

---

Państwo i Społeczeństwo

---

2011 (XI) nr 1

Jacek Z. Szwaja

**ADMINISTRACYJNE WARUNKI FORMALNOPRAWNE  
PODEJMOWANIA DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ  
I ZAWODOWEJ W ZAKRESIE ŚWIADCZENIA  
USŁUG TURYSTYCZNYCH**

**Abstract:** The article discusses the administrative formal and legal conditions (administrative procedures) required when starting a business in order to offer services in the tourism industry. The formal and legal administrative conditions are not uniform in this respect, which can be attributed to both the lack of a common legal basis specifying the conditions for providing particular types of services in tourism, as well as to differences in the procedure of undertaking business activity. The formal and legal conditions have been specified by regulations in the Act of 2 July 2004 about the freedom of business activity and in the Act of 29 August 1997 about services in the tourism industry. Assuming the criterion of the legal basis as the foundation of the division, the article discusses four different legal situations, which can occur under the current legal condition that applies to undertaking business activity in providing services for tourism. In relation to the required administrative procedure three types of business activity have been specified: activity which does not require an administrative decision, activity which can be commenced after issuing an administrative decision and activity which can be undertaken on conditions other than those mentioned above.

**Key words:** registered business activity, regulated business activity, business activity, administrative decision, services in tourism, services by organisers of tourist activities, services of agents (contract travel intermediary and travel agency), hotel services, accommodation services offered by farmers

Omawiając problematykę regulacji prawnej dotyczącej usług turystycznych nie sposób pominąć jej aspektów podmiotowych. Mogą one być omawiane i charakteryzowane z różnych punktów widzenia i w różnym zakresie. Zazwyczaj chodzi o ustalenie sytuacji prawnej uczestników wskazanej sfery przez wszystkich usługodawców i usługobiorców, a także o analizę stosunków prawnych zachodzących między nimi w związku ze świadczeniem wskazanych usług.

Wśród wielu opracowań z zakresu prawa w turystyce<sup>1</sup> wyróżnić można publikacje dotyczące świadczenia usług turystycznych. Autorzy tych publikacji, m.in. S. Koroluk<sup>2</sup>, K. Marak<sup>3</sup>, E. Wieczorek<sup>4</sup>, omawiają to zagadnienie z pozycji usługodawców, poświęcając uwagę różnym jego aspektom. Ostatnio ukazała się także publikacja H. Zawistowskiej<sup>5</sup>.

Celem niniejszego opracowania jest analiza jednego z aspektów związanych z podejmowaniem działalności gospodarczej w zakresie świadczenia usług turystycznych, a mianowicie administracyjnych warunków (w istocie: ograniczeń) i procedur o charakterze formalnoprawnym, wymaganych przed rozpoczęciem działalności. Powyższe warunki i procedury dotyczą m.in. podejmowania usług turystycznych wyraźnie regulowanych ustawą o usługach turystycznych<sup>6</sup>, a mianowicie usług w zakresie organizowania imprez turystycznych, pośrednictwa turystycznego (wykonywanych, choć w różnym zakresie, zarówno przez pośredników turystycznych, jak i agentów turystycznych), przewodnickich, pilotażu, hotelarskich. Zakres przedmiotowy rozważań nie obejmuje kwestii wstępnych oraz wniosków końcowych omawianego zagadnienia<sup>7</sup>. Pominięto także omawianie warunków formalnoprawnych dotyczących innych, poza wymienionymi, bliżej nieokreślonych w Ustawie usług turystycznych, świadczonych turystom

---

<sup>1</sup> Obszerną bibliografię dotyczącą prawa w turystyce i rekreacji (ponad 600 pozycji) opracował J. Gospodarek: J. Gospodarek, *Prawo w turystyce i rekreacji. Definicje. Schematy. Kazusy. Testy. Wykaz aktów normatywnych. Bibliografia*, Warszawa 2008, s. 213–249.

<sup>2</sup> S. Koroluk, *Biuro podróży jako przedsiębiorca*, [w:] *Prawo w praktyce biur podróży*, red. P. Cybula, Warszawa 2006.

<sup>3</sup> K. Marak, *Administracyjnoprawne warunki podejmowania działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia biur podróży w świetle projektu nowelizacji ustawy o usługach turystycznych z 25 marca 2009 r.*, [w:] *Transformacje prawa turystycznego*, red. P. Cybula, Kraków 2009, s. 75–91.

<sup>4</sup> E. Wieczorek, *Działalność przewodników turystycznych a zasady swobody działalności gospodarczej*, [w:] *Turystyka a prawo. Aktualne problemy legislacyjne i konstrukcyjne*, red. P. Cybula, J. Raciborski, Sucha Beskidzka–Kraków 2008.

<sup>5</sup> H. Zawistowska, *Podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej w turystyce*, cz. 1: *Aspekt prawny*, Warszawa 2010.

<sup>6</sup> Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych, tekst jednolity: Dz.U. z 2004 r. Nr 223 poz. 2268, dalsze zmiany: Dz.U z 2004 r. Nr 273 poz. 2703, Dz.U. z 2005 r. Nr 175 poz. 1462, Dz. U. z 2006 r. Nr 220, poz. 1600, Dz.U. z 2008 r. Nr 180, poz. 1112, Dz.U. z 2010 r. Nr 106 poz. 672. Powyższa ustawa jest w tekście oznaczona skrótem Ustawa. Wymienione w tekście przepisy bez bliższego ich oznaczenia dotyczą przepisów tejże ustawy.

<sup>7</sup> Z uwagi na wymogi redakcyjne pominięto omawianie pojęcia „usługa turystyczna” oraz rozważania dotyczące pomiotów podejmujących działalność w zakresie usług turystycznych. Powyższe rozważania stanowić będą przedmiot odrębnego opracowania.

lub odwiedzającym, jak również szersze omawianie (z nielicznymi wyjątkami) warunków formalnoprawnych dotyczących przedsiębiorców zagranicznych.

Administracyjnoprawne warunki podejmowania działalności gospodarczej w zakresie świadczenia usług turystycznych są zróżnicowane. Dotyczy to zarówno warunków materialnoprawnych, jak i formalnoprawnych. Ich wspólną cechą jest normatywne wyznaczenie granic, w jakich podejmując i prowadząc działalność w zakresie gospodarki turystycznej, w tym świadcząc usługi turystyczne, można korzystać z wolności gospodarczej. S. Biernat i A. Wasilewski – autorzy pracy *Wolność gospodarcza w Europie*, przedstawiając sposoby realizacji idei wolności gospodarczej w porządkach prawnych dziewięciu państw europejskich (w tym Polski), a nadto analizując problematykę wolności gospodarczej jako prawa podstawowego w porządku prawnym obowiązującym w Unii Europejskiej, podkreślili, że:

w żadnym systemie prawnym wolność gospodarcza nie jest traktowana [...] w sposób absolutny. Oznacza to, że korzystanie z omawianej wolności poddane jest zawsze określonym rygorom prawnym w interesie publicznym<sup>8</sup>.

Powyższe rygory wywołują różnorodne ograniczenia, tak w podejmowaniu, jak i prowadzeniu działalności gospodarczej. Podstawowe znaczenie mają warunki materialnoprawne. Ich spełnienie potwierdza gotowość przedsiębiorcy zamierzającego podjąć działalność do jej prowadzenia. Nie są to jednak warunki ani jedyne, ani wystarczające. Nie zawsze bowiem ich dopełnienie jednocześnie oznacza, że potencjalny wykonawca może już rozpocząć działalność. Niezbędne jest też spełnienie warunków formalnoprawnych. W przypadkach, gdy to nie nastąpi, celowe lub konieczne będzie zazwyczaj albo rozważenie zmiany rodzaju działalności, jej formy organizacyjno-prawnej, zakresu jej prowadzenia, albo rezygnacja z zamiaru jej wykonywania. Ograniczając dalsze rozważania do charakterystyki warunków formalnoprawnych, należy zwrócić uwagę na ich niejednorodność pod względem prawnym. Regulacje prawne dotyczące podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej w turystyce, w tym warunków formalnoprawnych, stają się podstawą ich licznych klasyfikacji. Jako podstawowy podział można przyjąć ich kwalifikację w oparciu o rodzaj sytuacji prawnej (a ściślej administracyjnoprawnej)<sup>9</sup>, w jakiej znajduje się podmiot podejmujący, względnie prowadzący działalność gospodarczą w omawianym sektorze. W zależności od rodzaju podejmowanej lub wykonywanej usługi turystycznej, a także podmiotu, dla którego ma ona być lub jest przeznaczona (odbiorca), status prawny oraz charakter działalności wykonawcy jest ukształtowany prawnie w sposób

<sup>8</sup> S. Biernat, A. Wasilewski, *Wolność gospodarcza w Europie*, Kraków 2000, s. 179.

<sup>9</sup> J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 1998, s. 335. Według tego autora, „przez sytuację prawną rozumieć można każdą sytuację społeczną określonego podmiotu, której elementy składowe zostały ukształtowane prawnie w sposób bezpośredni lub pośredni ze względu na konkretne zdarzenie”.

odmienny. Dotyczy to również sytuacji formalnoprawnej. W zależności bowiem od tego, czy zamierzona działalność podlega rygorom ustawy o swobodzie działalności gospodarczej<sup>10</sup>, czy też może być wykonywana według innych warunków formalnoprawnych (usługi przewodnickie, usługi hotelarskie wykonywane przez rolników), rodzaj tych warunków jest różny. Niejednolita jest także procedura administracyjna, która obowiązuje w związku z podjęciem działalności regulowanej (organizatorzy turystyki, pośrednicy turystyczni), uzyskaniem uprawnień do wykonywania usług przewodnickich czy rozpoczęciem świadczenia usług hotelarskich. W przypadku usług przewodnickich charakter działalności usługodawców (pilot wycieczek, przewodnik turystyczny) pozwala, w obecnym stanie prawnym, przyjąć, że to zawód regulowany.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy z 26 kwietnia 2001 r. o zasadach uznawania nabytych w państwach członkowskich kwalifikacji do wykonywania zawodów regulowanych (Dz.U. Nr 214, poz. 954), zawód regulowany to taki zawód, którego wykonywanie jest uzależnione od spełnienia wymagań kwalifikacyjnych i warunków określonych w odrębnych przepisach<sup>11</sup>. Należy dodać, że Ustawa, regulując nadawanie uprawnień pilota wycieczek i przewodnika turystycznego, nie posługuje się terminem „zawód regulowany”.

