

**Piotr Cybula<sup>1</sup>**

Akademia Wychowania Fizycznego w Krakowie, Wydział Turystyki i Rekreacji,  
Zakład Prawa

**Hanna Zawistowska<sup>2</sup>**

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Kolegium Gospodarki Światowej, Katedra  
Turystyki

Autor do korespondencji: Piotr Cybula, piotr.cybula@awf.krakow.pl

## **OCENA FUNKCJONOWANIA USTAWY O USŁUGACH TURYSTYCZNYCH I PYTANIA O KIERUNKI PRZYSZŁEJ REGULACJI**

**Streszczenie:** W artykule na przykładzie ustawy o usługach turystycznych i dyrektywy UE 2015/2302 podjęto problematykę potrzeby i możliwości wprowadzania nowych regulacji w turystyce. Autorzy zwrócili uwagę na to, że istotny wpływ na kształt i zakres regulacji krajowych mają przepisy prawa unijnego. Ich istnienie, będące efektem podziału uprawnień legislacyjnych pomiędzy UE i kraje członkowskie, pociąga za sobą istotne ograniczenie swobody regulacji na poziomie krajowym. To oznacza konieczność ustalenia, przed podjęciem działań legislacyjnych, czy – a jeśli tak, to w jakim zakresie – dana kwestia jest regulowana prawem unijnym. Na przykładzie dyrektywy UE 2015/2302 i ustawy o usługach turystycznych zilustrowano problem ograniczania swobody regulacji na poziomie krajowym.

**Słowa kluczowe:** nowe regulacje, podział kompetencji w obszarze stanowienia prawa, ograniczenie zakresu swobody regulacji, regulacje unijne.

**Klasyfikacja JEL:** K22, L83.

---

<sup>1</sup> Autor punktów 2 i 6, współautor punktów 1 i 7.

<sup>2</sup> Autorka punktów 3–5, współautorka punktów 1 i 7.

## A DISCUSSION ABOUT THE NEED FOR NEW REGULATIONS IN TOURISM

**Abstract:** In the article with the example of the act on tourist services and the EU Directive 2015/2302 was used to focus on the problems of the needs and possibilities of the introduction of new regulations in tourism. The authors drew attention to the essential impact EU law has on the shape and scope of national legislation. The existence of EU legislation, which is the result of the division of legislative powers between the EU and the member countries, entails a significant limitation of the freedom of regulation at national level. This causes the necessity to determine, prior to legislative action, whether, and if so to what extent, a given issue is regulated by EU law. The problem of the limitation of the freedom of legal regulation on the domestic level was illustrated with the example of the EU Directive 2015/2302 and the act on tourism services. The problem of the limitation the freedom of legal regulation on the domestic level was illustrated with the example of the EU Directive 2015/2302 and Polish act on tourism services.

**Keywords:** new legal regulations; the division of competences in the field of law-making; limitation of the freedom of legal regulation; EU regulations.

### Wstęp

Jak trafnie wskazuje K. Pałeczki, „Każda regulacja normatywna działań ludzi jest ingerencją w sferę ich wolności, ogranicza ich podmiotowość. Z drugiej strony jest jednak konieczna dla utrzymania porządku społecznego, w tym także po to, aby zabezpieczyć wyznaczoną swobodę działania, czyli umożliwić indywidualne i zbiorowe korzystanie z podmiotowości. Tak więc dobrze uregulowany normami porządek społeczny wymaga, aby regulacji nie było zbyt wiele – bo nadmiernie ograniczyłyby one zakres podmiotowości [...]. Z drugiej strony, dobrze uregulowany porządek społeczny wymaga, aby regulacji normatywnych (norm społecznych) nie było zbyt mało – bo to z kolei grozi anomią życia społecznego, czyli sytuacją, w której działające podmioty nie mogą kierować się w swoim działaniu treścią regulującą norm, po prostu dlatego, że odpowiednich norm nie ma (względnie, nie potrafią ich zidentyfikować), albo dlatego, że istniejące normy zostały powszechnie (albo przez nie same) odrzucone z przyczyn aksjologicznych lub/i kognitywnych” [Pałeczki 2003, s. 153–154]. Refleksja ta jest w pełni aktualna w stosunku do regulacji norm odnoszących się do turystyki. Wskazuje ona „złoty środek”, do którego powinien dążyć ustawodawca, wprowadzając regulacje w tym obszarze.

W toczącej się dyskusji o potrzebie nowych regulacji w turystyce z reguły pomija się wątek podziału kompetencji do stanowienia prawa w tym obszarze pomiędzy Unią Europejską a krajami członkowskimi i związanego z tym wpływu regulacji unijnych na kształt prawa krajowego. Dyskusja nad potrzebą nowych regulacji w turystyce musi uwzględniać ten aspekt. Podjęta w artykule próba odniesienia się do kwestii potrzeby zmian regulacji prawnych w turystyce i obejmowania nimi nowych obszarów uwzględnia ten aspekt.

W obszarze turystyki przykładem aktu prawnego odzwierciedlającego podział kompetencji pomiędzy Unią Europejską a krajami członkowskimi jest Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku o usługach turystycznych, która wdraża dyrektywę 90/314/EWG w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek, a ponadto reguluje m.in. zasady klasyfikacji i kategoryzacji obiektów hotelarskich – obszar nieobjęty kompetencjami legislacyjnymi UE. Weszła ona w życie 1 lipca 1998 roku. Oznacza to, że z początkiem lipca 2016 roku osiągnęła „pełnoletność”. Taki okres obowiązywania, biorąc po uwagę także dotychczas dokonane oceny i zgłoszone postulaty, a przede wszystkim konieczność rychłego wdrożenia Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE)2015/2302 w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych, skłania do refleksji na temat tego, co się udało osiągnąć dzięki tej ustawie i jakie powinny być jej dalsze losy – czy wymaga ona jedynie „liftingu”, czy też zasadniczej zmiany, a nawet zastąpienia jej inną regulacją prawną, być może nawet „ustawą o turystyce”. Celem poniższych uwag jest odniesienie się do tej dyskusji. Ze względu na ograniczoną objętość niniejszego artykułu mają one charakter syntetyczny i odnoszą się do wybranych problemów powstających w omawianym obszarze.

## **1. Geneza i ogólna ocena ustawy o usługach turystycznych**

Odnosząc się do tytułowego zagadnienia, warto w pierwszej kolejności przypomnieć w niezbędnym zakresie genezę ustawy o usługach turystycznych. Z pewnością wnioski płynące z prac nad jej uchwaleniem warte są uwagi, przede wszystkim w celu być może pewnego „ostudzenia” zapału dynamiki planowanej obecnie regulacji. Trzeba bowiem przypomnieć, że prace nad projektem tej ustawy toczyły się przez wiele lat. Postulaty uchwalenia takiej ustawy dotyczącej usług turystycznych zgłaszane były w Polsce od wczesnych lat 70. poprzedniego wieku [*Funkcjonowanie* 2002, s. 2]. Warto też przypomnieć, że odnośnie do niektórych problemów mieliśmy już regulacje w dwudziestoleciu międzywojennym [Ćwikła 2011]. Choć nie

było odpowiednika ustawy o usługach turystycznych, to mieliśmy pewne regulacje, o których obecnie dość często się nie pamięta, tak jakby dopiero pierwsze akty prawne dotyczące usług turystycznych pojawiły się w związku z uchwaleniem ustawy o usługach turystycznych. Warto o nich pamiętać, ponieważ wnioski z nich płynące mogą być przydatne również w trakcie obecnej dyskusji<sup>3</sup>.

