

Piotr Cybula

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

## TURYSTYKA MIEJSKA A USTAWA O USŁUGACH TURYSTYCZNYCH

### Wprowadzenie

Na rozwój i strukturę turystyki miejskiej, czyli tego rodzaju podróży turystycznych, „(...) których wyłączną lub w znacznym stopniu przeważającą destynacją są miasta”<sup>1</sup>, wpływa wiele czynników. Wśród nich ważne miejsce zajmują przepisy prawne. Jak pokazuje doświadczenie, ich rola i znaczenie mogą być różne, czasem nawet skrajne. To one, będąc wyrazem aktualnej woli politycznej, doprowadzały do tego, że po 1945 r., a przed 1989 r. podróżowanie obywateli polskich do wielu miast na świecie miało bardzo ograniczony charakter. Obecnie takie ograniczenia należą do rzadkości i są wynikiem już nie decyzji polskich władz państwowych, a działań podejmowanych przez władze miejscowe. W „normalnych” czasach zadaniem ustawodawcy w obszarze turystyki, w tym turystyki miejskiej, jest m.in. określenie warunków świadczenia usług turystycznych, zwłaszcza przez przedsiębiorców. Wynikają one przede wszystkim z potrzeby wprowadzenia ochrony osób korzystających z takich usług, w tym zapewnienia odpowiedniej ich jakości<sup>2</sup>. Oczywiście w tym zakresie działają przepisy ogólne (horyzontalne), odnoszące się do innych rodzajów działalności. Ustawodawca polski, podobnie jak wielu innych, wprowadza też przepisy regulujące wprost usługi turystycznej (regulacja sektorowa)<sup>3</sup>. W Polsce podstawowym aktem prawnym odnoszącym się do usług turystycznych jest ustawa o usługach turystycznych z dn. 29 sierpnia 1997 r.<sup>4</sup> (dalej: u.u.t.). Jej zakres jest ograniczony w stosunku do tego, czego można byłoby się spodziewać po jej tytule<sup>5</sup>. Ogólnie rzecz biorąc, reguluje ona działalność organizatorów turystyki, pośredników turystycznych, agentów turystycznych, przewodników turystycznych, pilotów wy-

---

<sup>1</sup> Definicja turystyki miejskiej za A. Mikos von Rohrscheidt: *Turystyka kulturowa. Fenomen. Potencjał. Perspektywy*, Gniezno 2008, s. 97.

<sup>2</sup> Szerzej A. Grzesiek: *Prawo a jakość usług w turystyce*. „Folia Turistica” 2009, nr 20, s. 35 i n.

<sup>3</sup> Zob. H. Zawistowska: *Podjęmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej w turystyce. Część I. Aspekty prawne*, Warszawa 2010, s. 29 i n.

<sup>4</sup> T. jedn. Dz. U. z 2004 r., nr 223, poz. 2268 z późn. zm.

<sup>5</sup> Szerzej P. Cybula: *Deklarowany a rzeczywisty zakres regulacji ustawy o usługach turystycznych* (w druku).

cieczek oraz podmiotów świadczących usługi hotelarskie. W ustawie tej, poza regulacją działalności przewodnika miejskiego, brakuje szczególnych przepisów odnoszących się do turystyki miejskiej. Z większości jednak pozostałych regulacji wynikają prawne uwarunkowania turystyki miejskiej. Wpływają one na praktyczny wymiar funkcjonowania turystyki miejskiej i z tego względu warte są omówienia w tym kontekście. W artykule tym nie jest możliwe ich całościowe przedstawienie. Dalsze uwagi będą ograniczały się do prezentacji wybranych problemów dotyczących głównie organizacji imprez turystycznych, działalności przewodnika miejskiego oraz podziału obiektów, w których mogą być świadczone usługi hotelarskie. Wybór tych zagadnień został podyktowany przede wszystkim z uwagi na ich praktyczne znaczenie.

## 1. Turystyka miejska a regulacje dotyczące organizatorów turystyki, pośredników turystycznych oraz agentów turystycznych

Produkty oferowane w ramach turystyki miejskiej mają różny charakter. Z punktu widzenia ustawy o usługach turystycznych istotny jest ich podział na imprezy turystyczne w rozumieniu tej ustawy oraz na inne usługi. W przypadku imprez turystycznych ustawa ta wprowadza dodatkową ochronę klienta, co rodzi liczne obowiązki dla podmiotów je organizujących. Ta ochrona przejawia się m.in. w zakresie: obowiązku posiadania zabezpieczenia finansowego, licznych obowiązków informacyjnych, określenia warunków zmiany umowy (w tym ceny), obowiązku zapewnienia tzw. świadczeń zastępczych, odpowiedzialności względem konsumenta.

Zgodnie z art. 3 pkt 2 u.u.t. impreza turystyczna to „(...) co najmniej dwie usługi turystyczne tworzące jednolity program i objęte wspólną ceną, jeżeli usługi te obejmują nocleg lub trwają ponad 24 godziny albo jeżeli program przewiduje zmianę miejsca pobytu”. Taki charakter ma znaczna część wyjazdów organizowanych w ramach turystyki miejskiej. Przykładowo w jednej z publikacji podane zostały dwa przykłady wyjazdów z zakresu turystyki miejskiej i obydwaj z nich to jednocześnie przykłady imprez turystycznych:

„Przykład 1: Wycieczka do Rzymu.

Organizator: Biuro podróży TUI (Niemcy). Termin: kwiecień-wrzesień. Grupa: ok. 20 osób. Czas trwania: 4 dni (czwartek-niedziela). Wycieczki prowadzą niemieckojęzyczni przewodnicy po Rzymie. Program: Zwiedzanie tematyczne: „Rzym antyczny”, „Rzym klasyczny”, „Pałace Rzymu”, w tym wstępy do zabytków, wizyta w muzeach watykańskich, wieczorny objazd autokarowy, degustacja win, włoska kolacja, półdniowy shopping w galeriach handlowych. Poza usługą: dojazd i powrót.

