

Dominik Borek • Marek Migdal
Dariusz Jacek Olszewski-Strzyżowski



DYLEMATY PRAWA TURYSTYKI

**rozważania organizacyjno-prawne na tle praktycznych przypadków
z działań organizacji pozarządowych**



Fundusze Europejskie
dla Rozwoju Społecznego



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską





**FORUM
TURYSTYKI
REGIONÓW**

1997-2026

29 LAT DZIAŁALNOŚCI



**Od 28 lat działamy na rzecz rozwoju
polskiej turystyki**

Zapraszamy do współpracy

Marek Migdal

Prezes Forum Turystyki Regionów



www.forumturystyki.pl

DYLEMATY PRAWA TURYSTYKI

ROZWAŻANIA ORGANIZACYJNO-PRAWNE
NA TŁE PRAKTYCZNYCH KAZUSÓW
Z DZIAŁAŃ ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH

Dominik Borek

Marek Migdał

Jacek Olszewski-Strzyżowski



FORUM
TURYSTYKI
REGIONÓW

1997-2026

29 LAT DZIAŁALNOŚCI

SZCZECIN 2026

RECENZJA

dr hab. Zbigniew Głubiński prof. US

OPRACOWANIE I REDAKCJA NAUKOWA

dr Dominik Borek

Marek Migdal

dr hab. Jacek Olszewski-Strzyżowski prof. AWFIS Gdańsk

OPRACOWANIE PLASTYCZNE I REDAKCJA TECHNICZNA

ZART Sp. z o.o.

KOREKTA

Joanna Rutkowska

Copyright © Forum Turystyki Regionów 2026

WYDAWCA

Forum Turystyki Regionów

Biuro – adres korespondencyjny

ul. Broniewskiego 12, 71-460 Szczecin

Tel. 91 488 00 50

e-mail: forum@forumturystyki.pl

www.forumturystyki.pl

Wydawnictwo bezpłatne zrealizowane w ramach projektu

pn. „RAZEM można LEPIEJ kształtować prawo – etap II”

nr FERS.04.06-IP.04-0012/23

Projekt współfinansowany przez Unię Europejską

ze środków Programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 (FERS)



Fundusze Europejskie
dla Rozwoju Społecznego

Dofinansowane przez
Unię Europejską



SPIS TREŚCI

WSTĘP	4
OD RECENZENTA	6
CZĘŚĆ I TEORETYCZNO-PRAWNA	9
1. PROCES LEGISLACYJNY I MOŻLIWOŚĆ WŁĄCZENIA SIĘ W NIEGO ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH	9
2. SYSTEM ORGANIZACYJNO-PRAWNY SEKTORA TURYSTYKI W POLSCE – STATUS NGO I PRZEDSIĘBIORCÓW	16
3. ROLA BRANŻOWYCH NGO W KSZTAŁTOWANIU POLITYK PUBLICZNYCH SEKTORA TURYSTYKI	24
CZĘŚĆ II PRAKTYCZNE IMPLIKACJE REGULACJI PRAWA TURYSTYKI	39
1. ORGANIZATOR TURYSTYKI WYSYŁAJĄCY KLIENTÓW DO MIEJSCA KONFLIKTU ZBROJNEGO	39
2. OBIEKT HOTELARSKI PRZYJMUJĄCY KLIENTÓW Z FEDERACJI ROSYJSKIEJ W OBŁICZU WOJNY W UKRAINIE	47
3. UŻYWANIE NAZWY CHRONIONEJ HOTEL, BEZ DECYZJI O KATEGORYZACJI	54
4. ETOS ZAWODU PRZEWODNIK TURYSTYCZNY	61
5. USŁUGI GASTRONOMICZNE W OBIEKCIE HOTELARSKIM	68
6. OPINIE PRZEDSIĘBIORCÓW SEKTORA HORECA NA TEMAT KLUCZOWYCH PROBLEMÓW BRANŻY, ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM UWARUNKOWAŃ PRAWNYCH	75
CZĘŚĆ III MODELOWANIE I SCHEMATY PRAWA TURYSTYKI I PRAKTYKI BRANŻOWEJ	96
1. MODEL FUNKCJONOWANIA ROT I LOT JAKO NGO DEDYKOWANYCH DO WSPARCIA ROZWOJU SEKTORA TURYSTYKI	96
2. IDEA I ZAŁOŻENIA EWALUACJI DZIAŁAŃ BRANŻOWYCH NGO Z PRZYKŁADEM MODELU SYSTEMU EWALUACJI DLA NGO SEKTORA TURYSTYKI (ROT, LOT)	103
3. WYWIAD Z PRZEDSTAWIELEMI TURYSTYCZNEJ ORGANIZACJI POZARZĄDOWEJ - MIĘDZY TRADYCIĄ A NOWOCZESNOŚCIĄ	109
4. ZAKOŃCZENIE I WNIOSKI	113

WSTĘP

Turystyka jest jednym z najbardziej dynamicznych i jednocześnie złożonych sektorów współczesnej gospodarki. Jej funkcjonowanie pozostaje w ścisłej zależności od wielu czynników o charakterze ekonomicznym, społecznym i instytucjonalnym. Szczególną rolę odgrywają w tym kontekście regulacje prawne oraz system organizacyjny zarządzania rozwojem turystyki, które wyznaczają ramy działania zarówno przedsiębiorców sektora usług turystycznych, jak i instytucji publicznych oraz organizacji pozarządowych. Złożoność tych relacji powoduje, że prawo turystyki staje się obszarem wymagającym nie tylko analizy teoretycznej, lecz także pogłębionej refleksji nad jego funkcjonowaniem w praktyce gospodarczej.

Niniejsza publikacja stanowi próbę takiej refleksji. Jej zasadniczym celem jest przedstawienie wybranych dylematów prawa turystyki, rozpatrywanych zarówno w wymiarze organizacyjno-prawnym, jak i praktycznym. Autorzy podjęli próbę ukazania najważniejszych problemów pojawiających się w funkcjonowaniu sektora turystycznego w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem relacji pomiędzy regulacjami prawnymi, instytucjonalnym systemem zarządzania turystyką oraz realiami działalności przedsiębiorstw i organizacji branżowych.

Istotnym założeniem przyświecającym autorom było połączenie perspektywy naukowej z doświadczeniem praktycznym. Opracowanie powstało bowiem w oparciu o wyniki badań przeprowadzonych w środowisku branży turystycznej, w tym badań ankietowych, wywiadów pogłębionych oraz licznych konsultacji i dyskusji z przedstawicielami branżowych organizacji pozarządowych, a także przedsiębiorcami działającymi w sektorze turystyki i usług HoReCa.

Dzięki temu możliwe było uchwycenie rzeczywistych problemów, z jakimi mierzą się uczestnicy rynku turystycznego w kontekście obowiązujących regulacji prawnych.

Publikacja ma zatem charakter nie tylko analityczny, lecz również w znacznym stopniu praktyczny. Zawarte w niej rozważania dotyczą zarówno systemowych podstaw funkcjonowania prawa turystyki, jak i konkretnych przypadków wynikających z praktyki działalności przedsiębiorstw turystycznych oraz organizacji branżowych.

Takie podejście pozwala ukazać prawo turystyki jako obszar żywej praktyki społeczno-gospodarczej, w którym regulacje prawne spotykają się z realiami funkcjonowania rynku usług turystycznych.

Szczególną uwagę poświęcono roli organizacji pozarządowych w systemie zarządzania turystyką. W ostatnich latach ich znaczenie w procesach kreowania polityk publicznych oraz wspierania rozwoju turystyki systematycznie rośnie. Dotyczy to zwłaszcza branżowych organizacji turystycznych działających na poziomie regionalnym i lokalnym, które pełnią funkcję platform współpracy pomiędzy administracją publiczną, przedsiębiorcami oraz społecznościami lokalnymi.

Autorzy mają nadzieję, że przedstawione w niniejszym opracowaniu analizy oraz przykłady praktyczne przyczynią się do pogłębienia dyskusji nad zasadami kreowania polityki turystycznej oraz kierunkami rozwoju prawa turystyki w Polsce oraz nad rolą instytucji i organizacji wspierających rozwój tego sektora.

Intencją publikacji jest także wskazanie obszarów wymagających dalszych badań oraz możliwych kierunków zmian w regulacjach prawnych i rozwiązaniach instytucjonalnych odnoszących się do funkcjonowania sektora usług turystycznych.

dr hab. Zbigniew Głabiński prof. UŚ

OD RECENZENTA

Publikacja *Dylematy prawa turystyki – rozważania organizacyjno-prawne na tle praktycznych kazusów z działań organizacji pozarządowych* stanowi interesującą i potrzebną próbę połączenia refleksji naukowej z doświadczeniem praktyki funkcjonowania sektora turystyki w Polsce.

Autorzy podjęli temat szczególnie aktualny w kontekście dynamicznych zmian zachodzących zarówno w otoczeniu regulacyjnym, jak i w samej branży turystycznej, która w ostatnich latach musiała mierzyć się z wieloma wyzwaniami natury gospodarczej, społecznej i geopolitycznej.

Na szczególne podkreślenie zasługuje przemyślana konstrukcja publikacji, która została podzielona na trzy komplementarne części: teoretyczno-prawną, kazusową oraz modelową.

Taki układ opracowania pozwala czytelnikowi przejść od refleksji systemowej nad funkcjonowaniem prawa turystyki i instytucjonalnego systemu zarządzania tym sektorem, poprzez analizę konkretnych problemów wynikających z praktyki gospodarczej, aż po propozycje modeli i schematów mogących stanowić punkt odniesienia dla dalszych analiz oraz praktycznych działań w obszarze polityki turystycznej.

Pierwsza część opracowania ma charakter teoretyczno-prawny i stanowi ważne wprowadzenie do problematyki funkcjonowania prawa turystyki w Polsce. Autorzy podejmują w niej m.in. zagadnienia związane z procesem legislacyjnym oraz możliwością uczestnictwa organizacji pozarządowych w tworzeniu regulacji prawnych, a także analizują system organizacyjno-prawny sektora turystyki oraz rolę branżowych organizacji pozarządowych

w kształtowaniu polityk publicznych. Wartością tej części jest syntetyczne, a zarazem uporządkowane przedstawienie relacji pomiędzy instytucjami publicznymi, przedsiębiorcami i organizacjami społecznymi funkcjonującymi w sektorze turystyki.

Druga część publikacji, poświęcona praktycznym implikacjom regulacji prawa turystyki, stanowi szczególnie cenny element opracowania. Autorzy analizują w niej konkretne kazusy wynikające z działalności podmiotów rynku turystycznego – od problemów związanych z działalnością organizatorów turystyki, poprzez kwestie funkcjonowania obiektów hotelarskich, aż po zagadnienia etosu zawodowego przewodników czy uwarunkowań prawnych działalności gastronomicznej.

Dzięki takiemu podejściu czytelnik otrzymuje możliwość konfrontacji przepisów prawa z rzeczywistymi problemami pojawiającymi się w praktyce gospodarczej.

Na szczególną uwagę zasługuje również trzecia część publikacji, w której autorzy podejmują próbę modelowego ujęcia wybranych zagadnień prawa turystyki i praktyki branżowej.

Przedstawione tam modele funkcjonowania Regionalnych i Lokalnych Organizacji Turystycznych oraz koncepcje ewaluacji działań branżowych organizacji pozarządowych stanowią interesujący wkład w rozwój refleksji nad instytucjonalnymi podstawami zarządzania turystyką.

Istotnym walorem całej publikacji jest jej wyraźnie praktyczny charakter. Opracowanie powstało bowiem w oparciu o wyniki badań ankietowych, wywiadów oraz licznych konsultacji i dyskusji prowadzonych z przedstawicielami branżowych organizacji pozarządowych oraz przedsiębiorcami sektora turystyki. Dzięki temu autorzy mogli uchwycić rzeczywiste problemy funkcjonowania rynku usług turystycznych oraz wskazać obszary, w których regulacje prawne wymagają dalszej refleksji i ewentualnych zmian.

Z perspektywy zarówno badacza, jak i praktyka sektora turystyki mogę stwierdzić, że autorzy trafnie zdiagnozowali zapotrzebowanie na tego rodzaju opracowanie. W literaturze przedmiotu stosunkowo rzadko spotyka się bowiem publikacje łączące analizę prawną z praktycznym doświadczeniem branży turystycznej oraz refleksją nad rolą organizacji pozarządowych w procesach kreowania polityk publicznych.

Przedstawione w książce rozważania należy traktować nie tylko jako diagnozę aktualnego stanu regulacji prawa turystyki, lecz także jako ważny punkt wyjścia do dalszych badań nad funkcjonowaniem instytucjonalnego systemu zarządzania turystyką w Polsce oraz zasadami tworzenia polityk publicznych z udziałem NGO i przedsiębiorców.

Problematyka ta, ze względu na dynamiczny rozwój sektora turystycznego oraz zmieniające się uwarunkowania gospodarcze i społeczne, wymaga bowiem ciągłej analizy oraz pogłębiania refleksji naukowej.

Można zatem wyrazić nadzieję, że niniejsza publikacja stanie się inspiracją do dalszych badań i dyskusji nad kierunkami rozwoju prawa turystyki oraz nad rolą instytucji i organizacji wspierających rozwój tego ważnego sektora gospodarki.

CZĘŚĆ I

TEORETYCZNO-PRAWNA

1. Proces legislacyjny i możliwość włączenia się w niego organizacji pozarządowych

Proces legislacyjny w Polsce jest jednym z tych w światowych wzorcach procedowania przepisów prawa, gdzie rola organizacji pozarządowych jest stosunkowo duża. W naszych rozważaniach przedstawimy zarówno procedowanie projektów ustaw jak i aktów wykonawczych, czyli rozporządzeń. Zgodnie z Konstytucją RP, inicjatywa ustawodawcza w Polsce przysługuje:

1. Grupie Posłów (co najmniej 15 posłów lub Komisja Sejmowa);
2. Senatowi RP;
3. Prezydentowi Rzeczypospolitej;
4. Radzie Ministrów;
5. Grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu RP¹.

Najpełniej partycypacja organizacji pozarządowych jest uwzględniona w rządowym procesie legislacyjnym, czyli etapie tworzenia projektu regulacji, przed wniesieniem jej jako projektu rządowego do Sejmu RP. Etap ten jest oddzielną od parlamentarnej ścieżką, polegającą na tworzeniu projektu, który będzie następnie procedowany w Sejmie RP i Senacie RP, lub jako akt wykonawczy zostanie przyjęty przez Prezesa Rady Ministrów, Radę Ministrów albo konkretnego ministra. Gdzie jest zatem uregulowany

¹ Por. Z. Garlicki, *Polskie Prawo Konstytucyjne, Zarys Wykładu*, Warszawa 2007, s.73.

rządowy proces legislacyjny? Szczegółowo tryb postępowania w przypadku projektów rządowych został opisany w Uchwale nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2024 poz. 806). Przewidziano tam poszczególne etapy Rządowego Procesu Legislacyjnego.

Rozpocząć wypada więc od pierwszego kroku jakim jest wpis do wykazu prac legislacyjnych. W zależności od tego z jakim dokumentem mamy do czynienia, do takiego wykazu jest on wpisywany. W przypadku projektu ustawy – wymagany jest wpis do Wykazu Prac Rady Ministrów. Nad takim dokumentem musi pochylić się Zespół ds. Programowania Prac Rządu, w ramach którego każdy z ministrów może zgłaszać uwagi. Ostatecznie na bazie tych uwag podejmowana jest decyzja o uzyskaniu wpisu bądź nie. Bywa też tak, że zespół rekomenduje poprawienie lub uzupełnienie projektu i ponowne skierowanie do decyzji zespołu. Drugim rodzajem wykazu jest ten dotyczący prac danego ministra, w przypadku aktów wykonawczych ministra właściwego ds. turystyki będzie to wykaz prac legislacyjnych Ministra Sportu i Turystyki. Po uzyskaniu wpisu do wykazu prac, następuje rozpoczęcie właściwego procesu legislacyjnego, w którym równoległe mogą toczyć się konsultacje publiczne, uzgodnienia międzyresortowe i opiniowanie. Każdy z tych trzech mogących występować w tym samym czasie etapów omówimy w ramach niniejszego podrozdziału. Najważniejszy z punktu widzenia organizacji pozarządowych jest oczywiście etap konsultacji publicznych, zwanych uprzednio konsultacjami społecznymi. Podczas tego etapu organizacje branżowe mogą zgłaszać uwagi do dokumentów rządowych. W ten sposób partycypują w tworzeniu projektu aktu prawnego. Kierując projekt dokumentu rządowego do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania, przedstawia się informację o numerze projektu we właściwym wykazie prac legislacyjnych oraz o terminie planowanego przyjęcia tego projektu, jeżeli termin został określony.

Organ wnioskujący, biorąc pod uwagę treść projektu ustawy lub projektu rozporządzenia, a także uwzględniając inne okoliczności, w tym znaczenie

projektu oraz przewidywane skutki społeczno-gospodarcze, stopień jego złożoności oraz jego pilność, przedstawia projekt do konsultacji publicznych, w tym może skierować projekt do organizacji społecznych lub innych zainteresowanych podmiotów albo instytucji w celu przedstawienia ich stanowiska, uwzględniając rekomendacje w zakresie procedur przeprowadzania konsultacji publicznych.

Siedem zasad konsultacji publicznych

1. Dobra wiara (wola zrozumienia stron procesu – etap ten polega na domniemaniu, iż uczestnicy procesu legislacyjnego są profesjonalistami i celem ich jest stworzenie rozwiązań jak najlepszych dla ogółu społeczeństwa);
2. Powszechność (otwartość na wszystkie strony procesu – podejście to zakłada dopuszczenie do konsultacji jak najszerzego grona podmiotów, nie tylko tych zawartych w rozdzielniku, lecz również takich, które same wyrażą zainteresowanie udziałem w tym etapie procesu);
3. Przejrzystość (transparentność – zakłada jawność toczących się konsultacji, łącznie z publikacją dokumentów, które są składane w ramach toczącego się procesu. Przejrzystość pozwala na dodatkową legitymizację proponowanych rozwiązań i pomaga w wykładni zarówno celowościowej, jak i autentycznej);
4. Responsywność (udzielanie odpowiedzi postulującym zmiany – zakłada się, iż każdy, kto jest zainteresowany udziałem w procesie oczekuje, iż nie tylko będzie wysłuchany, ale także zostanie mu udzielona odpowiedź, w której wyjaśnione zostaną wątpliwości lub zostanie przedstawiona odpowiedź na propozycje, które są prezentowane w ramach składanych dokumentów);
5. Koordynacja (odpowiedni nadzór nad procesem przypisany jest podmiotowi prowadzącemu procedurę. W zależności od projektu,

właściwym w sprawie może być np. Prezes Rady Ministrów, Rada Ministrów lub konkretny minister);

6. Przewidywalność (stosowanie powszechnie znanych reguł, które obowiązują w ramach prowadzonego procesu legislacyjnego. Uczestnicy procedury nie mogą być zaskakiwani działaniami, które nie wynikają z rozwiązań przyjętych w regulacjach dotyczących tworzenia prawa. Przede wszystkim należy mieć na względzie postanowienia zawarte w Uchwale nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2024 poz. 806));

7. Poszanowanie interesu ogólnego² (podejmowanie działań dla dobra wspólnego – to zasada nierozzerwalnie związana z dobrą wiarą. Celem tej reguły jest przeformułowanie myślenia z jednostkowego na generalne i abstrakcyjne. Przepisy prawa mają na celu służyć wszystkim i muszą być spójne jako rozwiązania dla ogółu społeczeństwa, nie zaś wybranych jednostek)³.

Odstąpienie od prowadzenia konsultacji publicznych jest dopuszczalne jedynie wyjątkowo, w szczególności jeżeli rezygnacja z prowadzenia konsultacji publicznych jest związana z bezpieczeństwem, porządkiem publicznym, ochroną zdrowia lub ochroną środowiska.

Do opracowania, prowadzenia procesu uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania oraz wnoszenia do rozpatrzenia projektu dokumentu rządowego jest uprawniony:

1. Członek Rady Ministrów, stosownie do zakresu swojej właściwości;
2. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów;
3. Prezes Rządowego Centrum Legislacji;
4. Inny podmiot, jeżeli:

² <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/jak-prowadzimy-konsultacje>

³ Tamże.

- a) został upoważniony przez Prezesa Rady Ministrów,
- b) upoważnienie do opracowania, prowadzenia procesu uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania oraz wnoszenia do rozpatrzenia projektu dokumentu rządowego wynika z przepisów odrębnych, w szczególności upoważniony w tym zakresie pełnomocnik Rządu⁴.

Minister może upoważnić do opracowania lub do prowadzenia procesu uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania projektu dokumentu rządowego centralny organ administracji rządowej podległy temu ministrowi lub przez niego nadzorowany. W takim przypadku do upoważnionego organu stosuje się przepisy dotyczące organu wnioskującego⁵. Wskazana dyspozycja wynika z §20 ust. 2 Uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2024 poz. 806). Wydaje się, że wykładnia celowościowa, uprawniałaby do wyznaczenia przez ministra właściwego ds. turystyki, jako podmiotu do prowadzenia konsultacji publicznych, nadzorowaną Polską Organizację Turystyczną. Choć trudno uznać jednoznacznie POT za centralny organ administracji rządowej, to niewątpliwie jest to jednostka nadzorowana przez ministra właściwego ds. turystyki. Jako państwowa osoba prawna POT pełni funkcje organu administracji publicznej, choćby w sprawach, gdzie wydaje decyzje administracyjne na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2020 r. o Polskim Bonie Turystycznym.

Pomijając powyższe rozważania, należy stwierdzić, iż organ wnioskujący dokonuje zmian w tekście projektu dokumentu rządowego na podstawie przedstawionych stanowisk oraz ustaleń przyjętych w toku konsultacji publicznych.

⁴ Por. Wytyczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej *Zapewnienie skuteczności prawu Unii Europejskiej w prawie polskim*, red. J. Barcz, Warszawa 2009, s. 72.

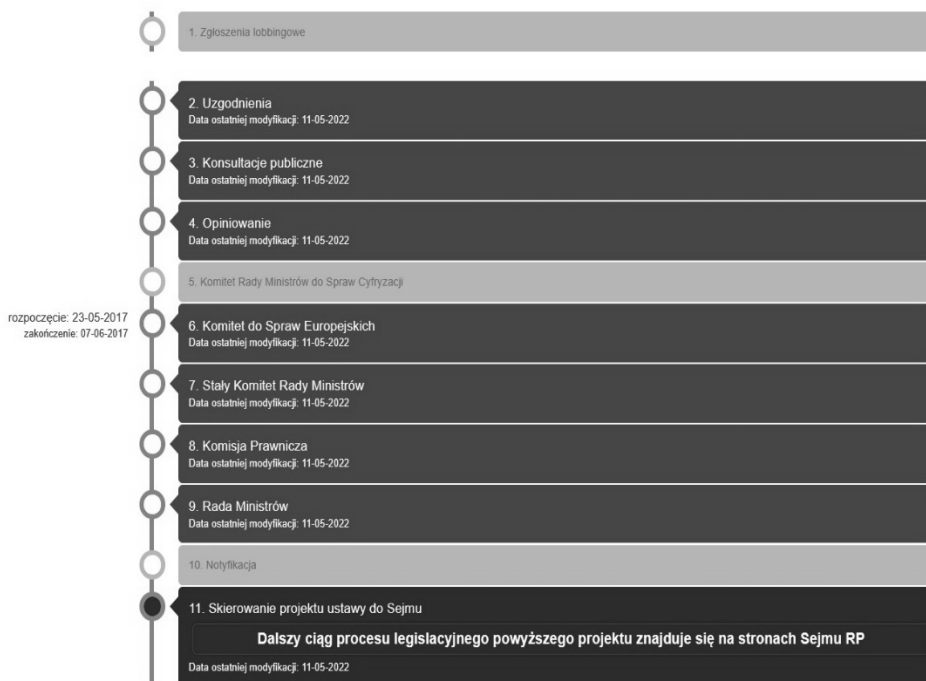
⁵ Por. Pawelec M., *Zagadnienia związane z poprawnością językową w Zasadach techniki prawodawczej*, Gdzie prawo niepewne, tam nie ma prawa, rozważania o prawie, języku i kulturze, Niewiadomski A., Pawelec R., Frączek M. (red.), Warszawa 2008.

Po zakończonych konsultacjach publicznych, prowadzący je organ tworzy raport z konsultacji publicznych, obejmujący:

1. Omówienie wyników przeprowadzonych konsultacji publicznych;
2. Przedstawienie wyników dokonania konsultacji;
3. Wskazanie podmiotów, które zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem w trybie przepisów o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, wraz ze wskazaniem kolejności dokonania zgłoszeń albo informacją o ich braku. Chodzi o podmioty, które zgłosiły się w trybie uregulowanym w Ustawie z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa.

Omówienie wyników konsultacji publicznych i opiniowania wskazuje podmioty, które przedstawiły stanowisko oraz zawiera omówienie tych stanowisk i odniesienie się do nich przez organ wnioskujący. Z chwilą skierowania do konsultacji publicznych projektu organ wnioskujący udostępnia projekt w BIP na stronie podmiotowej RCL, w serwisie RPL. Gdzie zatem organizacje społeczne, powinny szukać informacji o aktualnie procedowanych projektach zmian prawa na poziomie rządowego procesu legislacyjnego? Oczywiście na stronie internetowej dedykowanej RPL (Rządowemu Procesowi Legislacyjnemu): <https://legislacja.rcl.gov.pl/>. Tam można śledzić wszystkie aktualne oraz archiwalne rządowe ścieżki legislacyjne. Korzystając z portalu, organizacje społeczne są w stanie wychwycić odpowiednio wcześniej interesujące je procedowane zmiany w prawie. Korzystając z portalu, można odpowiednio wcześniej dokonać zgłoszenia z propozycją odpowiednich zmian lub nawet sygnałnym pismem w zakresie wątpliwości, które pojawiają się na tym etapie. Co istotne, w RPL zamieszczone są informacje o każdym z etapów procesu.

Poniżej przedstawiam zestawienie dla projektu ustawy o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych, który był procedowany w roku 2017. Na stronie RPL można znaleźć wszystkie informacje, wraz ze skanami dokumentów wytworzonymi w tamtym czasie.



Źródło: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12294859>

Podsumowując, należy jednoznacznie wskazać, iż dla organizacji pozarządowych RPL powinien być podstawowym źródłem wiedzy o prowadzonych zmianach w prawie. Dzięki znajomości poszczególnych etapów, można zaplanować w jaki sposób organizacja chciałaby włączyć się w temat istotny z punktu widzenia jej celów, członków, a także tematu, który prowadzi. Na etapie parlamentarnym udział strony społecznej nie jest już tak szeroki, dlatego warto wykorzystać możliwości, jakie istnieją w ramach rządowego procesu legislacyjnego, bo ten najpełniej oddaje możliwości partycypacji organizacji pozarządowych.

2. System organizacyjno-prawny sektora turystyki w Polsce – status NGO i przedsiębiorców

Turystyka jest jednym z istotnych sektorów gospodarki, który w sposób wielowymiarowy wpływa na rozwój społeczno-gospodarczy państwa oraz regionów. Jej znaczenie wynika nie tylko z bezpośredniego wpływu na przychody przedsiębiorstw turystycznych, lecz również z oddziaływania na wiele innych sektorów gospodarki, takich jak transport, gastronomia, handel czy sektor usług kultury i rekreacji.

Specyfika sektora turystyki powoduje, że jego funkcjonowanie wymaga odpowiednio ukształtowanego systemu organizacyjnego i prawnego, obejmującego zarówno organy administracji publicznej, jak i przedsiębiorców oraz organizacje pozarządowe. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że turystyka stanowi obszar szczególnego współdziałania trzech sektorów: publicznego, prywatnego oraz społecznego.

Jak wskazano w opracowaniu dotyczącym prawa turystyki⁶, problematyka ta dotyczy przede wszystkim podmiotów funkcjonujących na rynku usług turystycznych. W publikacji zaakcentowano, że koncepcja prawa turystyki *podkreśla podmiotowość turystyki jako takiej*, a analiza obejmuje *problematykę podmiotów występujących w tym obszarze* oraz ich funkcjonowanie w ramach rynku usług turystycznych.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie systemu organizacyjno-prawnego sektora turystyki w Polsce oraz określenie miejsca i znaczenia branżowych organizacji pozarządowych oraz przedsiębiorców turystycznych w tym systemie.

⁶ Borek D., Migdal M., Świtaj K., Zawistowska H., *Stan prawa turystyki w Polsce. Praktyczne vademecum zarządzania i organizacji*, Szczecin 2023.

1. Struktura organizacyjna prawa turystyki w Polsce

Prawo turystyki w Polsce obejmuje zespół regulacji prawnych odnoszących się do funkcjonowania rynku usług turystycznych oraz podmiotów działających w tym obszarze. Regulacje te mają charakter interdyscyplinarny i obejmują zarówno przepisy prawa administracyjnego, jak i gospodarczego oraz cywilnego.

Podstawowym elementem systemu prawnego turystyki jest określenie podmiotów uczestniczących w rynku usług turystycznych. Jak wskazano w analizie struktury prawa turystyki, podział zagadnień w tym zakresie został przyjęty *w układzie funkcjonalnym, nie zaś alfabetycznym*, co pozwala na przedstawienie poszczególnych kategorii podmiotów rynku turystycznego w sposób systemowy.

System prawny turystyki w Polsce obejmuje między innymi regulacje dotyczące⁷:

- organizatorów turystyki,
- agentów turystycznych,
- gestorów bazy noclegowej,
- przewoźników turystycznych,
- przewodników turystycznych i pilotów wycieczek,
- organizacji branżowych oraz instytucji publicznych związanych z rozwojem turystyki.

Jednocześnie funkcjonowanie sektora turystyki regulowane jest przez szereg aktów prawnych, w tym między innymi ustawę o Polskiej Organizacji Turystycznej, ustawę o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych, ustawę o usługach hotelarskich oraz ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

⁷ Tamże.

2. Trójszczeblowy system organizacyjny turystyki w Polsce

Jednym z najważniejszych elementów systemu organizacyjnego turystyki w Polsce jest model trójszczeblowy, obejmujący poziom krajowy, regionalny i lokalny. Model ten został wypracowany w latach dziewięćdziesiątych XX wieku w ramach działań zmierzających do stworzenia nowoczesnego systemu zarządzania turystyką.

Jak wskazano w opracowaniu dotyczącym systemu organizacyjnego turystyki, *na bazie powyższych założeń w 1997 r. powstał dokument strategiczny zakładający utworzenie trójszczeblowego systemu organizacyjnego turystyki w Polsce oraz uchwalono „Ustawę o usługach turystycznych”*⁸ pierwszy dokument prawny regulujący funkcjonowanie sektora turystyki w Polsce po zmianach systemowych.