Formalnopravne warunki administracyjne podjęcia działalności w zakresie świadczenia usług turystycznych nie są jednolite. Wynika to co najmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, ze względu na brak wspólnej podstawy prawnej określającej powyższe warunki dla poszczególnych rodzajów usług turystycznych. Po wtóre, z uwagi na różnice co do trybu postępowania w sprawie podjęcia działalności.

Podstawa prawna podjęcia i wykonywania usług turystycznych w rozważanym zakresie<sup>12</sup> ukształtowana jest różnie. Określają ją zarówno przepisy zaliczane do grupy przepisów horyzontalnych, jak i przepisy branżowe<sup>13</sup>. Przyjmując za kryterium podziału podstawę prawną, można wyróżnić cztery sytuacje, które w obecnym stanie prawnym mogą wystąpić w związku ze świadczeniem usług turystycznych.

---

<sup>10</sup> Ustawa z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jednolity: Dz.U. z 2010 r. Nr 220 poz. 1447 z późn. zm. Powyższa ustawa jest w tekście oznaczona skrótem u.s.d.g.).

<sup>11</sup> Za: E. Wieczorek, *Działalność przewodników turystycznych...*, s. 287–288.

<sup>12</sup> Z uwagi na zakres przedmiotowy rozważań pominięto omawianie sytuacji przedsiębiorców świadczących usługi turystyczne w zakresie łowiectwa na zasadach określonych ustawą z 13 października 1995 r. Prawo łowieckie (tekst jednolity: Dz.U. z 2005 r. Nr 127 poz. 1066 z późn. zm.).

<sup>13</sup> H. Zawistowska, *Podejmowanie i prowadzenie działalności...*, s. 29. Autorka, wymieniając podstawowe akty prawne z zakresu podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej, zwróciła uwagę na istnienie dwóch grup przepisów horyzontalnych i branżowych. Przepisy horyzontalne to takie, do których zalicza się regulacje prawne dotyczące wszystkich lub wielu grup przedsiębiorców. W świetle tego stanowiska, należy przyjąć, że do przepisów branżowych w dziedzinie turystyki zalicza się regulacje prawne dotyczące przedsiębiorców świadczących usługi turystyczne. Spośród tych przepisów, według H. Zawistowskiej, podstawowe znaczenie ma tutaj wymieniona wyżej Ustawa wraz z aktami wykonawczymi.

Tabela 1. Sytuacje prawne podmiotów po podjęciu działalności w sektorze turystycznym

<b>I.p.</b>	<b>Podmiot</b>	<b>Status prawny</b>	<b>Charakter działalności</b>	<b>Rodzaj usługi turystycznej</b>	<b>Odbiorca usługi</b>
1	organizator turystyki	określony (przedsiębiorca)	działalność gospodarcza regulowana	impresa turystyczna	klient
2	pośrednik turystyczny	określony (przedsiębiorca)	działalność gospodarcza regulowana	pośrednictwo turystyczne (handlowe)	klient
3	agent turystyczny	określony (przedsiębiorca)	działalność gospodarcza ewidencjonowana	pośrednictwo turystyczne (biznesowe)	1) organizator turystyki posiadający zezwolenia w kraju 2) inny usługodawca posiadający siedzibę w kraju
4	pilot wycieczek	nieokreślony	zawód regulowany	usługa pilotażu turystycznego	uczestnik imprezy turystycznej
5	przewodnik turystyczny	nieokreślony	zawód regulowany	usługa przewodnictwa turystycznego	turysta, odwiedzający
6	hotelarz	określony (przedsiębiorca)	działalność gospodarcza ewidencjonowana	usługa hotelarska	klient (gość hotelowy)
7	rolnik	nieokreślony	działalność gospodarcza ewidencjonowana	usługa hotelarska w gospodarstwie rolnym (agroturystyka)	klient (gość hotelowy)

Źródło: opracowanie własne.

Pierwsze dwie występują, gdy jest to działalność gospodarcza podejmowana i wykonywana przez przedsiębiorcę we własnym imieniu. Warunki formalnoprawne określają tutaj przepisy zawarte w dwóch wymienionych wyżej ustawach – ustawie o usługach turystycznych (wraz z przepisami wykonawczymi) oraz ustawie o swobodzie działalności gospodarczej (przepisów tej ustawy nie stosuje się do rolnika prowadzącego działalność agroturystyczną<sup>14</sup>). W tych przypadkach

<sup>14</sup> Art. 3 u.s.d.g.

będzie to działalność gospodarcza ewidencjonowana<sup>15</sup>, względnie działalność gospodarcza regulowana.

### 1. Działalność (gospodarcza) ewidencjonowana

Warunkiem podjęcia takiej działalności jest rejestracja przedsiębiorcy. Obejmuje ona:

- a) w odniesieniu do przedsiębiorców będących osobami fizycznymi – wpis do ewidencji działalności gospodarczej oraz wpis do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej – CEIDG<sup>16</sup>,
- b) w odniesieniu do przedsiębiorców podejmujących działalność w innych formach organizacyjno-prawnych – wpis do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego<sup>17</sup>,
- c) w stosunku do obydwóch rodzajów przedsiębiorców – dopełnione dalszych, innych obowiązków rejestracyjnych (wpis do Krajowej Ewidencji Podatników, wpis do rejestru podmiotów gospodarki narodowej – REGON, zgłoszenie płatnika składek z tytułu ubezpieczenia społecznego)<sup>18</sup>.

Wśród omawianych tu usług turystycznych sytuacja taka zachodzi w odniesieniu do przedsiębiorcy podejmującego działalność gospodarczą w zakresie usług pośrednictwa (agent turystyczny), usług hotelarskich (z wyłączeniem rolników zamierzających świadczyć usługi hotelarskie w gospodarstwie rolnym) oraz usług pilotażu lub przewodnictwa (w przypadku, gdy pilot lub przewodnik podejmują świadczenie powyższych usług w ramach działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów u.s.d.g.).

### 2. Działalność (gospodarcza) regulowana

Działalność ta – obok działalności, na której prowadzenie wymagane jest uzyskanie koncesji<sup>19</sup>, zezwolenia, licencji lub zgody<sup>20</sup> – jest powszechnie uznawana, zarówno w orzecznictwie, jak i w literaturze, za jedną z form reglamentacji działalności gospodarczej. Warunkiem formalnoprawnym podjęcia tej działalności jest, niezależnie od rejestracji przedsiębiorcy omówionej powyżej, obowiązek wpisu do rejestru działalności regulowanej. Definicja legalna pojęcia „działalność regulowana” zawarta jest w u.s.d.g. Zgodnie z nią, jest to „działalność gospodarcza, której wykonywanie wymaga spełnienia szczególnych warunków określonych przepisami prawa”<sup>21</sup>. Ustawa reguluje także tryb postępowania w sprawie wpisu

<sup>15</sup> W świetle Ustawy należy przyjąć, że działalnością ewidencjonowaną jest działalność agentów turystycznych.

<sup>16</sup> Art. 14 ust. 2 i art. 23 ust. 1 u.s.d.g.

<sup>17</sup> Art. 14 ust. 1 u.s.d.g.

<sup>18</sup> Na temat wymienionych obowiązków rejestracyjnych zob. bliżej np.: S. Koroluk, *Biuro podróży...*, s. 32–37.

<sup>19</sup> Art. 46 ust. 1 u.s.d.g.

<sup>20</sup> Art. 75 ust. 1, 3 i 4 u.s.d.g.

<sup>21</sup> Art. 5 pkt 5 u.s.d.g.

do rejestru działalności regulowanej, wykreślenia wpisu, odmowy wpisu oraz ponownego wpisu<sup>22</sup>. Jest to regulacja o zakresie ogólnym (*lex generali*). Przepisy dotyczące zaliczenia danego rodzaju działalności do działalności regulowanej oraz określające szczególne warunki (materiałnoprawne), jakie winien spełniać przedsiębiorca podejmujący działalność regulowaną, są zawarte w odrębnych ustawach. Przepisy tych odrębnych ustaw określają treść oświadczenia przedsiębiorcy podejmującego działalność regulowaną o spełnieniu warunków wymaganych do wykonywania tej działalności, sposób prowadzenia rejestru oraz dane podlegające wpisowi do rejestru<sup>23</sup>. W sprawach nieuregulowanych przepisami art. 64–73 u.s.d.g. stosuje się przepisy ustaw określających wykonywanie działalności gospodarczej na podstawie wpisu do rejestru działalności regulowanej. W omawianym zakresie będą to przepisy ustawy o usługach turystycznych (*lex specialis*), zgodnie z którą działalność organizatora turystyki oraz pośrednika turystycznego<sup>24</sup> jest działalnością regulowaną w rozumieniu przepisów u.s.d.g.