Przykład 2: Wycieczka do Trójmiasta.

Organizator: Biuro Turystyczne Kanion (Poznań). Termin: według zamówienia. Czas trwania: 3 dni. Grupa: 35-42 osoby. Prowadzący: wykwalifikowany pilot wycieczek, zwiedzanie na miejscu prowadzą przewodnicy miejscy i obiektowi. Program: Gdynia (port, okręty-muzea, oceanarium), Gdańsk: Stare Miasto, port, Westerplatte, Oliwa), Sopot (deptak i moło), Malbork (Zamek). W cenie usługi m.in. transfer, noclegi, posiłki. Bilety wstępu poza usługą<sup>6</sup>.

Organizowanie takich imprez kojarzy się z działalnością biur podróży. Określenie to w ustawie o usługach turystycznych nie występuje. W ustawie występuje organizator turystyki (przedsiębiorca organizujący imprezę turystyczną – art. 3 pkt 5 u.u.t.), pośrednik turystyczny (przedsiębiorca, którego działalność polega na wykonywaniu na zlecenie klienta czynności faktycznych i prawnych związanych z zawieraniem umów o świadczenie usług turystycznych – art. 3 pkt 6 u.u.t.) oraz agent turystyczny (przedsiębiorca, którego działalność polega na stałym pośredniczeniu w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych na rzecz organizatorów turystyki lub na rzecz innych usługodawców posiadających siedzibę w kraju – art. 3 pkt 7 u.u.t.). Działalność dwóch pierwszych jest regulowana w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (art. 4 ust. 1 u.u.t. w zw. z art. 64 u.s.d.g.). Oznacza to, że przedsiębiorca może wykonywać tę działalność, jeżeli spełnia szczególne warunki określone w ustawie o usługach turystycznych oraz po uzyskaniu wpisu w rejestrze organizatorów turystyki i pośredników turystycznych. Obecnie warunki te są ograniczone do posiadania odpowiedniego zabezpieczenia finansowego na wypadek swojej niewypłacalności (art. 5 u.u.t.). Działalność agenta turystycznego jest działalnością wolną, a zatem nie wiąże się z koniecznością spełnienia żadnych dodatkowych warunków w stosunku do tych, które wiążą się z prowadzeniem każdego rodzaju działalności gospodarczej.

Skoro organizator turystyki to „przedsiębiorca organizujący imprezę turystyczną”, a impreza turystyczna to „co najmniej dwie usługi turystyczne tworzące jednolity program i objęte wspólną ceną, jeżeli usługi te obejmują nocleg lub trwają ponad 24 godziny albo jeżeli program przewiduje zmianę miejsca pobytu”, to jako organizator turystyki działa nie tylko „biuro podróży”, ale każdy przedsiębiorca oferujący imprezy turystyczne. Jako organizator turystyki działa więc przykładowo przedsiębiorca świadczący usługi hotelarskie, który oferuje tzw. pakiety pobytowe, jeżeli tworzą one imprezę turystyczną w rozumieniu ustawy<sup>7</sup> (mimo że biurem podróży raczej go nie nazwiemy). Sytuacja taka występuje, jeżeli np. oprócz samego zakwaterowania przedsiębiorca oferuje

<sup>6</sup> A. Mikos von Rohrscheidt: Op. cit., s. 102.

<sup>7</sup> Zob. P. Cybula: *Hotelarz a organizator turystyki*. „Świat Hoteli” 2007, grudzień, s. 36 i n.

w pakiecie usługę przewodnika turystycznego<sup>8</sup> lub zwiedzanie jakiegoś obiektu. Jeden z przedsiębiorców oferuje np. pobyt w hotelu w ramach którego jest „zwiedzanie Bazyliki Mariackiej – BEZPŁATNIE!”<sup>9</sup>. Jeżeli usługa hotelarska jest połączona ze zwiedzaniem (normalnie odpłatnym), to występuje połączenie dwóch usług turystycznych stanowiących imprezę turystyczną. Deklaracja, że usługa ta jest nieodpłatna w przypadku uznania całości za imprezę turystyczną jest bez znaczenia. W przeciwnym razie byłby to najprostszy sposób ominięcia przepisów ustawy (np. przedsiębiorca organizujący przelot połączony z zakwaterowaniem oświadczałby, że zakwaterowanie jest „gratis”). Tym bardziej jako organizator turystyki występuje przedsiębiorca świadczący usługi hotelarskie, jeżeli zamieszcza na stronie internetowej propozycję wycieczek po Krakowie i okolicy, oferując np.:

„Kazimierz + Trasa "Listy Schindler'a" Czas trwania: *około 3 godz.* Zawiera: *przewodnik, bilet wstępu, transport*”<sup>10</sup>.

W świetle ustawy o usługach turystycznych jest to propozycja imprezy turystycznej, a przedsiębiorca ten powinien posiadać status organizatora turystyki<sup>11</sup>. Inaczej byłoby, gdyby przedsiębiorca dodał informację o innym przedsiębiorcy, który organizuje tę imprezę turystyczną (wówczas działałby jako agent turystyczny).

Podobnie jako organizator turystyki występuje przewoźnik, który oferuje „pakietowe” oferty tworzące imprezę turystyczną. Taki charakter ma np. propozycja atrakcyjnego turystycznie przejazdu z Krakowa do Wieliczki, jeżeli w ramach pakietu oprócz samego przejazdu oferuje bilet do muzeum.