Ogólnie zwraca się uwagę, że choć przed uchwaleniem ustawy o usługach turystycznych usługi turystyczne nie miały dotychczas kompleksowej regulacji prawnej, to taka potrzeba była wielokrotnie zgłaszana zarówno przez przedsiębiorców świadczących usługi w tym obszarze, jak również przez osoby zajmujące się problematyką ochrony konsumenta [Raciborski 1999, s. 11].

Przygotowując ustawę o usługach turystycznych, początkowo odnoszono się nazbyt optymistycznie do zakresu planowanej regulacji, obejmując m.in. problematykę społecznych i wychowawczych funkcji turystyki czy jakość usług [Raciborski 1999, s. 11]. Dopiero później zgodzono się, że zakres regulacji powinien być znacznie węższy. Wynikało to z wielu czynników. Po pierwsze, działano pod pewną presją czasu i konieczności wdrożenia unijnej dyrektywy 90/314/EWG w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek, co było elementem szerszego procesu dostosowawczego prawa polskiego do prawa unijnego. Po drugie, przyjmowane regulacje były w pewnym sensie nowością w polskim prawie i trudno się było „przebić” z szeroką regulacją. Po trzecie, niewątpliwie na kształt ostatecznych regulacji wpływ miała również toczona dyskusja i praktyczna możliwość wpłynięcia, zwłaszcza partnerów społecznych, na ostateczny kształt regulacji. Kolejnym wnioskiem, który płynie z tego procesu, jest kwestia konieczności uwzględnienia szerszego kontekstu regulacji. Co oczywiste, ustawa o usługach turystycznych nie występuje w próżni i ten czynnik powinien być również uwzględniony. Zwraca się zresztą uwagę, że przygotowanie ustawy o usługach turystycznych było elementem szerszego procesu porządkowania prawa gospodarczego, co wynikało także z konieczności dostosowania regulacji do uchwalonej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej [Raciborski 1999, s. 11].

---

<sup>3</sup> Na przykład L. Ćwikła przywołuje krytykę systemu koncesjonowania dokonaną przez jednego z autorów: „M. Fularski, oceniając funkcjonujący system koncesjonowania, konstatował, że zasadniczą jego wadą był brak dostatecznej egzekutywy oraz możliwość istnienia «wędrujących koncesji», co było związane ze zmianą właścicieli biura lub nawet z uzyskiwaniem koncesji przez osoby podstawione, które niejednokrotnie były reprezentantami «obcych interesów» [Ćwikła 2011, s. 190].

Uchwalenie ustawy o usługach turystycznych spotkało się z różnymi ocenami. Całościowa ocena tej regulacji wymagałaby obszernego studium opartego również na badaniach empirycznych. W tym miejscu wskazane zostaną tylko pewne tendencje i ogólne oceny, które mogą mieć istotne znaczenie z punktu widzenia pracy nad przyszłą regulacją.

Po pierwsze, można ogólnie powiedzieć, że ustawa o usługach turystycznych zapewniła względną stabilizację w zakresie świadczenia usług turystycznych. Kolejne (liczne) jej nowelizacje miały przede wszystkim charakter ewolucyjny. Jedynie w zakresie deregulacji usług przewodnickich można powiedzieć, że wprowadzane zmiany miały charakter fundamentalny, prowadząc do zniesienia dotychczasowego systemu reglamentacji tych usług (poza regulacją odnoszącą się do przewodników górskich). Oczywiście, tak liczne zmiany nie są właściwe tylko dla tej ustawy, ale z pewnością nie jest to – co do samej istoty – korzystne dla podmiotów, do których ustawa ta znajduje zastosowanie.

Po drugie, jeżeli podstawowym celem tej ustawy było (jest) wdrożenie dyrektywy 90/314/EWG w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek, to należy stwierdzić, że cel ten został osiągnięty w ograniczonym zakresie. Obszarami, gdzie deficyt wdrożeniowy był szczególnie duży i dotkliwy, zwłaszcza dla konsumentów, były problematyka naprawienia szkody wynikającej z tzw. zmarnowanego urlopu oraz ochrona klienta na wypadek niewypłacalności organizatorów turystyki. Nie analizując szerzej tej problematyki (i odsyłając do bardziej szczegółowych opracowań), można stwierdzić, że proces wdrażania nie był w pełni satysfakcjonujący.

Po trzecie, należy zauważyć, że ustawa ta w dalszym ciągu przez wielu prawników traktowana jest jako nieco „egzotyczna”. Z pewnością znajduje ona zbyt małe odzwierciedlenie w programach studiów prawniczych. Jest pewnym paradoksem, że w procesie prawniczego wykształcenia większą uwagę przywiązuje się do na przykład problematyki odpowiedzialności „hotelarza” za rzeczy utracone przez gościa hotelowego (art. 846 i n. k.c.) niż na przykład do problematyki ochrony klienta zawierającego umowę z organizatorem turystyki. Takie umowy mają przecież charakter masowy. Można nawet zaryzykować tezę, że większość absolwentów prawa takie umowy kiedyś zawierała, a przypadki odpowiedzialności z art. 846 k.c. występują zupełnie sporadycznie. To zainteresowanie problematyką ustawy z pewnością przekłada się na zainteresowanie tymi zagadnieniami ze strony prawników, w tym także na jakość prac legislacyjnych.

## 2. Granice regulacji wynikające z prawa unijnego

Dyskusję dotyczącą przyszłości ustawy o usługach turystycznych należy rozpocząć od ustalenia istnienia lub braku kompetencji państw członkowskich do wydawania aktów prawnych w obszarze turystyki. Potrzeba taka wynika z tego, że uzyskanie członkostwa w UE pociągnęło za sobą istotne ograniczenie możliwości stanowienia prawa w poszczególnych dziedzinach. W wielu obszarach UE ma monopol lub pierwszeństwo w wydawaniu aktów prawnych. Pojawia się w związku z tym pytanie – jaki zakres swobody legislacyjnej mają państwa członkowskie w obszarze turystyki?

Problem wpływu członkostwa na zakres swobody wydawania krajowych regulacji prawnych w obszarze turystyki nie był dotychczas w literaturze polskiej przedmiotem szerszych analiz. Wyjątkiem są opracowania dotyczące polityki turystycznej [Zawistowska, Dębski i Górski-Warsewicz 2014, s. 42–44].