Regulacja prawna dalszych z omawianych sytuacji prawnych (trzeciej i czwartej) zawarta jest przede wszystkim w Ustawie oraz wydanych na jej podstawie przepisach wykonawczych, lecz także mogą być one określone przepisami z grupy przepisów horyzontalnych. Sytuacja trzecia występuje wtedy, gdy usługodawca podejmuje świadczenie usług nie posiadając statusu przedsiębiorcy w podanym wyżej znaczeniu i zamierza wykonywać usługi na innych zasadach niż działalność gospodarcza w rozumieniu przepisów u.s.d.g. Dotyczy to między innymi pilotów wycieczek oraz przewodników turystycznych, którzy uzyskali stosowne uprawnienia i zamierają prowadzić działalność, bądź w ramach pracy zależnej (umowa o pracę), bądź w ramach działalności zawodowej bez wpisu do ewidencji działalności gospodarczej (umowa o dzieło, umowa zlecenie). W odniesieniu do tych usługodawców przepisy Ustawy regulują zasady nabywania uprawnień pilota wycieczki oraz przewodnika turystycznego, a także organizowania dla nich szkoleń. Powyższa regulacja dotyczy również warunków formalnoprawnych, jakie muszą spełnić piloci lub przewodnicy, by móc podjąć działalność. Kwestią sporną jest charakter tej działalności. Nie rozstrzygnięto jednoznacznie, czy działalność pilotów i przewodników jest działalnością gospodarczą czy zawodową wymienioną w art. 43<sup>1</sup> k.c., czy wreszcie działalnością o innym charakterze<sup>25</sup>. Zauważyć należy, że ustawodawca nie zalicza tych usługodawców do grupy, jaką stanowią przedsiębiorcy turystyczni. Rozstrzygnięcie zasygnalizowanej kwestii zależy od stanowiska co do zakresu działalności gospodarczej. Zgodnie z u.s.d.g. działalność zawodowa wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły jest objęta ramami działalności gospodarczej<sup>26</sup>. W takim

<sup>22</sup> Art. 65 ust. 1 i 5, art. 66 ust. 4, art. 67 ust. 1, art. 68 i 71 u.s.d.g.

<sup>23</sup> Art. 65 ust. 4 u.s.d.g.

<sup>24</sup> Art. 4 ust. 1.

<sup>25</sup> Zob. szerzej: E. Wieczorek, *Działalność przewodników turystycznych...*, s. 286–288.

<sup>26</sup> Art. 2 u.s.d.g.

przypadku można przyjąć, że pilot lub przewodnik świadczący usługi turystyczne na zasadach określonych u.s.d.g. tym samym uzyskuje status przedsiębiorcy. Bardziej właściwe wydaje się jednak stanowisko, zgodnie z którym działalność wskazanych usługodawców, a w szczególności przewodników turystycznych, będzie mogła być kwalifikowana jako tzw. wolny zawód<sup>27</sup>. Należałoby również rozważyć kwestię pozycji przewodników turystyki i możliwości wykonywania przez nich zawodu na podstawie uprawnień nadanych im przez organy podmiotów niepublicznych (stowarzyszenia, organizacje społeczne, fundacje itp.).

Ostatnia z wyróżnionych sytuacji obejmuje przypadki prowadzenia działalności, w odniesieniu do której nie stosuje się przepisów u.s.d.g. W takiej sytuacji znajdują się rolnicy świadczący między innymi usługi hotelarskie w gospodarstwach rolnych. Wyłączenie stosowania przepisów u.s.d.g. do prowadzonej przez nich działalności rodzi pytanie o charakter powyższej działalności. Bezsporne jest, że rodzaj i zakres usług związanych z pobytem turystów w gospodarstwach rolnych pozostaje co najwyżej w luźnym związku z podstawową działalnością w rolnictwie. Jest to zatem działalność pozarolnicza, choć niekiedy, oceniając jej znaczenie z pozycji konkretnego gospodarstwa rolnego, może stanowić podstawowy rodzaj działalności. Zatem ma rację K. Marak, która omawiając konsekwencje projektowanej zmiany (poszerzenia definicji określenia „przedsiębiorca” zawartej w Ustawie) stwierdziła, że w świetle definicji (przedsiębiorcy) zawartej w art. 43<sup>1</sup> k.c., „rolnik prowadzący gospodarstwo agroturystyczne [...], działalność agroturystyczną, nie tylko jest przedsiębiorcą, ale także prowadzi działalność gospodarczą, a jedynie nie stosuje się do niego u.s.d.g.”<sup>28</sup>. Warunki formalnoprawne podjęcia wykonywania usług hotelarskich przez rolników określają przede wszystkim przepisy z grupy przepisów horyzontalnych<sup>29</sup>. Natomiast w Ustawie określono jedynie obowiązek, jaki spoczywa na rolniku zamierzającym świadczyć usługi hotelarskie w gospodarstwie rolnym<sup>30</sup>.

Jak zaznaczono wyżej, powodem niejednolitego określenia warunków formalnoprawnych są również różnice co do trybu postępowania w sprawie podjęcia działalności. Zatem są to różnice w zakresie obowiązującej w tych sytuacjach procedury. W tej sytuacji należy określić bliżej, o jaki rodzaj procedury prawnej chodzi. W świetle obowiązującej regulacji prawnej bez większej pomyłki można powiedzieć, że jest to procedura administracyjna regulująca tryb załatwienia spraw administracyjnych dotyczących podjęcia i wykonywania omawianych

---

<sup>27</sup> Zob. szerzej: J. Raciborski, *Propozycje zmian w regulacji prawnej przewodnictwa turystycznego*, „Folia Turistica” 2002, nr 13, s. 74–89 (za: J. Gospodarek, *Prawo w turystyce*, Warszawa 2006, s. 104).

<sup>28</sup> K. Marak, *Administracyjnoprawne warunki...*, s. 79–81.

<sup>29</sup> Zaliczyć do nich można przepisy dotyczące, między innymi, wymogów sanitarnych, przeciwpożarowych i innych określonych. Zob. bliżej: J. Raciborski, *Świadczenie usług turystycznych na wsi w świetle przepisów prawnych Polski i UE*, [w:] *Prawno-finansowe uwarunkowania prowadzenia usług turystycznych na polskiej wsi po akcesji do UE*, red. E. Kmita-Dziasek, Kraków 2005.

<sup>30</sup> Art. 39 ust. 5.



działalności przez organy administracji publicznej oraz przed sądami<sup>31</sup>. To stwierdzenie nie rozstrzyga jednak kolejnej kwestii – klasyfikacji powyższego postępowania wśród procedur administracyjnych. Bez dalszej analizy trudno jest stwierdzić, czy będzie to postępowanie prowadzone w celu rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej w formie decyzji administracyjnej (np. nadanie osobie fizycznej uprawnień pilota wycieczek), czy też w sprawie, która nie wymaga takiego rozstrzygnięcia, a jedynie działania właściwego organu administracji publicznej w innej formie (np. dokonanie wpisu do ewidencji działalności gospodarczej osoby fizycznej podejmującej działalność gospodarczą jako agent turystyczny). Rozważając bliżej powyższe zagadnienie należy przede wszystkim stwierdzić, że tryb załatwiania sprawy dotyczącej podjęcia działalności gospodarczej (ujmowanej w szerszym lub węższym zakresie), która ma polegać na świadczeniu usług turystycznych, nie jest jednolity. Z tego względu przedstawiając warunki formalne podejmowania działalności w powiązaniu z obowiązującą procedurą administracyjną, można wyróżnić:

- a) działalność, dla podjęcia której nie jest potrzebne wydanie decyzji administracyjnej,
- b) działalność, podjęcie której może nastąpić po wydaniu decyzji administracyjnej,
- c) działalność, która podejmowana może być na innych warunkach niż poprzednie.

W dalszej kolejności przedstawić można sytuację poszczególnych podmiotów podejmujących ową działalność, co pozwoli wskazać zarówno różnice, jak i podobieństwa prowadzonego w związku z tym postępowania.

### **Postępowanie w sprawach działalności, dla podjęcia której nie jest potrzebne wydanie decyzji administracyjnej**

Powyższa sytuacja dotyczy podejmowania działalności gospodarczej przez przedsiębiorców na warunkach określonych w u.s.d.g. Procedura administracyjna dotycząca podejmowania tej działalności nie jest skodyfikowana, co nie oznacza braku jej regulacji prawnej. Omawiając odrębności prawne regulacji postępowania administracyjnego, J. Borkowski, poddając analizie regulację prawną w systemie tzw. wolności procesowej administracji, podkreślił brak ustawowej regulacji postępowania administracyjnego o charakterze ogólnym. Stwierdził, że mimo tego:

w poszczególnych ustawach i aktach wykonawczych są zamieszczane przepisy proceduralne o różnym stopniu szczegółowości. Bywają one dopełniane przepisami wewnętrznymi

<sup>31</sup> Według B. Adamiak, w doktrynie prawa i postępowania administracyjnego, znaczenia pojęć „proces”, „procedura”, „postępowanie administracyjne” są sporne. B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sadowo-administracyjne*, Warszawa 2010, s. 98.

lub postanowieniami instrukcyjnymi administracji. W takim systemie swego rodzaju część ogólną postępowania administracyjnego tworzą precedensowe orzeczenia sądu administracyjnego<sup>32</sup>.

Odnosząc te uwagi do przepisów proceduralnych zamieszczonych w u.s.d.g., a regulujących podejmowanie działalności gospodarczej w zakresie świadczenia usług turystycznych zaznaczyć należy, że można dokonać ich podziału na dwie grupy i to z dwóch przyczyn. Z uwagi na różnice osobowego statusu przedsiębiorcy (przedsiębiorca – osoba fizyczna lub przedsiębiorca – osoba prawna i jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną) oraz różnice dotyczące działań prawnych i faktycznych organizujących możliwość wykonywania wskazanej działalności, trybu i form postępowania, procedura podejmowania działalności gospodarczej nie jest jednakowa.

Daleko idące zmiany nastąpiły w stosunku do przedsiębiorców – osób fizycznych. Tak jak dotychczas podjęcie działalności jest możliwe w dniu złożenia wniosku o wpis, z tym że od 1 lipca 2011 r. powyższy wpis dokonywany jest w Centralnej Ewidencji i Informacji Działalności Gospodarczej (CEIDG). Dotychczasowa decyzja organu właściwego w sprawach podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej została zastąpiona wpisem do CEIDG. Po dokonaniu wpisu CEIDG przesyła (wraz z informacją o dokonaniu wpisu)<sup>33</sup>, do właściwego naczelnika urzędu skarbowego wskazanego przez przedsiębiorcę, dane zawarte we wniosku o wpis które są niezbędne dla:

- a) uzyskania albo zmiany wpisu w krajowym rejestrze urzędowym podmiotów gospodarki narodowej (REGON),
- b) zgłoszenia aktualizacyjnego, o którym mowa w przepisach o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników,
- c) zgłoszenia płatnika składek albo ich zmiany w rozumieniu przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych albo zgłoszenia oświadczenia o kontynuowaniu ubezpieczenia społecznego rolników w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników.

