

JERZY RACIBORSKI

Akademia Wychowania Fizycznego im. Bronisława Czecha w Krakowie

Od idei ustawy o turystyce do ustawy o usługach turystycznych. Geneza pierwszej w Polsce ustawy turystycznej

Abstract

From the Idea of the Law on Tourism to the Law on Tourist Services. The Origin of the First Tourist Law in Poland

By the end of the 1980's, tourism matters were governed by many acts of varying ranks, including unpublished ones, mainly based on general competence standards that did not meet the standards of a democratic state. The creation of a new legal order required a decision regarding the scope of a regulation, including the scope of interference in the freedom of economic activities in tourism. The concept of a narrow regulation of tourism prevailed – mainly for the protection of consumer's interests. The shape of this regulation was influenced by the postulate of preserving the earlier achievements in terms of personnel qualifications and standardization of tourist facilities. The consistency of the said regulations was unfavorably affected by renouncement of the introduction of a travel contract to the Civil Code. Solutions aimed to support consumer's protection with administrative and legal instruments proved to be effective and lasting.

Keywords: law, act, tourism, transformation, travel contract, freedom of activities

Słowa kluczowe: prawo, ustawa, turystyka, transformacja, umowa o podróż, swoboda działalności

Mija dwadzieścia lat od uchwalenia, a dwadzieścia pięć od podjęcia prac nad przygotowaniem ustawy o usługach turystycznych. Jest to dobry pretekst do przypomnienia, z perspektywy osoby uczestniczącej w ówczesnych pracach, jakimi przesłankami się

kierowano i jak wyglądał proces kształtowania tej ustawy. Z dzisiejszej perspektywy wiele przyjętych rozwiązań wydaje się naiwnych, nieuzasadnionych lub nieskutecznych, lecz warto spojrzeć na nie przez pryzmat zmieniającego się otoczenia prawnego, polityki i kultury, szczególnie determinowanej procesem integracji z Unią Europejską.

Założona w tytule teza, że ustawa o usługach turystycznych to pierwsza ustawa turystyczna w Polsce, nie oznacza, że sprawy turystyki pozostawały uprzednio poza zainteresowaniem ustawodawcy. Regulacja prawa turystycznego w Polsce ma już przedwojenną historię, związaną z kształtowaniem struktur państwowych i systemu prawa nowego państwa polskiego, opisaną szczegółowo np. przez Leszka Ćwikłę¹. Autor ten omawia szeroko zarówno kompetencje organów administracji w sprawach turystyki, jak i podstawy prawne funkcjonowania organizacji turystycznych oraz przedsiębiorców – biur podróży, hotelarzy i restauratorów, przewoźników, a także popularyzację turystyki, w tym szkolnej, uzdrowiskowej i myśliwskiej, oraz ochronę walorów turystycznych. Przepisy te opierały się jednak na aktach o szerszym charakterze, które regulowały sprawy turystyki niejako przy okazji.

Podobne aspekty i podobny zakres regulacji znaleźć można w ustawodawstwie powojennym którego chronologicznym początkiem stał się dekret o utworzeniu Polskiego Biura Podróży „Orbis”². Powołanie „Orbisu” zostało uznane za regulację na tyle pilną, że posłużono się aktem szczególnym, uchylonym wkrótce przez dekret o tworzeniu przedsiębiorstw państwowych³, a samemu przedsiębiorstwu powierzono m.in. zadania w zakresie organizowania ruchu turystycznego, sprzedaży biletów komunikacyjnych, propagowania obiektów turystycznych Polski, pomoc przy organizacji wczasów, organizowania eksploatacji bazy noclegowej, stacji benzynowych i obsługi pojazdów, kantorów wymiany dewiz i innych czynności zleconych przez Ministerstwo Komunikacji, a mających związek z turystyką i usprawnieniem ruchu pasażerskiego.

Kolejne regulacje to następujące po sobie akty w sprawie organizacji kultury fizycznej i sportu⁴, a następnie spraw kultury fizycznej i turystyki⁵. Ostatni z tych aktów – ustawa z 1960 r. powołuje Główny Komitet Kultury Fizycznej i Turystyki (GKKFiT) i staje się podstawą do uregulowania usług hotelarskich we wspólnym zarządzeniu Ministra Gospodarki Komunalnej oraz Przewodniczącego Głównego Komitetu Kultury Fizycznej i Turystyki⁶. W 1960 r. wydano zarządzenia Przewodniczącego GKKFiT – nr 48 w sprawie sprecyzowania działalności biur podróży i nr 115 w sprawie zasad organizowania turystyki zagranicznej.

¹ L. Ćwikła, *Prawne aspekty rozwoju turystyki w Polsce w latach 1918–1939*, Lublin 2011.