Istotnym elementem tego systemu było uchwalenie w 1999r. ustawy o Polskiej Organizacji Turystycznej⁹ i rozpoczęcie funkcjonowania tej organizacji od 1.01.2000 r. oraz rozpoczęcie inicjowania tworzenia regionalnych i lokalnych struktur współpracy. W literaturze wskazuje się, że¹⁰:

Powołanie POT miało na celu stworzenie profesjonalnej instytucji, na wzór podobnych funkcjonujących w państwach Unii Europejskiej. Z chwilą powstania POT rozpoczęto inicjowanie tworzenia regionalnych (ROT) i lokalnych (LOT) instytucji odpowiedzialnych za promocję turystyki.

⁸ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (Dz.U. 1997 nr 133 poz. 884)

⁹ Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o Polskiej Organizacji Turystycznej.

¹⁰ Migdał M., *Poradnik współpracy JST – NGO sektora turystyki. Kodeks dobrych praktyk*, Szczecin 2020

W konsekwencji powstał system organizacyjny obejmujący trzy poziomy zarządzania turystyką:

- poziom krajowy,
- poziom regionalny,
- poziom lokalny.

Zgodnie z przyjętą koncepcją organizacyjną:

ROT i LOT mają być płaszczyzną współpracy samorządów terytorialnych, lokalnej branży turystycznej i organizacji pozarządowych sektora turystyki.

Docelowo system ten miał stworzyć kompleksową strukturę współpracy instytucji publicznych, przedsiębiorców oraz organizacji społecznych działających na rzecz rozwoju turystyki.

3. Instytucjonalne elementy systemu turystyki

3.1. Organy administracji publicznej

W systemie organizacyjnym państwa podstawowe ramy prawne funkcjonowania turystyki określają organy władzy ustawodawczej oraz wykonawczej wdrażającej ich realizację.

Jak wskazano w analizie systemu organizacyjnego turystyki:

W polskim systemie organizacyjnym państwa Sejm i Senat jako organy ustawodawcze określają ramy prawne funkcjonowania i rozwoju państwa. Rada Ministrów jest organem wykonawczym odpowiedzialnym za określenie i realizację polityki państwa m.in. w zakresie rozwoju gospodarki turystycznej.

Realizacja polityki turystycznej państwa została powierzona ministrowi właściwemu do spraw turystyki, który odpowiada za koordynację działań państwa w tym obszarze.

3.2. Minister właściwy np. turystyki

Minister Sportu i Turystyki jest obecnie naczelnym organem administracji państwowej, odpowiedzialnym za sferę turystyki. Podstawowym zadaniem tego organu jest kształtowanie i realizacja polityki w zakresie gospodarki turystycznej oraz prowadzenie spraw dotyczących zagospodarowania turystycznego kraju i mechanizmów regulujących rynek turystyczny.

W ramach Ministerstwa Sportu i Turystyki sprawami turystyki zajmuje się Departament Turystyki, który odpowiada za programowanie rozwoju i kształtowanie mechanizmów prawno-ekonomicznych turystyki, wyznacza kierunki i priorytety oraz sprawuje nadzór nad realizacją zadań z zakresu promocji turystyki na rynku krajowym i zagranicznym.

3.3. Polska Organizacja Turystyczna

W celu realizacji działań operacyjnych w zakresie rozwoju turystyki utworzono Polską Organizację Turystyczną.

Jak wskazano w opracowaniu dotyczącym systemu turystyki:

Do realizacji działań operacyjnych rozwoju turystyki (w szczególności w zakresie promocji, informacji turystycznej oraz wspomagania rozwoju i modernizacji infrastruktury turystycznej) utworzono Polską Organizację Turystyczną.

POT stanowi centralną instytucję systemu promocji turystyki oraz element systemu współpracy z regionalnymi i lokalnymi organizacjami turystycznymi.

4. Organizacje pozarządowe sektora turystyki

Istotnym elementem systemu organizacyjnego turystyki są organizacje pozarządowe działające w tym sektorze. Ich funkcjonowanie wynika z konstytucyjnej zasady wolności zrzeszania się.

Jak wskazano w analizie organizacji pozarządowych:

Tworzenie organizacji pozarządowych określanych często jako NGO jest umocowane w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a w szczególności wynika z zapisów art. 58 sytuującego zasadę wolności zrzeszania się.

Definicja organizacji pozarządowych została zawarta w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Zgodnie z tą ustawą:

Organizacjami pozarządowymi można nazwać wszystkie organizacje, które nie są podmiotami podległymi administracji publicznej oraz których działalność nie jest nastawiona na osiągnięcie zysku.

Organizacje te określane są mianem „trzeciego sektora”, funkcjonującego obok sektora publicznego oraz sektora przedsiębiorstw.

W sektorze turystyki organizacje pozarządowe przyjmują różne formy prawne, w tym przede wszystkim:

- stowarzyszenia,
- fundacje,
- związki stowarzyszeń,
- izby gospodarcze,
- związki pracodawców.

Podstawowym aktem prawnym regulującym funkcjonowanie stowarzyszeń jest ustawa Prawo o stowarzyszeniach, natomiast zasady współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi określa ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

5. Regionalne i lokalne organizacje turystyczne jako szczególny typ NGO

Szczególne miejsce w systemie organizacyjnym turystyki zajmują Regionalne Organizacje Turystyczne oraz Lokalne Organizacje Turystyczne. Organizacje te, choć formalnie działają jako stowarzyszenia, posiadają specyficzny charakter wynikający z ustawowych zadań publicznych.

Jak wskazano w literaturze:

ROT-y i LOT-y to regionalne i lokalne partnerstwa międzysektorowe o charakterze branżowym, działające formalnie jako szczególnego rodzaju stowarzyszenia z udziałem osób fizycznych i prawnych, ustawowo dedykowane do wypełniania funkcji publicznych w sektorze turystyki.

Podstawą prawną ich funkcjonowania jest przede wszystkim ustawa o Polskiej Organizacji Turystycznej oraz przepisy ustawy Prawo o stowarzyszeniach.

W ustawie o POT wskazano, że:

W celu wykonania zadania (...) mogą być tworzone regionalne i lokalne organizacje turystyczne, do których stosuje się przepisy ustawy Prawo o stowarzyszeniach.

Istotną cechą tych organizacji jest ich międzysektorowy charakter. Członkami LOT mogą być bowiem zarówno jednostki samorządu terytorialnego, jak i przedsiębiorcy oraz organizacje społeczne.

Jak wskazano w analizie ich struktury: *członkami LOT mogą być w szczególności jednostki samorządu terytorialnego, przedsiębiorcy oraz organizacje sektora turystyki.*

Tego typu konstrukcja organizacyjna ma umożliwić efektywną współpracę pomiędzy sektorem publicznym, prywatnym oraz społecznym.

6. Rola przedsiębiorców w systemie turystyki

Przedsiębiorcy stanowią podstawowy element rynku usług turystycznych. Wśród najważniejszych kategorii przedsiębiorstw turystycznych można wyróżnić:

- organizatorów turystyki,
- agentów turystycznych,
- gestorów bazy noclegowej,
- przewoźników turystycznych,
- przedsiębiorstwa świadczące usługi rekreacyjne.

Współczesna gospodarka turystyczna ma charakter heterogeniczny, co oznacza, że obejmuje wiele różnych rodzajów działalności gospodarczej powiązanych z obsługą ruchu turystycznego.

Przedsiębiorcy odgrywają także istotną rolę w funkcjonowaniu organizacji branżowych oraz regionalnych i lokalnych organizacji turystycznych. Ich udział w tych strukturach umożliwia kształtowanie oferty turystycznej regionów oraz wspólne działania promocyjne.

Jednocześnie działalność przedsiębiorstw turystycznych podlega szczególnym regulacjom prawnym, które mają na celu zapewnienie bezpieczeństwa konsumentów korzystających z usług turystycznych.

Podsumowując, należy stwierdzić, że system organizacyjno-prawny turystyki w Polsce ma charakter wielopoziomowy i obejmuje zarówno instytucje publiczne, przedsiębiorców oraz organizacje pozarządowe. Kluczowym elementem tego systemu jest model trójszczeblowy obejmujący poziom krajowy, regionalny i lokalny.

Istotną rolę w tym systemie odgrywają organizacje branżowe reprezentujące interesy przedsiębiorców oraz wspierające rozwój turystyki. Szczególne znaczenie mają Regionalne i Lokalne Organizacje Turystyczne, które stanowią platformę współpracy pomiędzy administracją publiczną, przedsiębiorcami oraz organizacjami społecznymi.

Rozwój turystyki w Polsce zależy w dużej mierze od efektywności współpracy pomiędzy tymi podmiotami. Współdziałanie sektora publicznego, prywatnego i społecznego jest bowiem jednym z kluczowych warunków skutecznego rozwoju gospodarki turystycznej.

3. Rola branżowych NGO w kształtowaniu polityk publicznych sektora turystyki

Organizacje pozarządowe stanowią ważny element systemu zarządzania rozwojem społeczno-gospodarczym, pełniąc funkcję pośrednika pomiędzy administracją publiczną, rynkiem a społeczeństwem obywatelskim. W obszarze turystyki ich znaczenie wzrasta wraz z rosnącą złożonością rynku, potrzebą koordynacji działań wielu interesariuszy oraz koniecznością dostosowania polityk publicznych i systemu edukacji do dynamicznych zmian gospodarczych i technologicznych. Szczególną rolę odgrywają w tym kontekście branżowe organizacje pozarządowe, w tym Lokalne i Regionalne Organizacje Turystyczne, które działają najbliżej rynku i realnych potrzeb destynacji turystycznych. Celem niniejszego opracowania jest wstępna analiza roli branżowych NGO oraz LOT/ROT w kształtowaniu polityki turystycznej na poziomie lokalnym i regionalnym, ze szczególnym uwzględnieniem ram prawnych oraz systemu kształcenia i przygotowania kadr dla sektora usług turystycznych.

Rola i zadania organizacji pozarządowych w Polsce – wymiar społeczny, instytucjonalny i rozwojowy

Organizacje pozarządowe (NGO¹¹) stanowią jeden z kluczowych elementów systemu społeczno-gospodarczego w Polsce, pełniąc funkcję pośrednika pomiędzy administracją publiczną, rynkiem a obywatelami. Ich znaczenie wynika nie tylko z liczby działających podmiotów i zakresu realizowanych inicjatyw, lecz przede wszystkim z roli, jaką odgrywają w procesach partycypacji społecznej, kształtowania polityk publicznych oraz realizacji zadań o charakterze społecznym i rozwojowym. NGO, działając w różnych obszarach tematycznych i na różnych poziomach terytorialnych, przyczyniają się do wzmacniania kapitału społecznego oraz budowy społeczeństwa obywatelskiego.

Jednym z podstawowych obszarów aktywności organizacji pozarządowych w Polsce jest realizacja zadań publicznych, które – ze względu na swoją

¹¹ NGO z ang. Non-governmental organisation, skrót oznaczający organizacje pozarządowe.

specyfikę lub lokalny charakter – są skuteczniej wykonywane przez podmioty trzeciego sektora niż przez jednostki samorządu terytorialnego lub administrację rządową. Dotyczy to m.in. działań w obszarze kultury, sportu, turystyki, pomocy społecznej, ochrony zdrowia, edukacji, rynku pracy czy integracji społecznej. NGO często realizują te zadania w formule zleconej, w ramach konkursów ofert lub partnerstw publiczno-społecznych, uzupełniając działania administracji i odpowiadając na potrzeby, które nie zawsze są w pełni rozpoznane przez instytucje publiczne.

Organizacje pozarządowe odgrywają również ważną rolę w procesie tworzenia i konsultowania polityk publicznych. Uczestniczą w konsultacjach społecznych projektów aktów prawnych, strategii rozwoju, programów operacyjnych oraz innych dokumentów planistycznych na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym. Dzięki temu wnoszą do procesu decyzyjnego perspektywę praktyczną, opartą na bezpośrednim doświadczeniu pracy z odbiorcami działań publicznych. NGO pełnią funkcję reprezentacyjną i konsultacyjną, formułując oraz przekazując postulaty i oczekiwania określonych grup społecznych lub środowisk branżowych, a także uczestnicząc w ocenie trafności, efektywności i spójności wdrażanych rozwiązań publicznych.

Kolejnym istotnym zadaniem NGO w Polsce jest inicjowanie i realizacja działań rozwojowych, w tym projektów innowacyjnych i pilotażowych. Organizacje pozarządowe często testują nowe rozwiązania społeczne lub organizacyjne, które w przypadku pozytywnych rezultatów mogą zostać wdrożone na szerszą skalę przez administrację publiczną. Elastyczność organizacyjna oraz bliskość odbiorców działań sprzyjają podejmowaniu inicjatyw odpowiadających na lokalne i regionalne wyzwania rozwojowe.

Ważnym aspektem funkcjonowania organizacji pozarządowych jest także budowanie partnerstw i sieci współpracy. NGO współdziałają m.in. z jednostkami samorządu terytorialnego (administracja). Jak zauważają Cent i in., administracja publiczna bardziej niż kiedykolwiek wcześniej zmuszona jest do poszukiwania rzetelnych i pewnych partnerów, którzy

nadaliby jej działaniom przejrzystości i legitymizacji w oczach opinii publicznej, jednocześnie gwarantując wysoki poziom kompetencji. Takimi przewidywalnymi i wiarygodnymi partnerami, budzącymi i budującymi powszechne zaufanie, wydają się właśnie organizacje społeczeństwa obywatelskiego, a przede wszystkim NGO¹².

NGO współpracują również z instytucjami edukacyjnymi, przedsiębiorstwami oraz innymi organizacjami społecznymi, tworząc platformy wymiany wiedzy, doświadczeń i dobrych praktyk. Tego rodzaju współpraca sprzyja lepszej koordynacji działań, efektywniejszemu wykorzystaniu zasobów oraz wzmacnianiu spójności polityk publicznych na różnych poziomach zarządzania. W wielu przypadkach NGO pełnią funkcję łącznika pomiędzy systemem edukacji a rynkiem pracy, identyfikując potrzeby kompetencyjne różnych grup społecznych i zawodowych oraz dostosowując ofertę szkoleniową do zmieniających się uwarunkowań gospodarczych i technologicznych. Działania te mają szczególne znaczenie w kontekście uczenia się przez całe życie oraz przeciwdziałania wykluczeniu edukacyjnemu i zawodowemu.

W obszarze regulacyjnym branżowe NGO pełnią funkcję opiniotwórczą i konsultacyjną w procesie tworzenia oraz nowelizacji przepisów prawnych. Dotyczy to m.in. regulacji odnoszących się do systemu edukacji formalnej i pozaformalnej, przygotowania zawodowego kadr oraz zasad potwierdzania kwalifikacji. Organizacje te uczestniczą w dyskusjach nad kształtem programów edukacyjnych, standardów kształcenia, zakresu i form praktyk zawodowych, a także wymogów dotyczących uprawnień zawodowych i zasad egzaminowania w zawodach regulowanych, takich jak pilot wycieczek, przewodnik turystyczny czy rezydent. Dzięki bezpośredniemu kontaktowi z rynkiem pracy branżowe NGO są w stanie wskazywać niedopasowania pomiędzy ofertą edukacyjną a rzeczywistymi

¹² Cent J., Mertens C., Niedziałkowski K., *Roles and Impacts of Non-Governmental Organizations in Natura 2000 Implementation in Hungary and Poland*, „Environmental Conservation”, Vol. 40(2), 2013, s.125.

potrzebami pracodawców, a także postulować zmiany sprzyjające podnoszeniu jakości kształcenia i elastyczności ścieżek zawodowych.

Istotnym obszarem aktywności NGO jest również edukacja ustawiczna oraz system szkoleń branżowych. Organizacje pozarządowe inicjują i realizują szkolenia specjalistyczne, kursy doskonalące oraz programy podnoszenia kompetencji, często we współpracy z instytucjami publicznymi, uczelniami oraz podmiotami rynkowymi. Działania te odpowiadają na potrzeby aktualizacji wiedzy i umiejętności w warunkach dynamicznych zmian technologicznych, organizacyjnych i rynkowych. NGO pełnią także rolę pośrednika w transferze wiedzy pomiędzy praktyką a edukacją, przyczyniając się do profesjonalizacji kadr i wzmacniania jakości usług w sektorze.

Jednocześnie NGO odgrywają coraz istotniejszą rolę w procesie kształtowania zarówno uwarunkowań prawnych, jak i polityk publicznych dotyczących funkcjonowania oraz rozwoju poszczególnych sektorów gospodarki, w tym w szczególności turystyki. Ich znaczenie wynika przede wszystkim z połączenia wiedzy eksperckiej, doświadczenia praktycznego oraz zdolności do reprezentowania interesów środowisk branżowych wobec administracji publicznej i decydentów politycznych.

Podsumowując, organizacje pozarządowe w Polsce pełnią wielowymiarową rolę, obejmującą realizację zadań publicznych, udział w procesach decyzyjnych oraz inicjowanie działań rozwojowych. Ich aktywność przyczynia się do zwiększenia efektywności polityk publicznych, wzmacniania partycypacji społecznej oraz budowy trwałych podstaw rozwoju społeczno-gospodarczego kraju.

Rola i udział branżowych NGO (w tym LOT i ROT) w tworzeniu polityk publicznych w obszarze turystyki i edukacji turystycznej

Skuteczność realizacji polityki turystycznej zależy od dynamiki partnerstwa publiczno-prywatnego oraz aktywności samorządów lokalnych i regionalnych. O ile na szczeblu centralnym umowny podział zadań między

administrację rządową (Ministerstwo Sportu i Turystyki) i narodową organizację turystyczną (Polska Organizacja Turystyczna) może być wystarczający, o tyle na szczeblu lokalnym i regionalnym musi on uwzględniać sektor prywatny i wielu partnerów lokalnych. Niezbędnym staje się m.in. tworzenie konsorcjów produktowych, a właśnie Regionalne i Lokalne Organizacje Turystyczne są znakomitym i pożądanym przykładem takiego partnerstwa (dialogu), które służyć powinno wsparciu zarządzania danymi destynacjami turystycznymi (na poziomie regionalnym i lokalnym).

Formy partnerstwa regionalnego mające na celu wspieranie rozwoju turystyki nie są jednak połączone w sieci pionowe i poziome, co odróżnia je od zintegrowanych struktur w Europie Zachodniej. W Polsce obserwuje się konflikty interesów między samorządem terytorialnym z jednej strony, a ROT, LOT oraz sektorem prywatnym z drugiej, wynikające między innymi z nieprecyzyjnego podziału kompetencji. Lokalne i Regionalne Organizacje Turystyczne mają wszelkie atuty pełnienia roli DMO (Destination Management Organisation). W tym zakresie zdaniem autora, powinny być podjęte stosowne działania zmierzające do jednoznacznego określenia ich pozycji instytucjonalnej w systemie zarządzania turystyką, wzmocnienia kompetencji koordynacyjnych oraz formalnego umocowania ich roli w procesach planowania strategicznego i wdrażania polityki turystycznej na poziomie lokalnym i regionalnym. Działania te powinny obejmować zarówno uporządkowanie relacji pomiędzy administracją rządową i samorządem terytorialnym, organizacjami branżowymi, jak i stworzenie mechanizmów sprzyjających trwałej współpracy międzysektorowej, opartej na jasno zdefiniowanych zadaniach, odpowiedzialności i źródłach finansowania.

Konieczność partnerstwa wynika z faktu, że sektor publiczny, jak i prywatny mają specyficzne zalety i wady, neutralizowane niejako przez drugiego partnera.

Współpraca turystyczna coraz częściej wykracza poza wymiar operacyjny i promocyjny, obejmując również obszar kształtowania ram

instytucjonalnych i regulacyjnych funkcjonowania sektora. W tym kontekście szczególną rolę odgrywają branżowe organizacje pozarządowe, które – jako reprezentanci środowiska zawodowego i rynkowego – uczestniczą w procesach wpływających na sposób organizacji rynku pracy, system edukacji oraz standardy wykonywania zawodów turystycznych. Dotyczy to m.in. udziału w pracach nad programami kształcenia, zasadami organizacji praktyk zawodowych, określaniem uprawnień zawodowych oraz reguł egzaminowania w zawodach takich jak pilot wycieczek, przewodnik turystyczny czy rezydent. Dzięki praktycznej wiedzy i bezpośredniemu kontaktowi z rynkiem pracy organizacje te mogą skutecznie sygnalizować potrzeby branży i przyczyniać się do lepszego dopasowania regulacji do realiów sektora turystycznego. Ich aktywność lokuje się na styku interesów przedsiębiorców, administracji publicznej oraz instytucji edukacyjnych, co czyni je istotnym partnerem w dialogu dotyczącym rozwoju turystyki.

W związku z powyższym w tabeli 1 przedstawiono motywy współdziałania oraz zakres zaangażowanych zasobów sektora prywatnego, publicznego i mieszanego, ze szczególnym uwzględnieniem roli branżowych organizacji pozarządowych. Zestawienie to pozwala ukazać, w jaki sposób NGO wspierają współpracę turystyczną nie tylko na poziomie realizacyjnym, lecz także systemowym, uczestnicząc w kształtowaniu regulacji, polityk publicznych oraz warunków rozwoju kompetencji w sektorze turystyki.

Tabela 1 Główne motywy współdziałania i zaangażowane zasoby w partnerstwo turystyczne

Sektor prywatny	Sektor publiczny	Sektor mieszany (stowarzyszenia, NGO, konsorcja)
Motywy współdziałania		
Zdobycie nowych rynków	Pozyskanie nowych źródeł kapitału	Zmiana postaw
Umocnienie pozycji rynkowej	Rozwój zasobów infrastrukturalnych	Integracja
Rozwój produktu	Podział ryzyka inicjatyw	Stworzenie więzi
Zwiększenie możliwości działania	Utrzymanie lub poprawa poziomu jakości usług	Wspólne działanie
Łączenie zasobów i narzędzi marketingowych	Podniesienie wartości zdekapitalizowanych zasobów	Lobbing
Budowa wizerunku i wiarygodności	Zwiększenie skuteczności działań marketingowych	Reprezentowanie interesów
Uzyskanie dostępu do nowych technologii informatycznych	Wzmocnienie wizerunku	Ochrona zasobów
Wymiana know-how	Zwiększenie/rozszerzenie, skupienie źródeł	
Finansowanie działalności	Zdobycie nowych umiejętności	
Obniżanie kosztów prowadzenia działalności	Delegowanie uprawnień i obowiązków	
Zaangażowane zasoby		
Kapitał finansowy	Zasoby infrastrukturalne i powierzchniowe	Wiedza
Zdolność skutecznego działania	Obiekty i urządzenia turystyczne	Informacja
Orientacja biznesowa	Uprawnienia administracyjno-prawne	Umiejętność tworzenia warunków do współpracy i zawierania porozumień
Doświadczenie marketingowe	Reputacja	Umiejętności tworzenia nacisków
Sprawność działania	Zdolność do pozyskiwania środków na finansowanie tzw. dóbr publicznych	Umiejętność reprezentowania interesów
Wiedza		

Źródło: opracowanie własne
na podstawie Kruczek Z., Zmyślony P., *Regiony turystyczne*, Proksenia, Kraków, 2010, s. 149

Powyższe zestawienie potwierdza, że skuteczna współpraca turystyczna wymaga zaangażowania podmiotów pełniących funkcję integrującą i koordynującą działania różnych interesariuszy rynku. Branżowe organizacje pozarządowe odgrywają w tym procesie rolę kluczową, ponieważ łączą perspektywę przedsiębiorców, administracji publicznej oraz instytucji edukacyjnych, a jednocześnie posiadają kompetencje umożliwiające reprezentowanie interesów środowiska turystycznego w procesach legislacyjnych i strategicznych. Ich udział sprzyja tworzeniu spójnych uwarunkowań prawnych, w tym regulacji dotyczących kształcenia, uprawnień zawodowych oraz standardów funkcjonowania zawodów turystycznych.

Współpraca turystyczna stanowi jeden z kluczowych mechanizmów rozwoju sektora turystyki, którego funkcjonowanie opiera się na współdziałaniu wielu podmiotów reprezentujących odmienne interesy, kompetencje i zakresy odpowiedzialności. Skuteczność tej współpracy zależy nie tylko od dostępnych zasobów finansowych i infrastrukturalnych, lecz także od zdolności do tworzenia spójnych ram organizacyjnych, prawnych i strategicznych, sprzyjających długofalowemu rozwojowi rynku turystycznego.

Rynek turystyczny posiada rozbudowaną strukturę podmiotową, która dotyczy także podmiotów polityki turystycznej. Obok instytucji publicznych: rządowych i samorządowych, istotną rolę w kształtowaniu i realizacji polityki turystycznej na szczeblach: krajowym, regionalnym i lokalnym posiadają turystyczne organizacje pozarządowe, a zwłaszcza podmioty samorządu gospodarczego (w tym Lokalne i Regionalne Organizacje Turystyczne).

NGO uczestniczą w procesie tworzenia i wdrażania polityk publicznych o charakterze strategicznym. Ich zaangażowanie obejmuje współtworzenie strategii rozwoju sektora, programów operacyjnych oraz harmonogramów działań, w tym dokumentów dotyczących rozwoju potencjału turystycznego. W tym kontekście istotną rolę odgrywa współpraca NGO

z regionalnymi i lokalnymi strukturami zarządzania rozwojem, takimi jak regionalne i lokalne organizacje turystyczne (ROT i LOT). Branżowe NGO, w tym LOT i ROT, stanowią jeden z kluczowych filarów trwałej współpracy turystycznej. Organizacje te, działając na styku administracji samorządowej i branży turystycznej, przyczyniają się do lepszego dopasowania strategii rozwoju do specyfiki regionalnej oraz lokalnych potrzeb rynku pracy, a także pełnią rolę operacyjnych platform współpracy turystycznej w destynacjach. Ich zaangażowanie sprzyja lepszemu dopasowaniu działań rozwojowych do specyfiki obszaru, a także wzmacnia spójność polityk publicznych z realnymi potrzebami branży, jak również sprzyja budowaniu zaufania między partnerami oraz umożliwia tworzenie stabilnych, długofalowych ram rozwoju turystyki na poziomie lokalnym jak i regionalnym.

Jednocześnie należy przyjąć, że LOT i ROT, jako podmioty działające najbliżej rynku oraz interesariuszy sektora turystyki, powinny aktywnie uczestniczyć we współtworzeniu lokalnych i regionalnych strategii rozwoju turystyki. Ich zaangażowanie wynika z posiadanej wiedzy operacyjnej, znajomości specyfiki obszaru oraz bieżących potrzeb branży, co sprzyja lepszemu dopasowaniu dokumentów strategicznych do realiów społeczno-gospodarczych i zwiększa skuteczność ich wdrażania.

W tabeli poniżej przedstawiono zestawienie działań regionalnych organizacji turystycznych (ROT) w poszczególnych województwach w odniesieniu do ich udziału w tworzeniu, realizacji i operacjonalizacji regionalnych dokumentów strategicznych w obszarze turystyki.

Tabela 2 Udział regionalnych organizacji turystycznych (ROT) w realizacji strategii rozwoju województw oraz strategii rozwoju turystyki – analiza porównawcza

Województwo	Regionalna Organizacja Turystyczna	Strategia Rozwoju Województwa	Strategia Rozwoju Turystyki	ROT jest współautorem dokumentu	ROT jest zaangażowany w realizację zapisów w dokumencie	Czy wg. ROT strategia jest realizowana w województwie	Czy wg. ROT funkcjonuje Strategia Promocji Turystyki	Czy działalność ROT-u opiera się na dokumencie	Czy jest określone miejsce ROT w SRT
Dolnośląskie	Dolnośląska OT	+	+	+	+	+	-	-	+
Kujawsko-pomorskie	Kujawsko-Pomorska ROT	+	+	-	+	+	-	-	+
Lubelskie	Lubelska ROT	+	-	-	-	-	-	-	-
Lubuskie	Lubuska OT „LOTUR”	+	+	+	+	-	-	-	+
Łódzkie	ROT Woj. Łódzkiego	+	+	-	+	-	-	-	-
Małopolskie	Małopolska OT	+	+	+	-	-	-	-	+
Mazowieckie	Mazowiecka ROT	+	+	+	+	+	+	+	+
Opolskie	Opolska ROT	+	-	+	+	+	-	-	-
Podkarpackie	Podkarpacka ROT	+	+	-	-	-	-	-	+
Podlaskie	Podlaska ROT	+	+	+	+	+	-	-	+
Pomorskie	Pomorska ROT	+	+	+	+	+	+	+	+
Śląskie	Śląska OT	+	+	-	+	+	-	+	+
Świętokrzyskie	ROT Woj. Świętokrzyskiego	+	-	+	+	+	+	+	-
Warmińsko-mazurskie	Warmińsko-Mazurska ROT	+	-	+	+	+	-	-	-
Wielkopolskie	Wielkopolska OT	+	+	+	+	+	+	+	+
Zachodniopomorska	Zachodniopomorska ROT	+	+	-	-	-	+	+	+
RAZEM		16	12	10	12	10	5	6	11

Źródło: badania własne, 2026

Powyższa analiza obejmująca 16 województw pokazuje, że we wszystkich regionach funkcjonują strategie rozwoju województw, natomiast odrębne strategie rozwoju turystyki występują w 12 przypadkach. ROT uczestniczą w realizacji dokumentów strategicznych w 12 województwach, a w 10 są ich współautorami. Jedynie w 5 województwach dokumenty ROT pełnią jednocześnie funkcję strategii promocji turystycznej, a w 11 przypadkach rola ROT w systemie regionalnych strategii rozwoju turystyki jest jasno określona.

Zestawienie wskazuje, że Regionalne Organizacje Turystyczne są powszechnie obecne w systemie tworzenia dokumentów strategicznych na poziomie województw, jednak zakres i forma ich zaangażowania są zróżnicowane. Najczęściej ROT uczestniczą w realizacji strategii, rzadziej pełnią rolę ich współautorów, a tylko w części regionów ich dokumenty mają charakter kompleksowych strategii rozwoju i promocji turystyki.

Wskazuje to na potrzebę większej spójności oraz jednoznacznego określenia roli ROT w regionalnej polityce turystycznej.