O możliwości stanowienia prawa w danej dziedzinie przesądza rodzaj kompetencji przyznanych UE przez państwa członkowskie (zasada powierzenia). Traktat wyróżnia trzy rodzaje kompetencji: wyłączne, dzielone i wspomagające (kompetencje do działania).

W dziedzinach, w których UE ma kompetencje wyłączne, tylko Unia może stanowić prawo oraz przyjmować akty prawnie wiążące, a państwa członkowskie mogą to czynić jedynie z upoważnienia Unii lub w celu wykonania wydanych przez nią regulacji. Nieco większe możliwości wydawania krajowych regulacji prawnych dotyczą obszarów, w których UE dzieli kompetencje z państwami członkowskimi (kompetencje dzielone). W takich obszarach Unia i państwa członkowskie mogą stanowić prawo i przyjmować akty prawnie wiążące, z tym jednak, że państwa członkowskie mogą to robić tylko w takim zakresie, w jakim Unia nie wykonała swojej kompetencji lub postanowiła zaprzestać jej wykonywania.

Trzeci rodzaj kompetencji to kompetencje wspomagające, upoważniające UE do prowadzenia działań wspierających, koordynujących lub uzupełniających działania państw członkowskich, niezastępujących jednak ich kompetencji w tych obszarach. W dziedzinach objętych kompetencjami wspomagającymi UE nie ma uprawnień do harmonizacji prawa. Turystyka jest właśnie jednym z takich obszarów.

To, że turystyka należy do dziedzin objętych kompetencjami wspomagającymi, nie oznacza, że kraje członkowskie mają tu pełną swobodę w zakresie stanowienia prawa. Wiele kwestii istotnych dla turystyki jest objętych kompetencjami wyłącznymi lub dzielonymi (m.in. zasady konkuren-

cji, transport, ochrona konsumentów), w których UE ma wyłączność lub pierwszeństwo wydawania przepisów. To powoduje, że regulacje unijne są ważnym elementem „prawa turystycznego” krajów członkowskich, a postulaty wprowadzania w nim zmian nie mogą być zrealizowane przez działania legislacyjne na szczeblu krajowym.

Reasumując, można stwierdzić, że swoboda państw członkowskich odnośnie do wydawania regulacji prawnych w obszarze turystyki jest ograniczona. Jej zakres wyznacza istnienie lub brak regulacji UE dotyczących danego obszaru, a także ich zakres i treść. Podejmując decyzję o potrzebie uregulowania danej kwestii lub zmiany istniejących uregulowań, należy w pierwszej kolejności ustalić, czy kwestia ta jest regulowana przepisami UE wydanymi w ramach kompetencji wyłącznych lub dzielonych. Następnym krokiem jest ich analiza pozwalająca na ustalenie kwestii pozostawionych krajom członkowskim do uregulowania w prawie krajowym.

Z powyższego wynika, że prawo UE wywiera istotny wpływ na zakres podmiotowy i przedmiotowy krajowych regulacji prawnych dotyczących turystyki zarówno horyzontalnych, jak sektorowych. Jego zewnętrznymi przejawami są:

- wyłączenie możliwości wydawania regulacji krajowych w sprawach regulowanych rozporządzeniami UE,
- pozostawienie stosunkowo niewielkiego marginesu swobody poprzez umożliwienie przyjmowania na szczeblu krajowym zróżnicowanych rozwiązań w odniesieniu do spraw wyraźnie wskazanych w akcie unijnym (sprawy regulowane dyrektywami).

Wielopłaszczyznowość sektora turystyki i jego ściśle powiązanie z innymi sektorami gospodarki oraz to, że wiele spraw mających istotne znaczenie dla turystyki wchodzi w zakres obszarów objętych kompetencjami wyłącznymi lub dzielonymi UE, powodują, że liczba regulacji UE odnoszących się do turystyki jest znaczna. Przyjmując za kryterium podziału specyfikę danego obszaru oraz jego znaczenie dla turystyki, można wyodrębnić następujące grupy aktów prawnych:

- akty dotyczące formalności granicznych (istnienie strefy Schengen), mające bezpośredni wpływ na wielkość i strukturę turystyki zagranicznej (przyjazdowej i wyjazdowej),
- akty dotyczące ochrony środowiska (przyrodniczego i kulturowego),
- akty dotyczące podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej w turystyce (w tym warunki dostępu do rynku, obciążenia administracyjne i podatkowe),
- akty dotyczące ochrony konsumentów.

Powyższe zestawienie potwierdza wniosek, że wiele obszarów mających kluczowe znaczenie dla turystyki zostało objętych regulacjami UE i na skutek tego całkowicie wyłączonych z możliwości dokonywania w nich zmian przez działania legislacyjne na poziomie krajowym lub też możliwość ta została istotnie ograniczona.

Jak wykazano, wprowadzenie regulacji na szczeblu UE wyłącza lub istotnie ogranicza możliwości wydawania krajowych aktów prawnych. Uprawnienia państw członkowskich do wydawania regulacji w wyżej wymienionych obszarach sprowadzają się do:

- wdrażania regulacji UE (dyrektywy),
- wydawania przepisów uzupełniających w kwestiach wskazanych w regulacjach UE,
- wydawania regulacji w kwestiach nieobjętych przepisami unijnymi.

Objęcie nowego obszaru regulacjami na poziomie UE pociąga za sobą automatyczne wyłączenie swobody jego regulowania na poziomie krajowym. Warto zauważyć, że w wielu wypadkach regulacje UE dotyczyły obszarów, dotychczas nieobjętych regulacjami krajowymi. Klasycznym przykładem jest dyrektywa o timesharingu, który w Polsce w latach 90. był zjawiskiem nowym. Jego skala w tym okresie nie uzasadniała potrzeby wydania aktu prawnego dokonującego, w odniesieniu do tego obszaru, istotnych modyfikacji zasad dotyczących zawierania i wykonywania umów określonych w kodeksie cywilnym. Innym przykładem rozszerzania regulacji na nowe obszary, spowodowanego koniecznością wdrożenia dyrektywy UE, jest ochrona nabywców imprez turystycznych.

Reasumując – mimo że turystyka należy do obszarów, w których UE nie ma kompetencji do harmonizacji prawa, jej ścisłe powiązanie z obszarami, w stosunku do których posiada takie uprawnienia (kompetencje wyłączne i dzielone) powoduje, że regulacje UE mają decydujący wpływ na kształt „polskiego prawa turystycznego” i kierunki jego zmian. Obejmowanie nowych obszarów regulacjami UE zmniejsza zakres swobody regulacji na poziomie krajowym, jednak najczęściej nie eliminuje jej całkowicie. Przykładem ilustrującym prawdziwość tej tezy jest dyrektywa UE 2015/2302 w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych.