² Dekret z dnia 7 maja 1945 r. o utworzeniu przedsiębiorstwa państwowego Polskie Biuro Podróży „Orbis” (Dz.U. z 1945 r. Nr 18, poz. 100).

³ Dekret z dnia 3 stycznia 1947 r. o tworzeniu przedsiębiorstw państwowych (Dz.U. z 1947 r. Nr 8, poz. 42).

⁴ Ustawa z dnia 30 grudnia 1949 r. o organizacji spraw kultury fizycznej i sportu (Dz.U. z 1949 r. Nr 65, poz. 526) oraz dekret z dnia 18 stycznia 1956 r. o organizacji spraw kultury fizycznej (Dz.U. z 1956 r. Nr 2, poz. 12).

⁵ Ustawa z dnia 17 lutego 1960 r. o organizacji spraw kultury fizycznej i turystyki (Dz.U. z 1960 r. Nr 10, poz. 65).

⁶ Zarządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej oraz Przewodniczącego Głównego Komitetu Kultury Fizycznej i Turystyki z dnia 30 grudnia 1969 r. w sprawie ustalenia wytycznych wyposażenia pomieszczeń zakładów noclegowych (M.P. z 1970 r. Nr 2, poz. 16).

Rok 1962 przynosi także regulację dotyczącą lądowych szlaków turystycznych, sprowadzającą się do delegowania uprawnień w zakresie ich wyznaczenia i utrzymania na Polskie Towarzystwo Turystyczno-Krajoznawcze⁷.

Zadania GKKFiT modyfikowano następnie rozporządzeniem Rady Ministrów z 1973 r. zmieniającym rozporządzenia w sprawie zakresu działania Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska oraz Głównego Komitetu Kultury Fizycznej i Turystyki⁸, wprowadzając kompetencję do określania rodzajów, kategorii oraz zasad eksploatacji zakładów hotelarskich oraz innych obiektów turystyczno-wypoczynkowych, a dodatkowo podkreślono, że zadania Komitetu w zakresie turystyki obejmują działalność wszystkich zakładów hotelarskich i obiektów turystyczno-wypoczynkowych oraz wszystkie formy ruchu turystycznego i wypoczynkowego. Na tej podstawie wydano m.in. zarządzenie w sprawie wynajmowania pokoi gościnnych⁹.

Odrębnym obszarem regulacji stało się przewodnictwo turystyczne i pilotaż wycieczek. W 1960 r. wydano zarządzenie Przewodniczącego GKKFiT w sprawie wykonywania funkcji przewodnika turystycznego¹⁰, a w 1964 r. w sprawie kierowników wycieczek zagranicznych¹¹. Regulacja przewodnictwa została w istotny sposób zmieniona zarządzeniem Przewodniczącego GKKFiT w 1964 r.¹², objęła bowiem, dzięki porozumieniu z Ministrem Pracy, grupę przewodników ubezpieczeniem społecznym. Skorygowano również obszary kompetencji przewodników. W 1973 r. powołano Główną Komisję Kwalifikacyjno-Egzaminacyjną biur podróży dla pilotów wycieczek¹³.

Zmiany organizacyjne to utworzenie odrębnymi ustawami w 1978 r. Głównego Komitetu Kultury Fizycznej i Sportu oraz Głównego Komitetu Turystyki (GKT)¹⁴ oraz określenie zakresu działania GKT przez Radę Ministrów¹⁵. Istotnymi aktami

⁷ Zarządzenie Przewodniczącego Głównego Komitetu Kultury Fizycznej i Turystyki z dnia 10 kwietnia 1962 r. w sprawie lądowych szlaków turystycznych (M.P. z 1962 r. Nr 38, poz. 183).

⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 listopada 1973 r. zmieniające rozporządzenia w sprawie zakresu działania Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska oraz Głównego Komitetu Kultury Fizycznej i Turystyki (Dz.U. z 1973 r. Nr 51, poz. 287).

⁹ Zarządzenie Przewodniczącego Głównego Komitetu Kultury Fizycznej i Turystyki z dnia 15 października 1976 r. w sprawie wynajmowania pokoi gościnnych (M.P. z 1976 r. Nr 39, poz. 178).

¹⁰ Zarządzenie nr 173 Przewodniczącego Głównego Komitetu Kultury Fizycznej i Turystyki w sprawie wykonywania funkcji przewodnika turystycznego (Dz.Ur. GKKFiT z 1961 r. Nr 1). Bliżej na ten temat A. Gostyński, *Przewodnicy turystyczni i piloci w aktualnej sytuacji prawnej w Polsce (wybrane zagadnienia)* [w:] *Pilotaż i przewodnictwo – nowe wyzwania. Materiały z II Forum Pilotażu i Przewodnictwa*. Warszawa, 14–15 października 2005, red. Z. Kruczek, Kraków 2005, s. 59 i n.