Wstępna analiza roli branżowych NGO oraz LOT/ROT w kształtowaniu polityki turystycznej na poziomie lokalnym i regionalnym, ram prawnych oraz programów szkolenia przyszłych kadr w usługach turystycznych (edukacja, uprawnienia, programy, egzaminy)

W obszarze polityki turystycznej branżowe organizacje pozarządowe, w tym LOT i ROT, pełnią rolę pośrednika pomiędzy administracją publiczną i rynkiem turystycznym. Kształtowanie ram prawnych oraz systemów przygotowania kadr dla sektora usług turystycznych odbywa się z udziałem wielu interesariuszy, wśród których istotną rolę odgrywać mogą właśnie branżowe organizacje pozarządowe (NGO) oraz lokalne i regionalne organizacje turystyczne (LOT/ROT). Ich aktywność koncentruje się na współtworzeniu kierunków rozwoju turystyki na poziomie lokalnym i regionalnym, m.in. poprzez udział w konsultacjach strategii, programów rozwoju oraz dokumentów planistycznych. Dysponując wiedzą praktyczną i ekspercką, organizacje te stanowią istotne zaplecze doradcze w zakresie jakości usług, rozwoju kompetencji oraz dostosowania systemu edukacji i uprawnień zawodowych do potrzeb rynku. Jednocześnie ich udział w kształtowaniu ram prawnych i polityk publicznych ma najczęściej charakter konsultacyjny i niesystemowy, co powoduje, że potencjał branżowych NGO jako trwałych partnerów w procesach długofalowego planowania (działania koordynujące lokalny/regionalny rynek turystyczny) pozostaje w dużej mierze niewykorzystany. Ich rola powinna również obejmować inicjowanie działań szkoleniowych i projektów podnoszących kompetencje kadr sektora turystycznego (współpraca ze środowiskiem edukacyjnym) które to działania wzmocniłyby potencjał turystyczny swoich destinacji, bo dobrze wyszkoleni absolwenci szkół turystycznych to dobry poziom świadczonych usług turystycznych.

Z badań przeprowadzonych przez Olszewskiego-Strzyżowskiego (na grupie 41 przedstawicieli branży turystycznej, 47 przedstawicieli szkół średnich i uczelni o profilu turystycznym oraz 48 przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego (JST) wynika, że branżowe NGO oraz LOT/ROT są

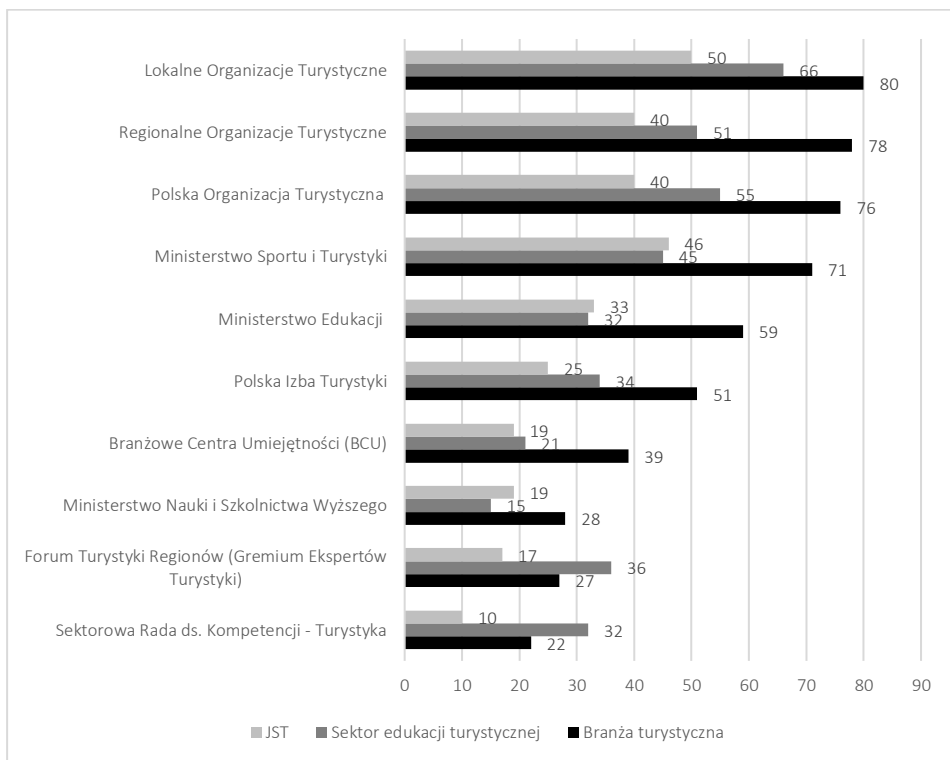
rozpoznawalnymi i oczekiwanymi uczestnikami systemu rozwoju turystyki, jednak ich udział w tworzeniu polityk publicznych – zwłaszcza w obszarze edukacji i kadr – ma charakter bardziej doradczy i operacyjny niż systemowy i decyzyjny¹³.

Na podstawie wyników badań można stwierdzić, że branżowe organizacje pozarządowe oraz struktury takie jak LOT i ROT są powszechnie postrzegane jako ważni partnerzy w rozwoju turystyki na poziomie lokalnym i regionalnym. Ich rola jest jednak przede wszystkim kojarzona z działaniami promocyjnymi, koordynacyjnymi i operacyjnymi, natomiast w znacznie mniejszym stopniu z realnym wpływem na kształtowanie ram prawnych, programów kształcenia, systemu uprawnień zawodowych czy zasad egzaminowania w turystyce.

Na poniższym wykresie przedstawiono opinie przedstawicieli branży turystycznej, sektora edukacji turystycznej oraz jednostek samorządu terytorialnego dotyczące zakresu i intensywności współpracy z wybranymi instytucjami i organizacjami, w tym lokalnymi i regionalnymi organizacjami turystycznymi (ROT i LOT).

¹³ Olszewski-Strzyżowski D. J., *Analiza stanu oferty edukacyjnej i zapotrzebowania przedsiębiorców – identyfikacja luk kompetencyjnych w sektorze branży turystycznej*, Chwaszczyno, 2026 (materiał niepublikowany)

Wykres 1 Opinie branży turystycznej, sektora edukacji oraz JST w zakresie współpracy z wybranymi instytucjami i organizacjami (z uwzględnieniem ROT i LOT)



Źródło: opracowanie własne

na podstawie: Olszewski-Strzyżowski DJ., *Analiza stanu oferty edukacyjnej i zapotrzebowania przedsiębiorców - identyfikacja luk kompetencyjnych w sektorze branży turystycznej*, Chwaszczyno, 2026 (materiał niepublikowany)

Wykres przedstawia ocenę znaczenia poszczególnych instytucji i organizacji dla rozwoju kompetencji w branży turystycznej z perspektywy jednostek samorządu terytorialnego, sektora edukacji turystycznej oraz samej branży turystycznej. Szczególnie istotną rolę w tym obszarze przypisano lokalnym i regionalnym organizacjom turystycznym.

Lokalne Organizacje Turystyczne zostały ocenione jako jedne z najważniejszych podmiotów wpływających na rozwój kompetencji w turystyce. W opinii przedstawicieli branży turystycznej ich znaczenie wskazało 80% respondentów, co stanowi najwyższy wynik na całym

wykrесie. Równie wysoko LOT-y zostały ocenione przez sektor edukacji turystycznej, gdzie odsetek wskazań wyniósł 66%. Jednostki samorządu terytorialnego również dostrzegają istotną rolę LOT-ów, przy czym poziom wskazań w tej grupie osiągnął 50%. Oznacza to, że LOT-y są postrzegane jako kluczowe podmioty działające najbliżej rynku i realnych potrzeb kadrowych branży.

Regionalne Organizacje Turystyczne także zajmują wysoką pozycję w ocenie respondentów, choć nieco niższą niż LOT-y. Wśród przedstawicieli branży turystycznej ROT-y uzyskały 78% wskazań, co potwierdza ich duże znaczenie na poziomie regionalnym. Sektor edukacji turystycznej wskazał ROT-y w 51% odpowiedzi, natomiast wśród jednostek samorządu terytorialnego odsetek ten wyniósł 40%. Wyniki te pokazują, że ROT-y są postrzegane jako ważni koordynatorzy działań w skali regionu, jednak ich rola w obszarze rozwoju kompetencji jest oceniana nieco słabiej niż w przypadku struktur lokalnych.

Na tle pozostałych instytucji ujętych w badaniu zarówno lokalnym, jak i regionalnym organizacjom turystycznym przypisano relatywnie wysokie znaczenie we wszystkich trzech grupach respondentów. Szczególnie wyraźna jest przewaga ocen pochodzących od branży turystycznej, gdzie poziom wskazań dla LOT-ów (80%) i ROT-ów (78%) znacząco przewyższa oceny pozostałych podmiotów. Potwierdza to, że organizacje te są postrzegane jako kluczowe ogniwa łączące przedsiębiorców, edukację i samorząd w procesie ograniczania luk kompetencyjnych w sektorze turystyki.

Jednocześnie (według ww. badań) rola branżowych NGO oraz LOT/ROT w tworzeniu uwarunkowań prawnych edukacji turystycznej (programy, egzaminy, uprawnienia zawodowe) jest słabo widoczna, niesystemowa lub niewystarczająco zakomunikowana interesariuszom, mimo potencjalnej roli tych podmiotów. Wyniki badań nie potwierdzają istnienia systemowego i powszechnie rozpoznawalnego udziału branżowych NGO oraz LOT/ROT w procesach tworzenia polityk publicznych w obszarze edukacji

turystycznej, w tym w projektowaniu strategii sektorowych, programów rozwoju kadr czy reform systemu kształcenia. Jednocześnie częste wskazywanie tych podmiotów jako potencjalnych partnerów współpracy świadczy o istnieniu niewykorzystanego potencjału ich szerszego włączenia w procesy planowania strategicznego i regulacyjnego¹⁴.

Podsumowanie

Organizacje pozarządowe (w tym branżowe NGO oraz struktury takie jak LOT i ROT), pełnią wielowymiarową i istotną rolę w rozwoju turystyki na poziomie lokalnym i regionalnym. Są one postrzegane jako ważni partnerzy w zakresie promocji, koordynacji działań oraz wspierania rozwoju kompetencji kadr sektora. Jednocześnie ich realny wpływ na kształtowanie ram prawnych, polityk publicznych oraz systemu edukacji turystycznej pozostaje ograniczony i ma najczęściej charakter doradczy. Zróżnicowany zakres zaangażowania ROT w procesy tworzenia i realizacji dokumentów strategicznych wskazuje na potrzebę większej spójności oraz jednoznacznego określenia ich roli instytucjonalnej w systemie zarządzania turystyką. Wzmocnienie pozycji branżowych NGO oraz LOT/ROT jako partnerów systemowych mogłoby przyczynić się do lepszego dopasowania polityk publicznych i systemu kształcenia do potrzeb rynku, a tym samym do zwiększenia konkurencyjności i jakości rozwoju sektora turystyki.

¹⁴ Tamże, s.26.

CZĘŚĆ II

PRAKTYCZNE IMPLIKACJE REGULACJI PRAWA TURYSTYKI

1. Organizator Turystyki wysyłający klientów do miejsca konfliktu zbrojnego

Opis stanu faktycznego

W związku z ogłoszeniem w Ukrainie stanu wojennego w dniu 24 lutego 2022 r.¹⁵, jak też w związku z ogłoszeniem na terenie Izraela stanu wyjątkowego, a następnie, w dniu 7 października 2023 r. stanu wojny¹⁶, niektórzy organizatorzy turystyki (w tym również organizacje pozarządowe) potraktowali te okoliczności jako możliwość do zarobienia dodatkowych środków pieniężnych. Sytuacje te stanowić mogły w pewnym stopniu składową imprezy turystycznej (pakietu turystycznego). Na czym miałyby polegać ta składowa? Może być ona elementem pakietu w postaci np. wycieczki fakultatywnej na front i pokazania turystom jak wygląda wojna z bliska. Choć wydaje się to dosyć ekstremalne i dziwne, to mimo wszystko znajduje podatny grunt wśród osób, które chciałyby skorzystać z takiego świadczenia. Pomimo, iż wojna jest w większości opinii społeczeństwa traktowana w sposób negatywny, to jednak budzi zainteresowanie jako forma konfliktu zbrojnego. W ramach pakietu turystycznego- usługi turystyczne mogą zostać połączone przez jednego przedsiębiorcę turystycznego, w tym na prośbę podróżnego lub zgodnie z jego wyborem, przed zawarciem umowy obejmującej wszystkie usługi¹⁷.

¹⁵ <https://www.rp.pl/za-granica/art35753411-w-polsce-mozliwy-stan-wyjatkowy-albo-nawet-stan-wojenny>

¹⁶ <https://www.rp.pl/transport/art39695441-zapomniana-wojna-uderza-w-globalny-handel-morski>

¹⁷ Por. V. T. C. Middleton, *Marketing w turystyce*, Warszawa 1996, s. 173.

Częstokroć prośby podróżnych mogą budzić wątpliwości z punktu widzenia moralnego lub nawet prawnego. Jednym z takich przykładów może być prośba podróżnego o stworzenie indywidualnego pakietu turystycznego dotyczącego wyjazdu w obszar konfliktu zbrojnego. Taki przykładowy pakiet może obejmować następujące świadczenia:

1. Przewóz pasażerów do miejsca konfliktu zbrojnego i z powrotem do miejsca rozpoczęcia wyjazdu turystycznego;
2. Zakwaterowanie w celach innych niż pobytowe, które nie jest nieodłącznym elementem przewozu pasażerów, realizowane w schronie przeciwlotniczym;
3. Wynajem pojazdu samochodowego, obudowanego specjalną blachą, chroniącą przed ostrzałem z broni maszynowej;
4. Opiekę wynajętej specjalnej firmy ochroniarskiej posiadającej pozwolenie na użycie broni w przypadku bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia uczestnika;
5. Prowiant wojskowy, spożywany w warunkach wojennych wraz z mieszkańcami miejscowości zagrożonej atakiem rakietowym;
6. Wyposażenie w postaci hełmu, kamizelki kuloodpornej;
7. Ubezpieczenie na wypadek następstw nieszczęśliwych wypadków i koszty leczenia w przypadku rozstroju zdrowia;
8. Opłatę na Turystyczny Fundusz Pomocowy i Turystyczny Fundusz Gwarancyjny – gwarantujące powrót do kraju w przypadku braku możliwości po stronie organizatora turystyki.

Na potrzeby niniejszej publikacji chcemy poddać ocenie sytuację, w której organizator turystyki z własnej inicjatywy lub na życzenie klienta organizuje wyjazd na miejsce prowadzonych działań wojennych. Analiza obejmuje kontekst prawny oraz etyczny. Sytuacja jest na tyle uniwersalna, że może być postrzegana w kontekście obecnych działań wojennych w Ukrainie (wybuchy wojny 24 lutego 2022 r.) i Izraelu (w związku z ogłoszeniem na terenie Izraela stanu wyjątkowego, a następnie, w dniu 7 października 2023 r., stanu wojny), jak również można wyciągać z niej wnioski na przyszłość.

Powyższe sprawy budzą wiele pytań i wątpliwości społeczeństwa. Czy brak jednoznacznej reakcji społeczeństwa na tego typu oferty turystyczne wynika ze swobody działalności gospodarczej, czy może niewielkiej skali tego zjawiska? A może jest to zgodne z zasadą *volenti non fit iniuria*¹⁸, czyli że *chcącemu nie dzieje się krzywda*?

Zapewne w jakimś stopniu jest to podyktowane obiema tymi przyczynami. Jednak najbardziej bulwersujący wydaje się być fakt zarabiania na nieszczęściu innych, czy wręcz śmierci. Często turyści wyjeżdżający w tego typu rejony prowadzą dokumentację zdjęciową, co powoduje, iż uwieczniają w swoich aparatach i telefonach komórkowych fotografie ludzi poszkodowanych konfliktem zbrojnym bez ich wyraźnej zgody.

Konteksty prawne

Impreza turystyczna została zdefiniowana w ustawie z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych¹⁹. Zgodnie z definicją legalną, takim produktem jest połączenie co najmniej dwóch różnych rodzajów usług turystycznych na potrzeby tej samej podróży lub wakacji, spełniające warunki, o których mowa w ustawie²⁰. Warto podkreślić, iż wyjazd na miejsce prowadzonej działalności wojennej może być też częścią pakietu jakim jest impreza turystyczna. Taka impreza fakultatywna może stanowić tzw. inny rodzaj usługi świadczonej podróżnym lub wręcz może jako całość być pakietem będącym imprezą turystyczną. Wskazana ustawa nie określa żadnych zakresów ocennych, co do składowych imprezy turystycznej. Dopóki są one zgodne z prawem, to mogą tworzyć pakiet będący składową imprezy turystycznej²¹. Bywa, iż składową jest korzystanie z usług, które są penalizowane w kraju pochodzenia danego podróżnego. Jeśli dany czyn nie podlega penalizacji poza granicami Polski

¹⁸ Wyszynski, F. (2025). *Umowy dławiące a zasada volenti non fit iniuria*. *Studia Prawnoustrojowe*, (68).

¹⁹ Por. J. Raciborski, *Usługi turystyczne przepisy i komentarz*, Warszawa 1999, s. 36-40.

²⁰ Por. Magda P., *Definicje Legalne w Ustawach i Rozporządzeniach*, Krzyczki 2013.

²¹ <https://www.meetingplanner.pl/artykuly/wywiady/1052497-eventy-moga-byc-imprezami-turystycznymi.html>

i za jego popełnienie nie grozi za granicą kara, to nie podlega on ocenie pod względem polskiego prawa karnego, ponieważ jest popełniany poza granicami i tam wywołuje określone skutki. Przykładowo zgodnie z art. 62 ust. 1 Ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii – kto, wbrew przepisom ustawy, posiada środki odurzające lub substancje psychotropowe, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3²². Jeżeli przedmiotem czynu są środki odurzające lub substancje psychotropowe w ilości nieznacznej, przeznaczone na własny użytek sprawcy, postępowanie można umorzyć również przed wydaniem postanowienia o wszczęciu śledztwa lub dochodzenia, jeżeli orzeczenie wobec sprawcy kary byłoby niecelowe ze względu na okoliczności popełnienia czynu, a także stopień jego społecznej szkodliwości. Tymczasem np. w Królestwie Niderlandów sprzedaż i konsumpcja marihuany i haszyszu w kawiarni – tzw. coffee shop jest dozwolona. Zatem posiadanie przez właściciela prowadzącego działalność gospodarczą w postaci coffee shop znacznej ilości haszyszu nie podlega karze, podobnie jak nabycie marihuany w ilości do 5 gram²³. W przypadku Polski, posiadanie nawet niewielkiej ilości jest nielegalne²⁴. Jak zostało wskazane wyżej, tylko nieznaczna ilość daje możliwość do ewentualnego umorzenia postępowania, przy czym muszą być spełnione dwie pozostałe przesłanki – tzn. pozytywna prognoza kryminologiczna i niewielka społeczna szkodliwość czynu²⁵. Zatem zakup i spożycie w Amsterdamie w coffee shopie marihuany przez osobę pełnoletnią nie będzie niczym nielegalnym. Można jednak postawić pytanie, czy popełnienie tego czynu poza granicami, gdzie nie jest on penalizowany jest etyczne, jeśli w polskich warunkach prawnych jest to niezgodne z prawem?

Pozostawiając ten dylemat do dalszej dyskusji i rozważań, wróćmy do tematu właściwego niniejszego kazusu. Charakterystyczne w nim jest

²² Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii.

²³ <https://prawokarne.nl/narkotyki.html>

²⁴ <https://adwokatmdp.pl/posiadanie-marihuany-co-za-to-grozi/>

²⁵ Por. A. Adamski, *Cyberprzestępczość – aspekty prawne i kryminologiczne*, [w:] *Studia Prawnicze*, nr 4(2005), s. 51.

bowiem, iż organizator turystyki (niejednokrotnie organizacja pożytku publicznego) wskazuje, że wyjazd jest objęty ubezpieczeniem. Pamiętajmy jednak, iż standardem w ubezpieczeniach jest wyłączenie odpowiedzialności towarzystwa ubezpieczeniowego w przypadku działań wojennych²⁶. Z takimi niewątpliwie mamy do czynienia zarówno w Ukrainie jak i Izraelu. Warto jednak podkreślić, iż w ofercie omawianej w niniejszej części książki wskazano tylko ubezpieczenie od następstw nieszczęśliwych wypadków i koszty leczenia. Jest to obowiązek jeśli chodzi o regulacje prawa turystyki, zgodnie bowiem z art. 42 ust. 7 ustawy z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych organizatorzy turystyki, organizujący imprezy turystyczne za granicą, zawierają na rzecz podróżnych umowy ubezpieczenia od następstw nieszczęśliwych wypadków i kosztów leczenia. Umowy te oczywiście wyłączają z zakresu ewentualnej wypłaty środków sytuacje dotyczące działań wojennych jak i aktów terroryzmu²⁷. W opisywanej ofercie nie ma zatem ochrony na wypadek śmierci czy okaleczenia w wyniku działań wojennych, ryzyko jest zatem przerzucone całkowicie na klienta. Ten ostatni, będąc całkowicie nieświadomym, może uważać, iż podlega pełnej ochronie gwarantowanej dodatkowo przez odpowiednio wykwalifikowaną firmę ochroniarską.

Nie do końca prawdziwe są też twierdzenia organizatora turystyki, iż opłata na Turystyczny Fundusz Pomocowy i Turystyczny Fundusz Gwarancyjny gwarantują – w przypadku braku możliwości po stronie organizatora turystyki – powrót do kraju. Po pierwsze opłaty te nie stanowią usług turystycznych, ponieważ to na organizatorze turystyki, nie zaś na podróżnym, spoczywa obowiązek odprowadzenia składek na oba fundusze w wysokości maksymalnie 15 zł na każdy fundusz od jednego podróżnego. Rolą Turystycznego Funduszu Gwarancyjnego, czyli wyodrębnionego rachunku prowadzonego w ramach Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego, jest wypłata środków jeśli te z zabezpieczenia finansowego

²⁶ <https://www.rp.pl/ubezpieczenia/art35814441-czy-mozna-sie-ubezpieczyc-od-wojny>

²⁷ Tamże.

okażą się niewystarczające. Marszałek województwa występuje do Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego o wypłatę środków z Turystycznego Funduszu Gwarancyjnego, w przypadku gdy zabezpieczenia finansowe organizatora turystyki okażą się niewystarczające na pokrycie kosztów kontynuacji imprezy turystycznej lub kosztów powrotu podróżnych do kraju. Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny niezwłocznie wypłaca marszałkowi województwa środki w zakresie niezbędnym do realizacji zadania polegającego na sprowadzeniu podróżnych do kraju.

Z kolei ze środków zgromadzonych na rachunku Turystycznego Funduszu Pomocowego zapewnia się organizatorom turystyki wypłaty na pokrycie zwrotów podróżnym wpłat należności za imprezy turystyczne, które nie zostały lub nie zostaną zrealizowane z powodu ogłoszenia albo wystąpienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub w miejscu realizacji imprezy turystycznej nieuniknionych i nadzwyczajnych okoliczności, uznanych w drodze komunikatu wydanego przez ministra właściwego do spraw turystyki w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw instytucji finansowych za właściwe dla uruchomienia wypłat na pokrycie podróżnym zwrotów wpłat należności za imprezę turystyczną, która nie została lub nie zostanie zrealizowana. Do tej pory pojawiły się dwa takie komunikaty związane odpowiednio z wybuchem wojny 24 lutego 2022 r. w Ukrainie oraz w związku z ogłoszeniem na terenie Izraela stanu wyjątkowego, a następnie, w dniu 7 października 2023 r., stanu wojny. Warto jednak pamiętać, iż czas na skorzystanie ze środków Turystycznego Funduszu Pomocowego w obu przypadkach już upłynął. Powiadomienie przez podróżnego o odstąpieniu od umowy o udział w imprezie turystycznej realizowanej na terytorium Ukrainy lub powiadomienie o rozwiązaniu umowy o udział w imprezie turystycznej przez organizatora turystyki uzasadniające dokonanie wypłaty ze środków Turystycznego Funduszu Pomocowego mogło nastąpić w terminie od dnia 24 lutego 2022 r. do dnia 24 marca 2022 r. włącznie²⁸.

²⁸ <https://www.pot.gov.pl/pl/nawosci/wiadomosci-z-pot/msit-uruchamia-srodki-z-tfp-w-zwiazku-z-sytuacja-na-ukrainie>

Wnioski o dokonanie wypłaty z Turystycznego Funduszu Pomocowego przez podróżnego oraz organizatora turystyki mogły być składane do Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego od dnia 8 marca 2022 r., nie później niż przed upływem 14 dni od powiadomienia przez podróżnego o odstąpieniu od umowy o udział w imprezie turystycznej realizowanej na terytorium Ukrainy lub powiadomienia przez organizatora turystyki o rozwiązaniu umowy o udział w imprezie turystycznej realizowanej na terytorium Ukrainy²⁹. Z kolei warunkiem wypłat w przypadku sytuacji w Izraelu było odstąpienie przez podróżnego od umowy o imprezę turystyczną do Izraela lub rozwiązanie tej umowy przez organizatora turystyki w terminie od dnia 7 października 2023 r. do dnia 22 października 2023 r. włącznie. Wnioski podróżnego oraz organizatora turystyki dotyczące tej samej imprezy turystycznej do Izraela można było składać do Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego od dnia 12 października 2023 r., nie później jednak niż przed upływem 14 dni od odstąpienia od umowy przez podróżnego lub rozwiązania umowy przez organizatora turystyki³⁰.

Powyższe ustalenia mają duże znaczenie, gdyż jednoznacznie utwierdzają w przekonaniu, iż wyjazdy w miejsca konfliktów zbrojnych nie mogą być w pełni zabezpieczone. Klient zawsze podejmuje ryzyko, lecz powinien być z nim właściwie zaznajomiony, choć regulacje ustawowe wyznaczają podstawowe minimum. Do tego oczywiście dochodzi jeszcze kontekst etyczny, co zostanie odpowiednio przeanalizowane poniżej. Zanim do tego przejdziemy, należy jednak jeszcze rozstrzygnąć jak w warunkach prawnych wygląda sprawa wykonywania zdjęć osobom cywilnym w warunkach konfliktu zbrojnego. Zgodnie z art. 81 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych – rozpowszechnianie wizerunku wymaga zezwolenia osoby na nim przedstawionej. W przypadku wykorzystania zdjęcia wyłącznie na własne potrzeby nie wymaga się uzyskania zgody osoby na nim uwiecznionej, choć w sytuacji sprzeciwu,

²⁹ Tamże.

³⁰ <https://www.gov.pl/web/sport/uwaga-podrozni-i-organizatorzy-wycieczek-do-izraela>

takie zachowanie może stanowić naruszenie dóbr osobistych³¹. Pamiętać trzeba też, iż zezwolenia nie wymaga również rozpowszechnianie wizerunku osoby powszechnie znanej, jeżeli wizerunek wykonano w związku z pełnieniem przez nią funkcji publicznych, w szczególności politycznych, społecznych, zawodowych. Wykonanie zatem zdjęcia Wołodymyrowi Zełenskiemu podczas wystąpienia publicznego w Kijowie, a następnie jego rozpowszechnianie jako pamiątki z wycieczki, nie stanowi żadnego naruszenia prawa. Podobnie jeśli dotyczy to osoby stanowiącej jedynie szczegół całości takiej jak zgromadzenie, krajobraz, publiczna impreza itp.

Źródła

- Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych
- Ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii
- Ustawa z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych;
- Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych

³¹ <https://fotoprawo.nikon.pl/2011/09/ochrona-wizerunku-osoby-fizycznej-czlowiek-na-zdjeciu/>

2. Obiekt hotelarski przyjmujący klientów z Federacji Rosyjskiej w obliczu wojny w Ukrainie

Opis stanu faktycznego

W związku z ogłoszeniem w Ukrainie stanu wojennego w dniu 24 lutego 2022 r., wystąpiły na obszarze tego kraju nadzwyczajne okoliczności o nieprzewidywalnych konsekwencjach. Bezprecedensowa agresja Rosji na sąsiadujące państwo spotkała się ze stanowczym sprzeciwem państw Zachodu. Niestety, tak jednoznacznego potępienia nie było wśród przedstawicieli narodu rosyjskiego. Wręcz przeciwnie, w wielu miastach Federacji Rosyjskiej można było zaobserwować spontaniczne ruchy poparcia wobec agresji. Wszystko to spowodowało, że reakcja Zachodu na zachowania narodu rosyjskiego była adekwatna. Surowe restrykcje wystąpiły np. w świecie sportu, gdzie w wielu dyscyplinach, podczas zawodów o randze międzynarodowej, odmówiono udziału reprezentantom Rosji. Wykluczenie rosyjskich drużyn sportowych oraz samych zawodników było bezprecedensowym krokiem dla takich federacji jak m.in. FIFA³², UEFA³³ czy FIA³⁴.

Czy brak reakcji społeczeństwa rosyjskiego wynika z poparcia dla zbrodniczego reżimu, czy też z lęku przed odwetem ze strony autorytarnych rządów? Zapewne w jakimś stopniu jest to podyktowane oboma tymi przyczynami. Jednak najbardziej bulwersujący jest fakt budowania jawnego poparcia dla działań wojennych w Ukrainie. Używanie znaku w kształcie litery Z, który ma propagować działania zbrojne Federacji Rosyjskiej jest sposobem budowania populistycznej, kłamliwej wizji o konieczności interwencji zbrojnej i obrony Rosji przed „zgniłym Zachodem”. Symbolika używana przez zbrodniczy reżim ma na celu manipulację i oszukiwanie własnych obywateli. Ci ostatni jednak, słabo i selektywnie wyedukowani, są podatni na tego typu propagandę i traktują ją jako wiarygodną. Należy

³² <https://www.fifa.com/en/tournaments/>

³³ <https://www.uefa.com/>

³⁴ <https://www.fia.com/>

jednak oddzielić tę grupę od bezwzględnych i szyderczych przedstawicieli narodu, którzy popierają zbrodnicze działania, gdyż są one zbieżne z ich światopoglądem. Trudno jest oceniać wszystkich w ten sam sposób, ponieważ nic na świecie nie jest jednoznacznie, czarne lub białe. Wśród samych Rosjan zdarzają się również opozycjoniści, którzy przybyli do Europy Zachodniej jako uciekinierzy przed zbrodniczym reżimem – np. Michaił Chodorkowski, który codziennie drży o swoje życie. Inni, jak Aleksiej Nawalny³⁵, którzy jawnie sprzeciwili się machinie zła odbywają ciężkie kary w rosyjskich łagrach. Zdarzają się i tacy, którzy zginęli jako jawni opozycjoniści Władimira Putina, wśród nich Aleksandr Litwinienko³⁶. W tej skomplikowanej sytuacji bardzo trudno jest ocenić z góry danego człowieka – obywatela Federacji Rosyjskiej.

Konsekwencje ponoszą jednak wszyscy, ponieważ agresorem jest państwo jako takie. Sankcje nakładane na Rosję muszą być adekwatne do sytuacji, co stanowi sygnał dla społeczności międzynarodowej, że podobne zachowania spotkają się z bezwzględną reakcją. Ze względu na fakt, iż działania zbrojne wojsk rosyjskich dotyczą również cywilnych mieszkańców Ukrainy, sankcje w wielu przypadkach są stosowane wobec zwykłych obywateli Federacji Rosyjskiej.