Po uzyskaniu informacji o nadanym numerze identyfikacji podatkowej (NIP) CEIDG przesyła odpowiednie dane, wraz z informacją o dokonaniu wpisu do CEIDG i nadanym numerze NIP do Głównego Urzędu Statystycznego oraz do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych albo Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Dane i informacje dotyczące przedsiębiorców będących osobami fizycznymi (z wyjątkiem numeru PESEL oraz adresu zamieszkania, o ile nie jest on taki sam, jak miejsce wykonywania działalności gospodarczej) zawarte w CEIDG są

<sup>32</sup> *Ibidem*, s. 58.

<sup>33</sup> Art. 28 ust. 1 i art. 25 ust. 6 u.s.d.g. Przepis ten stanowi podstawę prawną do realizacji koncepcji tzw. zero okienka, mającej na celu uproszczenie procedury rejestracji przy podejmowaniu działalności gospodarczej. Zob. szerzej: H. Zawistowska, *Podjęcie i prowadzenie działalności...*, s. 41–42.

jawne, co oznacza iż mogą być one udostępniane, a każdy ma prawo dostępu do nich<sup>34</sup>. Zmiana w zakresie procedury podejmowania działalności nie rozstrzyga, podobnie jak wydana dotychczas decyzja o wpisie, o prawie podmiotu do prowadzenia działalności. Aktualne jest zatem stanowisko, zgodnie z którym czynność ewidencjonowana nie jest samodzielną podstawą powstania prawa podmiotu do prowadzenia działalności, lecz jednym z normatywnie przepisanych warunków dla możliwości skorzystania z niego. Prawo to (wolność) natomiast wynika bezpośrednio z norm konstytucyjnych<sup>35</sup>.

Bez zmian pozostała regulacja prawna dotycząca podejmowania działalności przez pozostałych przedsiębiorców – osoby prawne i jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi, którym odrębne ustawy przyznają zdolność prawną. Przedsiębiorca o takim statusie osobowym może podjąć działalność gospodarczą po uzyskaniu wpisu do rejestru przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym (wyjątek – spółka kapitałowa w organizacji)<sup>36</sup>. Zasady wpisu do rejestru przedsiębiorców określają przepisy ustawy z 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym<sup>37</sup>. W tym wypadku administracyjny przepis proceduralny odsyła do procedury cywilnej<sup>38</sup>.

Wskazany wyżej podział przepisów proceduralnych na dwie grupy wynika także z różnych rodzajów działalności gospodarczej w turystyce. Jak przedstawiono to wcześniej, w zależności od rodzaju usługi turystycznej działalność gospodarcza, którą podejmuje przedsiębiorca, będzie działalnością ewidencjonowaną, względnie działalnością regulowaną. Ma to również wpływ na warunki formalnoprawne wymagane od przedsiębiorcy, różne w zależności od rodzaju podejmowanej działalności.

W przypadku działalności ewidencjonowanej wymogiem tym, jak już wcześniej wykazano, jest wpis do ewidencji działalności gospodarczej, względnie do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego. Taki wymóg dotyczy przedsiębiorcy podejmującego działalność jako agent turystyczny lub świadczącego usługi hotelarskie. Zaznaczyć przy tym należy, że chociaż „wpis kreuje ten podmiot – bez niego byt przedsiębiorcy pozostaje w zasadzie bez znaczenia prawnego”<sup>39</sup> i dlatego jest niezbędny, to jednak nie wyczerpuje dalszych warunków formalnoprawnych. W przypadku agenta turystycznego warunki podejmowania i wykonywania działalności wyznacza także cywilnoprawna umowa agencyjna<sup>40</sup>. Podmiot świadczący usługi hotelowe, z faktu, że ma to miej-

<sup>34</sup> Pełna regulacja dotycząca COIDG – art. 23–45 u.s.d.g.

<sup>35</sup> Przedstawiając tę kwestię, nawiązał do stanowiska P. Kaczmarska (P. Kaczmarek, *Nowe zasady działalności gospodarczej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2005, nr 4, s. 87).

<sup>36</sup> Art. 14 ust. 1, 4 i 7 u.s.d.g.

<sup>37</sup> Ustawa z 20 sierpnia 1997 r. (tekst jednolity: Dz.U. z 2007 r., Nr 168, poz. 1168).

<sup>38</sup> Art. 694–694 (8) k.p.c.

<sup>39</sup> T. Szanciło, *Przedsiębiorca w prawie polskim*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2005, nr 3, s. 4.

<sup>40</sup> Art. 758–765 (9) k.p.c.

sce w ramach działalności gospodarczej, będzie je podejmować i wykonywać jako przedsiębiorca, a działalność, którą podejmie, zalicza się do działalności ewidencjonowanej. Jednocześnie jednak, gdy działalność tę prowadzi będzie w obiekcie hotelarskim, który nie posiada zaszeregowania przed rozpoczęciem świadczenia usług hotelarskich, jest obowiązany uzyskać zaszeregowanie tego obiektu do odpowiedniego rodzaju i kategorii, które następuje w formie decyzji administracyjnej. W tej samej formie następuje potwierdzenie lub zmiana dotychczasowego zaszeregowania w razie rozpoczęcia przez przedsiębiorcę świadczenia usług w obiekcie hotelarskim, który posiada powyższe zaszeregowanie, a także nadanie lub zmiana kategorii<sup>41</sup>.

Inne wymagania, chociaż również łączące się z obowiązkiem rejestracyjnym, występują w przypadku działalności regulowanej. W odniesieniu do omawianych usług turystycznych, działalnością regulowaną w rozumieniu u.s.d.g. jest działalność organizatora turystyki i pośrednika turystycznego. Wymagane w tym zakresie warunki formalnoprawne obejmują dokonanie wpisu do rejestru działalności regulowanej. Wpis dokonywany jest na wniosek przedsiębiorcy. Procedura wpisu obejmuje:

#### 1. Przygotowanie wniosku.

Czynność ta, dokonywana przez przedsiębiorcę, poprzedza wniesienie wniosku i następuje przez wszczęciem postępowania administracyjnego w sprawie uzyskania wpisu do ewidencji działalności regulowanej. Tym samym czas jej wykonywania nie wlicza się do terminu dokonania wpisu. Wniosek, zgodnie z Ustawą, ma zawierać następujące dane<sup>42</sup>:

1. nazwę firmy przedsiębiorcy, jej siedzibę i adres, a w przypadku, gdy przedsiębiorca jest osobą fizyczną – adres zamieszkania,
2. numer identyfikacji podatkowej (NIP), o ile przedsiębiorca taki posiada,
3. określenie przedmiotu działalności,
4. określenie zasięgu terytorialnego wykonywanej działalności (obszar kraju, kraje europejskie lub kraje pozaeuropejskie),
5. wskazanie głównego miejsca wykonywania działalności objętej wpisem do rejestru oraz oddziałów,
6. imiona i nazwiska osób upoważnionych do kierowania działalnością przedsiębiorcy oraz działalnością jego oddziałów.

Do wniosku przedsiębiorca dołącza: 1) oryginał umowy, o której mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 Ustawy. W świetle brzmienia tego przepisu należy przyjąć, że dotyczy to tylko umowy gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej lub umowy ubezpieczenia na rzecz klientów. Ustawa nie wymienia umowy rachunku

---

<sup>41</sup> Art. 39 ust. 1 i 2.

<sup>42</sup> Art. 7 ust. 4.

powierniczego<sup>43</sup>, a brak w tym zakresie zastępuje wymogiem złożenia marszałkowi województwa oświadczenia przedsiębiorcy o przyjmowaniu wpłat na rachunek powierniczy<sup>44</sup>, oraz 2) oświadczenie przedsiębiorcy potwierdzające kompletność i zgodność z prawdą danych zawartych we wniosku oraz znajomość i spełnianie określonych w umowie warunków wykonywania działalności w zakresie organizowania imprez turystycznych oraz pośredniczenia na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych<sup>45</sup>.

## 2. Złożenie wniosku

Czynność ta w istocie wszczyna postępowanie w sprawie uzyskania wpisu do ewidencji działalności regulowanej. Wniosek wraz z załącznikami składany jest do organu właściwego do prowadzenia rejestracji. Dla przedsiębiorców krajowych organem tym jest marszałek województwa właściwy ze względu na siedzibę przedsiębiorcy. Rozważyć należy, czy w przypadku działalności regulowanej podejmującej ją przedsiębiorca obowiązany jest do złożenia jednego wniosku (o wpis do ewidencji działalności regulowanej), czy też niezależnie od tego drugiego wniosku (o wpis do ewidencji działalności gospodarczej lub KRS). Ustawa tej kwestii nie rozstrzyga. W u.s.d.g. rozwiązanie jej w odniesieniu do sytuacji, w której działalność regulowaną podejmują osoby fizyczne, jest niejasne. Przepis art. 14 ust. 6 u.s.d.g., odwołując się do art. 65 ust. 3 u.s.d.g., pozwala przedsiębiorcy podlegającemu wpisowi do ewidencji działalności regulowanej jedynie złożyć wniosek (wraz z oświadczeniem) o wpis do ewidencji działalności regulowanej również we właściwym organie ewidencyjnym, jednocześnie wskazując organ prowadzący rejestr działalności regulowanej. Uchylony został art. 15 u.s.d.g. regulujący tę kwestię jednoznacznie (złożenie dwóch wniosków). Mimo to uważa, że w obecnym stanie prawnym należy przyjąć, iż nie jest możliwe uzyskanie wpisu do rejestru działalności regulowanej bez uprzedniego uzyskania wpisu do ewidencji działalności gospodarczej lub rejestru przedsiębiorców KRS. Przemawia za tym też regulacja, zgodnie z którą przepisu art. 14 ust. 1 u.s.d.g. dotyczącego kwestii wpisu, nie stosuje się tylko w przypadku, gdy ustawy uzależniają podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej od obowiązku uzyskania przez przedsiębiorcę koncesji albo zezwolenia, o którym mowa w art. 75 u.s.d.g. Oznacza to, że w przypadku gdy podejmowana i wykonywana ma być działalność gospodarcza zaliczana do działalności regulowanej, w dalszym ciągu niezbędne są dwa wpisy.