Imprezy turystyczne to nie tylko „gotowe” produkty, wcześniej zaplanowane przez organizatora turystyki, ale także imprezy tworzone na życzenie klienta (*tailor made packages*). Inaczej natomiast – w świetle dominującego poglądu – kwalifikuje się tzw. dynamiczne pakiety (*dynamic packages*). W tym przypadku umowa jest zawierana w ten sposób, że np. korzystając ze strony internetowej, klient wybiera jakąś usługę (np. przelot z Katowic do Rzymu), po czym pojawiają się zapytania o zainteresowanie zawarciem umowy na kolejne usługi (np. zakwaterowania w hotelu w Rzymie). Mimo że w efekcie klient otrzymuje finalnie podobny produkt do imprezy turystycznej, w tym przypadku nie korzysta

<sup>8</sup> Zob. Idem: *Pakiet: zakwaterowanie i przewodnik to impreza turystyczna*. „Rynek Podróży” 2007, nr 8-9, s. 42.

<sup>9</sup> <http://www.wit-stwosz.com.pl/promocje.php> (dostęp: 2.08.2011 r.).

<sup>10</sup> <http://www.wit-stwosz.com.pl/wycieczki.html> (dostęp: 02.08.2011 r.).

<sup>11</sup> W omawianym przypadku nie posiada go. Tak wynika z informacji dostępnej w Centralnej Ewidencji Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych (dostępnej na stronie: <http://www.turystyka.gov.pl/CRZ.aspx>) oraz z uzyskanych telefonicznie informacji.

on z takiej ochrony jak w przypadku imprez turystycznych. Od pewnego czasu problem ten jest dostrzegany przez Unię Europejską i zapowiadane są pewne zmiany w tym zakresie<sup>12</sup>.

W praktyce działa wielu przedsiębiorców prowadzących taką działalność bez uzyskania wpisu do rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych. Prowadzenie bez niego działalności może spowodować różnego rodzaju sankcje, w tym zakaz prowadzenia działalności objętej wpisem (art. 71 ust. 1 u.s.d.g. w zw. z art. 10a u.u.t.). Przyczyny takich sytuacji są różne, część przedsiębiorców zapewne nie ma świadomości o konieczności posiadania wpisu do rejestru, a część świadomie podejmuje ryzyko zastosowania możliwych sankcji. Co do zasady, w gorszej sytuacji jest tu klient, jeszcze częściej niż przedsiębiorca nieświadomy o przysługującej mu ochronie.

Warto też zwrócić uwagę, że polskie przepisy o imprezach turystycznych stanowią wdrożenie dyrektywy Rady z dnia 30 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek (90/314/EWG)<sup>13</sup>. Wszystkie państwa członkowskie UE są zobowiązane do jej stosowania w swoich wewnętrznych porządkach prawnych. Doprowadziło to do pewnego zbliżenia regulacji krajowych. To zbliżenie, a nie ujednocnienie, wynika z tego, że państwa członkowskie w celu ochrony konsumenta mogą przyjąć lub przywrócić obowiązujące bardziej surowych przepisów w zakresie objętym dyrektywą (art. 8). Konsekwencją wprowadzenia takich przepisów jest to, że w takim przypadku klienci korzystają z większej ochrony. Powoduje to jednak, że ogólnie rzecz biorąc prowadzenie działalności gospodarczej w tym zakresie jest „bardziej surowe”, co jest przeważnie niekorzystnie odbierane przez przedsiębiorców. W ten sposób ustawodawca wpływa też na konkurencyjność prowadzenia działalności w danym państwie. Drugim powodem różnic pomiędzy regulacjami w poszczególnych państwach, już niezamierzonym przez ustawodawcę unijnego, są sytuacje niewdrożenia lub nieprawidłowego wdrożenia rozwiązań przewidzianych w dyrektywie do wewnętrznych porządków prawnych, które w wielu państwach w dalszym ciągu występują<sup>14</sup>. Konsumenty mogą oczekiwać podobnej ochrony w przypadku zawierania umowy o imprezę turystyczną w poszczególnych państwach Unii Europejskiej z zastrzeżeniem, że *in concreto* różnice mogą być znaczne.

Przykładem istotnej różnicy między dyrektywą 90/314 a ustawą o usługach turystycznych jest pojęcie imprezy turystycznej. Definicja z ustawy o usługach

<sup>12</sup> Zob. *Study on Consumer Detriment in the area of Dynamic Packages*, Listopad 2009, [http://ec.europa.eu/consumers/rights/docs/study\\_consumer\\_detriment\\_dyna\\_packages\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/rights/docs/study_consumer_detriment_dyna_packages_en.pdf).

<sup>13</sup> Dz.Urz. WE L 158 z 23.06.1990.

<sup>14</sup> Zostały one omówione w opracowaniu H. Schulte-Nölke, L. Meyer-Schwickerath. W: *EC Consumer Law Compendium – Comparative Analysis*, pod red. H. Schulte-Nölke we współpracy z Ch. Twigg-Flesner i M. Ebers, February 2008, [http://ec.europa.eu/consumers/rights/docs/consumer\\_law\\_compendium\\_comparative\\_analysis\\_en\\_final.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/rights/docs/consumer_law_compendium_comparative_analysis_en_final.pdf).