W tym kontekście należałoby dokonać oceny pod względem prawnym oraz etycznym stanu faktycznego polegającego na przyjmowaniu przez obiekt hotelarski (również prowadzony przez organizację pozarządową) turystów pochodzących z Rosji. W szczególności chcielibyśmy się zastanowić nad świadczeniem usług dla osób pochodzenia rosyjskiego na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Gestor bazy noclegowej nie ma pewności co do intencji takich ludzi, czy przyjechali w celach wypoczynkowych, czy być może w celu szerzenia propagandy. Ze względu na sam fakt pobytu takich osób na terenie obiektu inni goście hotelowi mogą czuć się „nieswojo”, choćby dlatego, że mogą być obywatelami Ukrainy, których na terenie Polski

³⁵ Zmarł 16.02.2014 r.

³⁶ Zob. A. Litwinienko, *Przestępcy z Łubianki*, Warszawa 2022.

przebywa ponad milion³⁷. Zapewnienie zatem usług obywatelom Rosji może spowodować utratę dochodu z pobytu innych klientów, którzy nie będą zainteresowani usługą hotelarską w takim obiekcie. Z drugiej strony, odmówienie noclegu może w pewnych warunkach nosić znamiona dyskryminacji. Trzeba pamiętać, że sankcje same w sobie mają uświadomić całemu narodowi konsekwencje działań podejmowanych przez dane państwo. Nie można jednak zapominać o opozycjonistach Władimira Putina, którzy niejednokrotnie uciekli ze swojego kraju i próbują odnaleźć się w nowej rzeczywistości. Z powyższych powodów sformułowanie z góry prawidłowej oceny na temat konkretnej osoby pochodzenia rosyjskiego jest niezwykle trudne.

Na potrzeby niniejszej publikacji chcemy poddać ocenie sytuację, w której hotelarz w Polsce odmawia udzielenia noclegu (usługi hotelarskiej) grupie turystów z Rosji. Analiza obejmuje kontekst prawny oraz etyczny. Założmy z góry, iż hotelarz nie ma szczegółowej wiedzy o tych osobach, odmawia udzielenia im noclegu wyłącznie w związku z ich obywatelstwem i sytuacja ma miejsce po wybuchu wojny w Ukrainie, czyli po 24 lutego 2022 r.

Konteksty prawne

Usługa hotelarska została zdefiniowana w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych³⁸. Zgodnie z definicją legalną, taką usługą jest krótkotrwałe, ogólnie dostępne wynajmowanie domów, mieszkań, pokoi, miejsc noclegowych, a także miejsc na ustawienie namiotów lub przyczep samochodowych oraz świadczenie, w obrębie obiektu, usług z tym związanych. Warto podkreślić, iż usługa hotelarska może być też częścią pakietu jakim jest impreza turystyczna. Zgodnie z ustawą z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych przez imprezę turystyczną należy rozumieć połączenie co najmniej dwóch różnych rodzajów usług turystycznych na potrzeby tej samej podróży lub

³⁷ <https://www.gov.pl/web/udsc/obywatele-ukrainy-w-polsce--aktualne-dane-migracyjne2>

³⁸ Cybula P., *Usługi turystyczne. Komentarz*. Warszawa 2012.

wakacji trwających powyżej 24 godzin lub obejmujących nocleg³⁹. Do podstawowych rodzajów usług turystycznych należą:

- a) przewóz pasażerów,
- b) zakwaterowanie w celach innych niż pobytowe, które nie jest nieodłącznym elementem przewozu pasażerów,
- c) wynajem pojazdów samochodowych lub innych pojazdów silnikowych.

Dodatkowo można wyróżnić tzw. inny rodzaj usługi świadczonej podróżnym, która nie stanowi integralnej części usług wskazanych w lit. a-c⁴⁰.

Powyższe regulacje mają duże znaczenie, gdyż do utworzenia imprezy turystycznej nie dochodzi w przypadku braku połączenia dwóch rodzajów usług turystycznych, o których mowa w punkcie a, b lub c, z jedną lub kilkoma usługami turystycznymi, o których mowa w lit. d, które stanowią mniej niż 25% łącznej wartości połączonych usług turystycznych i nie są reklamowane jako istotny element tego połączenia. Jeżeli zatem usługa zakwaterowania zostanie połączona np. z przewozem pasażerów mamy do czynienia z imprezą turystyczną. Z kolei połączenie usługi zakwaterowania o wartości 1000 z usługą przewodnicką o wartości 100 nie będzie imprezą turystyczną, bowiem tzw. „inny rodzaj usługi turystycznej” w postaci przewodnictwa turystycznego stanowi mniej niż 25% łącznego połączenia w ramach pakietu⁴¹.

Wskazana analiza ma znaczenie w kontekście opisanego na wstępie stanu faktycznego, ponieważ nie zostało wprost wskazane czy turyści z Rosji odwiedzali obiekt w ramach pakietu w postaci imprezy turystycznej czy też indywidualnie. Jeśli byłoby to w ramach imprezy turystycznej to za całość usług odpowiada organizator turystyki, natomiast hotel jest tylko podwykonawcą i jest bezdyskusyjnie zobligowany do wykonania usługi.

³⁹ *Komentarz do ustawy o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych*, red. Dominik Borek, Hanna Zawistowska. Gdańsk 2020.

⁴⁰ Tamże.

⁴¹ Tamże.

Odmowa jej wykonania będzie powodować odpowiedzialność hotelarza wobec organizatora turystyki w ramach tzw. odpowiedzialności kontraktowej⁴².

Natomiast w drugim przypadku, gdy przyjazd jest zorganizowany indywidualnie, przez samych turystów, pełną odpowiedzialność ponosi hotelarz za zakontraktowanie, przyjęcie gości i rozliczenie ich pobytu.

W kontekście omawianego stanu faktycznego należy pamiętać o regulacjach szczegółowych, które zostały przyjęte zaraz po wybuchu wojny w Ukrainie. Podstawowym aktem normatywnym jest Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa⁴³. Regulacja ta określała m.in. iż każdemu podmiotowi, w tym gestorowi bazy hotelowej, który zapewni, na własny koszt, zakwaterowanie i wyżywienie obywatelom Ukrainy, może być przyznane na jego wniosek świadczenie pieniężne z tego tytułu. Poniekąd ten akt prawny narzucił na hotelarzy zapewnienie godnych warunków pobytu obywatelom Ukrainy. Czy zatem przyjęcie w tym samym czasie grupy turystów z Rosji byłoby zgodne z prawem powszechnie obowiązującym? Wydaje się, że regulamin hotelowy mógłby w tym przypadku być podstawą odmowy świadczenia takiej usługi ze względu na realizację zadań ustawowych dotyczących pomocy obywatelom Ukrainy.

Drugim niezwykle istotnym aktem prawnym związanym z opisaną sytuacją jest Ustawa z dnia 13 kwietnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego. Wskazany akt prawny przewiduje m.in. procedurę wpisu do wykazu cudzoziemców, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest niepożądany. Lista osób i podmiotów, wobec których są stosowane sankcje jest prowadzona przez

⁴² Por. Cybula P., *Kilka refleksji na temat normatywnej regulacji usług hotelarskich w prawie polskim*, [w:] *W poszukiwaniu dobrego prawa*, t. II, *Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Steca*, red. Katarzyna Małysa-Sulińska, Marcin Spyra, Andrzej Szumański, Warszawa, 2022, s. 555-576.

⁴³ Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa.

ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Lista jest publikowana w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie internetowej MSW⁴⁴. Lista zawiera oznaczenie osoby lub podmiotu, wobec których stosuje się środki sankcyjne i jest jawna. Decyzję w sprawie wpisu na listę wydaje się względem osób i podmiotów dysponujących środkami finansowymi, funduszami oraz zasobami gospodarczymi bezpośrednio lub pośrednio wspierających:

1. agresję Federacji Rosyjskiej na Ukrainę rozpoczętą w dniu 24 lutego 2022 r. lub
2. poważne naruszenia praw człowieka/represje wobec społeczeństwa obywatelskiego i opozycji demokratycznej w Federacji Rosyjskiej lub na Białorusi lub
3. działalność, która stanowi inne poważne zagrożenie dla demokracji lub praworządności w Federacji Rosyjskiej lub na Białorusi.

Sankcjom podlegają również osoby bezpośrednio związane z takimi podmiotami, w szczególności ze względu na powiązania o charakterze osobistym, organizacyjnym, gospodarczym lub finansowym.

Biorąc powyższe pod uwagę, gestor bazy noclegowej powinien mieć wiedzę w stosunku do danej osoby, czy może być przyjęta w obiekcie, czy też ze względu na stosowane wobec niej sankcje pobyt na terenie hotelu jest niepożądany. Zgodnie z Konstytucją RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny⁴⁵. Dodatkowo z postanowieniami Ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania zakazuje się nierównego traktowania osób fizycznych ze względu na narodowość w zakresie dostępu i warunków korzystania usług, w tym usług mieszkaniowych⁴⁶. Należy mieć zatem na względzie, iż niczym nieuzasadniona odmowa dostępu do usług

⁴⁴ <https://www.gov.pl/web/mswia/bip>

⁴⁵ Por. Z. Garlicki, *Polskie Prawo Konstytucyjne, Zarys Wykładu*, Warszawa 2007, s.13.

⁴⁶ Tamże.

(w tym usług zakwaterowania) może być potraktowana jako forma dyskryminacji. Z drugiej strony odmowa dostępu do określonych usług może być podyktowana ochroną wartości wyższego rzędu, jak bezpieczeństwo czy porządek publiczny w obiekcie. Analiza prawna dobitnie pokazuje, iż same regulacje ustawowe nie dają jednoznacznej odpowiedzi na zaprezentowany dylemat etyczny. Dlatego też celowym byłoby rozpatrzyć tę problematykę również z punktu widzenia zasad etyki.

Źródła

- Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych
- Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania
- Ustawa z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych
- Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa
- Ustawa z dnia 13 kwietnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego

3. Używanie nazwy chronionej hotel, bez decyzji o kategoryzacji

Opis stanu faktycznego

Sformułowanie „hotel” weszło do języka codziennego jako synonim komercyjnego miejsca noclegowego. Nie oznacza to jednak, iż nazwa ta może być używana w sposób dowolny. Prowadzący działalność w postaci usług zakwaterowania – Pan X – używa nazwy „Hotelik Pięć Gwiazdek”, pomimo iż jest to prywatny dom z pięcioma pokojami, udostępniany za niewielkie pieniądze turystom z okolicy. X prywatnie jest rolnikiem i traktuje swój biznes jako działalność agroturystyczną, „Hotelik Pięć Gwiazdek” nie jest wpisany do ewidencji obiektów hotelarskich, zaś X nie jest zarejestrowany jako przedsiębiorca w rejestrze. W swoim modelu działalności X udostępnia pokoje gościnne tylko w sezonie letnim (czerwiec – wrzesień) i z tego tytułu osiąga średnio za każdy z tych miesięcy przychód w kwocie 3000 zł. Sam w tym czasie nocuje w namiocie rozbitym na działce, na której posadowiony jest dom. X samotnie wychowuje 4 dzieci, które na okres sezonu letniego wywozi do babci. Działalność prowadzi w Sopocie, lecz nie pobiera od klientów opłaty uzdrowskiej, uważa iż Sopot to miasto imprezowe, nie zaś uzdrowskie. Dodatkowo X pobierał płatność Polskim Bonem Turystycznym, ze względu na złożone oświadczenie o wykonywaniu działalności hotelarskiej. W ostatnim czasie pojawiły się wątpliwości co do prowadzonej przez X działalności. Po pierwsze w odniesieniu do samej nazwy – X uważa, iż może używać nazwy „Hotelik”, ponieważ nie jest ona zastrzeżona i sama w sobie wskazuje, iż nie mamy do czynienia z hotelem, tylko tanimi, małymi noclegami. Po drugie nazwa własna „Pięć Gwiazdek” wg prowadzącego działalność nie wprowadza klienta w błąd, ponieważ nie odnosi się do standardu, lecz jest nazwą własną (fantazyjną). Wg X wprowadzeniem w błąd byłaby nazwa „pięciogwiazdkowy”, natomiast takiej nie używa nawet w materiałach marketingowych. X nie posiada wpisu do rejestru działalności gospodarczej, ponieważ jak twierdzi, prowadzi ją incydentalnie i nie przynosi ona dużego zysku, dodatkowo jego nieruchomości ma charakter mieszkalny, nie zaś usługowy. Pobór opłaty uzdrowskiej spoczywa na inkasentach, a tymi są

najczęściej prowadzący działalność związaną z zakwaterowaniem, w miejscowościach uzdrowiskowych i choć może się wydawać inaczej, to Sopot uzdrowiskiem jest. X jest bardzo uprzejmy dla swoich sąsiadów i zawsze w czasie, gdy przyjmuje gości informuje o tym graniczących z nim mieszkańców. Jednocześnie stara się, by czasowi lokatorzy przestrzegali porządku, bezpieczeństwa publicznego i by uszanowali ciszę nocną. Dzięki swojej czasowej działalności X może pozwolić sobie na opłacenie zajęć dodatkowych dla swoich dzieci, czym niweluje spędzanie przez nich czasu z podejrzanym towarzystwem, które kilkakrotnie dokonało na osiedlu włamań z kradzieżą. X jest osobą szanowaną w środowisku lokalnym, w sezonie zdarza się, że zatrudnia pobliskich mieszkańców, a nazwa jego obiektu „Hotelik Pięć Gwiazdek” zaistniała już w świadomości społecznej i budzi dobre skojarzenia. Dzięki swojej działalności prowadzi do kanalizacji ruchu turystycznego, jego dywersyfikacji i odciążania centrum miasta od obecności turystów wynajmujących kwatery turystyczne.

Konteksty prawne

Przedstawiony stan faktyczny budzi wiele wątpliwości i pytań prawnych, jest też osadzony mocno w realiach strony, która prowadzi swoją działalność w sposób nieuciążliwy. Jednocześnie osoba X jest szanowana w społeczności lokalnej. W pierwszej kolejności rozważając stan prawny opisanej sytuacji, należałoby wskazać, czym jest usługa hotelarska? Zgodnie z ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych jest to krótkotrwałe, ogólnie dostępne wynajmowanie domów, mieszkań, pokoi, miejsc noclegowych, a także miejsc na ustawienie namiotów lub przyczep samochodowych oraz świadczenie, w obrębie obiektu, usług z tym związanych⁴⁷. Usługi hotelarskie mogą być świadczone w obiektach hotelarskich, które spełniają:

⁴⁷ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych.

1. Wymagania co do wielkości obiektu, jego wyposażenia oraz zakresu świadczonych usług, ustalone dla rodzaju i kategorii, do których obiekt został zaszeregowany;
2. Wymagania sanitarne, przeciwpożarowe oraz inne określone odrębnymi przepisami⁴⁸.

Zaszeregowanie i kategoryzacja uprawniają do używania nazw chronionych, czyli takich, które są wyszczególnione w przytoczonej powyżej ustawie. Jedną z takich nazw jest: „hotel”. Do grupy tych ostatnich zalicza się obiekty posiadające co najmniej 10 pokoi, w tym większość miejsc w pokojach jedno- i dwuosobowych, świadczące szeroki zakres usług związanych z pobytem klientów⁴⁹. Dodatkowo ustala się dla hoteli pięć kategorii oznaczonych gwiazdkami, które jako oznaczenie również podlegają ochronie prawnej. Zaszeregowanie i kategoryzacja obiektów hotelarskich do poszczególnych rodzajów oraz prowadzenie ich ewidencji leży w kompetencji marszałka województwa właściwego ze względu na miejsce położenia obiektu hotelarskiego.

Usługi hotelarskie mogą być też świadczone w innych obiektach, jeżeli obiekty te spełniają minimalne wymagania co do wyposażenia, o których mowa w Rozporządzeniu Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 19 sierpnia 2004 r. w sprawie obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie, oraz wymagania przeciwpożarowe, sanitarne⁵⁰. Za inne obiekty, w których mogą być świadczone usługi hotelarskie, uważa się m.in. wynajmowane przez rolników pokoje i miejsca na ustawianie namiotów w prowadzonych przez nich gospodarstwach rolnych⁵¹. Z takim obiektem mamy do czynienia w opisywanym stanie faktycznym, w związku z czym powinien podlegać wpisowi w gminie do ewidencji innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie.

⁴⁸ D. Borek, H. Zawistowska (red.), *Prawo turystyki, Podręcznik*, Gdańsk 2021.

⁴⁹ D. Borek, M. Migdal (red.) *Stan prawa turystyki w Polsce praktyczne vademecum zarządzania i organizacji*, Szczecin 2023.

⁵⁰ Gospodarek J., *Prawo turystyczne*. Warszawa 2006.

⁵¹ Tamże.

Nazwa „gospodarstwo agroturystyczne”⁵² nie jest zatem zastrzeżona w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych, w przeciwieństwie do nazwy „hotel”. W podobnej sprawie Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – UOKiK uznał, iż *zachowanie przedsiębiorcy godzi w interesy konsumentów w ten sposób, że pozbawiono ich rzetelnej informacji na temat charakteru obiektu, w którym oferowane są usługi hotelarskie, a wręcz informowano ich fałszywie. Brak właściwej informacji mógł mieć wpływ na wybór miejsca zakwaterowania oraz korzystanie z usług. Hotel powszechnie jest kojarzony z usługami na określonym, wysokim poziomie. Okoliczność ewentualnego spełnienia poszczególnych wymogów nie została zweryfikowana w trybie przewidzianym prawem. Z uwagi na charakter prowadzonej przez przedsiębiorcę działalności, z którego usług korzysta szeroka rzesza konsumentów, a potencjalnie każdy może stać się jego klientem, w rozważanym przypadku należy stwierdzić, że opisana praktyka godzi w zbiorowe interesy konsumentów*⁵³. Dodatkowo używanie w nazwie prowadzonej działalności pojęcia, które wprowadza w błąd – w tym przypadku „Pięć Gwiazdek”, również stanowi nieuczciwą praktykę rynkową. Zgodnie z ustawą z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym – stosowana przez przedsiębiorców wobec konsumentów praktyka jest nieuczciwa, jeżeli jest sprzeczna z dobrymi obyczajami i w istotny sposób zniekształca lub może zniekształcić zachowanie rynkowe przeciętnego konsumenta przed zawarciem umowy⁵⁴. Za nieuczciwą praktykę rynkową uznaje się w szczególności praktykę rynkową wprowadzającą w błąd, czyli powodującą lub mogącą powodować podjęcie przez przeciętnego konsumenta decyzji

⁵² D. Borek, E. Wyrwicz, *Turystyczna działalność gospodarstw rolnych w świetle regulacji sektorowych* [w:] *Zagadnienia Doradztwa Rolniczego* 3/2019, s. 12-23.

⁵³ Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 31 maja 2012 r., NR RBG – 5/2012
[https://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf/43104c28a7a1be23c1257eac006d8dd4/c47f58b3e6e7d7c3c1257ec6007b9957/\\$FILE/RBG-61-02_12_JM%20-%20Decyzja%20-%20_HOTELIK%20TO-TU%20JOLANTA%20GERWAT_.pdf](https://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf/43104c28a7a1be23c1257eac006d8dd4/c47f58b3e6e7d7c3c1257ec6007b9957/$FILE/RBG-61-02_12_JM%20-%20Decyzja%20-%20_HOTELIK%20TO-TU%20JOLANTA%20GERWAT_.pdf)

⁵⁴ M. Sieradzka, *Ustawa o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym. Komentarz*, Warszawa 2008, LEX nr 7864.

dotyczącej umowy, której inaczej by nie podjął⁵⁵. Wprowadzającym w błąd działaniem może być w szczególności rozpowszechnianie nieprawdziwych informacji (tak jak w omawianym przypadku w zakresie nazwy, rodzaju i kategorii obiektu). Zakazane prawnie jest stosowanie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Prezes UOKiK może nałożyć na przedsiębiorcę, w drodze decyzji, karę pieniężną w wysokości nie większej niż 10% obrotu osiągniętego w roku obrotowym poprzedzającym rok nałożenia kary, jeżeli przedsiębiorca ten, choćby nieumyślnie, dopuścił się naruszenia zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów⁵⁶.

Kolejnym wątkiem w opisanym stanie faktycznym było przyjmowanie przez właściciela obiektu płatności Polskim Bonem Turystycznym. Zgodnie z ustawą z dnia 15 lipca 2020 r. o Polskim Bonie Turystycznym⁵⁷ prawo do przyjmowania płatności dokonywanych za pomocą bonu przysługiwało przedsiębiorcy turystycznemu oraz organizacji pożytku publicznego znajdującym się na liście przedsiębiorców turystycznych oraz organizacji pożytku publicznego mającym prawo do przyjmowania płatności dokonywanych za pomocą bonu. W trakcie rejestracji na stronie internetowej Polskiej Organizacji Turystycznej, celem przyjmowania płatności bonem, wskazywało się m.in. informację o wpisie do właściwej ewidencji obiektów hotelarskich w rozumieniu ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych⁵⁸. Dodatkowo składający oświadczenie był obowiązany do zawarcia w nim klauzuli następującej treści: *Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia*⁵⁹.

⁵⁵ D. Borek, *Przedsiębiorca w ustawie o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych – koncepcja przedmiotowego charakteru regulacji* [w:] *Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny* UW 4/2018

⁵⁶ D. Borek, E. Wyrwicz, *Agroturystyka jako miejsce realizacji Polskiego Bonu Turystycznego - aspekty prawne* [w:] *Zagadnienia Doradztwa Rolniczego* 2/2021.

⁵⁷ D. Borek, E. Żuchowska-Kotlarz, S. Hady-Głowiak, *Polski Bon Turystyczny jako instrument administracyjno-prawny wspierający krajowy popyt turystyczny. Komentarz do ustawy z dnia 15 lipca 2020 r. o Polskim Bonie Turystycznym*, Radom 2025.

⁵⁸ D. Borek, *Kompendium do nauki Prawa Turystyki – wybór aktów prawnych*, Szczecin 2022.

⁵⁹ Por. A. Marek, *Prawo karne*, Warszawa 2009, s. 97.

Klauzula ta zastępowała pouczenie o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywego oświadczenia, stąd dziwi zachowanie gestora bazy i jego rzekoma nieświadomość, w zakresie obowiązujących regulacji prawnych. Kto, nie będąc do tego uprawnionym, używał w nazwie, w firmie lub do określenia wykonywanej przez siebie działalności gospodarczej albo w reklamie określenia „Polski Bon Turystyczny”, podlegał grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 3⁶⁰. Analogicznej karze podlegał ten, kto przyjmował płatność za realizację bonu niezgodnie z przeznaczeniem, czyli tak jak w przypadku opisywanego stanu faktycznego.

Konsekwencją opisywanych działań jest też uregulowanie ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń⁶¹, który wskazuje, iż ten kto świadcząc usługi hotelarskie używa nazw rodzajowych lub określenia kategorii obiektów hotelarskich bez decyzji lub niezgodnie z decyzją lub w sposób który może wprowadzić klientów w błąd co do rodzaju lub kategorii obiektu hotelarskiego – podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny. Z tymi samymi konsekwencjami musi się liczyć też ten, kto wbrew obowiązкови świadczy usługi hotelarskie w obiekcie niezgłoszonym do ewidencji. Każdą ze wskazanych przesłanek wypełnia bohater opisanego przypadku, w związku z czym potencjalnie może ponosić odpowiedzialność administracyjną, cywilną a także penalną.

Jeżeli przychód należny z działalności, o której mowa w kasusie przekroczył w danym miesiącu wysokość 75% kwoty minimalnego wynagrodzenia, o którym mowa w ustawie z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, działalność ta staje się działalnością gospodarczą, począwszy od dnia, w którym nastąpiło przekroczenie wskazanej wysokości. Opisywana w kasusie kwota 3000 zł miesięcznego przychodu

⁶⁰ D. Borek, E. Żuchowska-Kotlarz, S. Hady-Głowiak, *Polski Bon Turystyczny jako instrument administracyjno-prawny wspierający krajowy popyt turystyczny. Komentarz do ustawy z dnia 15 lipca 2020 r. o Polskim Bonie Turystycznym*, Radom 2025.

⁶¹ Por. L. Gardocki, *Prawo karne*, Warszawa 2008, s. 111.

nie kwalifikowałaby działalności jako podlegającej wpisowi do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej⁶².

W ostatnim wątku przytoczonym w opisywanym kazusie, należy wskazać, iż zgodnie z treścią art. 19 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁶³, rada gminy jest uprawniona do określenia wysokości stawek opłaty uzdrowskiej, a także zasad jej ustalania i poboru. Rada gminy może również zarządzić pobór tej opłaty w drodze inkasa, określić inkasentów i wysokość wynagrodzenia za inkaso. W Sopocie inkasentami są gestorzy bazy noclegowej, uchylanie się od tego obowiązku stanowi naruszenie prawa.

Podsumowując, należy uznać, iż w opisywanym kazusie nastąpiło wiele naruszeń regulacji prawa powszechnie obowiązującego. Choć niektóre z nich można w różny sposób oceniać pod względem etycznym, to dokonana analiza prawna jednoznacznie określa konsekwencje z nich płynące. Ocena prawna stanu faktycznego jest dosyć jednoznaczna i nie powinna być podważana, ale może być różnie określana pod względem etycznym.

⁶² <https://aplikacja.ceidg.gov.pl/ceidg/ceidg.public.ui/search.aspx>

⁶³ Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych.

4. Etos zawodu przewodnik turystyczny

Opis stanu faktycznego

Przewodnik turystyczny po Warszawie prowadzi działalność jako osoba fizyczna – po ukończeniu 18 roku życia, dodatkowo posiada wykształcenie średnie. Niestety, osoba ta nigdy nie studiowała Varsavianistyki⁶⁴, ani nie pobierała szkoleń w zakresie pilotażu i przewodnictwa. Nie zna też historii Warszawy, jest mieszkańcem osady wiejskiej położonej 400 km na południe od Warszawy, który sprowadził się do stolicy 2 miesiące temu. Osoba ta nie poznała jeszcze dobrze nowego miejsca zamieszkania, interesuje ją wyłącznie kwestia zarobienia dużych pieniędzy. W swej działalności zajmuje się sprzedażą oscypków, które sprowadza z rodzinnej miejscowości i handluje nimi na stacji warszawskiego metra. Przy okazji powyższej działalności odkrył duże zainteresowanie turystów samą Warszawą, często jest pytany przez przechodniów jak dotrzeć do Zamku Królewskiego czy Pałacu Kultury i Nauki, i chociaż nie do końca wie gdzie dokładnie te budynki się znajdują, to zawsze z uśmiechem doradza podróżnym, nawet jeśli zdarzy się wprowadzić ich w błąd. Dodatkowo zaczął sprowadzać do Warszawy drewniane figurki przedstawiające górali, które podpisuje za pomocą dłuta „Warszawa”. Cieszą się one ogromnym powodzeniem wśród turystów zagranicznych. Przewodnik ten opowiada gościom spoza Polski, iż jest to typowy polski podarunek z Warszawy, tzw. suvenir. Ponadto w wolnych chwilach przewodnik turystyczny zajmuje się oprowadzaniem turystów po Warszawie. Opowiada o historii miasta, które jego zdaniem powstało dopiero w latach 70. XX wieku. Jego opowieści nie są zgodne z prawdą historyczną i niejednokrotnie wprowadzają w błąd turystów. Niestety dla tych ostatnich cieszą się one bardzo dużym powodzeniem wśród klientów, w szczególności ze względu na nienaganny język angielski przewodnika turystycznego. Mieszkańcy starej kamienicy na warszawskiej Pradze, gdzie zamieszkuje przewodnik, podkreślają, iż jest zawsze uśmiechnięty i wesoły oraz że dzięki niemu wielu turystów ogląda ich

⁶⁴ <https://irk.uw.edu.pl/pl/offer/PODYPL2025/programme/SP-HI-SPV/?from=field:SP-Varsavianistyka>

kamienice. Co do treści jakie przekazuje, nie mają zastrzeżeń, ponieważ w większości są to grupy zagraniczne i mieszkańcy nie do końca rozumieją o czym przewodnik opowiada. Za swoją pomysłową działalność przewodnik zarabia średnio 5000 zł miesięcznie. Nie rejestruje swojej działalności, ponieważ, jak podkreśla, zawód przewodnika turystycznego jest zderegulowany i nie trzeba nic zgłaszać, ponieważ każdy może zająć się tego typu aktywnością. Czy w świetle opisanego stanu faktycznego zachowania przewodnika są zgodne z prawem, czy są etyczne wobec klientów, mieszkańców i fiskusa? Na te oraz inne pytania odpowiemy odpowiednio w częściach dotyczących kontekstu prawnego oraz kontekstu etycznego opisywanej sytuacji.

Konteksty prawne

Zgodnie z art. 22 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych: przewodnikiem miejskim lub terenowym lub pilotem wycieczek może być osoba, która:

1. Ukończyła 18 lat;
2. Nie była karana za przestępstwo umyślne lub inne popełnione w związku z wykonywaniem zadań przewodnika turystycznego lub pilota wycieczek;
3. Posiada wykształcenie średnie lub średnie branżowe⁶⁵.

Wymogi prawne co do pełnienia funkcji przewodnika turystycznego osoba opisana w kazusie zatem posiada. W kontekście zadań przewodników turystycznych, należy wskazać, iż zgodnie z art. 21 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych⁶⁶, zadania tych ostatnich wykonują:

⁶⁵ Por. Nesterowicz M., Prawo turystyczne. Warszawa: Wolters Kluwer, 2016.

⁶⁶ Tamże.

1. Przewodnicy górscy⁶⁷ dla określonych obszarów górskich⁶⁸;
2. Przewodnicy miejscy dla poszczególnych miast;
3. Przewodnicy terenowi dla poszczególnych województw, powiatów, gmin, a także regionów oraz tras turystycznych.