### **3. Kierunki zmian prawa wspólnotowego/unijnego**

Analiza literatury przedmiotu [m.in. Grzeszczak 2012, s. 3–4] i materiałów źródłowych [European Commission 2015] prowadzi do wniosku, że

stymulatorami zmian prawa unijnego są w szczególności niżej omówione działania:

- 1) Potrzeba usuwania barier hamujących tworzenie i funkcjonowanie rynku wewnętrznego – realizowana poprzez harmonizację i ujednoczanie prawa. W turystyce przykładem takich działań są regulacje dotyczące ochrony konsumentów, świadczenia usług na rynku wewnętrznym UE, uznawania kwalifikacji.
- 2) Konieczność dostosowywania istniejących regulacji do zmian zachodzących na rynku. W odniesieniu do turystyki przykładem takiego dostosowania jest dyrektywa UE 2015/2302, która dopasowuje zasady ochrony nabywców imprez turystycznych do zmian, jakie nastąpiły na rynku turystycznym na skutek upowszechnienia się Internetu i tanich linii lotniczych.
- 3) Realizowany od 2002 roku program poprawy otoczenia prawnego UE „lepsze regulacje prawne” – mający na celu uczynienie prawa unijnego mniej sformalizowanym, bardziej efektywnym i nowoczesnym. Program ten obejmuje wszystkie wyżej wymienione grupy regulacji mających znaczenie dla turystyki. W jego ramach prowadzi się takie działania, jak:
  - a) stały przegląd obowiązujących przepisów oraz ich ocenę pod względem skuteczności i efektywności, tj. osiągnięcia założonych celów, związanych z tym kosztów oraz korzyści, jakie przynoszą; celem przeglądu jest m.in. identyfikacja aktów wymagających uchylecia lub zmiany; przykładem jest przeprowadzony w 2007 roku przegląd prawa konsumenckiego UE [*Zielona księga* 2007], w wyniku którego wskazano na potrzebę zmiany dyrektywy 90/314/EWG w sprawie imprez turystycznych oraz Dyrektywy Rady 94/47/WE z dnia 26 października 1994 r. w sprawie ochrony nabywców w odniesieniu do niektórych aspektów umów odnoszących się do nabywania praw do korzystania z nieruchomości w oznaczonym czasie;
  - b) uproszczenie obowiązującego prawa poprzez uregulowanie w jednym akcie prawnym, o charakterze horyzontalnym, problematyki regulowanej w kilku lub nawet kilkunastu aktach prawnych UE; przykładem są dyrektywy: Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady dotycząca usług na rynku wewnętrznym oraz Dyrektywa 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie uznawania kwalifikacji, obejmujące swym zakresem m.in. usługi turystyczne oraz turystyczne zawody regulowane;
  - c) prowadzenie szerokich konsultacji z różnymi środowiskami społecznymi w sprawie projektów nowych aktów prawnych; przykładem

były konsultacje [Komisja Europejska 2009] dotyczące zmiany wspomnianej już dyrektywy 90/314/EWG.

- 4) Realizowane strategie gospodarcze (lizbońska, Europa 2020) – przewidujące m.in. poprawę otoczenia prawnego przedsiębiorstw w UE. W wypadku sektorów usługowych, do których zalicza się turystykę, kluczową rolę w tym procesie odgrywają wspomniane wyżej dyrektywy: usługowa i dotycząca uznawania kwalifikacji. Należy podkreślić, że to właśnie dyrektywa usługowa nakłada na państwa członkowskie obowiązek podjęcia działań mających na celu uproszczenie procedur administracyjnych dotyczących podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej w sektorze usług. Wprowadza dopuszcza ona (art. 15) możliwość określenia w ustawodawstwie krajowym wymogów, jakie należy spełnić, aby świadczyć usługi w danej branży, ale pod warunkiem, że wymogi te są niedyskryminacyjne, uzasadnione ważnym interesem publicznym i proporcjonalne (tj. odpowiednie dla wyznaczonego celu i nie wykraczają poza to, co jest niezbędne dla jego osiągnięcia). Wszelkie nowe przepisy wprowadzające wymogi muszą spełniać te kryteria. Rozwiązanie to stymuluje procesy deregulacji na poziomie krajowym. W turystyce przykładem w tym zakresie była rezygnacja z wymagań dotyczących osób kierujących działalnością organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, a w dalszej kolejności deregulacja zawodu pilota wycieczek, przewodnika miejskiego i terenowego.

Reasumując, stwierdzamy, że przedstawione wyżej działania prowadzone na szczeblu UE wyznaczają kierunki zmian regulacji unijnych. Do najważniejszych należy zaliczyć następujące:

- uproszczenie i ulepszenie istniejącego ustawodawstwa,
- dostosowywanie ustawodawstwa do zmian zachodzących na rynku,
- zastępowanie regulacji sektorowych – horyzontalnymi,
- ograniczenie możliwości wprowadzania dodatkowych wymogów w regulacjach krajowych (stymulowanie deregulacji),
- konsultacje projektów regulacji prawnych bezpośrednio z interesariuszami.

Prowadzone na szczeblu UE działania wywierają bezpośredni wpływ na prawo krajowe, w szczególności wyznaczają ramy prowadzenia działań regulacyjnych. Najprościej rzecz ujmując, wszelkie postulaty zmian odnoszące się do kwestii regulowanych dyrektywami lub rozporządzeniami wymagają podejmowania działań na szczeblu UE. Zakres swobody pozostawiony państwom członkowskim w tych obszarach jest zwykle niewielki.

#### 4. Zakres i charakter dyrektywy UE 2015/2302

Aktem prawnym, mającym na celu dostosowywanie regulacji unijnych do zmian zachodzących na rynku turystycznym, jest wspomniana Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2302 w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych. Warto zauważyć, że podstawą prawną do jej wydania jest artykuł 169 ust. 2 lit. a) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), zgodnie z którym UE ma się przyczynić do osiągnięcia wysokiego poziomu ochrony konsumentów poprzez środki, które przyjmuje na podstawie art. 114 tego traktatu (czyli poprzez harmonizację prawa państw członkowskich). Z powyższego wynika, że dyrektywa ta, mająca istotne znaczenie dla sektora turystyki, a w szczególności dla branży biur podróży, mieści się w obszarze ochrony konsumentów objętym kompetencjami dzielonymi.

Zakres podmiotowy dyrektywy obejmuje dwie grupy podmiotów: podróżnych i przedsiębiorców. Kryterium ich wyodrębnienia stanowi rodzaj zawieranej umowy, którą jest:

- umowa o udział w imprezie turystycznej lub
- umowa o zakup pojedynczej usługi wchodzącej w zakres „powiązanych usług turystycznych”.

Innymi słowy, zakresem podmiotowym omawianej dyrektywy są objęte strony wyżej wskazanych umów.