¹¹ Zarządzenie nr 3 Przewodniczącego Głównego Komitetu Kultury Fizycznej i Turystyki z dnia 14 kwietnia 1964 r. w sprawie kierowników (pilotów) wycieczek zagranicznych (niepublikowane).

¹² Zarządzenie nr 26 Przewodniczącego Głównego Komitetu Kultury Fizycznej i Turystyki z dnia 30 kwietnia 1968 r. w sprawie wykonywania funkcji przewodnika (Dz.Ur. GKKFiT z 1968 r. Nr 3, poz. 10).

¹³ Zarządzenie nr 22 Przewodniczącego Głównego Komitetu Kultury Fizycznej i Turystyki z dnia 17 kwietnia 1973 r. o Powołaniu Głównej Komisji Kwalifikacyjno-Egzaminacyjnej biur podróży dla kierowników (pilotów) wycieczek zagranicznych (Dz.Ur. GKKFiT z 1973 r. Nr 5, poz. 24).

¹⁴ Ustawa z 26 maja 1978 r. o utworzeniu Głównego Komitetu Kultury Fizycznej i Sportu (Dz.U. z 1978 r. Nr 14, poz. 59) oraz ustawa z dnia 26 maja 1978 r. o utworzeniu Głównego Komitetu Turystyki (Dz.U. z 1978 r. Nr 14, poz. 60).

¹⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 sierpnia 1978 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Głównego Komitetu Turystyki (Dz.U. z 1978 r. Nr 20, poz. 88).

kształtującymi politykę turystyczną stały się uchwała Rady Ministrów w sprawie utworzenia Centralnego Funduszu Turystyki i Wypoczynku, a także kolejna w tej samej sprawie¹⁶ oraz zarządzenia Przewodniczącego GKT zmieniające wcześniejsze zarządzenia Przewodniczącego GKFiT w sprawie wynajmowania pokoi gościnnych czy w sprawie warunków bezpieczeństwa w górach¹⁷.

Następne zmiany organizacyjne i prawne przynosi ustawa z dnia 12 listopada 1985 r. o zmianach w organizacji oraz zakresie działania niektórych naczelnych i centralnych organów administracji państwowej¹⁸ znosząca GKFiT i GKT i przekazująca ich kompetencje ponownie do Głównego Komitetu Kultury Fizycznej i Turystyki, a następnie ustawa z 23 października 1987 r. w tym samym zakresie¹⁹ stanowiąca podstawę przekazania Ministrowi Rynku Wewnętrznego szeregu kompetencji²⁰, w tym wynikających z ustawy z dnia 18 lipca 1974 r. o wykonywaniu handlu oraz niektórych innych rodzajów działalności przez jednostki gospodarki nieuspołecznionej²¹. Na podstawie tej ustawy wydawano uprzednio dwa istotne dla gospodarki turystycznej rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów: z dnia 27 lutego 1975 r. w sprawie wykonywania usług hotelarskich przez jednostki gospodarki nieuspołecznionej²² i z dnia 31 października 1983 r. w sprawie wykonywania usług hotelarskich, kempingowych i turystycznych przez jednostki gospodarki nieuspołecznionej²³ – o tyle znaczące, że po raz pierwszy dopuszczające prowadzenie prywatnych biur podróży. Ustawa z 1987 r. przeniosła pozostałe kompetencje GKFiT do nowo utworzonego Komitetu do Spraw Młodzieży i Kultury Fizycznej.

To wyliczanie przepisów i zmian organizacyjnych jest o tyle istotne dla omawianego tematu, że właśnie ogólne przepisy kompetencyjne były podstawą regulowania spraw turystyki w aktach niższego rzędu. Praktyka ta, niedopuszczalna w świetle standardów konstytucyjnych demokratycznego państwa prawa, potwierdzonych Konstytucją RP z 1997 r., panowała w całym okresie powojennym, aż do roku 1989. Co charakterystyczne, akty oparte na tych ogólnych normach kompetencyjnych były następnie nowelizowane przez organy działające na podstawie innych ustaw, a zatem paradoksalnie ich trwałość była większa niż podstawa prawna i związany z nią byt organu stanowiącego. Wyliczenie dalekie jest od kompletności, służy jedynie ilustracji sposobu

¹⁶ Uchwała nr 3 Rady Ministrów z dnia 5 stycznia 1979 r. w sprawie Centralnego Funduszu Turystyki i Wypoczynku oraz funduszy wojewódzkich turystyki i wypoczynku (M.P. z 1979 r. Nr 2, poz. 11) i kolejna uchwała nr 76 z dnia 23 czerwca 1983 r. w tej samej sprawie (M.P. z 1983 r. Nr 23, poz. 129).