W omawianym kazusie mamy oczywiście do czynienia z przewodnikiem miejskim, który prowadzi swoją działalność w mieście stołecznym Warszawa, w którym znajduje się najwięcej w Polsce muzeów i wystaw. Wobec powyższego (choć nie wynika to wprost z kazusu) przewodnik turystyczny z opisywanej historii może być również zainteresowany oprowadzaniem turystów po muzeach, wystawach i zabytkach. Tego typu aktywność jest co do zasady dozwolona, zgodnie z art. 33 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych, który zakłada, iż przewodnicy turystyczni mogą oprowadzać obsługiwane wycieczki po muzeach, wystawach i zabytkach, jeżeli zadania tego nie wykonuje osoba upoważniona przez muzeum, organizatora wystawy albo właściciela lub posiadacza zabytku⁶⁹. Oprowadzanie tego typu wycieczek odbywa się w sposób określony przez dyrektora muzeum, organizatora wystawy albo właściciela lub posiadacza zabytku w regulaminie dla zwiedzających. W większości przypadków tego typu miejsca mają swoich własnych przewodników, którzy zajmują się oprowadzaniem indywidualnym albo grupowym. Sam fakt, iż nie ma dostępnego w danym czasie przewodnika wyznaczonego przez muzeum nie upoważnia osoby z zewnątrz do samodzielnego oprowadzania grupy, bez uzyskania odpowiedniej zgody. Co więcej, najbardziej atrakcyjne i istotne z punktu widzenia historii obiekty wprowadzają nawet własną certyfikację przewodników turystycznych. Przykładowo w Zamku

⁶⁷ D. Borek, S. Raniszewski, M. Bugajska, M. Tomanek, *Przewodnik górski jako zawód szczególnego zarządzania i nadzoru nad jakością w zakresie zdrowia i bezpieczeństwa publicznego* [w:] *Journal of Education, Health and Sport* 2023.

⁶⁸ D. Borek, E. Wyrwicz, *Rola systemu IMI w uznawaniu kwalifikacji przewodników górskich* [w:] *Rynek pracy przewodników turystycznych, pilotów wycieczek i animatorów czasu wolnego* (red.) Z. Kruczek, Kraków 2020.

⁶⁹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych.

Królewskim w Warszawie-Muzeum organizowane są egzaminy kompetencyjne weryfikujące wiedzę z zakresu historii Zamku Królewskiego i dziejów jego kolekcji⁷⁰. Rozwiązanie to wprowadzono w trosce o wysoki poziom usług przewodnickich, prowadzona jest także jawna lista osób, które zdały egzamin, uzyskując certyfikat licencjonowanego przewodnika po Zamku Królewskim w Warszawie⁷¹.

Twierdzenie przez przewodnika turystycznego opisanego w kazusie, iż nie ma obowiązku rejestrowania swojej działalności nie jest zgodne z prawdą. Zgodnie bowiem z art. 5 Ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców nie stanowi działalności gospodarczej działalność wykonywana przez osobę fizyczną, której przychód należny z tej działalności nie przekracza w żadnym miesiącu 75% kwoty minimalnego wynagrodzenia, o którym mowa w ustawie z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę i która w okresie ostatnich 60 miesięcy nie wykonywała działalności gospodarczej. W opisywanym kazusie przewodnik turystyczny średnio miesięcznie uzyskuje przychód w kwocie około 5000 zł. Od 1 stycznia 2024 roku minimalne wynagrodzenie za pracę w Polsce wynosiło 4242 zł brutto. Następnie od 1 lipca 2024 roku zostało podniesione do kwoty 4300 zł brutto. Zatem 75% kwoty minimalnego wynagrodzenia będzie wynosiło około 3225 zł, w omawianym przypadku kwota ta jest znacznie przekroczona przez przewodnika turystycznego. Jeżeli zatem przychód należny z działalności przekroczył w danym miesiącu wysokość określoną powyżej to działalność ta staje się działalnością gospodarczą, począwszy od dnia, w którym nastąpiło przekroczenie tej wysokości⁷². Osoba wykonująca tę działalność gospodarczą powinna zatem złożyć wniosek o wpis do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej w terminie 7 dni od dnia, w którym nastąpiło przekroczenie wysokości, o którym mowa powyżej. Brak podjęcia działania w postaci wymaganego zgłoszenia do ewidencji działalności

⁷⁰ <https://bilety.zamek-krolewski.pl/przewodnicy.html>

⁷¹ <https://bilety.zamek-krolewski.pl/przewodnicy.html>

⁷² Por. M. Romanowski, *Zasada swobody działalności gospodarczej w świetle praktyk KRRiT*, [w:] *Przegląd Prawa Handlowego*, nr 5(2001), s. 36-42.

gospodarczej jest wykroczeniem i podlega zgodnie z art. 60 (1) ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń karze ograniczenia wolności albo grzywny⁷³. Działanie opisane w kazusie podejmowane przez przewodnika turystycznego polegające na przedstawianiu rzeczywistości niezgodnie z prawdą, w tym opisów historycznych, stanowi praktykę rynkową wprowadzającą w błąd. Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym⁷⁴, takim działaniem może być w szczególności rozpowszechnianie nieprawdziwych informacji. Dodatkowo wprowadzające w błąd działanie może dotyczyć też samych cech produktu, w szczególności jego pochodzenia geograficznego lub handlowego, sposobu wykonania, składników, daty produkcji itp. Dlatego też sprzedaż pamiątek wytworzonych w rodzinnej miejscowości jako rękodzieło i sugerowanie, iż powstały w Warszawie, również może zostać zakwalifikowane jako nieuczciwa praktyka rynkowa.

Zgodnie z art. 12 ustawy z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym w razie zastosowania jednej z omówionych w niniejszym kazusie nieuczciwych praktyk rynkowych konsument, którego interes został zagrożony lub naruszony, może żądać:

1. Zaniechania tej praktyki;

Co polega na zaprzestaniu stosowania zachowań wprowadzających w błąd lub ich modyfikację, w taki sposób aby były zgodne z regulacjami.

2. Usunięcia skutków tej praktyki;

Na przykład poprzez zwrot nienależnie pobranych środków za usługi, które wprowadziły w błąd, zaproponowanie ponownego zwiedzania z rzetelnymi informacjami, itp.

3. Złożenia jednokrotnego lub wielokrotnego oświadczenia odpowiedniej treści i w odpowiedniej formie;

⁷³ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń.

⁷⁴ Ustawa z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym.

Oświadczenie takie powinno być złożone w adekwatnej formie do działalności jaką prowadzi dana osoba. Jeśli jest to przewodnik turystyczny, to takie oświadczenie mogłoby być wygłaszane przed rozpoczęciem każdorazowego zwiedzania z daną grupą.

4. Obniżenia ceny;

Rekompensata lub stosowna obniżka powinna nastąpić *ex ante*.

5. Naprawienia wyrządzonej szkody na zasadach ogólnych, w szczególności żądania unieważnienia umowy z obowiązkiem wzajemnego zwrotu świadczeń oraz zwrotu przez przedsiębiorcę kosztów związanych z nabyciem produktu;

Dyspozycję zawartą w omawianym punkcie piątym należy odczytywać szerzej, tzn. dotyczy ona nie tylko produktów, ale również i usług (w tym usług przewodnickich), które w warunkach opisanych w kazusie przybierają formę działalności wprowadzającej w błąd.

6. Zasądzenia odpowiedniej sumy pieniężnej na określony cel społeczny związany ze wspieraniem kultury polskiej, ochroną dziedzictwa narodowego lub ochroną konsumentów.

Wpłaty na cele ważne społecznie są możliwe w ramach formy „naprawienia” negatywnych skutków i konsekwencji podjętych działań – w tym przypadku nierzetelnych usług przewodnickich – katalog celów ważnych społecznie jest jednak ograniczony. Dotyczy on wyłącznie działalności związanej ze wsparciem kultury polskiej, dziedzictwa narodowego lub ochrony konsumentów⁷⁵.

Należy też pamiętać, iż ciężar dowodu, że dana praktyka rynkowa nie stanowi nieuczciwej praktyki wprowadzającej w błąd spoczywa na przedsiębiorcy (w tym organizacji pozarządowej), któremu zarzuca się stosowanie nieuczciwej praktyki rynkowej. Nawet jeśli dany podmiot dopuszczający się takiej praktyki, formalnie nie jest zarejestrowany jako

⁷⁵ Por. Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

przedsiębiorca, to i tak na nim spoczywa odpowiedzialność za wykazanie, iż twierdzenia tego typu są fałszywe.

Źródła

- Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych
- Ustawa z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę
- Ustawa z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym

5. Usługi gastronomiczne w obiekcie hotelarskim

Opis stanu faktycznego

Jakub Z. prowadzi obiekt hotelarski rodzaju hotel 3* pod nazwą własną „Korean Hotel Style”, jest szanowanym przedsiębiorcą i szczeni się dużym obeznaniem zwyczajów międzynarodowych. Swoją obiekt zakupił od przedsiębiorcy z Korei Południowej, który w pobliżu hotelu prowadzi nadal swoją własną restaurację pod nazwą „Korean Restaurant Style”, nie będącą częścią obiektu hotelarskiego. Restauracja cieszy się bardzo dużym powodzeniem wśród międzynarodowych gości, serwuje dania typowe dla kuchni południowokoreańskiej, z dużą przewagą owoców morza. Około 200 m od hotelu znajduje się również popularna sieciowa amerykańska jadalnia serwująca hamburgery i frytki. Obiekt nie dysponuje własną kuchnią, dlatego klienci mogą korzystać z jednej z dwóch restauracji, które znajdują się w odległości nie większej niż 250 m od samego obiektu. Pierwsza ze wskazanych restauracji serwuje m.in. swoje popisowe danie o nazwie „Abalone”⁷⁶ – są to bardzo rzadkie ślimaki morskie, poławiane w Korei Południowej na wyspie Jeju. Ślimaki te są bardzo drogą potrawą, ponieważ cena za kilogram tego dania potrafi sięgać nawet 500 dolarów amerykańskich⁷⁷.

Danie to robi wielką furorę wśród odwiedzających kurort klientów międzynarodowych. „Abalone” nie są jednak przysmakiem dla każdego, ich smak przypomina raczej kawałek podeszwy z buta, bardzo ciężko się go gryzie i w smaku może powodować odruch wymiotny. Każdy z klientów hotelu, otrzymuje w pakiecie konsumpcję bardzo małego ślimaka, tak aby móc skosztować kunsztu szefa kuchni pochodzącego z wyspy Jeju. Analogicznej oferty nie posiada obiekt w stosunku do sieciowej restauracji amerykańskiej. Nazwa „restauracja” jest w tym przypadku pewnym nadużyciem, choć wykorzystywanym w działalności handlowej tej

⁷⁶ To tzw. „uchowiec”, czyli morski ślimak poławiany tradycyjnie przez koreańskie kobiety o świcie, u wybrzeży wyspy Jeju.

⁷⁷ <https://mochiko.pl/abalone/>

burgerowni⁷⁸. Mniej zorientowani w temacie klienci, którzy odwiedzają hotel często nie chcą próbować popisowego dania kuchni koreańskiej, ponieważ wygląda nieapetycznie. Dodatkowo Ci, którzy już skuszą się na spróbowanie tego posiłku często mają negatywne odczucia, bywa że dopuszczają się zachowań niestandardowych jak np. chowanie jedzenia do kieszeni i wyrzucanie go zaraz po wyjściu z restauracji. W większości przypadków czynią to, chcąc wyjść z sytuacji „z twarzą” i nie robiąc przykrości szefowi kuchni. Należy podkreślić, iż część klientów traktuje popisowe danie kucharza jak nieprawidłowo wykonaną usługę wchodzącą w skład pakietu turystycznego i składa w tym zakresie reklamacje do obiektu hotelarskiego. Jakub Z. ma dosyć tej sytuacji, jednak z umowy jaką podpisał z poprzednim właścicielem wynika, iż jest zobligowany do zapewnienia klientom wyżywienia w restauracji z Korei Południowej. Osobiście wolałby serwować dania w popularnej sieci burgerów i frytek.

Powyższe budzi jednak uzasadnione wątpliwości, czy tego rodzaju działalność można określić mianem restauracyjnej. Tradycyjny pakiet sprzedawany przez Jakuba Z. składa się z noclegu w „Korean Hotel Style”, pakietu śniadań w „Korean Restaurant Style” oraz degustacji Abalony w tejże restauracji. Klienci bardzo chwalą ofertę, w szczególności tradycyjne koreańskie śniadania, narzekają jednak na danie popisowe i dają temu wyraz w komentarzach w mediach społecznościowych. Jakub Z., chcąc utrzymać dobre relacje z restauracją, nie podejmuje tematu w bezpośrednich kontaktach. Ma jednak świadomość, że dołączenie do pakietu konsumpcji burgera w sieciowej burgerowni przyniosłoby mu więcej dobrych komentarzy w Internecie.

⁷⁸ Nazwa „burgerownia” nie podlega ochronie prawnej.

Ocena prawna

Usługi hotelarskie mogą być świadczone w obiektach hotelarskich, które spełniają:

1. Wymagania co do wielkości obiektu, jego wyposażenia oraz zakresu świadczonych usług, ustalone dla rodzaju i kategorii, do których obiekt został zaszeregowany

oraz

2. Wymagania sanitarne, przeciwpożarowe oraz inne określone odrębnymi przepisami.

Jednymi z tych usług, które muszą być spełnione w obiekcie są usługi gastronomiczne. Podstawowa zasada dla obiektów typu hotel 3* (trzy gwiazdki) wskazuje, iż obligatoryjnie musi być zapewnione podawanie śniadań. Powyższe stanowi ofertę usług podstawowych, do uzupełniających można zaliczyć restaurację – dopuszcza się jej brak w hotelu/motelu kategorii ***, jeżeli w odległości do 500 m od obiektu znajduje się restauracja⁷⁹. Z kolei jadalnia lub bar szybkiej obsługi to wymagania co do wyposażenia oraz zakresu świadczonych usług dla domów wycieczkowych dla kategorii II⁸⁰.

Biorąc powyższe pod uwagę, serwowanie śniadań jest obligatoryjne w obiekcie, co ma miejsce w opisywanym stanie faktycznym. Podobnie obowiązkowy jest dostęp do restauracji znajdującej się w odległości nie większej jak 500 m od obiektu. W tym ostatnim przypadku chodzi o restaurację, nie zaś jadalnię czy bar szybkiej obsługi jak w przypadku domów wycieczkowych.

⁷⁹ Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 19 sierpnia 2004 r. w sprawie obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie.

⁸⁰ Tamże.

Zgodnie ze Słownikiem Języka Polskiego za restaurację przyjmuje się *lokal gastronomiczny z obsługą kelnerską, w którym spożywa się posiłki przy stolikach*⁸¹, z kolei jadłodajnia stanowi *lokal, w którym można spożyć posiłek*⁸², zaś bar szybkiej obsługi – *lokal, w którym można zjeść proste dania*⁸³. Powyższe jednoznacznie wskazuje, iż jedynie „Korean Restaurant Style” spełnia wymóg regulacji prawnych jako „restauracja”, ponieważ burgerownia będzie raczej barem szybkiej obsługi. Dlatego też przedsiębiorca Jakub Z. jest niejako zdany na współpracę z „Korean Restaurant Style”, chyba że zdecyduje się na otwarcie własnej restauracji hotelowej. Najczęściej umowy z obiektami hotelarskimi są zawierane przez Internet, poprzez skorzystanie z popularnego portalu rezerwacyjnego. Należy jednak pamiętać, iż prawo odstąpienia od umowy zawartej poza lokalem przedsiębiorstwa lub na odległość nie przysługuje konsumentowi w odniesieniu do umów o świadczenie usług w zakresie zakwaterowania, innych niż do celów mieszkalnych, gastronomii a także usług związanych z wypoczynkiem, jeżeli w umowie oznaczono dzień lub okres świadczenia usługi (najczęstsza opcja, a w hotelarstwie w zasadzie zawsze nierozzerwalnie związana z rezerwacją). Hotelarz jest obowiązany udzielić odpowiedzi na reklamację konsumenta w terminie 14 dni od dnia jej otrzymania. Jeżeli gestor nie udzielił odpowiedzi na reklamację w terminie, uważa się, że uznał reklamację. Odpowiedź na reklamację przekazuje się konsumentowi na papierze lub innym trwałym nośniku. W przypadku, gdy usługa gastronomiczna jest sprzedawana w pakiecie będącym imprezą turystyczną, wówczas zastosowanie mają zupełnie inne regulacje i wskazany termin rozpatrzenia reklamacji nie znajduje uzasadnienia.

Umowa o udział w imprezie turystycznej lub potwierdzenie jej zawarcia, posiada pełną treść uzgodnień, w tym informacje o tym, że podróżny ma obowiązek poinformować o wszelkich niezgodnościach stwierdzonych w trakcie realizacji imprezy turystycznej. Zatem w przypadku produktu turystycznego jakim jest impreza turystyczna należy zgłaszać wszelkie

⁸¹ <https://sjp.pwn.pl/szukaj/restauracja.html>

⁸² <https://sjp.pwn.pl/sjp/jadlodajnia;2467195.html>

⁸³ <https://sjp.pwn.pl/szukaj/bar.html>

niezgodności stanu faktycznego w stosunku do oferty jaka była zawarta w umowie⁸⁴. Zgłoszenie musi więc nastąpić niezwłocznie – najlepiej podczas trwającej imprezy turystycznej. Niezgodnością będzie zatem niewykonanie lub nienależyte wykonanie usługi turystycznej objętej imprezą turystyczną. Sam fakt, iż konsumentowi nie smakuje danie przyrządzone przez szefa kuchni, nie powoduje, iż mamy do czynienia z niezgodnością. Ta ostatnia musi bowiem polegać na niewykonaniu, bądź niewłaściwym wykonaniu świadczenia, co dotyczy obiektywnych, nie zaś subiektywnych okoliczności⁸⁵.

Jeżeli którakolwiek z usług turystycznych nie jest wykonywana zgodnie z umową o udział w imprezie turystycznej, organizator usuwa niezgodność niezwłocznie. Jedyne okoliczności, które zwalniają organizatora turystyki z obowiązku podjęcia takiego działania, to obiektywny brak możliwości podjęcia takiego działania lub niewspółmiernie wysokie koszty. Powyższe nie wyklucza oczywiście możliwości uzyskania rekompensaty jeśli klient poniósł szkodę w związku z niezgodnością. Ponadto klientowi przysługuje stosowna obniżka ceny za każdy dzień, w którym klient ma do czynienia z niezgodnością. Obniżka ceny jest określana proporcjonalnie, z pewnością pewną wytyczną do określenia kwoty obniżki może być tzw. Tabela Frankfurcka, czyli dokument opracowany pod auspicjami Frankfurckiego Sądu Krajowego i mający pomocnicze znaczenie w sprawach, gdzie przedmiotem roszczeń jest obniżenie ceny usługi turystycznej⁸⁶. Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, iż Tabela Frankfurcka, mimo że nie została oficjalnie wdrożona do polskiego ustawodawstwa, często jest powoływana w orzecznictwie sądów polskich. W Polsce została uznana w 2003 roku przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów za podstawę do rozstrzygania sporów między

⁸⁴ Por. B. Kucharski, *Termin spełnienia świadczenia przez ubezpieczyciela w orzecznictwie sądowym* [w:] *Kierunki rozwoju ubezpieczeń gospodarczych w Polsce. Wybrane zagadnienia prawne*, red. B. Gneta, M. Szaraniec, Warszawa 2013.

⁸⁵ Tamże.

⁸⁶ III Ca 233/17 – uzasadnienie Sąd Okręgowy w Łodzi z 2017-05-18.

biurami podróży a klientami i stała się czymś w rodzaju prawa zwyczajowego⁸⁷.

Tabela Frankfurcka w następujący sposób określa procentowy udział niezgodności z obszaru gastronomii w całości pakietu turystycznego:

Wyżywienie

1. Całkowity brak (mimo ujęcia w umowie) – 50%
2. Wady treściowe:
 - a) monotony jadłospis – 5%
 - b) niewystarczająca liczba ciepłych posiłków – 10%
 - c) zepsute (nie nadające się do spożycia) posiłki – 20-30%
3. Obsługa:
 - a) samoobsługa (zamiast kelnera) (mimo ujęcia w umowie) – 10-15%
 - b) długie czasy oczekiwania na podanie posiłków – 5-15%
 - c) jedzenie zmianowe (jeśli nie było przewidziane w umowie) – 10%
 - d) zabrudzone stoły – 5-10%
 - e) zabrudzone naczynia, sztućce – 10-15%
4. Brak klimatyzacji w stołówce (mimo ujęcia w umowie) – 5-10%⁸⁸.

W opisanym stanie faktycznym, fakt spożycia „Abalone” nie kwalifikuje się do jakiegokolwiek rekompensaty czy obniżki ceny. Wyłącznie subiektywne odczucia nie mogą stanowić podstawy do zakwestionowania wykonania umowy o imprezę turystyczną. W przypadku hotelu 3* (trzy gwiazdki) gestor musi zapewnić dostęp do restauracji, która znajduje się nie dalej niż w odległości 500 m od obiektu. Nie może to być jadłodajnia lub bar szybkiej obsługi, a właśnie restauracja, stąd rozważana alternatywa zastąpienia kuchni koreańskiej przez lokal gastronomiczny serwujący burgery, nie wchodzi w rachubę. W opisanym przypadku wchodzi w grę również osobiste powiązanie gestora bazy noclegowej z właścicielem restauracji, od którego odkupił obiekt hotelarski. W tym zakresie ustawa wskazuje

⁸⁷ VIII C 1520/17 - wyrok z uzasadnieniem Sąd Rejonowy dla Łodzi-Widzewa w Łodzi z 2019-10-31.

⁸⁸ <https://uokik.gov.pl/download/16896>

jednak wyłącznie, iż w razie rozpoczęcia świadczenia usług w obiekcie hotelarskim, który posiada zaszeregowanie, przedsiębiorca jest obowiązany wystąpić do właściwego marszałka województwa o potwierdzenie lub zmianę dotychczasowego zaszeregowania. W związku z powyższym, żadne inne kwestie formalne nie mają tu zastosowania, a lojalność Jakuba Z. opiera się w głównej mierze na kwestiach ocenianych pod względem etycznym. Pod względem regulacji prawnych nie ma żadnych przeciwwskazań do otworzenia własnej restauracji.

Źródła

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2302 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych, zmieniająca rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 i dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE oraz uchylającą dyrektywę Rady 90/314/EWG
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych
- Ustawa z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta
- Ustawa z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 19 sierpnia 2004 r. w sprawie obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie

6. Opinie przedsiębiorców sektora HoReCa na temat kluczowych problemów branży, ze szczególnym uwzględnieniem uwarunkowań prawnych

Wprowadzenie

Według Eurostat, sektor HoReCa (Hotele, Restauracje, Catering⁸⁹) obejmuje jedną z kluczowych gałęzi gospodarki usługowej, związanej z obsługą turystów, gości biznesowych i mieszkańców. To dynamicznie rozwijający się obszar, w którym łączą się elementy hotelarstwa, gastronomii oraz szeroko pojętej organizacji usług dla klientów indywidualnych i grupowych.

Sektor HoReCa obejmuje dziś szerokie spektrum usług związanych z zakwaterowaniem i gastronomią – od hoteli, pensjonatów i innych obiektów noclegowych, przez restauracje, kawiarnie i firmy cateringowe, po zaplecze produkcyjne i logistyczne, które umożliwia ich sprawne funkcjonowanie. Jest to jeden z najbardziej dynamicznie rozwijających się sektorów rynku, co wynika zarówno ze zmieniającego się stylu życia (m.in. mniejsza ilość czasu na samodzielne przygotowywanie posiłków), jak i rosnącej popularności podróży krajowych oraz zagranicznych. Kluczowe znaczenie dla utrzymania wysokiej jakości usług ma przestrzeganie standardów bezpieczeństwa i higieny pracy, które stanowią fundament zaufania klientów i warunek dalszego rozwoju całej branży. Sektor ten odgrywa istotną rolę w kreowaniu jakości doświadczeń turystycznych i konsumpcyjnych, a także w budowaniu wizerunku miejscowości i regionów. Jej rozwój jest silnie powiązany z trendami konsumenckimi, innowacjami technologicznymi, nowymi modelami obsługi klienta oraz rosnącym znaczeniem zrównoważonego rozwoju.

Sektor HoReCa w Polsce dynamicznie się rozwija, a jej potencjał wzrasta wraz ze zmianami zachodzącymi w stylu życia i strukturze społecznej. Coraz

⁸⁹ Eurostat, Seasonality in the tourist accommodation sector, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Seasonality_in_the_tourist_accommodation_sector [dostęp: 20.12.2025]

większa liczba osób korzysta z usług gastronomicznych (także w restauracjach hotelowych) nie tylko z powodu braku czasu na przygotowywanie posiłków w domu, ale także dlatego, że rosnące dochody pozwalają na częstsze wybieranie tej formy konsumpcji. Jedzenie na mieście czy korzystanie z usług hotelowych przestaje być postrzegane jako luksus, a staje się naturalnym elementem codzienności. W rezultacie sektor HoReCa zyskuje coraz większe znaczenie gospodarcze, generując istotny wkład w polski PKB i stając się jednym z kluczowych filarów rynku usług.

Jednocześnie to obszar oferujący ogromną liczbę miejsc pracy. Według danych European Labour Authority, w roku 2023, rynek HoReCa w krajach UE-27 zatrudniał około 9,3 mln osób, co stanowi około 4,7 % całkowitego zatrudnienia (dla wszystkich krajów europejskich, to liczba około 10,5 milionów osób⁹⁰). Sektor HoReCa staje się nie tylko sektorem napędzającym gospodarkę, lecz także wymagającym środowiskiem zawodowym, które sprzyja rozwojowi kompetencji i profesjonalizacji kadr.

Stan sektora HoReCa w Polsce

Zgodnie z raportem PMR Market Experts by Hume's, wartość rynku HoReCa obejmującego gastronomię, hotele i catering w 2024 roku zwiększyła się o 9% zarówno w ujęciu nominalnym, jak i realnym, co potwierdza wyraźne odbicie branży po kryzysie pandemicznym (COVID-19). W tym samym roku z usług gastronomicznych na miejscu korzystało 74% Polaków, natomiast 60% deklarowało korzystanie z jedzenia na wynos, przy czym oba wskaźniki wzrosły o około 4% w porównaniu z rokiem poprzednim.

Jednocześnie wśród osób ograniczających swoje wydatki aż 44% wskazywało gastronomię jako główny obszar oszczędności, co stanowi najwyższy odsetek spośród wszystkich analizowanych kategorii. Raport

⁹⁰ Dane na podstawie: *Accommodation and food service activities: issues and challenges related to labour mobility*, 2024, ELA Strategic Analysis, https://www.hotrec.eu/media/static/files/import/all_news_2024_2024_36/european-labour-authority-horeca-report.pdf?utm_source=chatgpt.com, [dostęp: 20.12.2025]

identyfikuje także kluczowe czynniki decydujące o wyborze lokalu gastronomicznego, do których należą: atrakcyjna cena wskazywana przez 52% badanych (spadek z 60% w 2024 roku), dobre doświadczenia klientów – 41% oraz czystość lokalu – 38%, przy czym aspekt ten jest częściej podkreślany przez kobiety niż mężczyzn (odpowiednio 43% wobec 32%).

Znaczącą rolę w procesie decyzyjnym odgrywają również opinie w Internecie – 58% przedstawicieli pokolenia Z, czyli osób urodzonych w latach 1996-2006, sprawdza recenzje online przed pierwszą wizytą w lokalu gastronomicznym. Równocześnie obserwowany jest wzrost konkurencji ze strony produktów typu *food to go*, po które sporadycznie sięga 96% dorosłych Polaków, mimo że jedynie 21% respondentów uznaje je za jakościowo równorzędne z ofertą restauracyjną⁹¹.

Na koniec 2023 roku w Polsce działało 81 417 podmiotów gospodarczych zaliczanych do sekcji I PKD – „Działalność związana z zakwaterowaniem i usługami gastronomicznymi”. W ramach tej sekcji 21 234 podmioty funkcjonowały w dziale 55 – „Zakwaterowanie”, natomiast 60 183 w dziale 56 – „Działalność usługowa związana z wyżywieniem”. Największa liczba podmiotów sekcji I była zlokalizowana w województwach mazowieckim (13 411), małopolskim (10 096) oraz śląskim (8 031). Z kolei w przypadku działu 55 – „Zakwaterowanie” – najwięcej podmiotów odnotowano w województwach małopolskim (3 907), pomorskim (2 623) i zachodniopomorskim (2 591).

Podmioty zaliczane do sekcji I PKD zatrudniały łącznie 328 400 pracowników, z czego 87 028 osób pracowało w dziale 55 – „Zakwaterowanie”, a 241 372 w dziale 56 – „Działalność usługowa związana z wyżywieniem”. Największe zatrudnienie w sektorze HoReCa koncentrowało się w województwach mazowieckim (łącznie 58 709 pracowników, w tym 14 099 w dziale 55 oraz 44 610 w dziale 56)

⁹¹ PMR Market Experts by Hume's, Raport „Rynek HoReCa w Polsce. Analiza rynku i prognozy rozwoju na lata 2025-2030”, <https://pmmarketexperts.com/> [dostęp: 21.12.2025]

oraz małopolskim (41 026 pracowników, w tym 13 083 w dziale 55 i 27 943 w dziale 56)⁹².

Do kluczowych cech współczesnego sektora HoReCa (również w Polsce) należą m.in.:

- *Wysoka konkurencyjność i rozdrobnienie rynku*: branża charakteryzuje się dużym nasyceniem podmiotów, zwłaszcza w dużych miastach i regionach turystycznych, gdzie dominują małe i średnie przedsiębiorstwa. Utrzymanie pozycji rynkowej wymaga wyróżniania się jakością usług, unikalną ofertą, innowacyjnymi działaniami marketingowymi oraz elastycznym podejściem do potrzeb klientów.

- *Sezonowość oraz zmienność popytu*: zapotrzebowanie na usługi HoReCa podlega znacznym wahaniom w zależności od sezonu turystycznego, kalendarza wydarzeń czy okresów świątecznych, co wpływa na organizację pracy, poziom zatrudnienia, planowanie kosztów oraz strategię sprzedaży. Przedsiębiorstwa muszą równocześnie sprostać intensywnemu popytowi w okresach szczytowych i ograniczonemu zainteresowaniu poza sezonem.

- *Szerokie zróżnicowanie działalności i rosnąca personalizacja oferty*: sektor obejmuje różnorodne formy usług, od zakwaterowania i gastronomii po catering, obsługę wydarzeń i turystykę biznesową. Coraz większe znaczenie ma dopasowywanie oferty do zróżnicowanych grup odbiorców, w tym turystów, klientów biznesowych oraz lokalnych mieszkańców.

- *Znaczenie jakości i reputacji*: w warunkach powszechnego dostępu do mediów społecznościowych i platform opiniotwórczych jakość świadczonych usług bezpośrednio przekłada się na wizerunek i konkurencyjność przedsiębiorstw. Obejmuje ona nie tylko standard produktów, lecz także poziom obsługi, dbałość o szczegóły oraz przejrzystość komunikacji z klientami.

⁹² Na podstawie: <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/podgrup/temat> [dostęp: 20.12.2025]

- *Dynamika zmian i otwartość na innowacje*: sektor HoReCa jest szczególnie podatny na zmieniające się preferencje konsumentów, co sprzyja rozwojowi takich trendów jak kuchnia roślinna, wykorzystanie lokalnych i ekologicznych produktów, rozwiązania zero waste, cyfryzacja obsługi klienta czy automatyzacja procesów operacyjnych.