W porównaniu z obecnie obowiązującym stanem prawnym – określonym dyrektywą 90/314/EWG – zakres podmiotowy regulacji został znacznie rozszerzony poprzez objęcie podmiotów świadczących usługi częściowe wchodzące w zakres „powiązanych usług turystycznych”. Terminem tym określa się usługi nabyte przez podróżnych na potrzeby tej samej podróży lub tych samych wakacji, jeżeli ponadto spełniają jeden z niżej wymienionych warunków:

- podróżni dokonali ich odrębnego wyboru i odrębnej płatności za każdą usługę przy okazji jednej wizyty lub jednego kontaktu z punktem sprzedaży,
- po potwierdzeniu pierwszej rezerwacji w ciągu 24 godzin dokonali, w sposób ukierunkowany, zakupu co najmniej jednej dodatkowej usługi od innego przedsiębiorcy.

Przyjmując powyższe rozwiązanie, dyrektywa, w porównaniu z obecnym stanem prawnym, znacznie rozszerza zakres podmiotowy regulacji poprzez objęcie wytwórców różnych usług częściowych (co najmniej dwóch), nabywanych przez podróżnych na potrzeby tej samej podróży, pod warunkiem

że są nabywane jednocześnie lub przerwa między kupnem pierwszej i kolejnych nie jest dłuższa niż 24 godziny.

Rozszerzenie zakresu przedmiotowego dyrektywy wynika również z istotnego rozszerzenia zakresu definicji imprezy turystycznej. Terminem tym określa się dwa, istotnie różniące się od siebie, rodzaje łączenia co najmniej dwóch usług turystycznych nabywanych na potrzeby tej samej podróży lub wakacji.

Pierwszy rodzaj to usługi połączone przez jednego przedsiębiorcę (z własnej inicjatywy lub na wniosek podróżnego) przed zawarciem umowy na ich łączny zakup (mamy tu do czynienia z pakietem usług). Ten rodzaj imprez jest objęty obecnie obowiązującą dyrektywą 90/314/EWG.

Drugi rodzaj – dotychczas wyłączony z regulacji UE – obejmuje pakiety usług spełniające przynajmniej jeden z pięciu niżej wymienionych warunków:

- zostały wybrane i nabyte w jednym punkcie sprzedaży,
- są objęte wspólną ceną,
- są reklamowane lub sprzedawane jako „impreza turystyczna”,
- są łączone po zawarciu umowy, która upoważnia podróżnego do dokonania wyboru spośród różnych rodzajów usług turystycznych,
- są wprawdzie nabywane od różnych przedsiębiorców, ale za pośrednictwem powiązanych procesów rezerwacji online, podczas których dane podróżnego są przekazywane przez przedsiębiorcę, z którym podróżny zawarł umowę, innemu bądź innym przedsiębiorcom, pod warunkiem jednak że umowa lub umowy zostaną z nimi zawarte nie później niż w ciągu 24 godzin od potwierdzenia rezerwacji pierwszej usługi.

Reasumując – o uznaniu pakietu usług (co najmniej dwóch) za imprezę turystyczną decyduje nie tylko fakt ich uprzedniego połączenia w pakiet przez organizatora, ale także wiele innych czynników, takich jak: jedność miejsca wyboru i zakupu (jeden punkt sprzedaży); łączna cena (obejmująca wszystkie nabywane usługi); reklamowanie lub sprzedaż pod nazwą „impreza turystyczna”; nabywanie na podstawie jednej umowy (wybór przez podróżnego spośród usług przewidzianych w umowie); dokonywanie zakupów za pośrednictwem powiązanych procesów rezerwacji online. Jest to znaczne rozszerzenie w porównaniu z obecnie obowiązującym stanem prawnym.

Obszarami, które zostały wyłączone z zakresu podmiotowego i przedmiotowego dyrektywy, a tym samym poddane regulacjom krajowym, są następujące rodzaje imprez i powiązanych usług turystycznych:

- bez noclegu, trwające krócej niż 24 godziny,
- organizowane okazjonalnie na zasadach niekomercyjnych,
- nabywane na podstawie umowy ogólnej o zorganizowanie podróży służbowej.

Zakres problematyki objętej dyrektywą UE 2015/2302 i wyjątki od zasady maksymalnej harmonizacji

Rozdział/ artykuły	Tytuł	Problematyka	Wyjątek od maksymalnej harmonizacji
I 1-4	Przedmiot, zakres stosowania, definicje i poziom harmonizacji	Przedmiot, zakres stosowania, definicje i poziom harmonizacji	Brak
II 5-8	Obowiązek informacyjny oraz treść umowy o imprezę turystyczną	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informacje udzielane przed zawarciem umowy</li> <li>• Wiążący charakter informacji udzielanych przed zawarciem umowy o udział w imprezie turystycznej oraz zawarcie umowy o udział w imprezie turystycznej</li> <li>• Treść umowy o udział w imprezie turystycznej i dokumenty, które należy dostarczyć przed rozpoczęciem imprezy turystycznej</li> <li>• Ciężar dowodu (spełnienia wymagań informacyjnych)</li> <li>• Przeniesienie umowy o udział w imprezie turystycznej na innego podróżnego</li> <li>• Zmiana ceny</li> <li>• <b>Zmiana innych warunków umowy o udział w imprezie turystycznej</b></li> </ul>	Brak
III 9-12	Zmiany umowy o udział w imprezie turystycznej przed rozpoczęciem imprezy turystycznej	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Rozwiązanie umowy o udział w imprezie turystycznej oraz prawo odstąpienia przed rozpoczęciem imprezy turystycznej</b></li> </ul>	<p>Art. 11 pkt 3c – skutki braku odpowiedzi – zgodnie z prawem krajowym</p> <p>Art. 12 pkt 5 dotyczący umów zawieranych poza lokalem przedsiębiorstwa – możliwość odstąpienia od umowy bez podawania przyczyny – zgodnie z prawem krajowym</p>
IV 13-16	Realizacja imprezy turystycznej	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Odpowiedzialność za realizację imprezy turystycznej</b></li> <li>• <b>Obniżka ceny i rekompensata za poniesione szkody</b></li> <li>• Możliwość kontaktu z organizatorem za pośrednictwem sprzedawcy detalicznego.</li> <li>• Obowiązek udzielenia pomocy</li> </ul>	<p>Art. 13 ust 1 – nałożenie na sprzedawcę detalicznego odpowiedzialności za realizację imprezy – w prawie krajowym</p> <p>Art. 14 pkt 6 – możliwość wydłużenia okresu przedawnienia roszczeń – wskazano tylko minimalny okres</p>