## 3. Weryfikacja danych zawartych we wniosku

Czynność ta wykonywana jest w trakcie postępowania i obejmuje zazwyczaj zbadanie przez właściwy organ, w rozumieniu u.s.d.g., następujących spraw:

---

<sup>43</sup> Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (tekst jednolity: Dz.U. z 2002 r. Nr 72 poz. 665).

<sup>44</sup> Art. 7 ust. 5a.

<sup>45</sup> Art. 7 ust. 4

- a) czy jest on właściwy do prowadzenia postępowania w sprawie dokonania wpisu. W przypadku, gdy nie jest właściwy do prowadzenia postępowania, winien przekazać niniejszy wniosek wraz z załącznikami do właściwego organu<sup>46</sup>,
- b) czy wniosek o wpis spełnia wymagania formalne stawiane przez przepisy prawne, w tym przede wszystkim przez u.s.d.g. i Ustawę. Jeżeli te wymagania nie są spełnione, to organ właściwy winien wezwać przedsiębiorcę do usunięcia braków w terminie 7 dni pod rygorem zwrotu wniosku<sup>47</sup>,
- c) czy wpis jest dopuszczalny w rozumieniu przepisów u.s.d.g. i Ustawy. Dopuszczalność wpisu do rejestru działalności regulowanej określa u.s.d.g. wymieniając dwie przesłanki negatywne, z których każda skutkuje odmową wpisu do wskazanego rejestru. Odmowa wpisu następuje w przypadku, gdy<sup>48</sup> wydano prawomocne orzeczenie zakazujące przedsiębiorcy wykonywania działalności gospodarczej objętej wpisem; przedsiębiorcę w okresie 3 lat poprzedzających złożenie wniosku wykreślono z rejestru działalności regulowanej z przyczyn określonych w art. 71 ust. 1 u.s.d.g., a to gdy: przedsiębiorca złożył oświadczenie, o którym mowa w art. 65, niezgodne ze stanem faktycznym; przedsiębiorca nie usunął naruszeń warunków wymaganych do wykonywania działalności regulowanej w wyznaczonym przez organ terminie; organ prowadzący rejestr stwierdzi rażące naruszenie warunków wymaganych do wykonywania działalności regulowanej przez przedsiębiorcę.

Odmowa wpisu jest wydawana przez organ prowadzący rejestr w formie decyzji administracyjnej. W przypadku, gdy powodem odmowy jest przyczyna określona w art. 71 ust. 1 u.s.d.g., odmowa jest następstwem przyczyn, z powodu których wydano wcześniej decyzję o zakazie wykonywania działalności gospodarczej objętej wpisem. Okoliczność ta winna być wyraźnie wskazana, tak w sentencji, jak i w uzasadnieniu decyzji o odmowie wpisu. W pozostałym zakresie, a więc np. co do roli decyzji w postępowaniu, elementów formalnych decyzji, wykonalności, weryfikacji rozstrzygnięcia, tak w trybie zwyczajnym, jak i w trybach nadzwyczajnych, obowiązują przepisy k.p.a. dotyczące postępowania administracyjnego ogólnego.

Zaznaczyć nadto należy, że spełnianie przez przedsiębiorcę warunków wymaganych do wykonywania działalności regulowanej podlega kontroli, w szczególności przez organ prowadzący rejestr danej działalności<sup>49</sup>. Kontrola ta, w sytuacji gdy przedsiębiorca dopiero zamierza wykonywać powyższą działalność,

<sup>46</sup> Przepisy u.s.d.g. nie regulują kwestii przekazania wniosku właściwemu organowi. Można jednak, dokonując wykładni przepisu art. 11 ust. 2 oraz art. 26 ust. 3, zastosować odpowiednio regulację określoną w art. 65 §1 k.p.a.

<sup>47</sup> W odniesieniu do wniosków składanych przez osoby fizyczne zob. art. 27 ust. 4 u.s.d.g.

<sup>48</sup> Art. 68 u.s.d.g.

<sup>49</sup> Art. 70 u.s.d.g. Zasady kontroli prowadzonej przez przedsiębiorców działalności gospodarczej w zakresie usług turystycznych reguluje art. 9.

jest możliwa, lecz ma charakter kontroli uprzedniej. Stąd też jej przydatność jest ograniczona.

#### 4. Załatwienie sprawy

Biorąc pod uwagę fakt, że warunkiem formalnoprawnym podjęcie wykonywania omawianej działalności jest wpis do rejestru działalności regulowanej przyjąć można, że dokonanie wpisu stanowi nabycie uprawnienia do wykonywania działalności. Jest to z punktu widzenia procedury zakończenie postępowania „w sprawie” podjęcia wykonywania działalności, a zarazem początek wykonywania tej działalności. U.s.d.g. nie przewiduje wydania decyzji administracyjnej przyznającej przedsiębiorcy prawo do wykonywania działalności gospodarczej, która na mocy Ustawy jest działalnością regulowaną. Organ prowadzący rejestr potwierdza natomiast, z urzędu i w formie zaświadczenia, dokonanie wpisu do rejestru. Czynność ta ma raczej charakter czynności materialno-technicznej. Ustawodawca przewidział jednak rozwiązanie prawne stanowiące dla zainteresowanego przedsiębiorcy swego rodzaju prawną gwarancję zapewniającą podjęcie działalności. U.s.d.g. wyznacza organowi prowadzącemu rejestr wyraźnie określony termin dokonania wpisu (7 dni, licząc od dnia wpływu do organu prowadzącego rejestr wniosku wraz z oświadczeniem). Niedokonanie wpisu w terminie i upływ 14 dni, licząc od wskazanego wyżej wpływu wniosku, uprawnia przedsiębiorcę do podjęcia zamierzonej działalności<sup>50</sup>.

Przedstawiona wyżej procedura obowiązuje także w przypadku wpisu do rejestru działalności regulowanej przedsiębiorcy, którego wykreślono z powyższego rejestru, a który występuje o uzyskanie ponownego wpisu do rejestru w tym zakresie działalności gospodarczej, względnie przedsiębiorcy, który wykonywał działalność regulowaną bez wpisu do rejestru<sup>51</sup>.

#### 5. Czynności dodatkowe

Z wymienionym wpisem do rejestru łączą się ściśle czynności dodatkowe związane z wpisem danych o przedsiębiorcy do Centralnej Ewidencji Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych. Wpis do tej ewidencji dokonywany jest z urzędu, na podstawie kopii dokumentów (między innymi wymaganych lub wystawianych w związku z podjęciem omawianej działalności regulowanej), przekazywanych przez marszałka województwa organowi prowadzącemu powyższą ewidencję (minister właściwy w sprawach turystyki)<sup>52</sup>.

---

<sup>50</sup> Art.67 u.s.d.g.

<sup>51</sup> Zob., odpowiednio, art. 72 ust. 1 i 72 ust. 2 u.s.d.g.

<sup>52</sup> Art. 8. Organizację, szczegółowy sposób prowadzenia ewidencji oraz tryb udzielania informacji o danych objętych wpisem ma określić minister właściwy do spraw turystyki, w drodze rozporządzenia. Powyższe rozporządzenie nie zostało dotychczas wydane (stan prawny na dzień 31 maja 2011 r.).

## **Postępowanie w sprawie działalności, dla podjęcia której jest potrzebne wydanie decyzji administracyjnej**

Powyższa sytuacja pozostaje w związku z usługami przewodnickimi oraz usługami hotelarskim. W odniesieniu do usług przewodnickich, Ustawa reguluje zasady nabywania uprawnień przez pilotów wycieczek i przewodników turystycznych oraz organizowania szkoleń w tym zakresie. W zakresie usług hotelarskich regulacja dotyczy nie tyle przedsiębiorcy podejmującego świadczenie tych usług, ile warunków, jakie wymagane są dla podjęcia wskazanych usług (w tym zasad klasyfikacji i kategoryzacji obiektów) i ich wykonywania. Postępowanie administracyjne prowadzone zarówno w przypadku usług przewodnickich, jak i hotelarskich, jest dokładnie uregulowane w Ustawie i aktach wykonawczych<sup>53</sup>.

### Usługi przewodnickie<sup>54</sup>

- 1) W odniesieniu do osób posiadających uprawnienia pilotów wycieczek (dalej określanych skrótem – pilot) oraz przewodników turystycznych (dalej określanych skrótem – przewodnik), Ustawa nie stosuje pojęcia „przedsiębiorca”. Niemniej należy przyjąć, że osoby te są przedsiębiorcami, jeżeli we własnym imieniu prowadzą działalność gospodarczą lub działalność zawodową<sup>55</sup>. Definicja legalna przewodnika wskazuje zawodowy charakter jego działalności. W odniesieniu do pilotów charakter prowadzonej działalności nie został wyraźnie określony, niemniej można przyjąć, że również i ona ma charakter zawodowy. Nie jest to równoznaczne z działalnością zawodową w rozumieniu przepisów kodeksu cywilnego (art. 43<sup>1</sup> k.c.) oraz u.s.d.g. (art. 2 i art. 4 ust 1 u.s.d.g.). Nie oznacza to jednak, że współpraca przewodnika, podobnie jak i pilota, z organizatorem turystyki nie może być podjęta również w innych formach<sup>56</sup>. Zauważyć należy, że wśród zawodów i specjalności wymienionych w Klasyfikacji zawodów<sup>57</sup>,

---

<sup>53</sup> W zakresie usług przewodnickich: art. 3 pkt 7a i 7b i art. 20–34, oraz Rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z 4 marca 2011 r. w sprawie przewodników turystycznych i pilotów wycieczek (Dz.U. Nr 60 poz. 302) – w tekście oznaczone skrótem Rozporządzenie z 2011 r. W zakresie usług hotelarskich: art. 3 pkt 8 i art. 35–45 oraz Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z 19 sierpnia 2004 r. w sprawie obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których świadczone są usługi hotelarski (tekst jednolity: Dz.U. z 2006 r. Nr 22, poz. 169) – w tekście oznaczone skrótem Rozporządzenie z 2004 r.