turystycznych została przedstawiona już wyżej. Zgodnie z dyrektywą impreza turystyczna to „(...) wcześniej ustalona kombinacja nie mniej niż dwóch z następujących usług sprzedawanych lub oferowanych do sprzedaży w łącznej cenie, o okresie ich świadczenia dłuższym niż 24 godziny lub obejmującym nocleg: a) transport; b) zakwaterowanie; c) inne usługi turystyczne nie związane z transportem lub zakwaterowaniem stanowiące znaczącą część imprezy turystycznej” (art. 2 pkt. 1 zd. 1). Wyraźnie zastrzeżono, że oddzielne fakturowanie różnych składników tej samej imprezy nie zwalnia organizatora lub punktu sprzedaży detalicznej z obowiązków wynikających z niniejszej dyrektywy (art. 2 pkt. 1 zd. 2). Definicja imprezy turystycznej w dyrektywie budzi wiele wątpliwości i problemów praktycznych, cały czas toczy się dyskusja co do zakresu tego pojęcia<sup>15</sup>. W tym miejscu warto zwrócić uwagę na jedną istotną różnicę między definicją tego pojęcia w dyrektywie i ustawie. O ile w przypadku dyrektywy jednym z warunków koniecznych do tego, abyśmy mieli do czynienia z imprezą turystyczną jest warunek, aby okres świadczenia usług składających się na imprezę turystyczną był dłuższy niż 24 godziny lub występował nocleg, to w przypadku ustawy o usługach turystycznych mamy do czynienia z jeszcze jednym możliwym warunkiem – zmianą miejsca pobytu. W praktyce stosunkowo często wyjazdy w ramach turystyki miejskiej odbywają się w ramach jednego dnia<sup>16</sup>, nie obejmują zakwaterowania, ale obejmują zmianę miejsca pobytu (przewóz). Oznacza to tym samym, że jeżeli przedsiębiorca oferuje takie produkty, powinien on posiadać status organizatora turystyki, a klient korzysta z ochrony przewidzianej w ustawie o usługach turystycznych. Tak sytuacja przedstawia się w Polsce. Większość pozostałych państw członkowskich UE nie rozszerzyła w tym zakresie definicji; polska regulacja ma charakter wyjątkowy.

W literaturze wskazuje się, że najczęstszym oczekiwaniem typowej grupy turystów miejskich jest całkowita i dokładna realizacja programu, bowiem niemal każdy jego punkt ma swoich zwolenników<sup>17</sup>. Jeżeli organizator turystyki lub pośrednik turystyczny proponuje klientom imprezy turystyczne lub usługi turystyczne, udostępniając im odpowiednie informacje pisemne, a w szczególności broszury, foldery, katalogi, jest on obowiązany wskazać w tych materiałach w sposób dokładny i zrozumiały m.in. program zwiedzania i atrakcji turystycznych (art. 12 ust. 1 pkt 6 u.u.t.). Przepis ten ma charakter warunkowy – przed-

<sup>15</sup> Zob. np. D. Lowe: *What is Package? The Impact of the Club Tour Decision*. „International Travel Law Journal” 2002, z. 3, s. 132 i n.; M. Chapman: „Package”: *Can you See What it is Yet? Inclusive Pricing and Pre-arrangement after Association of British Travel Agents Limited v Civil Aviation Authority*. „International Travel Law Journal” 2006, z. 4, s. 187 i n.

<sup>16</sup> Zob. A. Mikos von Rohrscheidt: *Op. cit.*, s. 99, który zauważa, że „(...) takie imprezy – o ile są zorganizowane jako oferta turystyczna – stanowią niemały odsetek aktywności (i dochodu) wielu organizatorów turystyki”.

<sup>17</sup> *Ibid.*, s. 101 i n.

siębiorca nie ma obowiązku podawania tej informacji w taki sposób, a wynika z niego jedynie, że jeżeli posługuje się tymi materiałami, to informacja o programie zwiedzania i atrakcjach turystycznych powinna się w nim znaleźć. Inaczej rzecz przedstawia się już w przypadku samej umowy. Umowa o imprezę turystyczną powinna być zawarta w formie pisemnej (art. 14 ust. 1 u.u.t.) oraz określać m.in. program imprezy turystycznej, w tym program zwiedzania i inne usługi wliczone w cenę imprezy turystycznej (art. 14 ust. 2 pkt 4 u.u.t.). Ponadto klient powinien otrzymać jeden egzemplarz umowy (art. 14 ust. 2a u.u.t.). Tak szeroko określone obowiązki informacyjne organizatora turystyki w tym zakresie ułatwiają klientowi stwierdzenie, czy program imprezy turystycznej został zrealizowany w sposób prawidłowy, czy też nie. W tym ostatnim przypadku klient jest też w lepszej sytuacji, jeżeli byłby on zainteresowany dochodzeniem odpowiedzialności organizatora turystyki z tytułu nienależyte wykonanej umowy. Z drugiej jednak strony organizator turystyki, kształtując te informacje powinien być zawsze przekonany co do możliwości prawidłowego zrealizowania programu.

Z wielu powodów pierwotnie zaplanowany program imprezy turystycznej może nie być możliwy do zrealizowania (np. odwołanie koncertu na skutek śmierci piosenkarki, niesprzyjające warunki atmosferyczne). Zachodzi wówczas konieczność jego zmiany lub odwołania imprezy. Sytuacja taka może wystąpić zarówno przed rozpoczęciem imprezy turystycznej, jak i w jej trakcie. Dotyczy ona szerszego problemu, jakim jest zmiana treści umowy. Kwestia ta została uregulowana zarówno w dyrektywie 90/314, jak i w ustawie o usługach turystycznych. Zgodnie z art. 14 ust. 5 zd. 1 u.u.t. organizator, który przed rozpoczęciem imprezy turystycznej jest zmuszony z przyczyn od niego niezależnych, zmienić istotne warunki umowy z klientem, z zastrzeżeniem art. 17, powinien niezwłocznie o tym powiadomić klienta. W takiej sytuacji klient powinien niezwłocznie poinformować organizatora, czy przyjmuje proponowaną zmianę umowy albo odstępuje od umowy za natychmiastowym zwrotem wszystkich wniesionych świadczeń i bez obowiązku zapłaty kary umownej (art. 14 ust. 5 zd. 2 u.u.t.). Jeżeli klient, zgodnie z ust. 5, odstępuje od umowy lub jeżeli organizator odwołuje imprezę turystyczną z przyczyn niezależnych od klienta, klient ma prawo, według swojego wyboru:

- uczestniczyć w imprezie zastępczej o tym samym lub wyższym standardzie, chyba że zgodzi się na imprezę o niższym standardzie za zwrotem różnicy w cenie;
- żądać natychmiastowego zwrotu wszystkich wniesionych świadczeń (art. 14 ust. 6 u.u.t.).