¹⁷ Zarządzenie Przewodniczącego Głównego Komitetu Turystyki zmieniające zarządzenie w sprawie wynajmowania pokoi gościnnych (M.P. z 1981 r., Nr 3, poz. 12) oraz Zarządzenie Przewodniczącego Głównego Komitetu Kultury Fizycznej i Turystyki zmieniające zarządzenie w sprawie warunków bezpieczeństwa osób przebywających w górach (M.P. z 1987, Nr 4, poz. 38).

¹⁸ Dz.U. z 1985 r. Nr 50, poz. 262.

¹⁹ Dz.U. z 1987 r. Nr 33, poz. 180.

²⁰ Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1987 r. w sprawie określenia kompetencji niektórych naczelnych i centralnych organów administracji państwowej, zastrzeżonych w szczególnych przepisach ustawowych dla organów wniesionych oraz o zmienionym zakresie działania (Dz.U. z 1987 r. Nr 42, poz. 250).

²¹ Dz.U. z 1983 r. Nr 43, poz. 193.

²² Dz.U. z 1975 r. Nr 7, poz. 37.

²³ Dz.U. z 1983 r. Nr 62, poz. 285.

i zakresu regulacji. Podkreślić należy duży udział aktów niepublikowanych, obecnie trudno dostępnych, a wywierających rzeczywisty wpływ na funkcjonowanie podmiotów turystycznych.

W ramach rządowego programu porządkowania prawa już w październiku 1988 r. uchylono zarządzenie nr 26 Przewodniczącego GKkFiT w sprawie przewodnictwa turystycznego. Otwiera to drogę do odtworzenia przez PTTK własnego systemu organizacyjnego przewodnictwa, z podziałem na przewodników miejskich, terenowych, zakładowych i górskich, oraz z wyodrębnieniem klas przewodników.

Przemiany ustrojowe, których prawdziwym początkiem była chyba ustawa o działalności gospodarczej z 1988 r.²⁴, spowodowały szybką dekompozycję reszty opisanego powyżej systemu przepisów. Przepisy wprowadzające ustawę uchylili wprost zarządzenia Przewodniczącego GKkFiS w sprawie warunków prowadzenia działalności w dziedzinie rekreacji ruchowej przez osoby fizyczne²⁵, a także wspomniane już rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie wykonywania usług hotelarskich, kempingowych i turystycznych przez jednostki gospodarki nieuspołecznionej. Upřednio Minister Rynku Wewnętrznego uznał zarządzeniem z 15 listopada 1988 r.²⁶ za nieobowiązujące m.in. zarządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej oraz Przewodniczącego Głównego Komitetu Kultury Fizycznej i Turystyki w sprawie ustalenia wytycznych wyposażenia pomieszczeń zakładów hotelarskich (noclegowych) oraz zarządzenie Przewodniczącego Głównego Komitetu Kultury Fizycznej i Turystyki w sprawie recepcji cudzoziemców w hotelach²⁷.

Ustawa z dnia 14 grudnia 1990 r. o zniesieniu i likwidacji niektórych funduszy²⁸ zniosła centralny i wojewódzkie fundusze turystyki i wypoczynku. Osobliwie kształtowały się losy zarządzenia Przewodniczącego Głównego Komitetu Turystyki z 24 czerwca 1985 r. w sprawie rodzajów i kategorii zakładów hotelarskich, obozowisk i domków turystycznych²⁹, które nie zostało formalnie uchylone żadnym aktem, było stosowane do lat dziewięćdziesiątych, a następnie decyzje wydane na jego podstawie stały się podstawą uznania zaszerogowania w przepisach wprowadzających ustawę o usługach turystycznych. Według współczesnych standardów zostało ono jednak uchylone z dniem wejścia w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1985 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Głównego Komitetu Kultury Fizycznej i Turystyki³⁰, zastępującego podstawę prawną jego wydania.

Istotną w nowych warunkach decyzją ustrojową było powołanie, ustawą z 25 stycznia 1991 r., Urzędu Kultury Fizycznej i Turystyki (UKFiT)³¹ i jego Prezesa jako centralnego organu administracji rządowej odpowiedzialnego za sprawy turystyki. W odróżnieniu

²⁴ Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz.U. z 1988 r. Nr 41, poz. 324).

²⁵ Opublikowane pierwotnie w M.P. z 1985 r. Nr 19 poz. 151.

²⁶ M.P. z 1989 r. Nr 2, poz. 13.

²⁷ M.P. z 1970 r. Nr 2, poz. 16.