<sup>54</sup> Usługi przewodnickie obejmują usługi świadczone przez pilotów wycieczek i przewodników turystycznych (w tym przewodników wysokogórskich).

<sup>55</sup> Art. 43<sup>1</sup> k.c.

<sup>56</sup> J. Raciborski wyróżnił trzy zasadnicze formy współpracy pilota wycieczek z biurem podróży (zaudrnienie w oparciu o umowę o pracę, doraźne wykonywanie czynności faktycznych i prawnych objętych zakresem obowiązków pilota w oparciu o umowę zlecenie lub umowę nienazwaną na warunkach zlecenia, świadczenie usługi jako niezależny podmiot gospodarczy). J. Raciborski w pracy zbiorowej: *Pilotaż wycieczek zagranicznych. Materiały szkoleniowe*, Kraków 1992, s. 31).

<sup>57</sup> Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 27 kwietnia 2010 r. w sprawie klasyfikacji zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy oraz zakresu jej stosowania (Dz.U. Nr 82, poz. 537). W tekście określane wyrażeniem klasyfikacja zawodów.



występują zawody: pilot wycieczek, przewodnik turystyczny (górski, miejski, terenowy). Wymienione zawody spełniają także wymogi przewidziane w odrębnych przepisach dla zawodów regulowanych, pomimo faktu, że Ustawa definiując pojęcia: „przewodnik turystyczny” i „pilot wycieczek”, nie posługuje się terminem „zawód regulowany”. Uwzględniając profesjonalizację wykonywania zadań w zakresie omawianej usługi, szczególnie w odniesieniu do przewodników, istniejący w Polsce stan prawny w zakresie klasyfikacji zawodów, obowiązujące zasady uznawania nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej kwalifikacji do wykonywania zadań przewodnika oraz do podejmowana lub wykonywania działalności pilota, należy rozważyć celowość zmian, także w prawie krajowym i nadanie omawianej działalności rangi „zawodu regulowanego”<sup>58</sup>.

- 2) Uzyskanie uprawnień uzależnione jest od spełnienia różnych wymagań. Wymagania materialnoprawne mają charakter podmiotowy i dotyczą osoby zamierzającej uzyskać uprawnienia przewodnika lub pilota. Posiadanie uprawnień jest formalnoprawnym warunkiem legalnego wykonywania zadań pilota lub przewodnika<sup>59</sup>. Zgodnie z Ustawą, powyższe uprawnienia otrzymuje osoba, która spełnia warunki o charakterze materialnoprawnym. Nie omawiając ich bliżej należy zaznaczyć, że w świetle stanowiska przedstawionego w literaturze co do wyodrębnienia wymagań materialnoprawnych o charakterze podmiotowym<sup>60</sup> – warunki określone w Ustawie można zaliczyć do dwóch grup: warunków określających zawodową zdolność prawną osoby (która nabywa uprawnienia) do wykonywania zawodu<sup>61</sup> oraz warunków (wymagań) kwalifikacyjnych<sup>62</sup>.
- 3) Procedura otrzymania uprawnienia obejmuje czynności i działania podejmowane w trzech etapach. Etap pierwszy obejmuje odbycie przez kandydat na przewodnika lub pilota szkolenia teoretycznego i praktycznego<sup>63</sup>. W niektórych przypadkach Ustawa przewiduje zwolnienie z tego obowiązku i dopuszcza do egzaminu osoby bez konieczności odbycia szkolenia, względnie ustala, że osoby te spełniają wymagania kwalifikacyjne w tym

---

<sup>58</sup> Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy z 26 kwietnia 2001 r. o zasadach uznawania nabytych w państwach członkowskich kwalifikacji do wykonywania zawodów regulowanych (Dz.U. Nr 214, poz. 954), zawód regulowany to zawód, którego wykonywanie jest uzależnione od spełnienia wymagań kwalifikacyjnych i warunków określonych w odrębnych przepisach. E. Wieczorek, *Działalność przewodników turystycznych...*, s. 287–288. Z uwagi na zakres rozważań, nie omówiono szerzej regulacji prawnej dotyczącej postępowania o uznanie kwalifikacji do podejmowania lub wykonywania działalności pilota wycieczek oraz postępowania o uznanie kwalifikacji do wykonywania zawodu przewodnika turystycznego.

<sup>59</sup> Zgodnie z art. 60<sup>1</sup> §4 pkt 1 ustawy Kodeks wykroczeń, wykonywanie bez wymaganych uprawnień zadań przewodnika turystycznego lub pilota wycieczek stanowi wykroczenie.

<sup>60</sup> Stanowisko takie zajęła K. Wojtczak (K. Wojtczak, *Zawód i jego prawna reglamentacja. Studium z zakresu materialnego prawa administracyjnego*, Poznań 1999, s. 135 i nast.).

<sup>61</sup> Art. 22 pkt. 1–4.

<sup>62</sup> Art. 22 pkt 5.

<sup>63</sup> Zob. szerzej: art. 24–24a oraz przepisy rozdziału 2 Rozporządzenia z 2011 r.

zakresie<sup>64</sup>. Etap ten, zakończony wydaniem zaświadczenia o ukończeniu szkolenia, poprzedza właściwe postępowanie administracyjne w sprawie otrzymania uprawnienia. Prawidłowa realizacja zadań, tak w zakresie podjęcia szkolenia, jak i jego prowadzenia, podlega nadzorowi organu administracji publicznej (marszałek województwa). Szkolenie na warunkach określonych w Ustawie oraz Rozporządzeniu z 2011 r. może podjąć i prowadzić podmiot (organizator szkolenia) wpisany do rejestru organizatorów szkoleń. Dokumentem poświadczającym wpis do powyższego rejestru jest zaświadczenie wydane przez marszałka województwa. Informacje o dokonanych wpisach zamieszcza się w Centralnym Wykazie Organizatorów Szkoleń dla Kandydatów na Przewodników Turystycznych i Pilotów Wycieczek. Marszałek województwa jest upoważniony do kontroli organizatorów szkoleń. Negatywny wynik kontroli i nieusunięcie stwierdzonych uchybień, mimo wezwania organu, jest podstawą do wykreślenia organizatora szkolenia z rejestru. Ponowny wpis jest możliwy na identycznych warunkach, jak ma to miejsce w przypadku działalności regulowanej<sup>65</sup>.

Etap drugi, stanowiący dopełnienie pierwszego, obejmuje egzamin<sup>66</sup>. Zdanie egzaminu, niezależnie od pozostałych warunków, jest konieczne do otrzymania uprawnień<sup>67</sup>. Z formalnego punktu widzenia omawiany etap i prowadzone w jego ramach postępowanie egzaminacyjne stanowi integralną część całego postępowania administracyjnego w sprawie nadania uprawnienia. Egzamin ten przeprowadza komisja egzaminacyjna powołana przez marszałka województwa, a nabyte uprawnienia potwierdzone są dokumentem urzędowym w formie świadectwa zdania egzaminu przed właściwą komisją egzaminacyjną<sup>68</sup>. Obowiązują opłaty egzaminacyjne, których wysokość, zasady pobierania oraz wynagradzania egzaminatorów, określa Rozporządzenie z 2011 r.

Etap trzeci dotyczy nadania uprawnienia przewodnika lub pilota. Nadając uprawnienia należy uwzględnić ich zróżnicowanie pod kątem podejmowania działalności. Przepisy Ustawy nie przewidują możliwości otrzymania przez tę samą osobę w tym samym postępowaniu uprawnienia przewodnika i pilota łącznie. Nadto, w odróżnieniu od uprawnienia pilota, uprawnienia przewodnika są zróżnicowane. Przewodnicy, w zależności od obszaru, na jakim mogą wykonywać swoje zadania, otrzymują uprawnienia czterech rodzajów (przewodnika górskiego dla określonych obszarów górskich, przewodnika miejskiego dla poszczególnych miast, przewodnika terenowego dla poszczególnych województw, regionów i tras turystycznych, międzynarodowych przewodników wysoko-

---

<sup>64</sup> Art. 22a ust. 1, 2 i 3.

<sup>65</sup> Art. 24a ust. 3.

<sup>66</sup> Art. 25 oraz przepisy rozdziału 5 Rozporządzenia z 2011 r.

<sup>67</sup> Wyjątek określa art. 22a ust. 3.

<sup>68</sup> W sprawie regulacji świadectwa zob. też Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 28 maja 2010 r. w sprawie świadectw, dyplomów państwowych i innych druków szkolnych (Dz.U. Nr 97, poz. 624).

górskich, których uprawnienia nie są ograniczone terytorialnie)<sup>69</sup>. Dodatkowo uprawnienia przewodników górskich dzielą się na trzy klasy w zależności od stopnia trudności tras i wycieczek<sup>70</sup>. Ustawa nie przewiduje nadawania odrębnie uprawnienia przewodnika po muzeach, obiektach i zabytkach. Zadania w tym zakresie mogą wykonywać przewodnicy turystyczni niezależnie od rodzaju posiadanych uprawnień pod warunkiem, że wymienione miejsca znajdują się na obszarze uprawnienia przewodnika, a zadania tego nie wykonuje uprawniony etatowy pracownik<sup>71</sup>.

Omawiane uprawnienia otrzymuje osoba spełniająca wyżej wskazane warunki materialnoprawne (art. 22 ust. 1–5) na swój wniosek. Jest to wniosek łączny o nadanie uprawnień oraz o wydanie legitymacji i identyfikatora. Przepisy Rozporządzenia z 2011 r. podają wykaz dokumentów, jakie mają być dołączone do wniosku<sup>72</sup>.

Ustawa nie określa nazwy aktu administracyjnego wydawanego w postępowaniu w sprawie uprawnień. Stanowi jedynie, że nadanie uprawnień dokumentuje się poprzez wydanie odpowiedniej legitymacji i identyfikatora. Mimo to, z samej treści przepisów Ustawy wynika, że nadanie uprawnień, odmowa nadania, ich zawieszenie, przywracanie i cofanie osobom będącym obywatelami Rzeczypospolitej Polskiej, jest poddane rygorom procesowym ustanowionym w k.p.a.<sup>73</sup>. Potwierdza to również regulacja ustawy dotycząca postępowania odwoławczego<sup>74</sup>.