W wypadkach określonych w art. 14 ust. 6 u.u.t. klient może dochodzić odszkodowania za niewykonanie umowy, chyba że odwołanie imprezy turystycznej nastąpiło z powodu:

- zgłoszenia się mniejszej liczby uczestników niż liczba minimalna określona w umowie, a organizator powiadomił o tym klienta na piśmie w uzgodnionym terminie;
- siły wyższej.

Innym problemem jest sytuacja, gdy to klient nie może lub też nie jest zainteresowany skorzystaniem z jakiegoś punktu programu. Przykładowo możemy sobie wyobrazić, że podczas wyjazdu do Krakowa uczestnik imprezy turystycznej oświadcza pilotowi wycieczek, że nie jest zainteresowany zwiedzaniem Wawelu i prosi o zwrot należności z tego tytułu. Na wypadek takich okoliczności organizatorzy turystyki zabezpieczali się w ten sposób, że w warunkach uczestnictwa w imprezach turystycznych zamieszczali klauzulę, stosownie do której nieskorzystanie przez klienta z jakiegoś świadczenia podczas imprezy turystycznej nie uprawnia go żądania od organizatora turystyki zwrotu należności za to świadczenie. Klauzule takie już wielokrotnie były uznawane za niedozwolone postanowienia umowne w rozumieniu art. 385<sup>1</sup> kodeksu cywilnego<sup>18</sup> i jako takie niewiążące. W takich sytuacjach organizator turystyki powinien dążyć do zminimalizowania kosztów oraz jeżeli w konsekwencji nie musi płacić za świadczenie, z którego klient zrezygnował lub też opłata jest niższa, to zaoszczędzone środki powinien zwrócić klientowi.

## 2. Turystyka miejska a regulacje dotyczące przewodników turystycznych i pilotów wycieczek

W rozdziale trzecim ustawy o usługach turystycznych zostały uregulowane przepisy odnoszące się do przewodników turystycznych oraz pilotów wycieczek. Ustawodawca polski zdefiniował przewodnika turystycznego jako „(...) osobę zawodowo oprowadzającą turystów lub odwiedzających po wybranych obszarach, miejscowościach i obiektach, udzielającą o nich fachowej informacji oraz sprawującą nad turystami lub odwiedzającymi opiekę w zakresie wynikającym z umowy” (art. 3 pkt 7a u.u.t.). Do jego zadań zaliczył „(...) oprowadzanie turystów lub odwiedzających, udzielanie fachowej i aktualnej informacji o kraju, odwiedzanych miejscowościach, obszarach i obiektach, sprawowanie opieki nad turystami lub odwiedzającymi w zakresie wynikającym z umowy, a podczas prowadzenia turystów w górach troska o ich bezpieczeństwo w szczególności

<sup>18</sup> Np. pod nr. 2440 w rejestrze klauzul niedozwolonych znajduje się następujące postanowienie: „Klientowi nie przysługuje zwrot kosztów za świadczenie nie wykorzystane z jego winy”, [http://www.uokik.gov.pl/rejestr\\_klauzul\\_niedozwolonych2.php](http://www.uokik.gov.pl/rejestr_klauzul_niedozwolonych2.php). W orzecznictwie prezentowane było również odmienne stanowisko – zob. P. Cybula. W: *Prawo w praktyce biur podróży*. Red. P. Cybula, Warszawa 2006, s. 112.



podczas wyjść wymagających odpowiednich technik i specjalistycznego sprzętu” (art. 20 ust. 2 u.u.t.).

W ustawie wprowadzono cztery rodzaje uprawnień przewodników turystycznych:

- przewodników górskich dla określonych obszarów górskich;
- przewodników miejskich dla poszczególnych miast;
- przewodników terenowych dla poszczególnych województw, regionów oraz tras turystycznych;
- międzynarodowych przewodników wysokogórskich, których uprawnienia nie są ograniczone terytorialnie.

Zgodnie z art. 21 ust. 4 u.u.t. minister właściwy do spraw turystyki w drodze rozporządzenia może określić wykaz miast, w których wykonywanie zadań przewodnika turystycznego wymaga posiadania uprawnień przewodnika miejskiego, uwzględniając szczególne walory turystyczne tych miast. Minister Sportu i Turystyki skorzystał z tej możliwości i określił ten wykaz w rozporządzeniu w sprawie przewodników turystycznych i pilotów wycieczek z dnia 4 marca 2011 r.<sup>19</sup>. Zgodnie z jego § 15, posiadanie uprawnień przewodnika miejskiego jest wymagane w przypadku wykonywania zadań przewodnika turystycznego w następujących miastach: Gdańsk, Gdynia, Sopot (łącznie); Katowice oraz inne miasta konurbacji górnośląskiej: Będzin, Bytom, Chorzów, Czeladź, Dąbrowa Górnicza, Gliwice, Mikołów, Mysłowice, Piekary Śląskie, Radzionków, Ruda Śląska, Siemianowice Śląskie, Sosnowiec, Świętochłowice, Tarnowskie Góry, Tychy, Wojkowice, Zabrze (łącznie); Kraków; Lublin; Łódź; Poznań; Szczecin; Toruń; Warszawa; Wrocław. Z powyższych regulacji nie wynika oczywiście obowiązek zapewnienia przez organizatora turystyki usługi przewodnika turystycznego w przypadku każdej imprezy turystycznej. Zgodnie z art. 30 ust. 1 u.u.t. organizatorzy turystyki są obowiązani jedynie zapewnić klientom uczestniczącym w imprezach turystycznych opiekę osób posiadających kwalifikacje odpowiednie do rodzaju imprezy, a dopiero jeżeli umowa nie stanowi inaczej, za odpowiednie kwalifikacje uważa się, w zależności od rodzaju imprezy, uprawnienia przewodnika turystycznego lub pilota wycieczek. Przepis ten jest bardzo nieprecyzyjny. Nie jest jasne, co znaczą „kwalifikacje odpowiednie do rodzaju imprezy”. Dokładniejsze jest natomiast wskazane rozporządzenie, stosownie do którego (§ 17) organizator turystyki powierzający na podstawie art. 30 ust. 1 u.u.t. wykonanie usługi przewodnikowi turystycznemu jest obowiązany w obsłudze grupy turystów do zapewnienia udziału przewodnika miejskiego dla wyżej wymienionych miast w dwóch przypadkach:

---

<sup>19</sup> Dz. U. Nr 60, poz. 302.