Rozdział/ artykuły	Tytuł	Problematyka	Wyjątek od maksymalnej harmonizacji
V 17-18	Ochrona na wypadek niewypłacalności	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Skuteczność i zakres ochrony na wypadek niewypłacalności</li> <li>• Wzajemne uznawanie ochrony na wypadek niewypłacalności i współpraca administracyjna</li> </ul>	Art. 17 – nie określa form zabezpieczenia, pozostawiając swobodę w tym zakresie państwom członkowskim
VI 19	Powiązane usługi turystyczne	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ochrona na wypadek niewypłacalności oraz wymogi informacyjne w przypadku powiązanych usług turystycznych</li> </ul>	Brak
VII 20-27	Przepisy ogólne	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Szczegółne obowiązki sprzedawcy detalicznego, jeżeli organizator prowadzi przedsiębiorstwo poza europejskim obszarem gospodarczym</li> <li>• Odpowiedzialność za błędy w rezerwacji</li> <li>• Prawo dochodzenia roszczeń</li> <li>• Bezwzględny charakter dyrektywy</li> <li>• Egzekwowanie</li> </ul>	Art. 24–25 – państwa członkowskie same zdecydowały w przepisach krajowych, jakie środki mające na celu egzekwowanie dyrektywy oraz przepisy dotyczące sankcji wprowadzą
VIII 28-31	Przepisy końcowe	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kary</li> <li>• Sprawozdanie komisji i przegląd</li> <li>• Transpozycja</li> <li>• Przepis uchylający</li> <li>• Wejście w życie</li> <li>• Adresaci</li> </ul>	Brak
Załączniki		Wzory informacji dla podrotnych zawierających umowy o imprezy turystyczne lub powiązane usługi turystyczne	Brak

Z przedstawionej charakterystyki wynika, że nowa regulacja rozszerza zakres podmiotowy i przedmiotowy ochrony. Potwierdzeniem prawdziwości tego stwierdzenia jest zawarte w tabeli zestawienie zagadnień uregulowanych w dyrektywie UE 2015/2302.

Zamieszczone w powyższej tabeli zestawienie spraw objętych dyrektywą UE 2015/2302 uzasadnia wyciągnięcie wniosku, że znacznie rozszerzono nie tylko zakres przedmiotowy i podmiotowy, ale szczegółowość regulacji. Fakt, że omawiana dyrektywa dokonuje maksymalnej harmonizacji, a uchylana przez nią Dyrektywa Rady 90/314/EWG harmonizowała regulacje krajowe na poziomie minimalnym, spowodował istotne ograniczenie listy spraw, w których państwa członkowskie mogą wprowadzać odstępstwa od rozwiązań przewidzianych w dyrektywie. Innymi słowy, długa lista spraw mających istotne znaczenie dla funkcjonowania rynku biur podróży została wyłączona ze swobody ich regulowania na poziomie krajowym. W związku z tym pojawia się pytanie, czy – a jeśli tak, to jaki – zakres swobody został przyznany państwom członkowskim przy wdrażaniu do prawa krajowego zasad wprowadzonych dyrektywą UE 2015/2302. Zamieszczone w tabeli zestawienie wyjątków od maksymalnej harmonizacji potwierdza wniosek, że zakres swobody państw członkowskich w regulowaniu kwestii objętych dyrektywą jest niewielki. Ma to kluczowe znaczenie dla możliwości realizacji postulatów zgłaszanych przez branżę biur podróży w sprawach objętych dyrektywą. Tym samym potwierdza tezę, że ustawodawstwo UE wyznacza granice swobody regulacji na poziomie krajowym. Konieczność wdrożenia tej dyrektywy przesądza o kierunkach zmian regulacji dotyczących branży biur podróży.

## 6. Pytania o kierunki przyszłej regulacji

Wdrożenie dyrektywy UE 2015/2302 stawia przed polskim ustawodawcą zupełnie inne wyzwania związane ze wspomnianym wyżej charakterem tej dyrektywy. W pierwszej kolejności należy jednak zwrócić uwagę na problem związany z pracami organizacyjnymi związanymi z przygotowaniem odpowiedniego projektu nowelizacji. W zasadzie do chwili obecnej prace nie zostały tak naprawdę na dobre jeszcze rozpoczęte<sup>4</sup>. Jak pokazują liczne

---

<sup>4</sup> W dniu 2 lutego 2017 roku opublikowany został projekt ustawy z 30 stycznia 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych (<https://bip.msit.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnyc/projekty-ustaw/1959,Projekt-ustawy-o-imprezach-turystycznych-i-powiazanych-uslugach-turystycznych.html>), którego niniejszy artykuł ze względu na stan prac wydawniczych już nie uwzględnia.

przykłady wdrożenia innych dyrektyw, rodzi to realne obawy, że wdrożenie tej dyrektywy nie zostanie przeprowadzone w odpowiednim czasie. Dotychczasowe prace nad tą ustawą miały w znacznej mierze charakter „re-sortowy”. W związku z koniecznością wdrożenia nowej unijnej dyrektywy, a także z zapowiadanymi szerszymi pracami, celowe wydaje się powołanie zespołu eksperckiego, w ramach którego mogłoby dojść do opracowania projektu ustawy. Tak czy inaczej jedynie projekt szeroko przedyskutowany nie tylko wśród przedstawicieli branży, ale także szeroko rozumianego środowiska akademickiego (specjalistów), może zapewnić jego wysoką jakość i sukces na etapie stosowania takich przepisów.

Innym problemem jest kwestia dokonania prawidłowego wdrożenia. Warto przypomnieć, że odnośnie do dwóch fundamentalnych problemów wynikających z wdrożenia dyrektywy 90/314, którymi są kwestie odpowiedniego zabezpieczenia finansowego organizatora turystyki na wypadek jego niewypłacalności oraz naprawienia szkody wynikającej z tzw. zmarnowanego urlopu, jak wyżej wskazano – niewątpliwie doszło do opóźnienia w zakresie prawidłowego wdrażania jej w życie. Podobne problemy mogą również powstać w związku z wdrożeniem nowej dyrektywy. Warto zwrócić uwagę, że odpowiednie wprowadzenie w życie dyrektywy to nie tylko formalnoprawne zapewnienie zgodności z dyrektywą przepisów krajowych, ale zapewnienie odpowiedniej ochrony na poziomie standardu występującego w praktyce. To z kolei oznacza w pierwszej kolejności konieczność przyjęcia przepisów w czasie umożliwiającym dostosowanie się do nich przez przedsiębiorców. W podstawowym sensie zapewnia to dyrektywa zobowiązująca państwa członkowskie do przyjęcia odpowiednich przepisów do końca 2017 roku, które powinny obowiązywać od 1 lipca 2018 roku. Z punktu widzenia biur podróży czas wejścia w życie dyrektywy nie jest optymalny („środek sezonu”).

W ramach prac wdrożeniowych należy w odpowiednim zakresie uwzględnić wymiar systemowy. Z tego punktu widzenia warto zauważyć, że choć można odnieść wrażenie, iż sposób wprowadzania w życie jest przesądzony (ustawa o usługach turystycznych lub ustawa o turystyce), to należy przypomnieć, że w literaturze polskiej od dłuższego czasu zgłaszany jest postulat regulacji umowy o podróży / umowy o imprezę turystyczną w kodeksie cywilnym jako odrębnego typu umowy [Nesterowicz 2008, s. 41 i n.; Cybula 2012, s. 137 i n.]. Z pewnością koncepcja takiej regulacji wymaga przedyskutowania, a nie od razu odrzucenia.