### Usługi notarialne

W odniesieniu do usług hotelarskich stwierdzić można, że a) regulacja świadczenia usług hotelarskich tak w Ustawie, jak i w Rozporządzeniu z 2004 r., pomimo, że także wykorzystuje instrumenty administracyjne, opiera się na całkowicie innej konstrukcji niż uregulowanie dotyczące organizowania imprez turystycznych oraz pośrednictwa turystycznego. Charakteryzując przepisy Ustawy dotyczące obiektów, w których świadczone są usługi hotelarskie, J. Raciborski stwierdził, że „Regulacja w tym zakresie zmierza do ustalenia pewnej standaryzacji obiektów i w konsekwencji zapewnienia ochrony klientom korzystających z ich usług poprzez odpowiednią informację”<sup>75</sup>; b) administracyjnoprawne warunki podejmowania działalności w zakresie świadczenia usług turystycznych dotyczą warunków, jakie winno się spełnić w obiekcie (hotelarskim lub innym), aby były świadczone usługi hotelarskie. Pośrednio odnoszą się one do podmiotu świadczą-

<sup>69</sup> Art. 21 ust. 1–4 i art. 21 ust. 3 oraz rozdział 4 Rozporządzenia z 2011 r.

<sup>70</sup> Art. 21 ust. 2.

<sup>71</sup> Art. 33.

<sup>72</sup> Rozdział 3 Rozporządzenia z 2011 r.

<sup>73</sup> Art. 28 ust. 1 oraz ust. 5.

<sup>74</sup> Art. 2b.

<sup>75</sup> J. Raciborski, *Usługi turystyczne...*, s. 176.

cego w danym obiekcie powyższe usługi. Jest nim przedsiębiorca, w rozumieniu przepisów u.s.d.g. W związku z tym podejmując działalność sam musi spełniać warunki określone w u.s.d.g., a dotyczące wpisu do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego lub do ewidencji działalności gospodarczej. Jedy- nym wyjątkiem jest rolnik prowadzący działalność gospodarczą (agroturystyka) i świadczący wskazane usługi hotelarskie w gospodarstwie rolnym<sup>76</sup>, gdyż do tego rodzaju działalności nie stosuje się przepisów u.s.d.g.

Wymienione warunki są zróżnicowane. Dotyczy to nie tylko warunków materialno-prawnych zależnych od wielkości obiektu, jego wyposażenia oraz zakresu świadczonych w usług. Różnicowanie dotyczy także warunków formal- noprawnych, jakie przedsiębiorca winien spełnić, aby świadczenie usług było legalne. W tym zakresie:

- a) wszystkie obiekty, w których świadczone są usługi hotelarskie winny speł- niać ogólnie obowiązujące wymagania sanitarne, przeciwpożarowe i inne określone odrębnymi przepisami (tzw. warunki pozasektorowe)<sup>77</sup>. Spełnie- nie powyższych wymagań dokumentuje się w zakresie wymagań:
  - a<sup>1</sup>) budowlanych – stosownymi decyzjami administracyjnymi (wraz z do- kumentem – książka obiekt)<sup>78</sup>,
  - a<sup>2</sup>) przeciwpożarowych – opinią właściwej miejscowo komendy Państwo- wej Straży Pożarnej<sup>79</sup>,
  - a<sup>3</sup>) sanitarnych – opinią właściwego miejscowo państwowego powiatowe- go inspektora sanitarnego<sup>80</sup>.
- b) w obiektach zaliczonych do obiektów hotelarskich (poza polami biwa- kowymi) dodatkowym formalnoprawnym warunkiem ograniczającym w różnym stopniu prowadzoną działalność jest obowiązek zaszeregowania obiektu do poszczególnego rodzaju i nadanie mu kategorii<sup>81</sup>,
- c) w innych obiektach omawianym warunkiem jest zgłoszenie tego obiektu do ewidencji prowadzonej dla tych obiektów przez organy wójta (burmi- strza, prezydenta miasta) właściwego ze względu na miejsce położenia<sup>82</sup>. Te same organy uprawnione są do zaszeregowania pól biwakowych i pro- wadzenia ich ewidencji<sup>83</sup>.

Postępowanie dotyczące zaszeregowania obiektu jest postępowaniem ad- ministracyjnym, prowadzonym przez właściwy miejscowo ze względu na poło- żenie obiektu organ administracji publicznej. W przypadku obiektów hotelarskich

---

<sup>76</sup> Bliżej na ten temat w końcowej części artykułu.

<sup>77</sup> Art. 35 ust. 1, pkt 2 i ust. 2.

<sup>78</sup> § 4 ust. 1, pkt 1 Rozporządzenia z 2004 r.

<sup>79</sup> § 4 ust. 1, pkt 2 Rozporządzenia z 2004 r.

<sup>80</sup> § 4 ust. 1, pkt 3 Rozporządzenia z 2004 r.

<sup>81</sup> Art. 35 ust. 1, pkt 1.

<sup>82</sup> Art. 38 ust. 3.

<sup>83</sup> Art. 38 ust. 2.

(z wyłączeniem pól biwakowych) jest nim marszałek województwa, w przypadku pól biwakowych wskazany wyżej organ wykonawczy gminy.

W odniesieniu do obiektów hotelarskich postępowanie administracyjne nie jest jednolite. Stosując kryterium obligatoryjnego i fakultatywnego prowadzenia postępowania, należy wyróżnić postępowanie, które jest obowiązkowe i w tym znaczeniu stanowi warunek formalnoprawny świadczenia usług hotelarskich oraz postępowanie możliwe do prowadzenia lecz nieobowiązkowe.

Postępowanie w sprawie zaszeregowania obiektu hotelarskiego do odpowiedniego rodzaju i kategorii jest obowiązkowe. Przedsiębiorca jest obowiązany uzyskać powyższe zaszeregowanie przed rozpoczęciem świadczenia usług. W postępowaniu tym właściwy miejscowo organ administracji publicznej (marszałek województwa) wydaje decyzję administracyjną w sprawie zaszeregowania.

Powyższe działanie może być poprzedzone oddzielnym i niezależnym postępowaniem, w sprawie przyrzeczenia zaszeregowania obiektu hotelarskiego do odpowiedniego rodzaju i kategorii. Postępowanie to prowadzone jest na odrębny wniosek przedsiębiorcy zamierzającego rozpocząć świadczenie omawianych usług w obiekcie hotelarskim. Do wniosku należy dołączyć ostateczną decyzję o pozwoleniu na budowę lub zmianę sposobu użytkowania obiektu. Przyrzeczenie zaszeregowania (promesę) wydaje marszałek województwa właściwy dla miejsca obiektu. Promesa jest wydawana w formie decyzji administracyjnej na czas określony nie dłuższy niż dwa lata. W okresie ważności promesy przedsiębiorca co do zasady nie może świadczyć usług hotelarskich, w obiekcie którego wniosek dotyczy. Wyjątkiem jest sytuacja, w której po złożeniu przez przedsiębiorcę posiadającego promesę kompletnego wniosku o zaszeregowanie, marszałek województwa może mu zezwolić na rozpoczęcie świadczenia tych usług. Powyższe zezwolenie wydawane jest w formie postanowienia<sup>84</sup>.

## **Postępowanie w sprawie zaszeregowania**

### **1. Przygotowanie wniosku**

Wniosek winien być opracowany zgodnie z zasadami podanymi w Rozporządzeniu z 2004 r. i zawierać poza danymi dotyczącymi przedsiębiorcy stosowne informacje dotyczące obiektu, a w szczególności: nazwę obiektu, jeżeli usługi będą świadczone z użyciem nazwy własnej obiektu, określenie położenia obiektu, wraz z podaniem jego adresu oraz opis obiektu potwierdzający stopień spełnienia przez ten obiekt wymagań dla rodzaju i kategorii, o które występuje wnioskodawca (opis może być zawarty w dołączonej do wniosku ankiecie, której wzór ustala marszałek województwa). Wniosek winien obligatoryjnie zawierać wskazanie zaszeregowania obiektu do określonego rodzaju i kategorii, o które występuje wnioskodawca. Do wniosku winny być dołączone doku-

<sup>84</sup> Regulacja prawna postępowania o przyrzeczenie zaszeregowania określona jest w art. 39a.

menty potwierdzające spełnienie wymagań budowlanych, przeciwpożarowych i sanitarnych, dane dotyczące przedsiębiorcy (zaświadczenie o numerze identyfikacyjnym REGON przedsiębiorcy, odpis z Krajowego Rejestru Sądowego albo zaświadczenie o wpisie do ewidencji działalności gospodarczej). Należy dołączyć dowód wniesienia opłaty za dokonanie oceny spełniania przez obiekt hotelarski wymagań<sup>85</sup>.

## 2. Wszczęcie postępowania

Postępowanie wszczyna się na wniosek. Organ administracyjny nie jest uprawniony do wskazania z urzędu rodzaju i kategorii obiektu. W tym zakresie niezbędne jest przedstawienie stanowiska przez wnioskodawcę. Wszczęcie postępowania winno nastąpić z odpowiednim wyprzedzeniem w stosunku do terminu rozpoczęcia świadczenia tak, aby był niezbędny czas na przeprowadzone postępowanie wyjaśniające (ocena spełniania przez obiekt hotelarski wymagań niezbędnych do zaszeregowania obiektu do określonego rodzaju i kategorii), a zarazem, aby było możliwe spełnienie ustawowego wymogu zobowiązującego przedsiębiorcę do uzyskania zaszeregowania obiektu przed rozpoczęciem świadczenia w nim usług<sup>86</sup>.