- po pierwsze, jeżeli program imprezy obejmuje zwiedzanie miasta lub wybranych obiektów na jego obszarze, w muzeach i obiektach zabytkowych, po których nie oprowadza uprawniony pracownik etatowy;
- po drugie, przewodnika miejskiego w przypadku, o którym mowa w § 16<sup>20</sup>, lub przewodnika terenowego – w parkach narodowych, krajobrazowych i rezerwatach udostępnianych do ruchu turystycznego, jeżeli program imprezy obejmuje zwiedzanie tych miejsc, w muzeach i obiektach zabytkowych, po których nie oprowadza uprawniony pracownik etatowy, a także na obszarach, na których obowiązujące przepisy porządkowe prawa miejscowego nakładają taki obowiązek.

W wielu państwach na świecie licencjonowanie zawodu przewodnika turystycznego wywołuje pewne wątpliwości<sup>21</sup>. Argumentom wskazującym na potrzebę dbania o jakość usług przewodnickich są przeciwstawiane argumenty, z których wynika, że głównym powodem licencjonowania zawodu przewodnika turystycznego jest chęć ochrony rynku pracy, na poziomach krajowym<sup>22</sup> i lokalnym. Problem ten dotyczy nie tylko państw europejskich<sup>23</sup>. W niektórych przypadkach prowadzi to do skrajnych sytuacji, jak zwraca się uwagę w literaturze: „Gdy nie ma przewodnika z językiem polskim, a miejscowe lobby przewodnickie jest tak silne, że w sposób skrajny pilnuje swoich interesów, wynajmuje się jakiegokolwiek przewodnika i płaci się za tzw. stanie. Ta chora sytuacja doszła już do tak daleko posuniętego absurdu, że tzw. stacz nie chce już stać do końca, bierze pieniądze za nic i terroryzuje grupy pojawiające się na innych zasadach”<sup>24</sup>.

W przypadku państw członkowskich Unii Europejskiej pojawia się dodatkowo płaszczyzna oceny tych regulacji z punktu widzenia swobody świadczenia usług. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wielokrotnie odnosił się do przepisów<sup>25</sup>. W wyroku TSUE z 26 listopada 1991 r.<sup>26</sup> stwierdzono, że art. 49

<sup>20</sup> Zgodnie z tym przepisem: „Uprawnienia przewodników miejskich obejmują także oprowadzanie po obiektach i obszarach znajdujących się w strefie podmiejskiej, jeżeli te obiekty i obszary są związane z historią, kulturą lub gospodarką miasta”.

<sup>21</sup> Zob. J. Fosman: *Tour Guides: A Legal Perspective*. „International Travel Law Journal” 2008, z. 3, s. 125 i n.

<sup>22</sup> Znamienne jest, że w przypadku państw europejskich regulacje takie były wprowadzane przede wszystkim przez państwa południa (państwa destynacji turystycznych), natomiast liberalnie do tego podchodzono w państwach północnoeuropejskich (państwach emisyjnych).

<sup>23</sup> Interesująca dyskusja dotycząca przepisów wprowadzających licencje dla przewodników turystycznych w Filadelfii (USA), gdzie podnoszony jest m.in. argument naruszenia przez takie licencje swobody wypowiedzi – zob. np. B. Newman: *Philadelphia Tour Guides Say Licensing Quiz Treads on Them*, „The Wall Street Journal” z 29 marca 2009 r., <http://online.wsj.com/article/SB123837324299067943.html> (data wejścia: 30.07.2011 r.).

<sup>24</sup> H. Janicka: *Doskonalenie kadr oraz etyka zawodowa, czyli co robić po kursie pilotów wycieczek?* W: *Etyka przewodników turystycznych i pilotów wycieczek*. Red. Z. Kruczek, Kraków 2010, s. 54.

<sup>25</sup> Zob. M. McDonald. W: *European Community Tourism Law and Policy*. Red. M. McDonald, Dublin 2003.

traktatu WE w sprawie swobody świadczenia usług nie pozwala państwom członkowskim na formułowanie wobec przewodników towarzyszących grupom turystycznym uzyskiwania szczególnych kwalifikacji krajowych. Trybunał przyjął, że wszelkie zasady krajowe, które uzależniają świadczenie usług przez przewodników turystycznych od posiadania licencji wymagającej szczególnego szkolenia potwierdzonego dyplomem (wydawany na szczeblu lokalnym), w przypadkach gdy usługi te polegają na oprowadzaniu turystów po miejscach innych niż muzea czy pomniki historyczne – które można zwiedzać tylko z wyspecjalizowanymi przewodnikami – stoją w sprzeczności z zasadą swobody świadczenia usług, a zatem i prawem UE.