²⁸ Dz.U. z 1990 r. Nr 89, poz. 517.

²⁹ M.P. z 1985 r. Nr 25 poz.193.

³⁰ Dz.U. z 1985 r. Nr 63, poz. 333.

³¹ Dz.U. z 1991 r. Nr 16 poz. 74.

od poprzednich organów tego rodzaju, ten nie mógł już podejmować skutecznych działań wobec podmiotów turystyki, w tym rynku turystycznego, bez podstawy w aktach ustawowych prawa materialnego. Tym samym sprawą pilną stało się opracowanie aktu, który zastąpi dotychczasowe regulacje, w większości uchylone, a będzie spełniał standardy państwa prawa, w tym uwzględniał swobodę gospodarczą. Kolejne zmiany ustrojowe nie będą miały już znaczenia dla omawianego tematu, przypadają bowiem po dacie uchwalenia ustawy o usługach turystycznych.

Jednym z pierwszych działań nowego urzędu było dokonanie przeglądu obowiązującego prawa, na które składały się przepisy zarówno wcześniejsze, utrzymane w mocy, jak i nowo tworzone. Celem przeglądu miało być wskazanie obszarów ważnych dla turystyki, wymagających regulacji, i ocena, na ile regulacja jest wystarczająca. Dla realizacji tego zadania ówczesny zastępca Prezesa UKFiT Marek Paszucha powołał zespół pracowników Departamentu Turystyki oraz zespołu prawnego Urzędu uzupełniony przez ekonomistę doc. Ryszarda Gałęckiego z Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, prawnika Zygmunta Bałkowskiego, posiadającego ogromny dorobek w hotelarstwie, oraz Jerzego Raciborskiego, adiunkta w Akademii Wychowania Fizycznego w Krakowie, także prawnika. Zespół podjął regularną współpracę na przełomie lat 1991 i 1992, a w czerwcu 1992 r. przedstawił projekt założeń nowej ustawy – o usługach turystycznych³². Projekt poprzedzony był konsultacjami z przedstawicielami Urzędu, a także Polskiej Izby Turystyki, Zrzeszenia Polskich Hoteli Turystycznych, Spółki Akcyjnej „Orbis” oraz Ogólnokrajowej Spółdzielni Turystycznej „Gromada”.

W projekcie założeń zaproponowano istotne zawężenie prac ustawodawczych. Wcześniejsze propozycje formułowane były jeszcze w ramach prac Głównego Komitetu Turystyki³³, a także w założeniach rozwoju gospodarki turystycznej w Polsce, przygotowywanych równoległe w Urzędzie. Własny projekt autorski ustawy o turystyce przedstawił wcześniej Ryszard Gałęcki, a w 1991 r. w pracach sejmowych zgłoszono dwa projekty poselskie: ustawy o kulturze fizycznej i turystyce (druk sejmowy 552) oraz ustawy o turystyce (druk sejmowy 753). Projekty te po pierwszym czytaniu skierowane zostały do komisji, jednak w związku z zakończeniem X kadencji Sejmu, nie zostały uchwalone, a nie zostały podjęte przez kolejny Sejm I kadencji. Wspólną cechą tych wcześniejszych propozycji było szerokie i kompleksowe ujęcie zjawiska turystyki, obejmujące jej aspekt społeczny, wychowawczy, ekonomiczny i przestrzenny.

Zawężenie zakresu projektowanej ustawy uzasadniono potrzebą pilnego uregulowania zakresu spraw, które takiej regulacji wymagają ze względu na ochronę interesów turystów, a dotychczasowe regulacje, w dużej mierze omówione powyżej, zostały uchylone. Wśród argumentów za przywróceniem tej regulacji, opartej jednak na prawidłowej podstawie ustawowej, wymieniano także potrzebę spełnienia „standardów europejskich”. Trzeba jednak przyznać, że rozumienie tych standardów w początkach

³² Z. Bałkowski, R. Gałęcki, J. Raciborski, *Projekt założeń ustawy o usługach turystycznych*, Warszawa, czerwiec 1992 r. (msp.).

³³ *Projekt założeń ustawy o turystyce*, wersja III popr., Zespół do spraw Ustawy o Turystyce Głównego Komitetu Turystyki, Warszawa, listopad 1983 (msp. powielany).

lat dziewięćdziesiątych było bardzo niedoskonałe, co pokaże przyszłość projektowanej regulacji. Polska podejmowała dopiero próby negocjacji w sprawie stowarzyszenia, które jak warto pamiętać nastąpiło w 1994 r. i otworzyło dziesięcioletni okres rzeczywistej harmonizacji polskiego prawa z dorobkiem prawnym wspólnot europejskich. Przewidziano także regulację promocji turystyki, w tym utrzymanie narodowych ośrodków informacji turystycznej w wybranych krajach.