- *Wrażliwość na kryzysy przy jednoczesnej zdolności adaptacyjnej*: branża silnie reaguje na czynniki zewnętrzne, takie jak kryzysy gospodarcze, inflacja czy wydarzenia globalne, jednak doświadczenia ostatnich lat, w tym pandemii COVID-19, potwierdziły jej zdolność do szybkiego dostosowywania modeli biznesowych i wdrażania nowych form świadczenia usług.

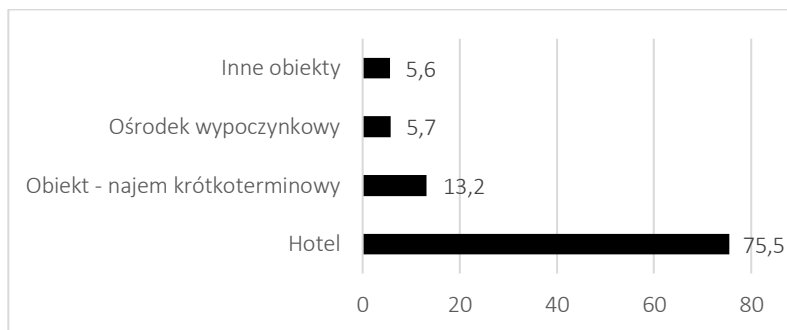
- *Kluczowa rola kapitału ludzkiego*: funkcjonowanie sektora opiera się na pracy personelu o zróżnicowanych kompetencjach, przy czym wyzwaniem pozostają wysoka rotacja kadr, niedobory pracowników oraz rosnące koszty pracy. Jednocześnie branża pełni istotną funkcję na rynku pracy, oferując możliwość zdobywania doświadczenia zawodowego, szczególnie osobom młodym.

- *Silne powiązania z innymi sektorami gospodarki*: HoReCa pozostaje w ścisłych relacjach z rolnictwem, przemysłem spożywczym, transportem, edukacją, turystyką i kulturą, odgrywając ważną rolę w rozwoju regionalnym oraz pełniąc funkcję integratora i katalizatora współpracy międzybranżowej.

Wyniki badań własnych

Informacje dotyczące głównych problemów sektora HoReCa pozyskano w ramach badania przeprowadzonego metodą sondażu diagnostycznego z wykorzystaniem techniki ankietowej. Narzędziem badawczym był internetowy kwestionariusz ankietowy. Badanie zrealizowano w okresie od października do listopada 2025 roku wśród 53 przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w sektorze HoReCa.

Wykres 2 Charakterystyka badanych przedsiębiorców (%)



Źródło: badania własne, 2025

W strukturze badanej próby dominowali przedsiębiorcy prowadzący hotele – stanowili oni ponad 75% respondentów. Kolejną grupę (13,2%) tworzyli właściciele obiektów oferujących najem krótkoterminowy, natomiast po 5,7% badanych reprezentowało ośrodki wypoczynkowe oraz inne typy obiektów noclegowych. Ponad połowa respondentów (około 55%) prowadziła działalność gospodarczą od ponad 10 lat, 19% funkcjonowało na rynku od 1 do 5 lat, 17% od 6 do 10 lat, a 9% krócej niż rok. Pod względem wielkości zatrudnienia najliczniejszą grupę stanowiły przedsiębiorstwa zatrudniające powyżej 50 pracowników (około 42%), następnie podmioty z zespołem liczącym od 20 do 50 osób (38%). Mniejsze firmy, zatrudniające do 5 pracowników, stanowiły 11% próby, natomiast 9% badanych deklarowało zatrudnienie od 5 do 20 osób.

Następnie zadano pytanie o wskazanie przez przedsiębiorców najważniejszych problemów występujących obecnie w branży HoReCa.

Tabela 3 Najważniejsze problemy i wyzwania sektora HoReCa (%)

Odpowiedzi	(%)
Brak jasnych przepisów w branży hotelarskiej dotyczących prowadzenia działalności w obiekcie hotelarskim	5,7
Brak jasnych przepisów w branży hotelarskiej dotyczących podejmowania działalności w obiekcie hotelarskim	9,4
Brak jasnych przepisów w branży hotelarskiej dotyczących prowadzenia działalności w innym obiekcie, w którym są świadczone usługi hotelarskie	9,4
Brak dostępu do nowoczesnych technologii	9,4
Zmienność preferencji klientów	13,2
Konkurencja ze strony dużych sieci (w tym zagranicznych)	16,9
Brak jasnych przepisów w branży hotelarskiej dotyczących podejmowania działalności w innym obiekcie w którym są świadczone usługi hotelarskie	20,7
Konieczność częstego szkolenia nowych pracowników	33,9
Niedostateczne wsparcie ze strony instytucji państwowych / samorządowych	35,8
Niewystarczająca promocja regionu / kraju	35,8
Wysoka rotacja pracowników	39,6
Brak odpowiednich kwalifikacji pracowników	43,3
Brak chętnych do pracy w branży	47,1
Sezonowość popytu	52,8
Oczekiwania płacowe pracowników wyższe niż możliwości podmiotu	56,6
Trudności w pozyskaniu wykwalifikowanego personelu	58,5
Rosnące koszty prowadzenia działalności (energia, czynsze, podatki)	84,9

Źródło: badania własne, 2025

Uwaga: wyniki nie sumują się do 100%, ponieważ respondenci mieli możliwość wskazania więcej niż jednej odpowiedzi

Ankietowani przedsiębiorcy jako najważniejsze wyzwania sektora HoReCa wskazali przede wszystkim rosnące koszty prowadzenia działalności oraz problemy kadrowe, obejmujące trudności w pozyskaniu pracowników, ich wysokie oczekiwania płacowe, brak odpowiednich kwalifikacji i dużą rotację zatrudnienia. Istotnym ograniczeniem pozostaje także sezonowość popytu oraz niska atrakcyjność branży jako miejsca pracy. Respondenci zwracali również uwagę na niewystarczające wsparcie instytucjonalne, słabą promocję regionu oraz konieczność częstego szkolenia nowych pracowników. W mniejszym stopniu wskazywano na niejasne regulacje prawne, konkurencję ze strony dużych sieci hotelowych, zmienność preferencji gości oraz ograniczony dostęp do nowoczesnych technologii.

W dalszej kolejności zadano przedsiębiorcom pytanie o to, jakie przepisy prawa powinny być uchylone, by ułatwić działalność branży HoReCa.

Tabela 4 Zakres regulacji prawnych wskazanych przez badanych do uchylenia

Ważność	Udzielone odpowiedzi
1	<i>Badania śladu węglowego</i>
2	<i>Niedostosowanie do rzeczywistości wymogów kategoryzacyjnych (m.in. recepcja w hotelu 3-gwiazdkowym nie powinna być całodobowa, sztywne wymagania dotyczące wyposażenia i powierzchni, telefony stacjonarne, obraz na ścianie, dywany, woda butelkowana w pokoju, ograniczenie materiałów drukowanych na rzecz tych, dostępnych online)</i>
3	<i>Niektóre opłaty i podatki (OZZ, system kaucyjny – hotele i restauracje nie powinny być punktem zbiórki opakowań, usługa turystyczna w rozumieniu sprzedaży pakietów, SUP, ZAIKS, STOART)</i>
4	<i>Zarządzanie odpadami, w tym utylizacji odpadów hotelowych</i>
5	<i>Edukacja turystyczna w szkołach średnich i wyższych</i>
6	<i>Konieczność zawierania umów i ponoszenia opłat z wieloma jednocześnie podmiotami w obszarze praw własności.</i>

Źródło: badania własne, 2025

Udzielone odpowiedzi wskazują, że przedsiębiorcy oczekują przede wszystkim uproszczenia i urealnienia obowiązujących regulacji prawnych w sektorze HoReCa. Najczęściej krytykowane są przepisy generujące dodatkowe koszty i obciążenia administracyjne, w tym regulacje środowiskowe, podatkowe oraz związane z zarządzaniem odpadami i prawami własności. Respondenci zwracają również uwagę na niedostosowanie wymogów kategoryzacyjnych hoteli do realiów rynkowych oraz na potrzebę zmian systemowych w obszarze edukacji turystycznej tak, aby lepiej odpowiadała ona potrzebom branży.

Badani przedsiębiorcy HoReCa wskazali także na przepisy prawa, które powinny zostać zmienione.

Tabela 5 Zakres regulacji prawnych wskazanych przez badanych do zmiany

Ważność	Udzielone odpowiedzi
1	<i>Ułatwienia administracyjno-podatkowe dla podmiotów w branży hotelarskiej, np. zastosowanie podatku minimalnego (CIT) oraz zdecydowane obniżenie opłat na rzecz organizacji zrzeszających twórców oraz abonament RTV</i>
2	<i>Zmniejszenie opłat na PFRON (aktualnie zatrudnienie osób z niepełnosprawnościami jest bardzo wymagające dla hoteli)</i>
3	<i>Wyłączenie branży z wprowadzanych właśnie przepisów kaucyjnych (hotele i restauracje nie powinny być punktem zbiórki opakowań)</i>
4	<i>Ponowne uregulowanie opłaty miejscowej</i>

5	<i>Zmiana przepisów przeciwpożarowych, sanitarnych i budowlanych dotyczących hoteli</i>
6	<i>Zmiana w zakresie rozliczania wymiaru czasu pracy dla pracowników HoReCa zatrudnionych w ramach umowy o pracę – z powodu wysokiej sezonowości popytu dostosowanie grafików pracy do kodeksu pracy wymaga zwiększenia kosztów operacyjnych</i>
7	<i>Przepisy klasyfikacyjne i kategoryzacyjno-formalne przypisywania kategorii obiektom noclegowym na podstawie sztywno określonych kryteriów metrażowych i wyposażeniowych prowadzi do szeregu problemów, które czynią ten system nie tylko mało użytecznym, a wręcz szkodliwym dla innowacyjnych form działalności hotelarskiej</i>
8	<i>Powstanie nowych rodzajów obiektów, np. apartamenty, wynajem krótkoterminowy, obiekty poza tradycyjną definicją „hotel”, które nie są dobrze objęte regulacją – potrzeba nowej ustawy, która lepiej uwzględni realia rynku, technologie, konkurencję i elastyczność usług</i>
9	<i>Niejasne przepisy dotyczące miejsc noclegowych innych niż obecnie określone, dookreślenie roli mieszkań wynajmowanych turystycznie</i>
10	<i>Konieczność meldowania gości w miejscach noclegowych bez obsługi, gdzie wchodzi się na kod elektroniczny</i>
11	<i>Ujednolicenie przepisów dotyczących podatku od nieruchomości oraz podatków dochodowych w przypadku mieszkań wynajmowanych turystom – obecnie każda gmina w kurortach i miastach działa inaczej w kwestii podatku, z kolei przedsiębiorcy lub osoby prywatne nie mają jasno określonych przepisów i ich interpretacji przez urzędy skarbowe – jak mają rozliczać przychód z wynajmu mieszkań, pokoi, kwater itd. dla turystów</i>
12	<i>Zasady dotyczące ochrony nieletnich – goście nie chcą wpisywać danych dzieci</i>
13	<i>Umożliwienie meldunku elektronicznego, bez konieczności wypełniania papierowych kart meldunkowych</i>
14	<i>Uelastycznienie wysokości podatków od nieruchomości i innych opłat względem sezonowości popytu</i>
15	<i>Sposób wypłacania nadgodzin, 50% i 100% - taka konieczność w turystyce powoduje, że pracodawcy niechętnie dają umowy o pracę</i>
16	<i>Przepisy dotyczące opłat na rzecz organizacji zbiorowego zarządzania prawami autorskimi – obecnie przedsiębiorcy z branży hotelarskiej są zobowiązani do uiszczania należności na rzecz kilku różnych instytucji (np. ZAiKS, STOART, SAWP, ZPAV), co powoduje duże utrudnienia organizacyjne i niejasności – wprowadzenie jednego wspólnego punktu rozliczeń lub jednej opłaty ryczałtowej obejmującej wszystkie organizacje, co jest szczególnie ważne w przypadku organizowania imprez lub zabaw z muzyką na żywo, gdzie obowiązki wobec różnych instytucji nakładają się i są niejasne</i>
17	<i>Ochrona danych osobowych RODO – dostosowanie w kontekście nowej technologii i sposobów gromadzenia danych.</i>

Źródło: badania własne, 2025

Wypowiedzi badanych przedsiębiorców wskazują na potrzebę kompleksowej nowelizacji przepisów regulujących funkcjonowanie sektora HoReCa. Respondenci postulują przede wszystkim ograniczenie obciążeń administracyjno-podatkowych, urealnienie systemu opłat i podatków oraz większą elastyczność regulacyjną uwzględniającą sezonowość popytu i specyfikę branży. Istotnym wątkiem jest również konieczność dostosowania przepisów do nowych form usług noclegowych i rozwoju technologii, w tym uproszczenia procedur meldunkowych i zasad ochrony danych. Przedsiębiorcy zwracają także uwagę na niespójność i niejasność regulacji dotyczących prawa pracy, kategoryzacji obiektów, opłat na rzecz organizacji zbiorowego zarządzania oraz podatków lokalnych, co w ich ocenie ogranicza konkurencyjność i innowacyjność sektora.

Respondenci wskazali także obszary, które w ich opinii powinny zostać uregulowane.

Tabela 6 Zakres regulacji prawnych wskazanych przez badanych do uregulowania

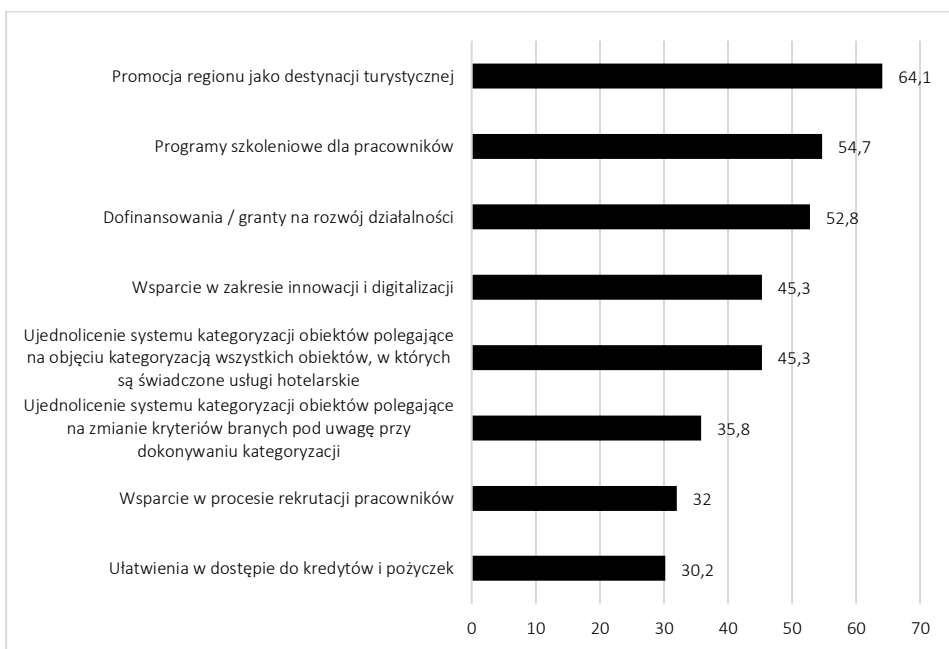
Ważność	Udzielone odpowiedzi
1	<i>Wprowadzenie ulg, dotacji i innego wsparcia prawnego i finansowego dla samorządów na budowę wielopoziomowych parkingów przed wjazdem do kurortu lub przy parkach narodowych oraz wsparcie transportu ułatwiającego przemieszczanie się z tych parkingów do centrum kurortu lub bliżej atrakcji turystycznej</i>
2	<i>Wprowadzenie ulg podatkowych dla obiektów aktywnie działających cały rok, w wielu kurortach biznesy działają sezonowo i to zrozumiałe, ale z kolei te, które działają cały rok często borykają się z problemami z płynnością po sezonie, a tymczasem dają całoroczne zatrudnienie pracownikom – to duża wartość dla miejscowości</i>
3	<i>Wsparcie branży w zakresie przeciwdziałania wysokiej sezonowości popytu i dużej rotacji pracowników</i>
4	<i>Zaliczenia usług najmu krótkoterminowego do usług hotelarskich i walka z szarą strefą</i>
5	<i>Jednoznaczne zapisanie w prawie autorskim, że odbiorniki radiowo-telewizyjne w pokojach nie stanowią źródła korzyści majątkowej dla hotelu</i>

Źródło: badania własne, 2025

Jak widać z powyższych udzielonych odpowiedzi przedsiębiorców wskazali oni zwłaszcza na potrzebę doprecyzowania i uregulowania kluczowych obszarów związanych z funkcjonowaniem sektora HoReCa, w tym wsparcia infrastrukturalnego i transportowego w miejscowościach turystycznych, wprowadzenia ulg podatkowych dla obiektów działających całorocznie, działań ograniczających sezonowość popytu i rotację pracowników, objęcia najmu krótkoterminowego regulacjami właściwymi dla usług hotelarskich oraz jednoznacznego uregulowania kwestii praw autorskich związanych z użytkowaniem odbiorników radiowo-telewizyjnych w pokojach hotelowych.

Badani wskazali także najważniejsze oczekiwania wobec otoczenia instytucjonalnego.

Wykres 3 Oczekiwania sektora HoReCa wobec otoczenia instytucjonalnego (%)



Źródło: badania własne, 2025

Uwaga: wyniki nie sumują się do 100%, ponieważ respondenci mieli możliwość wskazania więcej niż jednej odpowiedzi

Respondenci wskazali, że najważniejsze oczekiwane formy wsparcia dotyczą przede wszystkim promocji regionu jako atrakcyjnej destynacji turystycznej, rozwoju kompetencji pracowników poprzez szkolenia oraz finansowego wsparcia rozwoju działalności. Istotne znaczenie przypisano także ujednoliceniu systemu kategoryzacji obiektów noclegowych oraz wsparciu w obszarze innowacji i digitalizacji. W mniejszym stopniu podkreślano potrzebę zmian kryteriów kategoryzacyjnych, pomocy w rekrutacji kadr oraz ułatwień w dostępie do finansowania zewnętrznego. Jednocześnie zwrócono uwagę na konieczność zmiany podejścia do działań promocyjnych prowadzonych przez administrację publiczną i organizacje turystyczne, wskazując, że tradycyjne formy marketingu są postrzegane jako mało skuteczne i niedostosowane do współczesnych realiów rynku.

Respondenci wskazali także na konieczność obniżenia podatków i opłat (szczegóły przedstawiono w tabeli poniżej).

Tabela 7 Oczekiwania respondentów w zakresie obniżenia podatków i opłat

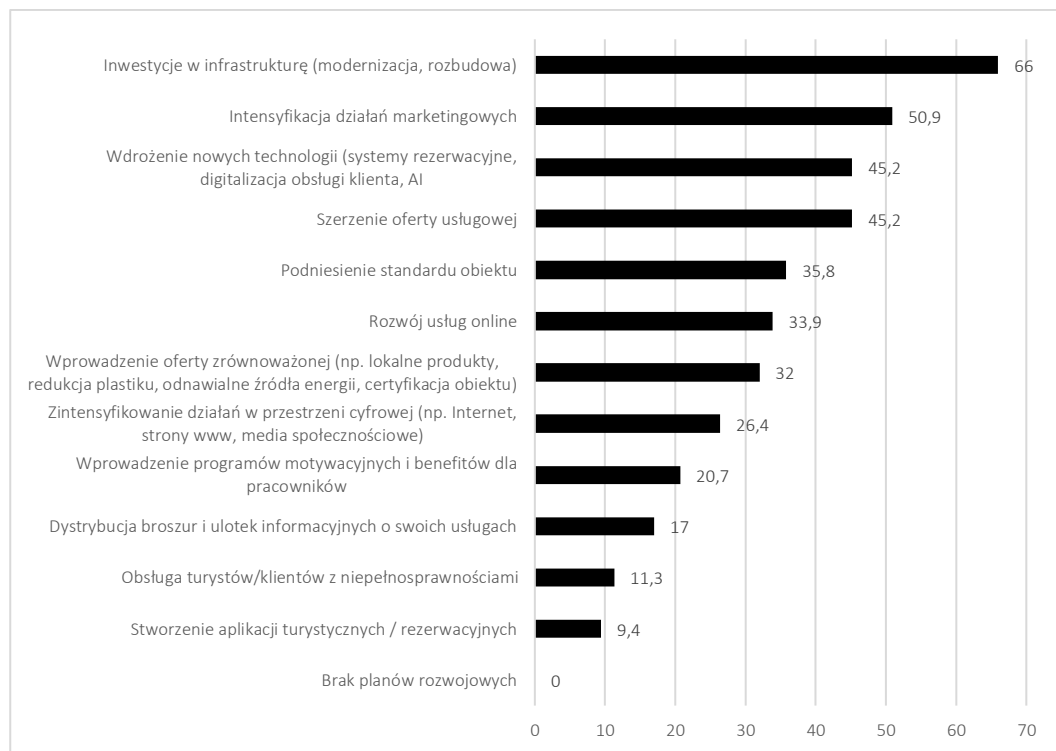
Ważność	Udzielone odpowiedzi
1	<i>Podatek od nieruchomości – hotele płacą bardzo wysokie stawki podatku od nieruchomości; obniżenie tej opłaty lub wprowadzenie ulg dla branży turystycznej pozwoliłoby: ograniczyć stałe koszty prowadzenia działalności, zwiększyć środki na modernizację i poprawę jakości usług oraz zachować miejsca pracy w sytuacjach kryzysowych, obniżenie dla firm z polskim kapitałem</i>
2	<i>Podatek VAT na usługi turystyczne, rekreacyjne, rozrywkowe i gastronomię (napoje, owoce morza, kawa i herbata) – obniżenie do 5% oraz ujednolicenie dla całej branży</i>
3	<i>Podatek CIT</i>
4	<i>Opłata miejscowa – ulgi za rzetelne pobieranie i odprowadzanie opłaty od turystów, wprowadzenie rozwiązań cyfrowych w zakresie raportowania o liczbie zebranych opłat i liczbie noclegów</i>
5	<i>Składka zdrowotna</i>
6	<i>Podatek PIT dla nowych przedsiębiorców w branży oraz zwiększenie wysokości progów podatkowych</i>
7	<i>Abonament RTV – wprowadzenie stawek branżowych i ulgi dla HoReCa</i>
8	<i>Opłata za klasyfikację i kategoryzację – zniesienie lub obniżenie</i>
9	<i>Opłata za energię elektryczną, gaz, wodę i ścieki</i>
10	<i>Opłaty na rzecz organizacji zbiorowego zarządzania prawami autorskimi – obniżenie, ujednolicenie i wprowadzenie ryczału branżowego</i>

Źródło: badania własne, 2025

Respondenci postulowali obniżenie i uproszczenie obciążeń fiskalnych sektora HoReCa, wskazując m.in. na potrzebę redukcji podatku od nieruchomości, VAT, CIT i PIT, zmniejszenia składki zdrowotnej oraz wprowadzenia ulg branżowych. Zwracano również uwagę na konieczność racjonalizacji opłat miejscowych, abonamentu RTV, kosztów kategoryzacji obiektów, mediów oraz należności na rzecz organizacji zbiorowego zarządzania prawami autorskimi, przy jednoczesnym ujednoliceniu stawek, cyfryzacji rozliczeń i preferencjach dla podmiotów działających rzetelnie oraz z polskim kapitałem.

Wszyscy badani przedsiębiorcy wskazali na konieczność podjęcia działań rozwojowych w najbliższych latach.

Wykres 4 Planowane działania rozwojowe (%)



Źródło: badania własne, 2025

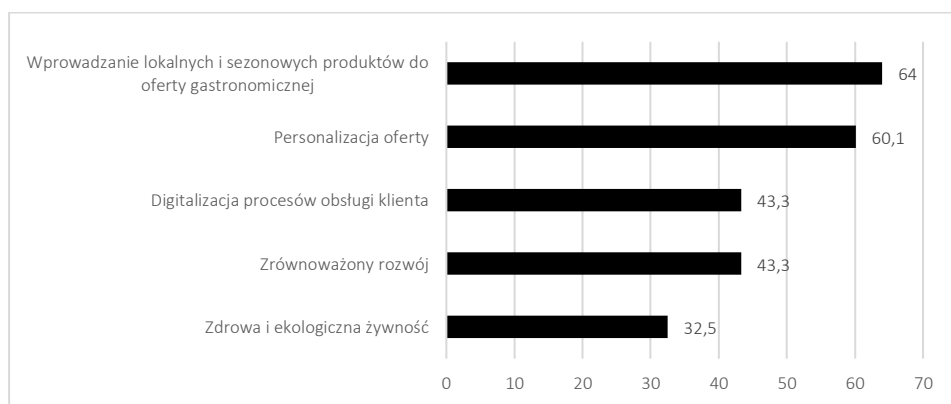
Uwaga: wyniki nie sumują się do 100%, ponieważ respondenci mieli możliwość wskazania więcej niż jednej odpowiedzi

Respondenci wskazali, że do najważniejszych kierunków działań rozwojowych należą inwestycje w infrastrukturę oraz intensyfikacja działań marketingowych. Istotne znaczenie przypisano także poszerzaniu oferty usługowej, wdrażaniu nowych technologii i rozwiązań cyfrowych, w tym systemów rezerwacyjnych i narzędzi opartych na sztucznej inteligencji, a także podnoszeniu standardu obsługi i rozwojowi usług online. W dalszej kolejności zwracano uwagę na wprowadzanie rozwiązań z zakresu zrównoważonego rozwoju, zwiększenie aktywności w przestrzeni cyfrowej, programy motywacyjne dla pracowników oraz działania informacyjne i dostosowanie oferty do potrzeb turystów z niepełnosprawnościami.

Spośród innych działań rozwojowych wymienili: działania na rzecz społeczeństwa i regionalizmu oraz szkolenie pracowników. Badani korzystają lub zamierzają skorzystać z pomocy instytucji, programów lub konkursów, w ramach których pozyskują zewnętrzne finansowanie dla swoich projektów. Wskazali na: PARP, Spectrum, programy wspierające zrównoważony rozwój i szkolenia, FENG, KPO, RPO, PUP.

Badana branża wskazała również na trendy rozwoju sektora HoReCa.

Wykres 5 Kluczowe dla sektora HoReCa trendy rozwoju



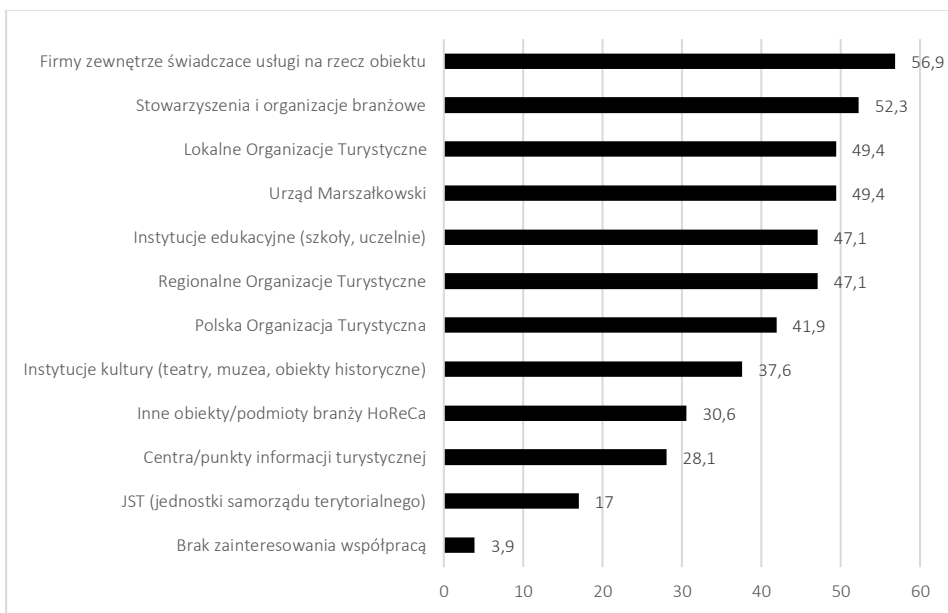
Źródło: badania własne, 2025

Uwaga: wyniki nie sumują się do 100%, ponieważ respondenci mieli możliwość wskazania więcej niż jednej odpowiedzi

Ankietowani jako kluczowe trendy rozwoju branży wskazali rosnące znaczenie lokalnych i sezonowych produktów, personalizacji oferty oraz zrównoważonego rozwoju połączonego z digitalizacją obsługi klienta. Zwracano również uwagę na wzrost zainteresowania zdrową i ekologiczną żywnością, rozwój koncepcji slow food oraz potrzebę tworzenia nowych doświadczeń odpowiadających zmieniającemu się profilowi gościa. Respondenci podkreślali także (odpowiedzi opisowe) znaczenie czynników społecznych i środowiskowych, takich jak potrzeba wsparcia dobrostanu psychicznego gości, łączenie pokoleń, wpływ zmian klimatycznych na funkcjonowanie obiektów oraz rosnący napływ turystów zagranicznych, który postrzegany jest jako istotna szansa rozwojowa wymagająca wsparcia publicznego.

Respondenci wskazali na podmioty z którymi współpracują najczęściej.

Wykres 6 Podmioty z którymi współpracują badani

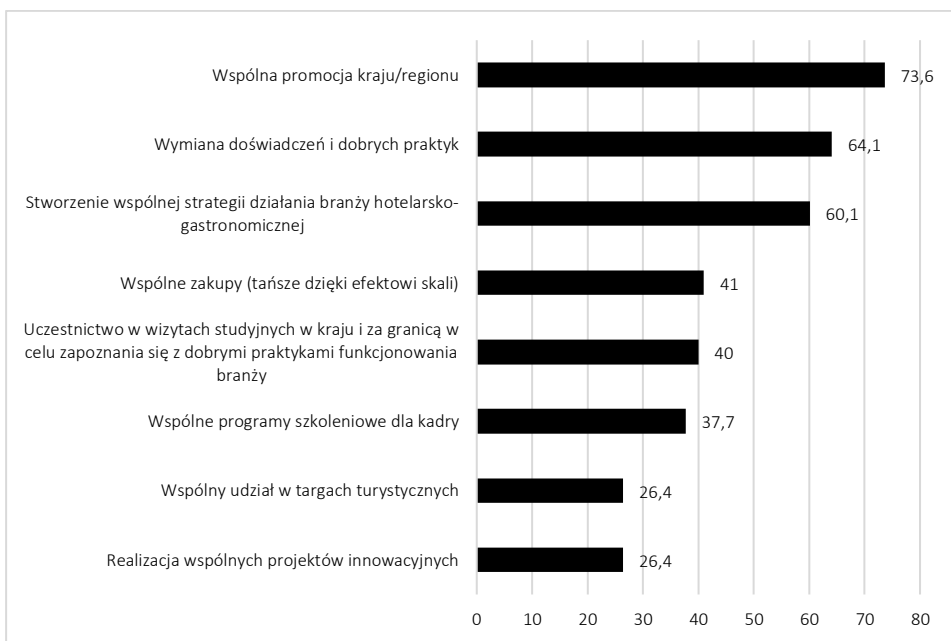


Źródło: badania własne, 2025

Uwaga: wyniki nie sumują się do 100%, ponieważ respondenci mieli możliwość wskazania więcej niż jednej odpowiedzi

Respondenci wskazali szerokie spektrum podmiotów, z którymi współpraca jest dla nich istotna, obejmujące zarówno firmy zewnętrzne realizujące usługi na zlecenie obiektów, jak i stowarzyszenia oraz organizacje branżowe. Ważną rolę przypisano również instytucjom samorządowym i turystycznym na poziomie regionalnym i lokalnym (LOT), instytucjom edukacyjnym, POT, a także instytucjom kultury. W dalszej kolejności wymieniano współpracę z innymi podmiotami sektora HoReCa, punktami informacji turystycznej oraz jednostkami samorządu terytorialnego. Dodatkowo wskazywano na znaczenie współpracy z lokalnymi rzemieślnikami, klubami żeglarskimi, platformami rezerwacyjnymi, izbami handlowymi oraz zrzeszeniami hoteli niezależnych, przy czym jedynie nieliczni respondenci deklarowali brak zainteresowania współpracą z innymi podmiotami.