W niektórych państwach unijnych w dalszym ciągu można spotkać różnego rodzaju ograniczenia, które są sprzeczne z orzecznictwem TSEU w tym zakresie. Tytułem przykładu można wskazać sprawę Ágnes Katzler (Węgry), której władze włoskie odmówiły uznania węgierskiej legitymacji przewodnika wycieczek<sup>27</sup>. Ágnes Katzler, pracując na Węgrzech jako przewodnik wycieczek, pojechała z grupą węgierskich turystów na zorganizowaną wycieczkę do Florencji. Na Placu Św. Jana policjanci, odmawiając uznania jej węgierskiej legitymacji przewodnika, ukarali ją grzywną i nakazali, aby przestała pełnić rolę przewodnika wycieczki. Ágnes Katzler wystąpiła z petycją do Parlamentu Europejskiego. Domagała się zadośćuczynienia na mocy traktatu rzymskiego (art. 49) oraz wyroku Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich C-180/89. W sprawie tej wystąpiono do Komisji Europejskiej o przekazanie informacji. W przedstawionym stanowisku Komisja Europejska zwróciła uwagę, że władze włoskie postępują niewłaściwie w większości zgłaszanych do Komisji spraw dotyczących utrudniania unijnym przewodnikom turystycznym świadczenia usług we Włoszech oraz nakładania grzywien. Komisja Europejska wskazała, że zawód przewodnika turystycznego uregulowany jest w kilku państwach członkowskich UE (takich jak np. Hiszpania, Francja, Włochy, Portugalia, Austria). Komisja zwróciła uwagę, że od dnia 20 października 2007 r., kiedy to dyrektywa 2005/36/WE w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych będzie musiała zostać wprowadzona w życie we wszystkich państwach członkowskich UE, nie będzie można wymagać żadnego uprzedniego uznania kwalifikacji zawodowych. Wykwalifikowany i legalnie działający w swoim kraju przewodnik turystyczny będzie miał prawo świadczyć usługi w innym państwie członkowskim. Raz na rok może być wymagane składanie władzom przyjmującego państwa

<sup>26</sup> C-180/89.

<sup>27</sup> Dalsze informacje w tej sprawie na podstawie: *KOMUNIKAT DLA POSŁÓW. Petycja 0454/2006 złożona przez Ágnes Katzler (Węgry), w sprawie wydanej przez władze włoskie odmowy uznania jej węgierskiej legitymacji przewodnika wycieczek*, [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/cm/672/672007/672007pl.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/cm/672/672007/672007pl.pdf).

członkowskiego deklaracji o świadczeniu usług w tym państwie członkowskim. Państwa członkowskie UE nie mogą wymagać dodatkowej szczegółowej licencji krajowej, ani też weryfikacji tego, czy przewodnik turystyczny z zagranicy jest wyspecjalizowany w wszystkich regionach państwa, w którym świadczy on usługi przewodnika. Jeżeli zawód przewodnika turystycznego nie podlega regulacji w kraju pochodzenia usługodawcy, wówczas przewodnik turystyczny musi zaświadczyć, że wykonywał ten zawód w kraju pochodzenia przez ostatnie dwa lata. Oznacza to, że przewodnicy turystyczni, którzy świadczą usługi jedynie okazjonalnie, nie będą już musieli składać wniosków o uznawanie. W tym stanie rzeczy Komisja Europejska wezwała Włochy do podjęcia odpowiednich kroków celem dostosowania do prawa unijnego<sup>28</sup>.

W tym kontekście poważne wątpliwości powstają w związku z polską listą miast, gdzie wymagany jest przewodnik miejski. Z pewnością nie spełnia ona kryterium wskazanych w orzecznictwie TSUE. Należy oczekiwać, że tak jak w przypadku Włoch, Komisja Europejska wezwie polskie władze do przeglądu tej listy. Oczywiście lepiej byłoby, gdyby odpowiednie kroki zostały podjęte wcześniej.

### 3. Turystyka miejska a regulacje dotyczące usług hotelarskich

Istotnym warunkiem prawidłowego rozwoju turystyki kulturowej jest odpowiednia baza noclegowa. Ustawa o usługach turystycznych z jednej strony wprowadza pewną standaryzację usług hotelarskich, a z drugiej strony dopuszcza możliwość świadczenia usług hotelarskich w obiektach nieskategoryzowanych. Tym samym przedsiębiorcom został pozostawiony wybór dotyczący obiektu, w jakim chcą świadczyć usługi.

Zgodnie z art. 35 ust. 1 u.u.t. usługi hotelarskie mogą być świadczone w obiektach hotelarskich, które spełniają:

- wymagania co do wielkości obiektu, jego wyposażenia oraz zakresu świadczonych usług, ustalone dla rodzaju i kategorii, do których obiekt został zaseregowany;
- wymagania sanitarne, przeciwpożarowe oraz inne określone odrębnymi przepisami. *De lege lata* mamy osiem rodzajów obiektów hotelarskich: hotele, motele, pensjonaty, kempingi (campingi), domy wycieczkowe, schroniska młodzieżowe, schroniska, pola biwakowe (art. 36 u.u.t.). Ustawodawca pol-

<sup>28</sup> Szerzej na temat regulacji włoskich zob. L. Righi, W: *Manuale di diritto del turismo*. Red. V. Franceschelli, F. Morandi, Torino 2010, s. 149 i n.; G. Rossoni, A. Santuari: *Recent Developments in Italy Concerning the Regulation of Tour Guides*. „International Travel Law Journal” 2008, z. 4, s. 174 i n.

ski poza schroniskami i polami biwakowymi określił także dla tych obiektów kategorie, tj. dla:

- a) hoteli, moteli i pensjonatów – pięć kategorii oznaczonych gwiazdkami;
- b) kempingów (campingów) – cztery kategorie oznaczone gwiazdkami;
- c) domów wycieczkowych i schronisk młodzieżowych – trzy kategorie oznaczone cyframi rzymskimi (art. 37 u.u.t.).

Usługi hotelarskie mogą być świadczone również w innych obiektach (innych niż obiekty hotelarskie), jeżeli obiekty te spełniają szczegółowo określone minimalne wymagania co do wyposażenia, oraz wymagania sanitarne, przeciwpożarowe i inne określone odrębnymi przepisami.