Zagadnieniem budzącym największe emocje w początkach lat dziewięćdziesiątych było regulowanie społecznych i kulturowych aspektów turystyki – szczególnie kwestia tzw. turystyki socjalnej, roli państwa w dofinansowaniu wypoczynku czy utrzymaniu bazy turystycznej. Autorzy założeń nie wypowiedzieli się co do celowości tej regulacji, uznali natomiast, że dyskusja nad nią powinna zostać podjęta z chwilą uzyskania stabilnej sytuacji gospodarczej kraju. Poza zakresem proponowanej regulacji pozostawiono także ważne dla turystyki sprawy, regulowane przepisami ustaw o charakterze ogólniejszym – dotyczących zagospodarowania przestrzennego, ochrony walorów turystycznych, kształcenia kadr, międzynarodowego ruchu osobowego czy działalności gospodarczej w ogóle. Uznano bowiem, że specyficzne dla turystyki zagadnienia powinny zostać umieszczone w treści tych ustaw, dla zapewnienia harmonijnych rozwiązań.

Istotne znaczenie dla dalszych prac nad projektem ustawy miała opinia sformułowana w trakcie spotkania przedstawicieli UKFiT i Polskiej Izby Turystyki, w ramach której między innymi zarekomendowano wykorzystanie instrumentu koncesji dla biur podróży, oparcie zabezpieczenia finansowego interesów klientów w oparciu o ubezpieczenia majątkowe, a uzupełnione funduszem gwarancyjnym. Wyrażono także opinię o braku uzasadnienia dla różnicowania regulacji turystyki krajowej i zagranicznej wobec perspektywy otwarcia rynku³⁴.

Pierwszym tekstem, przedstawionym do publicznej dyskusji stał się projekt z 1992 r. ustawy o zasadach świadczenia usług turystycznych, składający się z 12 artykułów, podzielonych na 3 rozdziały: przepisy ogólne, zasady świadczenia usług oraz przepisy przejściowe i końcowe³⁵. Ten lakoniczny projekt zakładał przeniesienie istotnej części regulacji do aktów wykonawczych, co odzwierciedlało dotychczasowy model stanowienia prawa. Wśród przygotowanych projektów tych aktów szczególne znaczenie miał projekt rozporządzenia w sprawie zasad i trybu uzyskiwania koncesji i składania zabezpieczeń majątkowych przez organizatorów usług turystycznych. Projekt zakładał istotny zakres administracyjnej ingerencji w zasady świadczenia usług turystycznych, jednak w jego uzasadnieniu deklarowano, że ingerencja ta powinna mieć charakter przejściowy, a odstępowanie od niej powinno wiązać się z umacnianiem struktur samorządu gospodarczego w turystyce.

Dyskusja wywołana przedstawieniem pierwszego projektu doprowadziła do zredagowania w 1993 r. kolejnej propozycji – projektu ustawy o promocji turystyki

³⁴ Opinia na temat „Założeń uregulowania prawnego spraw turystyki”, przygotowana w trakcie spotkania z przedstawicielami Polskiej Izby Turystyki w AWF, Warszawa, 25/26 kwietnia 1992 r. (msp.).

³⁵ Projekt ustawy z dnia 1992 r. o zasadach świadczenia usług turystycznych, UKFiT, Warszawa 1992 (msp. powielany); projekt ten określany był w korespondencji wewnętrznej UKFiT jako „autorski”, w odróżnieniu od kolejnych, powstających w 1993 r. i latach następnych, traktowanych jako urzędowe.

i świadczeniu usług turystycznych, znacznie obszerniejszego niż pierwszy – liczącego już 37 artykułów podzielonych na 8 rozdziałów: przepisy ogólne, promocja turystyki, organizowanie usług turystycznych przez podmioty gospodarcze, usługi hotelarskie, przewodnicy turystyczni i piloci wycieczek, ochrona konsumenta, wykonywanie innych usług turystycznych, zmiany w przepisach obowiązujących oraz przepisy przejściowe i końcowe³⁶. Do rozwiązań w zakresie promocji dołączono powołanie Polskiej Agencji Promocji Turystyki, przewidziano nadawanie kategorii hotelom, motelom i pensjonatom oraz ustalenie minimalnych wymagań dla domów wycieczkowych i schronisk młodzieżowych, schronisk, pokoi gościnnych i kempingów. Przepisy o ochronie konsumenta sprowadzały się do określenia minimalnej treści umowy z klientem oraz podstawowych obowiązków informacyjnych wobec klientów biur podróży i hoteli. Na kształt projektów z 1993 r. wpływ miały między innymi rekomendacje ekspertów zagranicznych formułowane w ramach Programu PHARE³⁷.