## 3. Postępowanie wyjaśniające

Ocena obiektu w zakresie spełnienia wymagań jest obowiązkowa. Przeprowadzana jest zespołowo. W skład zespołu, poza przedstawicielami marszałka województwa mogą być powołani specjaliści z zakresu branży hotelarskiej (osoby posiadające kwalifikacje zawodowe i praktykę w świadczeniu usług hotelarskich lub turystycznych, wskazane przez jednostki samorządu gospodarczego i stowarzyszenia działające w zakresie turystyki i hotelarstwa), a także przedstawiciele służb, straży i inspekcji wydających wskazane powyżej opinie w sprawie spełnienia ogólnie obowiązujących wymagań (warunków pozasektorowych)<sup>87</sup>. Cel oceny wskazuje na konieczność dokonania jej z wykorzystaniem różnych dowodów. Wśród nich istotne miejsce przypada dowodowi w postaci oględzin obiektu.

Przed wydaniem decyzji właściwy organ może zwracać się o opinię do wyspecjalizowanych stowarzyszeń<sup>88</sup>. W świetle regulacji ustawowej należy przyjąć, że nie jest ona wiążąca.

## 4. Wydanie decyzji

Ustawa stanowi, że potwierdzenie zaszeregowania obiektu hotelarskiego następuje w formie decyzji administracyjnej. Ta sama forma jest stosowana w sprawach

---

<sup>85</sup> Ocena jest odpłatna (art. 44a); wysokość i tryb pobierania opłat reguluje Rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z 29 grudnia 2010 r. w sprawie opłat związanych z zaszeregowaniem obiektów hotelarskich (Dz.U. z 2011 r. Nr 10 poz. 54).

<sup>86</sup> Art. 39 ust. 1.

<sup>87</sup> Art. 38 ust. 4a.

<sup>88</sup> Art. 38 ust. 4.

związanych z zaszeregowaniem obiektu, a to zmianą zaszeregowania obiektu hotelarskiego do określonego rodzaju, nadaniem, odmową nadania lub zmianą kategorii, odmową wpisu do ewidencji obiektów hotelarskich i wykreśleniem z ewidencji obiektów hotelarskich, a także nakazaniem wstrzymania świadczenia usług hotelarskich<sup>89</sup>.

W świetle tej regulacji należy przyjąć, że postępowanie prowadzone w wymienionych wyżej sprawach poddane jest w pełni rygorom procesowym ustanowionym w k.p.a. Decyzja potwierdzająca zaszeregowanie obiektu rozstrzyga sprawę zaszeregowania co do jej istoty w całości. Oznacza to, że w jednej decyzji stanowi się o dwóch kwestiach, a to zaliczeniu danego obiektu do poszczególnego rodzaju obiektów hotelarskich, a nadto nadaje temu obiektowi kategorię. W związku z takim rozstrzygnięciem rozważyć należy charakter tej decyzji. W mojej ocenie jest to decyzja deklaratoryjna, gdyż nie tworzy dla przedsiębiorcy nowego prawa, lecz jedynie potwierdza, że obiekt, w którym prowadzi on działalność gospodarczą (świadczenie usług hotelarskich) spełnia ustawowe warunki ustalone dla obiektów hotelarskich odpowiedniego rodzaju i kategorii. Rozstrzygając sprawę zaszeregowania, organ administracji publicznej jest związany stanowiskiem strony (wnioskodawcy) co do rodzaju i kategorii, do której ma być zaszeregowany obiekt. Można w tej sprawie zgodzić się ze stanowiskiem J. Raciborskiego<sup>90</sup>, z tym, że zakres owego związania obejmuje także okres, przez jaki świadczone będą w obiekcie usługi hotelarskie. Jest to uzasadnione w związku z możliwością zawieszenia działalności gospodarczej, co jest szczególnie ważne w odniesieniu do obiektów sezonowych.

Wskazana decyzja nie jest decyzją ostateczną, a zatem rozpoczęcie świadczenia usług może nastąpić z dniem, w którym powyższa decyzja stała się ostateczna. Nie jest jednak wykluczone, by mógł być jej nadany rygor natychmiastowej wykonalności. Weryfikacja rozstrzygnięcia w trybie zwyczajnym następuje w postępowaniu odwoławczym przez organ wyższego stopnia, którym w tym przypadku nie jest samorządowe kolegium odwoławcze, lecz na mocy Ustawy minister właściwy w sprawach turystyki<sup>91</sup>. Zaszeregowanie obiektu łączy się z czynnością ewidencyjną o charakterze materialno-technicznym, jaką jest wpis do ewidencji obiektów hotelarskich prowadzonej przez marszałka województwa<sup>92</sup>.

Nadto, na podstawie przekazywanych przez marszałków województw danych dotyczących skategoryzowanych w województwie obiektów hotelarskich, prowadzony jest Centralny Wykaz Obiektów Hotelarskich<sup>93</sup>. Odmienna procedura dotyczy innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie. W tym przypadku nie jest prowadzone postępowanie w sprawie zaszeregowania, lecz

---

<sup>89</sup> Art. 42 ust. 1.

<sup>90</sup> J. Raciborski, *Usługi turystyczne...*, s. 195–196.

<sup>91</sup> Art. 2b.

<sup>92</sup> Art. 38 ust. 1.

<sup>93</sup> Art. 42 ust. 3.

tylko dokonywana czynność ewidencyjna o charakterze materialno-technicznym – wpis do ewidencji innych obiektów. Wpis jest dokonywany na podstawie zgłoszenia przedsiębiorcy świadczącego usługi hotelarskie w wymienionych obiektach. Zgłoszenie to jest obowiązkowe i winno być dokonane przed rozpoczęciem świadczenia usług hotelarskich<sup>94</sup>. Świadczenie usług hotelarskich w obiekcie niezgłoszonym do ewidencji jest wykroczeniem<sup>95</sup>.

Powyższa procedura ma swoje dobre i złe strony. Pozwala ona, co jest korzystne, na podjęcie działalności bez konieczności spełniania często skomplikowanych i długotrwałych formalności. Jednocześnie brak dokonania oceny obiektu, w którym będą świadczone usługi hotelarskie może być niekiedy niekorzystne zarówno z punktu widzenia konsumentów, jak i innych podmiotów działających na rynku usług hotelarskich czy też nawet ze względów społecznych.

Jeszcze inna jest procedura dotycząca pól biwakowych. Zgodnie z Ustawą, są to obiekty niestrzeżone, umożliwiające nocleg w namiotach, lecz zaliczone do obiektów hotelarskich<sup>96</sup>. W związku z tym podlegają one zaszeregowaniu. Postępowanie w tym zakresie jest jednak nieco odmienne niż w przypadku pozostałych obiektów hotelarskich. Świadczenie usług hotelarskich na polach biwakowych wymaga złożenia wniosku o zaszeregowanie oraz spełnienie tzw. warunków pozasystemowych, z tym, że przepisów Rozporządzenia z 2004 r. dotyczące tych kwestii stosuje się nie wprost, lecz odpowiednio. Te same przepisy określają wymagania co do wyposażenia pól biwakowych i zakresu świadczonych usług<sup>97</sup>. Zaszeregowanie pól biwakowych dokonuje i prowadzi ich ewidencję wójt (burmistrz, prezydent miasta) właściwy ze względu na miejsce ich położenia.

### **Postępowanie w sprawie działalności, która podejmowana może być na innych warunkach**

Powyższa sytuacja pozostaje w związku z usługami hotelarskimi świadczonymi przez rolników. Zgodnie z Ustawą usługi hotelarskie mogą być świadczone w innych obiektach. Za powyższe uznaje się także wynajmowane przez rolników pokoje i miejsca na ustawianie namiotów w prowadzonych przez nich gospodarstwach rolnych, jeżeli obiekty te spełniają minimalne wymagania co do wyposażenia oraz wymagania ogólnie obowiązujące (tzw. warunki pozasystemowe)<sup>98</sup>.

Co do statusu rolnika świadczącego usługi hotelarskie, o których mowa w Ustawie, zgodzić się należy ze stanowiskiem K. Marak. Omawiając między innymi prowadzenie biur podróży jako działalność gospodarczą przedsiębiorcy

---

<sup>94</sup> Art. 39 ust. 3.

<sup>95</sup> Art. 60<sup>1</sup> §4 pkt 3 ustawy Kodeks wykroczeń.

<sup>96</sup> Art. 36 pkt 8.

<sup>97</sup> § 7 oraz załącznik 3 Rozporządzenia z 2004 r.

<sup>98</sup> Art. 35 ust. 3.



wskazała ona regulację u.s.d.g., zgodnie z którą do powyższej działalności rolnika nie stosuje się przepisów u.s.d.g. Jednocześnie podkreśliła, że:

w świetle definicji zawartej w art.43<sup>1</sup> k.c. należy uznać, że rolnik prowadzący gospodarstwo agroturystyczne jest [...] nie tylko przedsiębiorcą, ale także prowadzi działalność gospodarczą, a jedynie nie stosuje się do niego u.s.d.g., czyli nie podlega on obowiązkowi wynikającym z tej ustawy<sup>99</sup>.

W świetle Ustawy działalność rolnika jest ograniczona do świadczenia usług hotelarskich. Tym samym jest to nie tylko wynajmowanie pokoi i miejsc na ustawianie namiotów w prowadzonych przez nich gospodarstwach rolnych (obiekt), lecz także świadczenie w obrębie obiektu usług z tym związanych.

Postępowanie prowadzone w związku z świadczeniem wyżej wymienionej usługi jest identyczne, jak w przypadku świadczenia tych usług przez przedsiębiorców. W obu przypadkach działalność jest prowadzona w innych obiektach. Takie same jednak są wymagania formalnoprawne związane z tą działalnością (zgłoszenie obiektu do ewidencji przed rozpoczęciem świadczenia usług hotelarskich)<sup>100</sup>, informowanie właściwego organu (w tym wypadku będzie nim zazwyczaj wójt, lecz może być to także burmistrz względnie prezydent miasta, jeżeli gospodarstwo rolne jest położone na terenie gminy miejskiej) o zakończeniu świadczenia usług hotelarskich<sup>101</sup>.

---

<sup>99</sup> K. Marak, *Administracyjnoprawne warunki...*, s. 79.

<sup>100</sup> Art. 39 ust. 3.

<sup>101</sup> Art. 39 ust. 4 *in fine*.