Jak wyżej wspomniano, nowa dyrektywa opiera się na odmiennym modelu charakteru regulacji (modelu maksymalnej harmonizacji). To wymaga

odmiennego podejścia niż dotychczasowe, gdzie polski ustawodawca wprowadzał pewne odmienności w stosunku do brzmienia dyrektywy 90/314/EWG.

Nieco inaczej przedstawia się sytuacja w przypadku regulacji działalności pilotów wycieczek i przewodników turystycznych. Pierwotna koncepcja regulacji opierała się na założeniu, że do wykonywania zadań pilota wycieczek oraz przewodnika turystycznego niezbędne jest posiadanie odpowiednich uprawnień. Przez wiele lat dyskutowano o tym, jaki powinien być podział uprawnień przewodnickich, wymagania egzaminacyjne etc. „Walec” deregulacji nie ominął również tej sfery. Wprowadzone zmiany są daleko idące, a pozostałe przepisy nie składają się na harmonijną całość. Odnośnie do wielu problemów pozostały regulacje szczątkowe, których sens istnienia jest bardzo ograniczony, jeśli można o nim w ogóle mówić. *De lege lata* przepisy ustawy o usługach turystycznych odnoszące się do tej kwestii przypominają „krajobraz po bitwie”. W zasadzie jedynie regulacja przewodników górskich składa się na jakąś spójną i logiczną całość. Oczywiście, w dalszym ciągu zgłaszane są postulaty zmiany obecnego stanu rzeczy, powrotu do poprzedniego systemu, choć zaobserwować można także, że niektóre środowiska dostosowały się do zmienionych przepisów, a nawet upatrują w nich możliwości prowadzenia interesującej działalności (np. w zakresie certyfikowania usług pilotów wycieczek). Generalnie zaobserwować można, że krytyka nowych regulacji płynie przede wszystkim ze strony osób, które utraciły „monopol” na świadczenie dotychczasowych usług. Krótki czas funkcjonowania nowych przepisów nie pokazał występowania częstych przypadków niezadowolonych klientów z jakości świadczonych usług i nie wydaje się, aby istniała potrzeba zastrzania tych przepisów, ale co najwyżej ich uporządkowania.

Odnośnie do regulacji usług hotelarskich powstaje zasadnicze pytanie o optymalną rolę administracji rządowej i samorządowej, o zadania organów administracji publicznej. Obecny model oparty jest na dwutorowym systemie – tj. obiektach hotelarskich i tzw. innych obiektach. W świetle dotychczasowych doświadczeń wynikających z praktycznego zastosowania tych przepisów należy stwierdzić, że najwięcej wątpliwości w tym zakresie budzi wciąż nienależące do rzadkości świadczenie usług w obiektach, które nie zostały w ogóle zgłoszone do ewidencji tzw. innych obiektów, oraz w obiektach, które świadczą usługi hotelarskie z użyciem nazwy obiektów hotelarskich wskazanych w art. 36 ustawy o usługach turystycznych (m.in. hotel, motel, pensjonat) bez odpowiedniej decyzji kategoryzacyjnej. Kluczową jednak kwestią w zakresie przyszłej regulacji usług hotelarskich jest pytanie, czy branża hotelarska jest gotowa wziąć odpowiedzialność

w większym stopniu, niż dzieje się to do tej pory, za proces kategoryzacji obiektów hotelarskich. Dotychczasowy model oparty na zadaniach przede wszystkim marszałka województwa nie jest jedynym modelem, a nawet nie jest on być może optymalny.

W dyskusji na temat przyszłości ustawy o usługach turystycznych pojawia się również pytanie o zasadność rozszerzenia zakresu jej regulacji. W szczególności – czy regulacji tej nie należałoby rozszerzyć o problematykę szlaków turystycznych, regulacji odnoszących się do turystyki szkolnej oraz agroturystyki. W literaturze od dłuższego czasu postuluje się uregulowanie problematyki szlaków turystycznych. Wśród wielu wariantów takiej regulacji rozważana jest także regulacja w ustawie o usługach turystycznych. Najczęściej jednak postulowana jest regulacja w drodze odrębnej ustawy [zob. m.in. Gospodarek 2012, s. 11 i n.], co wydaje się najlepszym rozwiązaniem. Generalnie rzecz biorąc, możliwość wprowadzenia tej problematyki do ustawy o usługach turystycznych mogłaby się pojawić wyłącznie w wypadku zmiany koncepcji ustawy – z ustawy o usługach turystycznych na ustawę o turystyce.

Z nieco innych przyczyn rozważenia wymaga zasadność wprowadzenia do tej ustawy problematyki turystyki szkolnej, regulowanej dotychczas przepisami prawa oświatowego. Cechą prawa oświatowego w tym zakresie (przede wszystkim rozporządzeń) są częste zmiany obowiązujących w tym zakresie przepisów. Niemal każdego roku pojawiają się nowe regulacje, które – jak jesteśmy informowani – mają doprowadzić do w końcu dobrej ochrony dzieci i młodzieży. Wkrótce okazuje się jednak, że przepisy te jednak nie do końca spełniają swoją rolę i wymagają kolejnych zmian. Być może również i w tym wypadku warto byłoby w sposób kompleksowy wprowadzić te regulacje do ustawy o turystyce.

Podobnie należałoby rozważyć wprowadzenie do ustawy o turystyce również w szerszym zakresie problematyki usług agroturystycznych. Zmieńtałoby to nie tylko to kompleksowej regulacji, ale także do rozszerzenia dotychczasowej regulacji, która w znacznej mierze ma charakter szcątkowy. Warto zwrócić uwagę, że w doktrynie został już zgłoszony postulat uregulowania tych usług w jednym akcie prawnym [Kapała 2008, s. 113]. W praktyce występujące problemy prawne związane ze świadczeniem tego rodzaju usług mają różny charakter. W szczególności można zauważyć pewne nadużywanie reżimu świadczenia usług agroturystycznych [Domański 2008].

Istotnym problemem występującym w praktyce jest stosunkowo skomplikowany i zniechęcający sposób dochodzenia swych roszczeń przez kon-

sumentów usług turystycznych, w tym zwłaszcza klientów organizatorów turystyki. Z pewnością można mówić o pewnym deficycie w tym zakresie alternatywnych sposobów rozstrzygania sporów. Odpowiednie mechanizmy mogą zostać opracowane przez organizacje branżowe, np. izby turystyczne.