Wykres 7 Potencjalne obszary współpracy w ramach sektora HoReCa



Źródło: badania własne, 2025

Uwaga: wyniki nie sumują się do 100%, ponieważ respondenci mieli możliwość wskazania więcej niż jednej odpowiedzi

Za kluczowe obszary współpracy w ramach branży HoReCa respondenci uznali przede wszystkim wspólną promocję kraju i regionu, wymianę doświadczeń oraz dobrych praktyk, a także potrzebę wypracowania wspólnej strategii rozwoju branży. Istotne znaczenie przypisano również współpracy zakupowej, wspólnym programom szkoleniowym, wizytom studyjnym oraz realizacji projektów innowacyjnych i wspólnemu udziałowi w wydarzeniach branżowych. Dodatkowo badani wskazali (w sposób opisowy) na rozwój programów lojalnościowych i wymiany gości, wspólne tworzenie infrastruktury atrakcji regionalnych, inicjatywy edukacyjne pokazujące korzyści ze współpracy lokalnej oraz potrzebę tworzenia federacji zrzeszających obiekty hotelowe na poziomie regionalnym i krajowym.

Przedsiębiorcy wskazali również najbardziej przydatne dla nich działania organizacji branżowych.

Tabela 8 Najbardziej przydatne dla badanych działania organizacji branżowych

Odpowiedzi	%
Edukowanie i informowanie turystów o usługach branży, jej roli w turystyce oraz dostępnej ofercie	0,4
Włączenie standardów zrównoważonego rozwoju do kategoryzacji obiektów	15,9
Współpraca pomiędzy organizacjami branżowymi	22,6
Ułatwianie współpracy między podmiotami HoReCa	24,3
Reforma krajowego systemu kategoryzacji obiektów	33,9
Negocjacje z administracją publiczną w sprawie warunków prowadzenia działalności	39,6
Promocja w mediach społecznościowych i portalach turystycznych	39,6
Programy dotacyjne i pożyczkowe na modernizację obiektów	41,3
Organizacja szkoleń, warsztatów, konferencji i konkursów	45,4
Tworzenie wspólnych kampanii promocyjnych	49,5
Dostarczanie analiz rynku i trendów branżowych	52,3
Ochrona branży przed skutkami kryzysów (np. pandemia, inflacja, wojna na Ukrainie)	62,2

Źródło: badania własne, 2025

Uwaga: wyniki nie sumują się do 100%, ponieważ respondenci mieli możliwość wskazania więcej niż jednej odpowiedzi

Ankietowani jako kluczowe działania organizacji branżowych w sektorze HoReCa wskazali przede wszystkim ochronę branży przed skutkami kryzysów oraz zapewnianie dostępu do rzetelnych analiz rynku i trendów. Istotną rolę przypisano także wspólnym kampaniom promocyjnym, działalności szkoleniowej i edukacyjnej, programom wsparcia finansowego na modernizację obiektów oraz reprezentowaniu interesów branży wobec administracji publicznej i w przestrzeni cyfrowej. W dalszej kolejności podkreślano potrzebę reformy systemu kategoryzacji obiektów, ułatwiania współpracy pomiędzy podmiotami HoReCa i samymi organizacjami branżowymi, a także stopniowego włączania zasad zrównoważonego rozwoju do standardów funkcjonowania branży.

Jednocześnie badani wskazali na kluczowe inwestycje i działania mające wpływ na dalszy rozwój sektora HoReCa.

Tabela 9 Obszary inwestycji i działań niezbędnych dla rozwoju sektora HoReCa

Odpowiedzi	%
Tworzenie klastrów turystycznych	9,4
Członkostwo w branżowych organizacjach/stowarzyszeniach zagranicznych	13,2
Członkostwo w branżowych organizacjach/stowarzyszeniach krajowych	18,8
Współpraca z sektorem bankowym	18,8
Wspieranie/organizacja konkursów i olimpiad wiedzy o hotelarstwie i gastronomii	20,7
Współpraca z organizacjami/stowarzyszeniami branżowymi za granicą	20,7
Udział w realizacji programu kształcenia (prowadzenie zajęć, organizacja w zakładzie wizyty uczniów, studentów itp.)	24,5
Współpraca z organizacjami/stowarzyszeniami branżowymi w kraju	24,5
Współpraca z administracją rządową (MSiT, POT) i JST	24,5
Udział w programach staży dla uczniów i studentów szkół turystycznych, hotelarskich i gastronomicznych oraz współpraca przy ich tworzeniu	26,4
Współpraca przy tworzeniu podstawy programowej właściwej szkoły branżowej	28,3
Współpraca z zagranicznymi touroperatorami	32,0
Nowe technologie (systemy rezerwacyjne, digitalizacja obsługi, wykorzystanie AI)	34,0

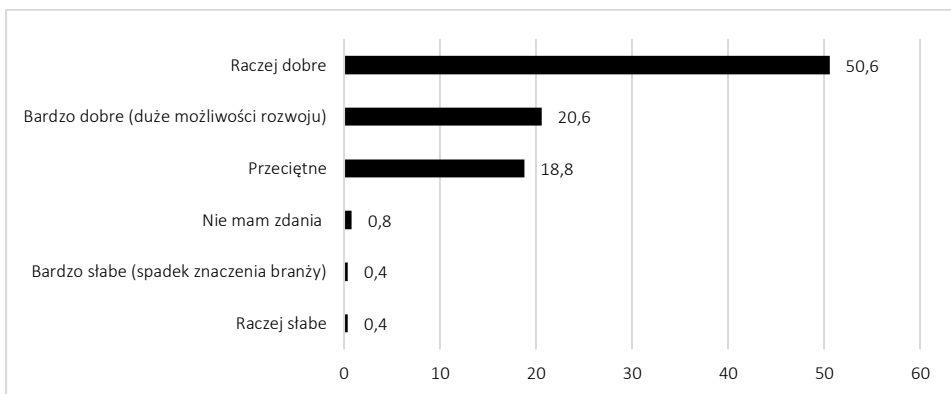
Udział w programach praktyk dla uczniów i studentów szkół turystycznych, hotelarskich i gastronomicznych oraz współpraca przy ich tworzeniu	34,0
Tworzenie i rozwój nowych produktów turystycznych	34,0
Organizacja wydarzeń i festiwali kulinarnych	35,8
Modernizacja obiektów noclegowych	45,3
Rozwój infrastruktury gastronomicznej	45,3
Współpraca z uczelniami, szkołami branżowymi i instytucjami edukacyjnymi w celu opracowania nowych programów nauczania/kształcenia zgodnych z aktualnymi potrzebami branży	45,3
Szkolenie i rozwój kadr	58,5
Promocja i marketing	60,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, 2025

Respondenci za kluczowe dla dalszego rozwoju branży HoReCa uznali przede wszystkim inwestycje w marketing i promocję oraz w szkolenie i rozwój kadr. Istotne znaczenie przypisano także współpracy z systemem edukacji w celu lepszego dopasowania programów kształcenia do potrzeb rynku, modernizacji bazy noclegowej i infrastruktury gastronomicznej oraz wdrażaniu nowych technologii i rozwiązań cyfrowych. Ważnym kierunkiem działań pozostaje również organizacja wydarzeń kulinarnych, rozwój współpracy z touroperatorami, administracją publiczną i organizacjami branżowymi, a także aktywne zaangażowanie przedsiębiorstw w proces kształcenia poprzez praktyki, staże i udział w tworzeniu programów nauczania. W mniejszym stopniu wskazywano na znaczenie członkostwa w organizacjach międzynarodowych, współpracy z sektorem finansowym oraz tworzenia klastrów turystycznych, przy jednoczesnym podkreśleniu potrzeby silniejszej promocji regionów na rynkach zagranicznych i lepszego współpracy w obszarze transportu.

Na sam koniec poproszono badanych o wyrażenie opinii na temat oceny perspektyw dalszego rozwoju sektora HoReCa.

Wykres 8 Ocena perspektyw dalszego rozwoju sektora HoReCa



Źródło: badania własne, 2025

Uwaga: wyniki nie sumują się do 100%, ponieważ respondenci mieli możliwość wskazania więcej niż jednej odpowiedzi

Okazało się, że ponad połowa badanych przedsiębiorców z sektora HoReCa raczej dobrze oceniła perspektywy jej rozwoju. Ponad 20% stwierdziła, że są one bardzo dobre, niemal 19%, że przeciętne a tylko po 0,4% raczej słabe i bardzo słabe.

Podsumowanie

Wyniki badania jednoznacznie wskazują, że przedsiębiorcy sektora HoReCa postrzegają obowiązujące regulacje prawne jako jeden z istotnych czynników ograniczających stabilność, konkurencyjność i innowacyjność branży. Choć dominującymi wyzwaniami pozostają rosnące koszty działalności, problemy kadrowe oraz sezonowość popytu, to w tle tych zjawisk wyraźnie rysuje się problem nadmiernych obciążeń administracyjno-podatkowych oraz niedostosowania przepisów do specyfiki działalności turystycznej i hotelarsko-gastronomicznej.

Respondenci oczekują przede wszystkim uproszczenia i urealnienia regulacji, w tym przepisów kategoryzacyjnych, podatkowych, środowiskowych oraz dotyczących praw autorskich i zarządzania odpadami. Krytycznie oceniany jest sztywny system klasyfikacji obiektów noclegowych,

brak spójnych regulacji dla nowych form zakwaterowania, takich jak najem krótkoterminowy, a także niejasność przepisów dotyczących meldunku, ochrony danych osobowych i rozliczeń podatkowych. Wskazywana jest również potrzeba większej elastyczności prawa pracy, umożliwiającej dostosowanie organizacji zatrudnienia do sezonowego charakteru popytu.

Jednocześnie przedsiębiorcy podkreślają konieczność wprowadzenia rozwiązań prawnych sprzyjających rozwojowi branży, takich jak ulgi podatkowe dla obiektów działających całorocznie, wsparcie infrastrukturalne w miejscowościach turystycznych, cyfryzacja procedur administracyjnych oraz jednoznaczne uregulowanie kwestii opłat na rzecz organizacji zbiorowego zarządzania prawami autorskimi. W opinii badanych brak kompleksowej i spójnej polityki regulacyjnej wobec sektora HoReCa prowadzi do wzrostu kosztów operacyjnych, niepewności interpretacyjnej i ograniczenia skłonności do inwestowania.

Podsumowując, badanie wskazuje na pilną potrzebę systemowych zmian legislacyjnych, które uwzględniłyby specyfikę branży HoReCa, jej sezonowość, zróżnicowanie form działalności oraz rosnące znaczenie technologii i zrównoważonego rozwoju. Przedsiębiorcy oczekują prawa prostszego, bardziej elastycznego i przewidywalnego, które nie tylko ograniczałoby bariery rozwojowe, lecz także aktywnie wspierało długofalową konkurencyjność sektora.

CZĘŚĆ III

MODELOWANIE I SCHEMATY PRAWA TURYSTYKI I PRAKTYKI BRANŻOWEJ

1. Model funkcjonowania ROT i LOT jako NGO dedykowanych do wsparcia rozwoju sektora turystyki

Rozwój rozdrobnionego i różnorodnego sektora jakim jest Turystyka jest uzależniony jest od współdziałania wielu podmiotów reprezentujących różne sfery życia społeczno-gospodarczego. Szczególne znaczenie ma w tym przypadku współpraca administracji publicznej, przedsiębiorców oraz organizacji pozarządowych. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że sektor turystyki ze względu na swój charakter wymaga ścisłej współpracy międzysektorowej, ponieważ *żaden z wymienionych sektorów nie jest w stanie samodzielnie kreować rozwoju turystyki – konieczna jest ścisła współpraca*⁹³.

W Polsce model takiej współpracy został instytucjonalnie ukształtowany w ramach systemu organizacyjnego turystyki opartego na współdziałaniu Polskiej Organizacji Turystycznej (POT), Regionalnych Organizacji Turystycznych (ROT) oraz Lokalnych Organizacji Turystycznych (LOT). System ten ma charakter trójszczeblowy i obejmuje poziom krajowy, regionalny oraz lokalny.

Regionalne i lokalne organizacje turystyczne pełnią szczególną rolę w tym systemie, ponieważ funkcjonują jako organizacje pozarządowe o specyficznym statusie prawnym. Organizacje te są jednocześnie

⁹³ Migdał M., *Poradnik współpracy JST – NGO sektora turystyki. Kodeks dobrych praktyk*, Szczecin 2020

elementem systemu zarządzania turystyką i platformą współpracy różnych interesariuszy sektora turystycznego.

Celem niniejszego rozdziału jest analiza modelu funkcjonowania Regionalnych i Lokalnych Organizacji Turystycznych jako organizacji pozarządowych dedykowanych wspieraniu rozwoju sektora turystyki oraz określenie ich miejsca w systemie zarządzania turystyką w Polsce.

1. Instytucjonalne podstawy systemu organizacji turystyki w Polsce

Współczesny system organizacyjny turystyki w Polsce powstał w wyniku reform instytucjonalnych przeprowadzonych w ostatniej dekadzie XX wieku. Ich celem było stworzenie nowoczesnego modelu zarządzania turystyką, odpowiadającego rozwiązaniom stosowanym w państwach Unii Europejskiej. Był to również element dostosowywania systemu organizacyjno-prawnego Polski do uwarunkowań europejskich, co było warunkiem akcesji Polski do Unii Europejskiej.

Kluczowym elementem tego systemu jest model trójszczeblowy obejmujący poziom krajowy, regionalny i lokalny. W jego ramach funkcjonują instytucje odpowiedzialne za kształtowanie polityki turystycznej państwa, promocję turystyki oraz rozwój produktów turystycznych.

Istotną rolę w tym systemie odgrywa Polska Organizacja Turystyczna, której zadaniem jest prowadzenie działań operacyjnych w zakresie promocji turystyki oraz wspieranie rozwoju infrastruktury turystycznej.

Zgodnie z ustawą o Polskiej Organizacji Turystycznej do jej zadań należy między innymi *inspirowanie tworzenia regionalnych organizacji turystycznych (...) oraz lokalnych organizacji turystycznych (...) a także z nimi współdziałanie.*

POT stanowi zatem centralny element systemu organizacyjnego turystyki w Polsce, koordynujący współpracę pomiędzy różnymi podmiotami działającymi w tym sektorze.

2. Model zarządzania POT–ROT–LOT

Jednym z kluczowych elementów systemu organizacji turystyki w Polsce jest model współpracy pomiędzy Polską Organizacją Turystyczną, Regionalnymi Organizacjami Turystycznymi oraz Lokalnymi Organizacjami Turystycznymi.

Model ten tworzy strukturę organizacyjną obejmującą trzy poziomy zarządzania turystyką:

- poziom krajowy – Polska Organizacja Turystyczna,
- poziom regionalny – Regionalne Organizacje Turystyczne,
- poziom lokalny – Lokalne Organizacje Turystyczne.

Organizacje te stanowią element spójnego systemu wsparcia rozwoju turystyki.

Jak wskazano w literaturze:

ROT-y i LOT-y są elementem krajowego (ustawowego) systemu POT-ROT-LOT (...) wsparcia rozwoju i promocji sektora turystyki w Polsce.

System ten opiera się na zasadzie współpracy międzysektorowej oraz partnerstwa instytucjonalnego. Regionalne i lokalne organizacje turystyczne współpracują zarówno z administracją publiczną, jak i przedsiębiorcami sektora turystycznego.

Jednocześnie organizacje te pełnią funkcję pośrednika pomiędzy polityką turystyczną państwa a działaniami realizowanymi na poziomie regionalnym i lokalnym.

3. Status prawny ROT i LOT jako organizacji pozarządowych

Regionalne i lokalne organizacje turystyczne posiadają specyficzny status prawny. Formalnie funkcjonują one jako stowarzyszenia, jednak ich charakter organizacyjny różni się od klasycznych organizacji pozarządowych.

Jak wskazano w literaturze:

ROT i LOT nie są zwykłymi stowarzyszeniami, lecz organizacjami o szczególnym statusie, ustawowo dedykowanymi do realizacji zadań publicznych na rzecz rozwoju i promocji polskiego sektora turystyki.

Szczególny status tych organizacji wynika przede wszystkim z przepisów ustawy o Polskiej Organizacji Turystycznej. Zgodnie z tymi przepisami do tworzenia i działania ROT oraz LOT stosuje się przepisy ustawy Prawo o stowarzyszeniach, jednak ich funkcjonowanie zostało rozszerzone poprzez delegację zapisaną w ustawie o Polskiej Organizacji Turystycznej.

Do najważniejszych cech wyróżniających te organizacje należą:

- możliwość członkostwa zarówno osób fizycznych, jak i osób prawnych, w tym jednostek samorządu terytorialnego oraz przedsiębiorców,
- nadzór sprawowany przez ministra właściwego do spraw turystyki,
- realizacja zadań publicznych w zakresie rozwoju turystyki.

Jak wskazano w analizie systemu organizacyjnego turystyki:

ROT-y i LOT-y działają w oparciu o ustawę o stowarzyszeniach, ale na bazie delegacji wynikającej z ustawy o POT (...) oraz mają pełnić formalną – ustawową rolę instytucji publicznej, płaszczyzny współpracy jednostek samorządu terytorialnego, przedsiębiorców i branżowych organizacji pozarządowych.

4. ROT i LOT jako platformy współpracy międzysektorowej

Jednym z najważniejszych elementów modelu funkcjonowania Regionalnych i Lokalnych Organizacji Turystycznych jest ich rola jako platform współpracy międzysektorowej.

Organizacje te integrują trzy podstawowe grupy interesariuszy:

- jednostki samorządu terytorialnego,
- przedsiębiorców sektora turystyki,
- organizacje pozarządowe działające w obszarze turystyki.

W praktyce oznacza to, że ROT i LOT stanowią instytucjonalne forum współpracy między administracją publiczną a środowiskiem branży turystycznej.

W analizach dotyczących funkcjonowania LOT podkreśla się, że:

ROT-y i LOT-y są płaszczyznami współpracy i ustawowym narzędziem na rzecz rozwoju turystyki w Polsce.

Taka konstrukcja instytucjonalna umożliwia tworzenie partnerstw lokalnych oraz wspólne podejmowanie działań na rzecz rozwoju turystyki i kształtowania polityk publicznych w tym obszarze.

5. Model współpracy JST – NGO w sektorze turystyki

Istotnym elementem funkcjonowania Regionalnych i Lokalnych Organizacji Turystycznych jest współpraca z jednostkami samorządu terytorialnego. W literaturze podkreśla się, że efektywny rozwój turystyki wymaga partnerskiego modelu współpracy pomiędzy samorządami a organizacjami pozarządowymi.

W analizach dotyczących modelu współpracy JST i NGO wskazuje się, że współczesne zarządzanie rozwojem lokalnym powinno opierać się na modelu demokracji partycypacyjnej.

Jak wskazano w opracowaniach dotyczących współpracy JST z organizacjami pozarządowymi:

Model demokracji partycypacyjnej zakłada uwzględnienie całego potencjału ludzkiego, tkwiącego w społeczności oraz angażowanie różnego rodzaju aktorów lokalnych do współzarządzania pewną sferą rozwoju lokalnego.

W kontekście zarządzania turystyką oznacza to aktywne włączanie organizacji pozarządowych oraz przedsiębiorców w proces tworzenia i realizacji polityki turystycznej.

Model współpracy JST i NGO w turystyce obejmuje trzy podstawowe płaszczyzny:

1. Tworzenie polityk rozwoju turystyki;
2. Realizację zadań publicznych z obszaru turystyki;
3. Tworzenie warunków do współpracy i integracji środowiska turystycznego.

6. Funkcje i zadania ROT i LOT

Do najważniejszych zadań Regionalnych i Lokalnych Organizacji Turystycznych należy przede wszystkim wspieranie rozwoju turystyki oraz prowadzenie działań promocyjnych.

Zgodnie z przepisami ustawy o Polskiej Organizacji Turystycznej oraz analizami zawartymi w literaturze do zadań tych organizacji należy między innymi:

- promocja turystyczna obszaru działania,
- wspieranie rozwoju systemu informacji turystycznej,
- inicjowanie i wspieranie rozwoju infrastruktury turystycznej,
- współpraca z Polską Organizacją Turystyczną.

W opracowaniach dotyczących funkcjonowania ROT i LOT podkreśla się, że organizacje te:

Realizują zadania publiczne: elementy lokalnych i regionalnych strategii rozwoju turystyki (...) oraz zadania zlecane przez Polską Organizację Turystyczną.

W praktyce oznacza to, że ROT i LOT pełnią funkcję instytucji wspierających rozwój turystyki zarówno na poziomie regionalnym, jak i lokalnym.

Tym samym należy stwierdzić, że Regionalne i Lokalne Organizacje Turystyczne stanowią jeden z najważniejszych elementów systemu zarządzania turystyką w Polsce. Ich funkcjonowanie opiera się na modelu współpracy międzysektorowej, w którym uczestniczą administracja publiczna, przedsiębiorcy oraz organizacje pozarządowe.

ROT i LOT pełnią rolę instytucji integrujących działania różnych podmiotów oraz wspierających rozwój turystyki na poziomie regionalnym i lokalnym. Jednocześnie organizacje te stanowią ważny element systemu POT-ROT-LOT, który tworzy instytucjonalne ramy promocji i rozwoju turystyki w Polsce.

W przyszłości znaczenie tych organizacji może jeszcze wzrosnąć, zwłaszcza w kontekście rosnącej roli partnerstw lokalnych oraz konieczności budowania konkurencyjnych produktów turystycznych.

2. Idea i założenia ewaluacji działań branżowych NGO z przykładem modelu systemu ewaluacji dla NGO sektora turystyki (ROT, LOT)

Współczesne zarządzanie publiczne wymaga oparcia się na mechanizmach umożliwiających systematyczną ocenę skuteczności podejmowanych działań publicznych. W szczególności dotyczy to polityk publicznych realizowanych w modelu współzarządzania (*governance*), w którym uczestniczą różne podmioty reprezentujące sektor publiczny, prywatny oraz społeczny. W takim modelu szczególnego znaczenia nabierają mechanizmy ewaluacyjne pozwalające na ocenę zarówno efektów samych polityk publicznych, jak i instytucji odpowiedzialnych za ich realizację.

Ewaluacja jest obecnie jednym z podstawowych narzędzi analizy polityk publicznych. Jak wskazuje literatura przedmiotu, ewaluacja polega na systematycznym badaniu skuteczności interwencji publicznych oraz ich wpływu na rozwiązanie określonych problemów społecznych i gospodarczych. W najogólniejszym ujęciu jest ona *badaniem oceniającym skuteczność polityki publicznej, czyli adekwatność dostosowania działań publicznych do potrzeb społecznych*⁹⁴.

W Polsce znaczenie ewaluacji wzrosło szczególnie po przystąpieniu do Unii Europejskiej, gdy system zarządzania publicznego zaczął w coraz większym stopniu wykorzystywać narzędzia oceny skuteczności programów publicznych, w tym programów finansowanych ze środków europejskich. W literaturze podkreśla się, że w ostatnich latach ewaluacja stała się w Polsce *zjawiskiem niemal wszechobecnym w systemie zarządzania publicznego*⁹⁵.

Znaczenie ewaluacji jest szczególnie widoczne w sektorach polityk publicznych, które mają charakter międzysektorowy i wymagają współpracy wielu podmiotów. Jednym z takich obszarów jest turystyka,

⁹⁴ Reichardt I., *Ewaluacja jako narzędzie analizy polityk publicznych*

⁹⁵ Tamże.

w której realizacja polityk publicznych angażuje zarówno administrację publiczną, przedsiębiorców, jak i organizacje pozarządowe.

W Polsce szczególną rolę w tym systemie odgrywają Regionalne Organizacje Turystyczne (ROT) oraz Lokalne Organizacje Turystyczne (LOT), które funkcjonują jako branżowe organizacje pozarządowe realizujące zadania publiczne w sektorze turystyki. Organizacje te uczestniczą zarówno w kreowaniu polityk publicznych w turystyce, jak i w ich implementacji.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie idei i założeń ewaluacji działań branżowych organizacji pozarządowych sektora turystyki oraz zaprezentowanie modelu systemu ewaluacji dla organizacji takich jak ROT i LOT.

1. Ewaluacja jako element cyklu polityki publicznej

W teorii polityk publicznych przyjmuje się najczęściej stadialny model procesu polityki publicznej, który obejmuje kolejne etapy: projektowanie polityki, jej implementację oraz ewaluację rezultatów. Model ten jest często określany jako heurystyka stadialna polityki publicznej.

W modelu tym proces polityki publicznej obejmuje takie etapy jak:

- identyfikacja problemu publicznego,
- formułowanie polityki,
- podejmowanie decyzji,
- implementacja,
- ewaluacja efektów działań publicznych⁹⁶.

Ewaluacja stanowi w tym modelu końcową fazę cyklu polityki publicznej, której celem jest ocena skuteczności podjętych działań oraz dostarczenie wiedzy umożliwiającej doskonalenie przyszłych interwencji publicznych.

⁹⁶ Wolniewicz-Słomka K., *Projektowanie i implementacja polityki publicznej – przegląd podejść teoretycznych*

W literaturze wskazuje się, że ewaluacja może pełnić dwie podstawowe funkcje:

1. Funkcję kontrolną – polegającą na ocenie efektywności wykorzystania zasobów publicznych;
2. Funkcję ustrojową – polegającą na wzmacnianiu demokratycznego charakteru procesów decyzyjnych poprzez angażowanie interesariuszy w proces oceny polityk publicznych⁹⁷.

W tym sensie ewaluacja jest nie tylko narzędziem analitycznym, ale również elementem mechanizmów demokratycznej kontroli nad procesami zarządzania publicznego.

2. Organizacje pozarządowe w systemie realizacji polityk publicznych

Współczesne polityki publiczne są coraz częściej realizowane w modelu współzarządzania, w którym uczestniczą różne podmioty reprezentujące sektor publiczny, prywatny oraz społeczny.

Organizacje pozarządowe pełnią w tym systemie kilka istotnych funkcji:

- funkcję reprezentacyjną,
- funkcję ekspercką,
- funkcję wykonawczą.

W sektorze turystyki organizacje pozarządowe odgrywają szczególnie istotną rolę jako podmioty integrujące działania różnych interesariuszy oraz wspierające rozwój turystyki na poziomie regionalnym i lokalnym.

Do najważniejszych organizacji tego typu w Polsce należą Regionalne Organizacje Turystyczne oraz Lokalne Organizacje Turystyczne.

Organizacje te funkcjonują jako partnerstwa międzysektorowe, łączące przedstawicieli samorządów, przedsiębiorców oraz organizacji społecznych.

⁹⁷ Tamże.

Ich działalność obejmuje m.in.:

- promocję turystyczną regionów,
- rozwój produktów turystycznych,
- współpracę z branżą turystyczną,
- realizację projektów turystycznych.

3. ROT i LOT jako realizatorzy polityk publicznych w turystyce

Regionalne i lokalne organizacje turystyczne stanowią istotny element systemu zarządzania turystyką w Polsce. Organizacje te funkcjonują w ramach systemu POT–ROT–LOT, który tworzy instytucjonalne ramy promocji i rozwoju turystyki w Polsce.

Specyfika działalności ROT i LOT polega na tym, że łączą one funkcje organizacji pozarządowych z realizacją zadań publicznych w sektorze turystyki.

W praktyce oznacza to, że organizacje te uczestniczą zarówno w:

- projektowaniu polityk publicznych w turystyce,
- realizacji działań promocyjnych,
- wdrażaniu programów rozwoju turystyki.

Z tego względu ocena skuteczności działalności tych organizacji wymaga zastosowania odpowiednich narzędzi ewaluacyjnych.

4. Założenia systemu ewaluacji dla organizacji ROT i LOT

Projektowanie systemu ewaluacji dla organizacji takich jak ROT i LOT powinno uwzględniać specyfikę ich działalności oraz zakres realizowanych zadań.

System ewaluacji powinien obejmować cztery podstawowe poziomy analizy:

- ewaluację strategiczną,
- ewaluację operacyjną,
- ewaluację instytucjonalną,
- ewaluację oddziaływania.

Schemat modelu systemu ewaluacji ROT–LOT



Tabela 10 Model logiczny ewaluacji ROT i LOT

Etap	Charakterystyka
Input	Zasoby finansowe, kadrowe i instytucjonalne organizacji
Output	Zrealizowane działania (projekty, kampanie promocyjne, wydarzenia turystyczne)
Outcome	Efekty krótkoterminowe (wzrost rozpoznawalności regionu, rozwój współpracy branżowej)
Impact	Długoterminowy wpływ na rozwój turystyki i gospodarki regionu

Tabela 11 Tabela przykładowych wskaźników ewaluacyjnych dla NGO turystyki

Obszar	Przykładowe wskaźniki
promocja turystyki	liczba kampanii promocyjnych, liczba odbiorców działań promocyjnych
rozwój produktów turystycznych	liczba nowych produktów turystycznych
współpraca branżowa	liczba partnerstw i projektów wspólnych
rozwój ruchu turystycznego	liczba turystów odwiedzających region
efektywność organizacyjna	liczba projektów zrealizowanych przez organizację

Powyższe rozważania wskazują, że Ewaluacja stanowi jeden z kluczowych elementów współczesnego systemu zarządzania publicznego. Jej rola polega nie tylko na ocenie skuteczności realizowanych polityk publicznych, ale również na wspieraniu procesów uczenia się instytucji publicznych oraz doskonaleniu mechanizmów zarządzania publicznego.

