997 r., (Dz.U. Nr 133, poz. 884).

³⁰ Art. 22 ustawy o usługach turystycznych z 29.08.1997 r., (Dz.U. Nr 133, poz. 884).

działalności gospodarczej ograniczały ilość koncesji oraz zezwoleń koniecznych do podjęcia działalności gospodarczej. Przejawem tego rodzaju liberalizacji przepisów prawnych było powstanie w 2004 roku nowej formy reglamentacji, jaką jest regulowana działalność gospodarcza. Likwidacja istotnych obszarów działalności wymagających zezwoleń i zastąpienie ich rejestrem działalności regulowanej poszerzyło zakres wolności gospodarczej oraz uporządkowało procedury administracyjne, związane z reglamentacją działalności gospodarczej.

Na zakres wolności gospodarczej organizatorów turystyki i pośredników turystycznych bezpośredni wpływ mają ustawowe wymagania, które jest obowiązany spełnić przedsiębiorca wykonujący działalność gospodarczą w zakresie organizowania imprez turystycznych i pośrednictwa turystycznego. Kolejnym przykładem liberalizacji przepisów prawnych dotyczących świadczenia usług turystycznych, a tym samym poszerzeniem zakresu wolności gospodarczej jest deregulacja (uwolnienie) zawodu przewodnika i pilota wycieczek. Uwolnienie tych zawodów, poprzez złagodzenie kryteriów kwalifikacyjnych daje możliwość dostępu do zawodu większej grupie zainteresowanych, co może budzić obawy o jakość świadczonych usług. Z pewnością umiejętności pilotów i przewodników z czasem zweryfikuje rynek, jednakże będzie się to wiązało z poczuciem niepewności lub nawet rozczarowaniem turystów.

Bibliografia

- Banasiński, C. (2015). Doktrynalne podstawy ingerencji państwa w gospodarkę. W: H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski (red.), *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Bieniek, B. (2014). Zawód – przewodnik miejski. Deregulacja – i co dalej? Zagrożenia, szanse, wyzwania. W: Z. Kruczek (red.), *Pilotaż i przewodnictwo turystyczne po deregulacji*. Kraków: Proksenia.
- Bisztyga, A. i Kalus, S. (2012). The Constitutional Principle of Social Market Economy and its Protection. W: B. Mikołajczyk (red.), *Free Movement of Goods and Persons Across the Polish – Czech and Slovak Border in context of EU Law*. Katowice: Oficyna Wydawnicza Waclaw Walasek.
- Borkowski, A. (2013). Działalność gospodarcza regulowana (kilka uwag na tle reglamentacyjnej funkcji państwa). W: J. Grabowski, K. Pokryszka, A. Hołda-Wydrzyńska (red.), *25 lat fundamentów wolności działalności gospodarczej*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Ciapała, J. (2001). Konstytucyjna zasada wolności działalności gospodarczej. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 4.
- Czarnek, P. (2009). Wolność działalności gospodarczej. W: D. Dudek (red.), *Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Dąbrowski, K. (2011). Wolność działalności gospodarczej a publicznoprawna reglamentacja. W: M. Karpiuk (red.), *Wolność działalności gospodarczej i jej ograniczenia. Problematyka prawna i aksjologiczna*. Warszawa: AlmaMer Szkoła Wyższa.
- Długosz, T. (2007). Społeczna gospodarka rynkowa jako kryterium organizacji gospodarki. *Gdańskie Studia Prawnicze*, XXXVII.
- Eteł, M. (2007). Regulowana działalność gospodarcza a zasada wolności gospodarczej. *Państwo i Prawo*, 2.
- Garlicki, L. (2015). *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Gospodarek, J. (2006). *Prawo w turystyce*. Warszawa: Difin.
- Kohutek, K. (2005). Zasady podejmowania działalności regulowanej. *Przegląd Prawa Handlowego*, 6.

- Kołacz, J. (2008). Swobody częstkowe a swoboda działalności gospodarczej. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 2.
- Kosikowski, C. (1995). Zakres wolności gospodarczej. *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, 9.
- Michałuk, M. (2013). Ważny interes publiczny jako przesłanka ograniczenia wolności działalności gospodarczej. W: J. Grabowski, K. Pokryszka, A. Hołda-Wydrzyńska (red.), *25 lat fundamentów wolności działalności gospodarczej*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Pawłowski, A. (red.). (2009). *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*. Warszawa: Dom Wydawniczy ABC Grupa Wolters Kluwer.
- Piątek, S. i Postuła, I. (red.). (2009). *Prawo gospodarcze publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego.
- Prudzienica, J. (2001). Cechy rynku turystycznego i ich wpływ na funkcjonowanie przedsiębiorstw turystycznych. W: A. Rapacz (red.), *Przedsiębiorstwo turystyczne w gospodarce rynkowej*. Wrocław: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu.
- Raciborski, J. (1999). *Usługi turystyczne. Przepisy i komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze.
- Rapacz, A. (2007). *Przedsiębiorstwo turystyczne*. Warszawa: Difin.
- Sikora, K. (2011). Koncesja jako administracyjnoprawna forma ograniczenia wolności (swobody) działalności gospodarczej. W: M. Karpiuk (red.), *Wolność działalności gospodarczej i jej ograniczenia*. Warszawa: AlmaMer Szkoła Wyższa.
- Sługocka, M. (2012). Wolność działalności gospodarczej jako norma-zasada. *Acta Erasmiana*, 3.
- Sowiński, R. (2007). *Wolność i ustawowa swoboda działalności gospodarczej*. Warszawa: Kolonia Limited.
- Strzyczkowski, K. (2005). Konstytucyjna zasada społecznej gospodarki rynkowej jako podstawa tworzenia i stosowania prawa. W: C. Kosikowski (red.), *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania konstytucji*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Strzyczkowski, K. (2013). *Zasada społecznej gospodarki rynkowej w Konstytucji RP*. W: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Publiczne prawo gospodarcze* (t. 8A). Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Szafański, A. (2008). *Przedsiębiorca publiczny wobec wolności gospodarczej*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Szwaja, J.Z. (2011). Administracyjne warunki formalnoprawne podejmowania działalności gospodarczej i zawodowej w zakresie świadczenia usług turystycznych. *Państwo i Społeczeństwo*, 1.
- Szydło, M. (2005). *Swoboda działalności gospodarczej*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Trzeciński, Z. (2002). Podmioty świadczące usługi turystyczne. W: J. Zaborowski (red.), *Podstawy prawne świadczenia usług turystycznych*. Warszawa: Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Warszawie.
- Walaszek-Pyziół, A. (1992). Wolność gospodarcza w ustawodawstwie Republiki Federalnej Niemiec. *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, 5–6.
- Waligórski, M.A. (2012). *Koncesje, zezwolenia i licencje w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM.
- Żywicka, A. (2011). Status przedsiębiorcy turystycznego w polskim systemie prawa. *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie*, 1.