*Last but not least* – nawet najlepsza ustawa nie będzie satysfakcjonująca, jeżeli wadliwy będzie proces jej stosowania. W tym zakresie dotychczasowa praktyka pozostawiała w niektórych obszarach wiele do życzenia. Przyjmowane regulacje powinny być dobrze przemyślane również z tego punktu widzenia. Należy też zauważyć, że niektóre problemy w zakresie świadczenia usług turystycznych mają szerszy wymiar (np. problem szarej strefy). Odnośnie do tych problemów nowe regulacje mogą w ograniczonym stopniu doprowadzić do poprawy obecnej sytuacji.

## Zakończenie

Z przeprowadzonych rozważań wypływają następujące wnioski:

1. Ustawa o usługach turystycznych zapewniła stabilizację w zakresie warunków świadczenia usług turystycznych, ale w ograniczonym zakresie. Z punktu widzenia przedsiębiorców istotne jest to, że warunki świadczonych usług zmieniały się dotychczas dość często. Nie mniej istotne jest również to, że w wielu obszarach ustawa wprowadziła niezbyt precyzyjne przepisy czy też wystąpił ich brak, co spowodowało zbędną niepewność i ryzyko.
2. Podział kompetencji legislacyjnych pomiędzy UE a kraje członkowskie ma kluczowe znaczenie dla możliwości i swobody prowadzenia działań legislacyjnych na poziomie krajowym, w tym możliwości realizacji postulatów wprowadzania zmian do istniejących regulacji lub obejmowania regulacją nowych obszarów.
3. Zakres tej swobody wyznacza istnienie lub brak regulacji unijnych.
4. Dyrektywa usługowa stymuluje proces deregulacji na poziomie krajowym, nakładając na państwa członkowskie obowiązek oceny istniejących i nowo wprowadzanych warunków podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej w sektorze usług (w tym również turystycznych) pod kątem tego, czy są niedyskryminacyjne, uzasadnione ważnym interesem publicznym i proporcjonalne.
5. Największym wyzwaniem, przed którym stoi polski ustawodawca, jest obecnie konieczność wdrożenia nowej unijnej dyrektywy. Przy tej okazji

pojawiają się pomysły przygotowania nowej ustawy – ustawy o usługach turystycznych, a nawet ustawy o turystyce. W naszym przekonaniu prace te powinny na pierwszym etapie ograniczyć się wyłącznie do procesu wdrożenia unijnej dyrektywy. Wbrew pozorom, czasu na przygotowanie projektu takiej ustawy nie pozostało zbyt wiele. Wnioski płynące z prac przygotowawczych nad obecnie obowiązującą ustawą o usługach turystycznych pokazują, że zbyt szeroki zakres prac może spowodować znaczne ich opóźnienie. W celu zoptymalizowania tych prac celowe naszym zdaniem byłoby powołanie zespołu eksperckiego w ramach Ministerstwa Sportu i Turystyki spośród nie tylko prawników specjalizujących się w problemach prawa turystycznego.

6. Na dalszym etapie z pewnością konieczna jest gruntowna ocena pozostałych regulacji ustawy o usługach turystycznych, a także ocena ewentualnej potrzeby wprowadzenia nowych regulacji. W naszym przekonaniu, jak wyżej wspomniano, prace w tym zakresie nie powinny jednak prowadzić do opóźnienia prac nad wdrożeniem dyrektywy.

## Bibliografia

- Ćwikła, L., 2011, *Prawne aspekty rozwoju turystyki w Polsce w latach 1918–1939*, Wydawnictwo KUL, Lublin.
- Cybula, P., 2012, *Regulacja umowy o podróż a (nowy) Kodeks cywilny*, w: Jagielska, M., Rott-Pietrzyk, E., Wiewiórowska-Domagalska, A., (red.), *Kierunki rozwoju europejskiego prawa prywatnego*, C.H. Beck, Warszawa.
- Domagalski, M., 2008, *Agencja turystyczna to nie agroturystyka*, Rzeczpospolita, 15 lipca, <http://www.rp.pl/arttykul/162734-Agencja-towarzyska-to-nie-agroturystyka.html>.
- Dyrektywa 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych, Dz. Urz. L 255/22, 30.09.2005.
- Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym, Dz. Urz. WE L. 376, 27.12.2006.
- Dyrektywa 94/47/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 października 1994 r. w sprawie ochrony nabywców w odniesieniu do niektórych aspektów umów odnoszących się do nabywania praw do korzystania z nieruchomości w oznaczonym czasie, Dz. Urz. WE L 280/83, 29.10.1994.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2302 z 25 listopada 2015 r. w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych, zmieniająca rozporządzenie WE nr 2006/2004 i dyrektywę Parlamentu Europejskiego

- i Rady 2011/83 UE oraz uchylająca dyrektywę Rady 90/314/EWG, Dz. Urz. UE L326/1 z 11.12.2015.
- Dyrektywa Rady z dnia 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek (90/314/EWG), Dz. Urz. L 158, 23/06/1990.
- European Commission, 2015, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Better Regulation for Better Results – An EU Agenda*, Strasbourg, [http://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-better-results-eu-agenda-0\\_en](http://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-better-results-eu-agenda-0_en).
- Funkcjonowanie ustawy o usługach turystycznych*, 2002, Ministerstwo Gospodarki, Departament Turystyki, Warszawa.
- Gospodarek, J., 2012, *Cel i zakres projektowanej ustawy o szlakach turystycznych*, w: Cybula, P. (red.), *Szlaki turystyczne a prawo – przeszłość, teraźniejszość, przyszłość*, Centralny Ośrodek Turystyki Górskiej PTTK, Kraków.
- Grzeszczak, R., 2012, *Lepsze tworzenie prawa w Unii Europejskiej*, <http://robert-grzeszczak.bio.wpia.uw.edu.pl/files/2012/10/lepsze-tworzenie-prawa-w-UE.pdf>.
- Kapała, A., 2008, *Pojęcie agroturystyki*, Przegląd Prawa Rolnego, nr 1.
- Komisja Europejska, 2009, *Sprawy konsumentów: UE zamierza rozszerzyć ochronę dotyczącą podróży wakacyjnych*, Bruksela, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-09-1824\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-09-1824_pl.htm).
- Nesterowicz, M., 2008, *Projekt regulacji umowy o podróż w kodeksie cywilnym*, w: Cybula, P., Raciborski, J. (red.), 2008, *Turystyka a prawo. Aktualne problemy legislacyjne i konstrukcyjne*, Wyższa Szkoła Turystyki i Ekologii, Sucha Beskidzka–Kraków, s. 41–47.
- Pałecki, K., 2003, *Prawoznawstwo – zarys wykładu. Prawo w porządku społecznym*, Difin, Warszawa.
- Raciborski, J., 1999, *Usługi turystyczne. Przepisy i komentarz*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa.
- Zawistowska, H., Dębski, M., Górka-Warsewicz, H., 2014, *Polityka turystyczna*, PWE, Warszawa.
- Zielona księga w sprawie przeglądu dorobku wspólnotowego w dziedzinie praw konsumenta*, 2007, Dz. Urz. UE C 61 z 15.3.2007.