Projekt z 1993 r. stał się przedmiotem uzgodnień międzyresortowych, w trakcie których zwracano szczególną uwagę na konieczność doprecyzowania w samej ustawie zasad i procedur związanych z ingerencją administracyjną w działalność gospodarczą, zbytecznym koncesjonowaniem agentów turystycznych, za których odpowiedzialność ponoszą organizatorzy³⁸, czy podnoszony przez Ministra Sprawiedliwości problem rozstrzygnięcia w ustawie o charakterze administracyjnoprawnym także kwestii o charakterze cywilnoprawnym.

W lutym 1994 r. UKFiT przedstawił do dyskusji swój kolejny projekt, jeszcze obszerniejszy (46 artykułów), odstępując od regulacji innych usług turystycznych. Niedługo po tym Polska Izba Turystyki opublikowała własny projekt, zasadniczo zbieżny, ale przewidujący przekazanie kompetencji w zakresie wydawania decyzji administracyjnych wynikających z ustawy samorządowi gospodarczemu, w szczególności Izbie³⁹. Stało się to przyczyną pewnego zamieszania w dalszej dyskusji, projekty te były bowiem mylone⁴⁰.

Równocześnie pojawiły się istotne głosy prawników specjalizujących się w prawie turystycznym i ochronie konsumenta nadające kierunek dalszym pracom nad projektem. Mirosław Nesterowicz poparł ideę administracyjnego wsparcia kontroli nad usługodawcami turystycznymi⁴¹, natomiast Hanna Zawistowska zwróciła uwagę na konieczność implementacji dyrektywy 90/314⁴². Zbiegło się to z wnioskami z seminarium dotyczącym ochrony konsumenta w państwach Unii Europejskiej organizowanym

³⁶ Projekt ustawy z dnia 1.09.1993 r. o zasadach świadczenia usług turystycznych, UKFiT, Warszawa 1993 (msp.).

³⁷ P.M. Hueck, H. Leoi Theuns, A.S. Travis, *Raport dotyczący oceny projektu ustawy o usługach turystycznych. Reformowanie Instytucji – Dokument Roboczy nr 1, CEC – PHARE Program Rozwoju Turystyki*, Warszawa, luty 1993.

³⁸ Por. M. Stec, *Stanowisko Dyrektora Generalnego Urzędu Rady Ministrów*, Warszawa, październik 1993 (msp.).

³⁹ Ustawa o promocji turystyki i świadczeniu usług turystycznych (projekt – 1994 r.), „Turystyka i Nowoczesność”, wyd. nadzwyczajne, marzec 1994.

⁴⁰ M. Linkiewicz, *Apetyt na monopol*, „Turystyka i Nowoczesność” 1995, nr 5, s. 23.

⁴¹ M. Nesterowicz, *Podstawy prawne działalności biur podróży*, „Rynek Turystyczny” 1994, kwiecień, s. 19.

⁴² H. Zawistowska, *Ochrona klientów biur podróży. Polska daleko za UE*, „Rynki Zagraniczne” 1994, nr 78 z 30 kwietnia 1994 r., s. 4.

w kwietniu 1994 r. przez Ministerstwo Przemysłu i Handlu, z udziałem przedstawicieli Ministerstwa Sprawiedliwości, Komisji Reformy Prawa Cywilnego i Federacji Konsumentów oraz ich odpowiedników z Niemiec. Wnioski z jednej strony stanowiły istotne wzmocnienie uzasadnienia dla wprowadzenia ustawy stającej się elementem programu dostosowania polskiego prawa do konkretnych regulacji europejskich w zakresie zabezpieczeń finansowych na rzecz klientów biur podróży. Stworzyły jednak równocześnie problem zakresu i sposobu wdrożenia przepisów dotyczących umów z klientami.

Najistotniejszym zagadnieniem stała się sprawa uregulowania umowy o podróż, jako nowego typu umowy nazwanej. Przyjęto założenie, że regulacja ta zostanie dokonana w przepisach kodeksu cywilnego, a nie w ustawie szczególnej. Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego zamówiła nawet odpowiedni projekt u M. Nesterowicza⁴³. W związku z tym do kolejnych projektów ustawy wprowadzano jedynie te przepisy dyrektywy 90/314, które wydawały się wykraczać poza konstrukcję samej umowy, a sprawa jej odrębności nadal jest przedmiotem dyskusji⁴⁴. Dla historii samej ustawy istotne jest, że takie częściowe uwzględnienie przepisów dyrektywy w jej pierwotnym tekście, przy rezygnacji z szybkiego wprowadzenia umowy o podróż do kodeksu cywilnego, wymusiło znaczącą zmianę już obowiązującej ustawy, konieczną ze względu na zobowiązania przedakcesyjne⁴⁵. Wykracza to poza horyzont niniejszego tekstu, ale dobrze ilustruje trudności związane z dopasowaniem ustawy szczególnej do zmieniających się koncepcji regulacji ogólnych. Przyszłość pokaże to szczególnie w przypadku przepisów o działalności gospodarczej.