Podstawowym założeniem tego systemu jest zapewnienie określonych standardów w przypadku obiektów hotelarskich oraz pewnego minimum w przypadku pozostałych obiektów. System ten może sprawnie i zgodnie funkcjonować z zamierzonym celem, jeżeli w wypadku obiektów innych niż obiekty hotelarskie nie pojawiają się nazwy obiektów hotelarskich. Zgodnie z art. 43 ust. 1 u.u.t. nazwy rodzajów i oznaczenia kategorii obiektów hotelarskich podlegają ochronie prawnej oraz mogą być stosowane wyłącznie w odniesieniu do obiektów hotelarskich w rozumieniu tej ustawy. Z przepisu tego wynika, że ochroną w tym kontekście objęte są nie tylko „nazwy rodzajów”, ale także „oznaczenia kategorii”. Jeżeli więc przykładowo usługi hotelarskie świadczone są w obiekcie o nazwie „Katowice”, to przedsiębiorca ten – jeżeli obiekt nie został poddany odpowiedniej kategoryzacji, nie może do oznaczenia tego obiektu używać gwiazdek. Ochrona ta wzmocniona jest także przez przepisy Kodeksu wykroczeń, z których wynika, że wykroczeniem jest nie tylko świadczenie usług hotelarskich, używając nazw rodzajowych lub określenia kategorii obiektów hotelarskich bez decyzji lub niezgodnie z decyzją (art. 60<sup>1</sup> § 4 pkt 2a), ale także świadczenie usług hotelarskich, stosując oznaczenia, które mogą wprowadzić klientów w błąd co do rodzaju lub kategorii obiektu hotelarskiego (art. 60<sup>1</sup> § 4 pkt 2a). Oprócz tej sankcji można byłoby wskazać wiele innych o różnym charakterze. Mechanizm ten nie działa w sposób odpowiedni. W praktyce funkcjonuje znaczna liczba przedsiębiorców, którzy mimo nieposiadania odpowiedniego zaszeregowania, oznaczają obiekty, w których prowadzą działalność nazwami rodzajowymi obiektów hotelarskich<sup>29</sup>. Działania takie naruszają nie tylko interesy konsumentów, ale także innych przedsiębiorców. Dotyczy to nie tylko małych jednostek, ale także poważnych na rynku inwestorów<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> Jedynie margines tego zjawiska przedstawiony został w *Raporcie z badania rynku usług hotelarskich*, który został opublikowany przez UOKiK w 2007 r.

<sup>30</sup> Zob. np. Sz. Jadczyk, J. Sidorowicz: *Hotel Stary jest hotelem bezprawnie*. „Gazeta Wyborcza” z 12 grudnia 2007 r.; S. Luciński: *Hotel Lublin nie jest hotelem*. „Gazeta Wyborcza” z 18 listopada 2007 r.

W omawianym kontekście interesująco przedstawia się kwestia coraz bardziej popularnych hosteli. W literaturze wskazuje się, że ich dostępność w całym kraju nie jest zadowalająca<sup>31</sup>. W przeważającej większości kraju ich rozwój nie spotyka się jednak z ograniczeniami. Inaczej sytuacja przedstawia się na terenie działania Inspekcji Handlowej w Katowicach. Przykładowo Inspekcja ta oskarżyła przedsiębiorcę o popełnienie wskazanego wyżej wykroczenia polegającego na używaniu nazwy, która może wprowadzać w błąd, a polegającego na używaniu oznaczenia „Hostel-Erg”. Wyrokiem z dnia 8 grudnia 2006 r. Sąd Rejonowy w Tychach uznał oskarżoną osobę za winną zarzucanego jej czynu i wymierzył jej karę grzywny. Stanowisko to co do zasady jest dalej podtrzymywane przez Inspekcję Handlową w Katowicach. W piśmie z dnia 27 października 2010 r. (sygn. OK-024-94/10) otrzymanym z tej jednostki, stwierdzono, iż „(...) używanie dla określenia rodzaju prowadzonej działalności gospodarczej w zakresie usług hotelarskich określenia »hostel«, może być uznane za czyn wypełniający znamiona wykroczenia, polegającego na wprowadzeniu klientów w błąd, co do rodzaju obiektu hotelarskiego”. Stanowisko takie nie wydaje się uzasadnione. Nie można wykluczyć, że w indywidualnych sytuacjach ze względów np. kolorystycznych taka nazwa może wprowadzać w błąd, ale generalnie rzecz biorąc rozsądny konsument nie oczekuje w takim przypadku standardu hotelu. Wskazane stanowisko należy potraktować jako odosobnione. Stawia ono przedsiębiorców zainteresowanych prowadzeniem takiej działalności w sytuacji odmiennej, niż np. przedsiębiorców prowadzących taką działalność w Krakowie, gdzie w okolicach Rynku Głównego takich obiektów jest kilkadziesiąt.

## Podsumowanie

Z powyższych rozważań wynika przede wszystkim, że w podstawowym akcie prawnym regulującym świadczenie usług turystycznych (w ustawie o usługach turystycznych), poza regulacją dotyczącą przewodników miejskich, brakuje przepisów odnoszących się wyłącznie do turystyki miejskiej. Nie ma obecnie powodów uzasadniających wprowadzenie takich regulacji. Wynika to przede wszystkim z faktu, że w przypadku tego rodzaju turystyki nie ma tak daleko idącej specyfiki, która czyniłaby koniecznym wprowadzanie przepisów szczegółowych i stan ten trzeba uznać za prawidłowy. Wiele jednak rozwiązań wpływa na rozwój turystyki miejskiej, czasem w sposób zamierzony (jak np. w przypadku regulacji przewodników miejskich), czasem w sposób chyba niezamierzony przez ustawodawcę (jak np. kwestionowanie przez Inspekcję Han-

<sup>31</sup> A. Mikos von Rohrscheidt: Op. cit., s. 366.

dlową w Katowicach dopuszczalności używania nazwy hostel). Tak czy inaczej prawo przedstawia się jako istotny i chyba niedoceniany instrument „wizerunku” turystyki miejskiej.

## URBAN TOURISM AND THE ACT ON TOURIST SERVICES

### Summary

In this article the author presents selected legal aspects of urban tourism in the light of the Act on Tourist Services. He discusses in this context, among other issues, the organization of package travel, legal aspects of city guides and the types of buildings in which hotel services may be provided.