W sektorze turystyki szczególne znaczenie ma ewaluacja działalności branżowych organizacji pozarządowych, takich jak Regionalne i Lokalne Organizacje Turystyczne.

Wprowadzenie systemowego modelu ewaluacji dla tych organizacji może przyczynić się do zwiększenia efektywności ich działań oraz poprawy jakości zarządzania turystyką w Polsce.

3. Wywiad z przedstawicielem turystycznej organizacji pozarządowej – między tradycją a nowoczesnością

Wywiad z Jerzym Kapłonem, prezesem Zarządu Głównego PTTK

Wywiad przeprowadził dr Dominik Borek

Na stronie mazowieckiego PTTK znajdujemy motto: *klimatyczne wyprawy, gdy podróżując śladami historii, zatrzymujemy się w zaskakującej i pełnej smaków teraźniejszości*. Jak ta „zaskakująca teraźniejszość” wpływa na funkcjonowanie organizacji (również w kontekście zmian jakie niesie za sobą sztuczna inteligencja)?

Polskie Towarzystwo Turystyczno-Krajoznawcze to stowarzyszenie, którego korzenie sięgają drugiej połowy XIX w., kiedy to w 1873 r. powstało Towarzystwo Tatrzańskie, a które korzysta także ze spuścizny ideowej powstałego w 1906 roku Polskiego Towarzystwa Krajoznawczego. Jest stowarzyszeniem wielopokoleniowym, bowiem zachowując ciągłość funkcjonowania siłą rzeczy buduje ofertę dla członków o rozmaitych oczekiwaniach, także związaną z coraz nowocześniejszymi formami uprawiania turystyki i krajoznawstwa. Pasjonując się historią turystyki spostrzegam z satysfakcją coraz częstszy powrót i nawiązywania do tradycji. Wola osobistego poznania, osobistego przeżycia w realu nie przegrywa z tendencją do zamykania się w kręgu świata wirtualnego i internetowej aktywności. To właśnie jest siłą naszego Towarzystwa.

Budując ofertę promującą krajoznawstwo

<https://dolnoslaskie.szlaki.pttk.pl/>, <https://malopolska.szlaki.pttk.pl/>,
<https://mazowsze.szlaki.pttk.pl/>, <https://swietokrzyskie.szlaki.pttk.pl/> ,
<https://podkarpacie.szlaki.pttk.pl/>, <https://gorybezgranic.pttk.pl/>

odpowiadamy oczekiwaniom tych, którzy poznanie krajoznawcze rozpoczynają od internetowej aktywności. Jednocześnie zapraszamy do aktywności fizycznej, zarówno poprzez tradycyjną formę zdobywania najbardziej popularnej odznaki turystycznej – Górskiej Odznaki Turystycznej

PTTK – mającej swój początek w 1935 r., do oferty zdobywania Odznaki Turystyki Pieszej PTTK zdobywanej za pomocą nowoczesnego narzędzia, które jest aplikacją na urządzenia mobilne:

<https://play.google.com/store/apps/details?id=pl.pttk.pttk>.

Tymczasem tradycyjna książeczka służąca do zapisywania tras z potwierdzeniami przejść do zdobycia GOT PTTK cieszy się nadal dużą popularnością. Drukowana i rozprowadzana w nakładzie ok. 100 000 egzemplarzy rocznie jest nadal wspaniałą pamiątką z wypraw górskich, pożądaną przez turystów każdej kategorii wiekowej.

Jesteśmy pewni, że właśnie tradycyjna forma, także związana z nawiązywaniem społecznych relacji na bazie wspólnych pasji uprawiania turystyki i krajoznawstwa ma przyszłość i sprawdzi się w najbardziej nawet z informatyzowanej rzeczywistości.

Tradycja może łączyć, ale może również dzielić ludzi. Nadmierne przywiązanie do tradycji staje się balastem utrudniającym rozumienie wyzwań teraźniejszości. Czy ta kwestia wpływa na bieżące problemy PTTK, np. na dzierżawienie obiektów turystycznych, które mają swoją lokalną tradycję i wsparcie miejscowej społeczności?

Świadomość łączności międzypokoleniowej jaką daje nam szacunek dla tradycji i osiągnięć naszych poprzedników nie dzieli naszej społeczności. Problemem jest odejście od przyzwyczajeń niektórych spośród naszych członków wstępujących do Towarzystwa w innych realiach społeczno-ekonomicznych, jak również ukształtowany w tym czasie obraz społecznej roli PTTK wspieranego przez administrację rządową na zupełnie odmiennych od dziś zasadach.

Przykładem może być system prowadzenia i gospodarowania siecią szlaków turystycznych. Jeszcze do niedawna wolontariusze wspierający PTTK w tej działalności z trudnością przyjmowali do wiadomości prymat własności gruntu, przez który wiedzie szlak turystyczny, nieraz od wielu dziesiątek lat i społecznego interesu jego oznakowania i użytkowania nad prawem

własności. Teraz, zdając sobie z tego sprawę, w sposób zgodny z prawem znakują nowe czy odnawiają istniejące. Przywoływany w pytaniu problem obiektów noclegowych wspierających turystykę jest bardzo charakterystyczny. W szerokim odbiorze społecznym PTTK jawi się jako instytucja dobroczynna wspierana przez administrację rządową, która nie bacząc na wymagania rynkowe, utrzymuje sieć schronisk turystycznych czy stanic wodnych. Wg tej wizji PTTK powinno tak dopłacać do funkcjonowania tych obiektów, by utrzymując niski poziom cen usług, umożliwiać uprawianie turystyki szerokiemu ogółowi zainteresowanych, na niskim poziomie cen świadczonych usług. Nie budzi zainteresowania jednakowoż czy PTTK takie wsparcie i ewentualnie od kogo otrzymuje. Podobnie z infrastrukturą szlaków turystycznych. Tymczasem w przypadku obiektów noclegowych jesteśmy zdani wyłącznie na siebie (za wyjątkiem środków pozyskiwanych w wyniku aplikacji o środki Unii Europejskiej na zasadach rynkowych). W przypadku infrastruktury związanej ze szlakami turystycznymi, korzystając ze wsparcia administracji rządowej lub samorządów PTTK, musi pozyskiwać je w procedurach konkursowych, dokładając niemałe środki własne. Ta prawda powoli przebija się do świadomości społecznej. Gdyby nie rozsądne gospodarowanie posiadanymi zasobami majątkowymi – utracilibyśmy możliwości utrzymania zarówno bazy noclegowej jak i sieci szlaków turystycznych. Trzeba jednak zaznaczyć, że brak wsparcia Państwa, choćby w rozwiązaniach podatkowych, czy też w obszarach ewentualnych inwestycji proekologicznych w obszarach przyrodniczo cennych, może niebawem doprowadzić do załamania systemu wspierającego turystykę aktywną w dostępne miejsca noclegowe.

Turystyka społeczna to turystyka dostępna dla wszystkich, integrująca pojedynczych ludzi, środowiska, pokolenia. Jakie wyzwania etyczne i edukacyjne niesie ten rodzaj działalności?

Podstawową trudnością z jaką spotyka się PTTK w rozwoju turystyki społecznej jest niewłaściwe naszym zdaniem, jej społeczne postrzeganie. Powszechnie uważa się, że dotyczy ona głównie osób o różnym stopniu niepełnosprawności, czasami także o niskiej zasobności materialnej. PTTK

stoi na stanowisku zaakceptowanym przez Komisję Europejską. Turystyka społeczna wg jej definicji to: *turystyka organizowana przez stowarzyszenia, spółdzielnie i związki zawodowe (my dodalibyśmy i instytucje kościelne), której celem jest umożliwienie podróżowania największej liczbie ludzi, w szczególności osobom należącym do najmniej uprzywilejowanych grup społeczeństwa*. PTTK poszerza grupę beneficjentów tego obszaru uprawiania turystyki (turystyka dzieci i młodzieży, turystyka edukacyjna, turystyka rodzinna, turystyka osób starszych o obniżonych możliwościach zdrowotnych jej uprawiania, pewne obszary turystyki aktywnej). Od kilku lat Państwo wspiera szczególnie jeden z nich, turystykę osób o niepełnej sprawności fizycznej. Pojawiające się chaotycznie nieskoordynowane programy świadczą bardziej o populistycznym charakterze wsparcia niż o merytorycznej woli pomocy w integracji środowisk uprawiających turystykę. Należy bowiem zabiegać o równomierny rozwój turystyki z rozbudową infrastruktury jej służącej (miejsca noclegowe, dostępność, szlaki, parkingi, komunikacja) z uwzględnieniem potrzeb tego środowiska bez jego wyalienowania, miast koncentrować się na aktywności poczynąć. Trudno występować przeciw programom wspierającym turystykę osób niepełnosprawnych, w jakiejś mierze wspierają integrację tego środowiska z innymi grupami uprawiającymi turystykę, likwidującą bariery i wykluczenia, nie mniej należy zabiegać, by instytucje je organizujące działały w sposób koherentny i przemyślany. Realizując tak opisane zadania, nie wolno też zapominać o innych obszarach turystyki społecznej. I tu zdaniem PTTK należy przemyśleć organizację jej wspierania. Naszym zdaniem, miast bezpośrednich programów wspierających bezpośrednio indywidulanych beneficjentów, należy wdrożyć programy edukacyjne budzące wśród obiorców potrzebę uprawiania turystyki, a także wspierające infrastrukturę służącą do jej realizacji.

4. Zakończenie i wnioski

1. Podsumowanie przeprowadzonych badań i analiz

Przedstawione w niniejszym opracowaniu badania i analizy koncentrują się na złożonych uwarunkowaniach prawnych i organizacyjnych funkcjonowania sektora turystyki w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem roli organizacji pozarządowych oraz ich znaczenia w procesach kształtowania i realizacji polityk publicznych. Turystyka stanowi bowiem jeden z najbardziej złożonych sektorów gospodarki, który obejmuje szerokie spektrum działalności usługowej, infrastrukturalnej oraz społecznej. Jej funkcjonowanie wymaga odpowiednio ukształtowanego systemu regulacji prawnych oraz sprawnych mechanizmów współpracy pomiędzy różnymi podmiotami uczestniczącymi w rynku usług turystycznych.

Analiza przedstawiona w kolejnych częściach opracowania prowadzi do wniosku, że prawo turystyki w Polsce ma charakter wyraźnie interdyscyplinarny i systemowy. Regulacje prawne odnoszą się bowiem do wielu różnorodnych obszarów działalności gospodarczej i społecznej, takich jak działalność organizatorów turystyki, funkcjonowanie obiektów hotelarskich, usługi przewodnickie czy działalność transportowa. Jednocześnie regulacje te tworzą kompleksowy system norm określających zasady funkcjonowania rynku usług turystycznych oraz bezpieczeństwa konsumentów korzystających z tych usług.

W opracowaniu zwrócono szczególną uwagę na instytucjonalny wymiar funkcjonowania sektora turystyki w Polsce. Przeprowadzona analiza podkreśliła wagę systemu organizacyjnego turystyki opartego na modelu trójszczeblowym obejmującym poziom krajowy, regionalny i lokalny. Model ten został wypracowany w procesie transformacji systemowej w latach dziewięćdziesiątych XX wieku, a jego kluczowym elementem stało się utworzenie Ministerstwa właściwego ds. turystyki oraz Polskiej Organizacji Turystycznej. Kolejnymi krokami było budowanie i rozwój regionalnych

i lokalnych struktur współpracy w postaci Regionalnych i Lokalnych Organizacji Turystycznych.

Ministerstwo określa kierunki rozwoju polskiego sektora turystyki, natomiast POT koordynuje działania promocyjne oraz współpracę pomiędzy różnymi podmiotami zaangażowanymi w rozwój turystyki. Funkcjonujące na poziomie regionalnym i lokalnym organizacje turystyczne (ROT i LOT), tworzą razem z POT spójny system instytucjonalny określany w literaturze jako model POT–ROT–LOT.

Przeprowadzone analizy wykazały, że system ten pełni istotną rolę w integracji działań różnych środowisk związanych z turystyką. Regionalne i lokalne organizacje turystyczne stanowią bowiem platformę współpracy pomiędzy administracją publiczną, przedsiębiorcami oraz organizacjami społecznymi, umożliwiając koordynację działań promocyjnych, rozwój produktów turystycznych oraz budowę partnerstw lokalnych.

Istotnym elementem analiz przedstawionych w niniejszej publikacji była również ocena roli organizacji pozarządowych w systemie zarządzania turystyką. Współczesne NGO pełnią bowiem nie tylko funkcję realizatorów projektów społecznych czy promocyjnych, lecz także odgrywają ważną rolę w procesach konsultacji społecznych oraz w kształtowaniu polityk publicznych. Organizacje te stanowią swoiste ogniwo pośrednie pomiędzy administracją publiczną, rynkiem a społeczeństwem obywatelskim, przyczyniając się do wzmacniania kapitału społecznego oraz rozwoju współpracy międzysektorowej.

W przypadku sektora turystyki szczególną rolę odgrywają branżowe organizacje pozarządowe działające na poziomie regionalnym i lokalnym. Ich działalność koncentruje się przede wszystkim na wspieraniu rozwoju destynacji turystycznych, integrowaniu środowiska branży turystycznej oraz realizacji projektów promujących walory turystyczne regionów.

Jednym z istotnych wątków analiz przedstawionych w niniejszej publikacji była również ocena praktycznych implikacji regulacji prawa turystyki.

Analiza kazusów dotyczących funkcjonowania rynku usług turystycznych wskazuje, że wiele problemów prawnych pojawiających się w praktyce wynika z niejednoznaczności przepisów lub z ich niedostosowania do dynamicznych zmian zachodzących w gospodarce turystycznej. Przykłady dotyczące funkcjonowania obiektów hotelarskich, działalności organizatorów turystyki czy standardów świadczenia usług pokazują, że sektor turystyki znajduje się w stanie ciągłej transformacji, wynikającej zarówno z procesów globalizacji, jak i z rosnącego znaczenia nowych technologii oraz zmian w zachowaniach konsumentów.

Przeprowadzone badania i analiza opinii przedsiębiorców sektora HoReCa potwierdzają ponadto, że jednym z najważniejszych wyzwań stojących przed systemem prawa turystyki jest konieczność dostosowania regulacji prawnych do zmieniających się warunków funkcjonowania rynku usług turystycznych. Przedsiębiorcy wskazują na potrzebę uproszczenia przepisów oraz zwiększenia ich przewidywalności, tak aby system regulacyjny nie stanowił bariery rozwojowej dla sektora, lecz wspierał jego konkurencyjność i innowacyjność.

Istotnym elementem rozważań przedstawionych w niniejszym opracowaniu była także analiza modeli koncepcyjnych dotyczących funkcjonowania sektora turystyki, w tym modelu współpracy w systemie POT–ROT–LOT oraz modelu ewaluacji działań branżowych organizacji pozarządowych. Wprowadzenie narzędzi ewaluacyjnych w sektorze turystyki może przyczynić się do zwiększenia skuteczności działań podejmowanych przez instytucje publiczne oraz organizacje pozarządowe, a także do poprawy jakości zarządzania rozwojem turystyki.

Ewaluacja polityk publicznych w turystyce powinna obejmować zarówno ocenę efektów podejmowanych działań, jak i ocenę instytucji odpowiedzialnych za ich realizację. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera analiza działalności organizacji takich jak ROT i LOT, które uczestniczą w realizacji polityk publicznych na poziomie regionalnym i lokalnym.

2. Wnioski i rekomendacje

Na podstawie przeprowadzonych badań i analiz można sformułować kilka kluczowych wniosków dotyczących funkcjonowania systemu prawa turystyki oraz roli organizacji pozarządowych w zarządzaniu rozwojem sektora turystycznego.

- Po pierwsze, rozwój sektora turystyki w Polsce wymaga dalszego doskonalenia systemu regulacji prawnych. Obowiązujące przepisy powinny w większym stopniu uwzględniać specyfikę branży turystycznej oraz dynamiczne zmiany zachodzące w gospodarce usługowej. Szczęólnego znaczenia nabiera potrzeba upraszczania procedur administracyjnych oraz zwiększania przejrzystości systemu regulacyjnego.
- Po drugie, konieczne jest dalsze wzmacnianie roli partnerstw międzysektorowych w zarządzaniu turystyką. Współpraca pomiędzy administracją publiczną, przedsiębiorcami oraz organizacjami pozarządowymi stanowi jeden z kluczowych warunków skutecznego rozwoju turystyki.
- Po trzecie, wskazane jest rozwijanie systemowych mechanizmów udziału organizacji pozarządowych w procesach legislacyjnych oraz w konsultacjach dotyczących kształtowania polityk publicznych w sektorze turystyki. Organizacje branżowe posiadają bowiem wiedzę i doświadczenie wynikające z bezpośredniego kontaktu z rynkiem usług turystycznych.
- Po czwarte, istotnym kierunkiem zmian powinno być rozwijanie systemów ewaluacji działań podejmowanych w ramach polityki turystycznej. Ewaluacja powinna obejmować zarówno ocenę skuteczności programów publicznych, jak i ocenę działalności instytucji zaangażowanych w rozwój turystyki, w tym Regionalnych i Lokalnych Organizacji Turystycznych.
- Po piąte, konieczne jest wzmocnienie roli badań naukowych w procesie projektowania i realizacji polityk publicznych w turystyce. Rozwój sektora

turystycznego wymaga bowiem podejmowania decyzji opartych na rzetelnych analizach ekonomicznych, społecznych i prawnych.

Wreszcie należy podkreślić, że przyszłość polskiej turystyki w dużej mierze zależy od zdolności do tworzenia trwałych mechanizmów współpracy pomiędzy różnymi podmiotami zaangażowanymi w rozwój tego sektora. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera rola organizacji pozarządowych oraz partnerstw lokalnych, które mogą pełnić funkcję katalizatora współpracy pomiędzy administracją publiczną, przedsiębiorcami oraz społecznościami lokalnymi.

Podsumowując, należy stwierdzić, że przedstawione w niniejszej publikacji analizy wskazują na potrzebę dalszego rozwoju systemu organizacyjno-prawnego turystyki w Polsce oraz na konieczność wzmacniania roli instytucji wspierających rozwój tego sektora. W szczególności dotyczy to organizacji pozarządowych działających w obszarze turystyki, które mogą odegrać kluczową rolę w budowie nowoczesnego, konkurencyjnego i zrównoważonego systemu zarządzania turystyką.

Należy też podkreślić, że prawo turystyki w Polsce znajduje się obecnie w fazie intensywnych przemian wynikających zarówno z procesów globalizacji, jak i z rosnącego znaczenia turystyki w gospodarce narodowej. W tej sytuacji szczególnego znaczenia nabiera potrzeba prowadzenia dalszych badań nad funkcjonowaniem systemu organizacyjno-prawnego sektora turystyki oraz nad rolą organizacji pozarządowych w procesach zarządzania jego rozwojem.

Przedstawione w niniejszym opracowaniu analizy stanowią próbę wskazania najważniejszych problemów oraz możliwych kierunków dalszych zmian w tym obszarze. Ich celem jest nie tylko diagnoza aktualnego stanu prawa turystyki, lecz również zainicjowanie szerszej debaty naukowej i praktycznej nad przyszłością regulacji prawnych oraz instytucjonalnych podstaw kreowania polityki i rozwoju sektora turystyki w Polsce.

BIBLIOGRAFIA

Accommodation and food service activities: issues and challenges related to labour mobility, ELA Strategic Analysis, 2024, [dostęp: 20.12.2025]

https://www.hotrec.eu/media/static/files/import/all_news_2024_2024_36/european-labour-authority-horeca-report.pdf?utm_source=chatgpt.com

Borek D., Migdal M., Świtaj K., Zawistowska H., *Stan prawa turystyki w Polsce. Praktyczne vademecum zarządzania i organizacji*, Forum Turystyki Regionów, Szczecin 2023

Cent J., Mertens C., Niedziałkowski K., *Roles and Impacts of Non-Governmental Organizations in Natura 2000 Implementation in Hungary and Poland*, „Environmental Conservation”, Vol. 40(2), 2013

Eurostat, *Seasonality in the tourist accommodation sector* [dostęp: 20.12.2025]

[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Seasonality_in_the_tourist_accommodation_sector)

[explained/index.php?title=Seasonality_in_the_tourist_accommodation_sector](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Seasonality_in_the_tourist_accommodation_sector)

<https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/podgrup/temat> [dostęp: 20.12.2025]

Migdal M., *Poradnik współpracy JST – NGO sektora turystyki. Kodeks dobrych praktyk*, Forum Turystyki Regionów, Szczecin 2020

Migdal M. (red.), *Podręcznik wdrażania modelu współpracy NGO-JST w sektorze turystyki*, Forum Turystyki Regionów, Szczecin

Olszewski-Strzyżowski D. J., *Analiza stanu oferty edukacyjnej i zapotrzebowania przedsiębiorców – identyfikacja luk kompetencyjnych w sektorze branży turystycznej*, Chwaszczyno, 2025 (materiał niepublikowany)

PMR Market Experts by Hume's , *Raport Rynek HoReCa w Polsce. Analiza rynku i prognozy rozwoju na lata 2025-2030* [dostęp: 21.12.2025]

<https://pmmarketexperts.com/>

Reichardt I., *Ewaluacja jako narzędzie analizy polityk publicznych*, 2011

Wolniewicz-Słomka K., *Projektowanie i implementacja polityki publicznej – przegląd podejść teoretycznych*

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2302 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych, zmieniająca rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 i dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE oraz uchylająca dyrektywę Rady 90/314/EWG

Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 19 sierpnia 2004 r. w sprawie obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie

Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń

Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach

Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych

Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o Polskiej Organizacji Turystycznej

Ustawa z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie

Ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii

Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania

Ustawa z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta

Ustawa z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych

Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych

Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa

Ustawa z dnia 13 kwietnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego

Ustawa z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym

SPIS TABEL

Tabela 1 Główne motywy współdziałania i zaangażowane zasoby w partnerstwo turystyczne	30
Tabela 2 Udział regionalnych organizacji turystycznych (ROT) w realizacji strategii rozwoju województw oraz strategii rozwoju turystyki – analiza porównawcza	33
Tabela 3 Najważniejsze problemy i wyzwania sektora HoReCa (%)	81
Tabela 4 Zakres regulacji prawnych wskazanych przez badanych do uchylenia	82
Tabela 5 Zakres regulacji prawnych wskazanych przez badanych do zmiany	82
Tabela 6 Zakres regulacji prawnych wskazanych przez badanych do uregulowania	84
Tabela 7 Oczekiwania respondentów w zakresie obniżenia podatków i opłat	86
Tabela 8 Najbardziej przydatne dla badanych działania organizacji branżowych	91
Tabela 9 Obszary inwestycji i działań niezbędnych dla rozwoju sektora HoReCa	92
Tabela 10 Model logiczny ewaluacji ROT i LOT	107
Tabela 11 Tabela przykładowych wskaźników ewaluacyjnych dla NGO turystyki	108

SPIIS WYKRESÓW

Wykres 1 Opinie branży turystycznej, sektora edukacji oraz JST w zakresie współpracy z wybranymi instytucjami i organizacjami (z uwzględnieniem ROT i LOT) _____	36
Wykres 2 Charakterystyka badanych przedsiębiorców (%) _____	80
Wykres 3 Oczekiwania sektora HoReCa wobec otoczenia instytucjonalnego (%) _____	85
Wykres 4 Planowane działania rozwojowe (%) _____	87
Wykres 5 Kluczowe dla sektora HoReCa trendy rozwoju _____	88
Wykres 6 Podmioty z którymi współpracują badani _____	89
Wykres 7 Potencjalne obszary współpracy w ramach sektora HoReCa _____	90
Wykres 8 Ocena perspektyw dalszego rozwoju sektora HoReCa _____	94

GREMIUM EKSPERTÓW TURYSTYKI

GREMIUM EKSPERTÓW TURYSTYKI jest już wydarzeniem, które na stałe wpisało się do tradycji polskiej myśli nauk o turystyce i integracji branżowej. Niezmienne są również cele, jakie od samego początku przyswiecają konferencji: spotkanie środowiska naukowego z praktykami, debaty branżowe z przedstawicielami rządu i samorządów, prezentacje POT-ROT-LOT oraz wzajemna integracja tych środowisk.

GREMIUM to:

- **Konferencja naukowo-branżowo-samorządowa** - spotkanie przedstawicieli nauki i praktyki.
- **Debaty ekspercko-rządowo-samorządowe** - dyskusje nad planami działań i projektami zmian.
- **Forum Samorządowe** - spotkanie przedstawicieli miast, gmin, regionów.
- **Forum POT-ROT-LOT** - ogólnopolskie spotkanie trzech sektorów: JST, przedsiębiorcy, NGO
- **Warsztaty branżowe** - prezentacje i dyskusje w gronie ekspertów branży turystycznej
- **Prezentacje towarzyszące** - wystąpienia i pokazy prezentujące dobre praktyki, nowoczesne rozwiązania i doświadczenia nie tylko środowisk turystycznych, ale również branż ściśle związanych z sektorem turystyki.

Dotychczasowe edycje:

Poznań	(2003) - Akademia Ekonomiczna w Poznaniu
Warszawa	(2004) - Instytut Turystyki w Warszawie
Poznań	(2006) - Akademia Ekonomiczna w Poznaniu
Poznań	(2008) - Akademia Ekonomiczna w Poznaniu
Warszawa	(2010) - Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie
Wrocław	(2012) - Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Kraków, Sucha Beskidzka	(2014) - AWF Kraków i Wyższa Szkoła Turystyki i Ekologii
Poznań	(2016) - Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
Trójmiasto	(2019) - Wyższa Szkoła Turystyki i Hotelarstwa w Gdańsku
Łódź	(2022) - Uniwersytet Łódzki
Toruń	(2024) - Uniwersytet WSB MERITO
Wałcz	(2025) - Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu



**GREMIUM
EKSPERTÓW
TURYSTYKI**

„Nauka wizjonerem, władza kreatorem, branża realizatorem a korzyści wspólne. Tak rozumiem idee współpracy, taka wizja przyświeca mi od 2003 roku przy organizacji kolejnych edycji GREMIUM EKSPERTÓW TURYSTYKI. Dziękuję wszystkim osobom i instytucjom wspierającym to przedsięwzięcie oraz uczestnikom wnoszącym za każdym razem własne, dodatkowe wartości do wspólnego koszyka jakim jest sektor polskiej gospodarki turystycznej. Wspólnie tworzymy nową jakość.

GREMIUM stało się „żywym organizmem”, który za każdym razem wzbogaca nas o nową wiedzę i doświadczenia, nakreśla aktualne kierunki i rekomenduje właściwe działania oraz pozwala na poznawanie i promowanie kolejnych ośrodków naukowych i regionów turystycznych.

Serdecznie zapraszam

Marek Migdal

*Przewodniczący Zespołu Organizacyjnego
Prezes FORUM TURYSTYKI REGIONÓW*



**FORUM
TURYSTYKI
REGIONÓW**

1997-2025

28 lat działalności FORUM TURYSTYKI REGIONÓW

Idea utworzenia forum współpracy ludzi sektora turystyki zrodziła się w 1995 roku i wówczas rozpoczęła się nasza aktywność. Formalna rejestracja jako Forum Turystyki Pomorza Zachodniego nastąpiła dwa lata później.

Początkowo organizacja tworzyła płaszczyznę współpracy między osobami i instytucjami działającymi w branży turystycznej regionu zachodniopomorskiego. Bardzo szybko jednak Forum Turystyki Pomorza Zachodniego przekształciło się w stowarzyszenie ogólnopolskie.

W 2005 r. formalnie rozszerzyliśmy działalność na cały kraj, zmieniając jednocześnie nazwę organizacji na Forum Turystyki Regionów, które prężnie działa do dziś na rzecz rozwoju sektora turystyki w całej Polsce, współpracując również z podmiotami zagranicznymi.

Forum Turystyki Regionów jest płaszczyzną współpracy i wymiany doświadczeń szeroko pojętego sektora turystyki. Przez 25 lat działalności zorganizowaliśmy mnóstwo przedsięwzięć, szkoleń, warsztatów i konferencji, których nie sposób wymienić na raz. Podczas najbliższej edycji GREMIUM EKSPERTÓW TURYSTYKI postaramy się zaprezentować szerzej.

Serdecznie zapraszam wszystkich do współpracy, hołdując zasadzie „RAZEM można WIĘCEJ”.



GREMIUM EKSPERTÓW TURYSTYKI



Organizowane od 2003 roku, jest platformą spotkań środowisk naukowych, samorządowych i biznesowych sektora turystyki oraz władz rządowych i samorządowych mającej na celu wzajemną integrację i zacieśnienie współpracy. GREMIUM jest wydarzeniem cyklicznym (odbywającym się co 2 lata), spotkaniem naukowo-branżowym ugruntowanym w tradycji polskiej myśli nauk o turystyce oraz polskiego biznesu turystycznego. Dotychczas odbyło się dwanaście edycji GREMIUM EKSPERTÓW TURYSTYKI.

INSTYTUT WSPIERANIA TURYSTYKI



To odpowiedź na potrzeby dzisiejszego rynku. Jest wewnętrzną marką całego obszaru działań FORUM, na który składają się: szkolenia, warsztaty, konferencje, doradztwo branżowe, badania, opracowania eksperckie itp. Jednym z obszarów tej aktywności jest CENTRUM SZKOLEŃ TURYSTYCZNYCH utworzone wspólnie z Zachodniopomorską Agencją Rozwoju Turystyki ZART, w ramach którego przeszkoliliśmy już ponad 2500 osób podnosząc kwalifikacje zawodowe kadr sektora turystyki w Polsce.



RAZEM można WIĘCEJ



Od samego początku swojej działalności, Forum Turystyki Regionów za cel obróbiło sobie integrację środowisk branżowych i aktywizację ich działalności. To z naszej inicjatywy Regionalne Izby Turystyki działające w Polsce w 1995 roku rozpoczęły współpracę, tworząc w efekcie Radę Krajową Izb Turystyki. Szczególnie aktywnie włączyliśmy się w tworzenie i wsparcie funkcjonowania Regionalnych i Lokalnych Organizacji Turystycznych poprzez kreowanie aktywnej współpracy między przedsiębiorcami i władzami samorządowymi.

SZCZECIŃSKA AKADEMIA ENOLOGICZNA



Szczecińska Akademia Enologiczna to aktywność grupy hobbystycznej turystycznych enofilów łączącej pasję turystyczną i enologiczną. Enoturystyka, która jest przedmiotem tego obszaru aktywności Forum – to podróże w regiony winiarskie, podczas których odwiedzamy miejsca związane z produkcją wina. Oprócz tego uczestniczymy w imprezach o profilu winiarskim np. degustacje, wystawy win i festiwale, przy okazji odwiedzając turystyczne atrakcje.