W kolejnych projektach, począwszy od 1995 r., odstąpiono od regulacji w ustawie spraw promocji turystyki. Przygotowanie odpowiedniego projektu powierzono innemu zespołowi, a prace te doprowadziły do uchwalenia w 1999 r. ustawy o Polskiej Organizacji Turystycznej⁴⁶. Projekt z 1995 r. obejmował już 58 artykułów w sześciu rozdziałach, w tym uszczegółowione rozwiązania dotyczące uznawania uprawnień uzyskanych na podstawie wcześniejszych przepisów lub praktyki. W 1996 r. w wyniku prac Komisji Prawniczej wprowadzono do projektu pojęcie pośrednika turystycznego⁴⁷, jako podmiotu dokonującego na zlecenie klienta czynności faktycznych i prawnych związanych z zawieraniem umów o świadczenie usług turystycznych, co pozwoliło wyłączyć z zakresu koncesjonowania agentów turystycznych.

⁴³ Pierwsza wersja z 1997 r. została opublikowana w „Kwartalniku Prawa Prywatnego” 1999, z. 1, s. 185–187; projekt zaktualizowany i uzupełniony został udostępniony przez tego autora w pracy *Projekt regulacji umowy o podróż w kodeksie cywilnym* [w:] *Turystyka a prawo. Aktualne problemy legislacyjne i konstrukcyjne*, red. P. Cybula, J. Raciborski, Sucha Beskidzka–Kraków 2008, s. 41–47.

⁴⁴ Por. P. Cybula, *Umowa o imprezę turystyczną*, Warszawa 2005, s. 15 i n.

⁴⁵ Zmiana dokonana ustawą z 8 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym, ustawy o wyższych szkołach zawodowych, ustawy o transporcie kolejowym i ustawy o usługach turystycznych oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych i ustawy o działach administracji rządowej – w związku z dostosowaniem do prawa Unii Europejskiej (Dz.U. z 2000 r. Nr 122, poz. 1314).

⁴⁶ Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o Polskiej Organizacji Turystycznej (Dz.U. z 1999 r. Nr 62, poz. 689).

⁴⁷ Projekt z poprawkami Komisji Prawniczej, 26 lipiec 1996 r. (msp.).

Ostatecznie projekt ustawy skierowany został do prac sejmowych w kwietniu 1997 r.⁴⁸, co rozpoczęło intensywny okres prac parlamentarnych przede wszystkim w Komisji Transportu, Łączności, Handlu i Usług oraz Komisji Ustawodawczej. Prace te prowadzono pod presją czasu w związku z kończącą się kadencją Sejmu i związanym z tym ryzykiem zaprzepaszczenia projektu. Sprawozdawcą projektu był na wszystkich etapach prac sejmowych Andrzej Szarawarski. Projekt rządowy został w wielu miejscach istotnie zmieniony, w szczególności uporządkowano kolejność przepisów i poprawiono ich sformułowanie. Istotny wpływ na kształt projektu miały także 24 poprawki Senatu, którego biuro prawne ze szczególną uwagą przeanalizowało zmieniony w toku prac sejmowych tekst. Wszystkie poprawki Senatu zostały przyjęte i Sejm uchwalił ustawę w dniu 29 sierpnia 1997 r., jako jedną z ostatnich w upływającej kadencji. Pierwotnie ustawa miała wejść w życie 1 stycznia 1998 r., jednak po wyborach okres ten przesunięto o pół roku, wobec wątpliwości co do zakresu ingerencji w sferę swobody gospodarczej. Kolejne kilkadziesiąt zmian i nowelizacji ustawy to już przedmiot odrębnej analizy – wydaje się, że w imię większej precyzji i skuteczności przepisów podzieliła ona los wielu innych regulacji, stała się ociężała i skomplikowana. Jednak jej czas dobiega końca – przygotowywana implementacja dyrektywy o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych wymusi wydanie nowego aktu. O dziwo, w dyskusjach pojawia się ponownie postulat opracowania kompleksowej ustawy „o turystyce”, przez co historia tradycyjnie zatacza koło.

⁴⁸ Sejm II kadencji, Rządowy projekt ustawy o usługach turystycznych, druk nr 2316 z dnia 30 kwietnia 1997 r.