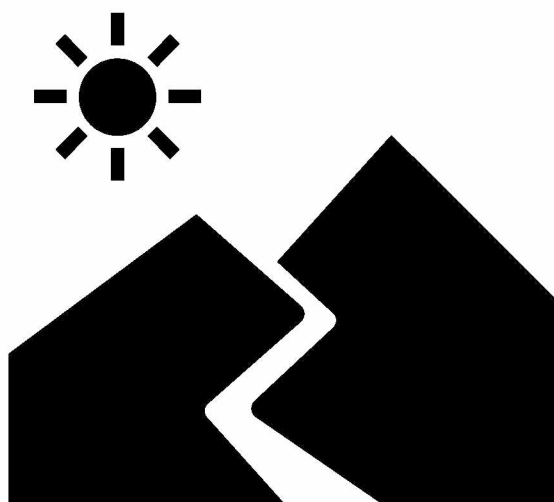


BIAŁA KSIĘGA REGULACJI SYSTEMU
BIAŁA KSIĘGA REGULACJI SYSTEMU

PROMOCJI TURYSTYCZNEJ W POLSCE
PROMOCJI TURYSTYCZNEJ W POLSCE



Departament Turystyki
Ministerstwo Sportu i Turystyki

Warszawa 2019

BIAŁA KSIĘGA REGULACJI SYSTEMU PROMOCJI TURYSTYCZNEJ W POLSCE

Spis treści

WPROWADZENIE.....	5
I. OCENA ISTNIEJĄCYCH REGULACJI ORAZ PROPONOWANE ZMIANY I USPRAWNIENIA W OBSZARZE PROMOCJI TURYSTYCZNEJ W POLSCE.....	7
1. Charakterystyka systemu promocji turystycznej w Polsce.....	7
1.1 Analiza działalności i kompetencji organizacji turystycznych.....	7
1.2 Sposób finansowania systemu.	8
1.3 Nadzór nad elementami systemu.	10
2. Aktualny stan prawny w obszarze systemu promocji turystyki w Polsce.	12
2.1 Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o Polskiej Organizacji Turystycznej.	12
2.2 Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 28 kwietnia 2006 r. – statut Polskiej Organizacji Turystycznej (z późniejszymi zmianami).	15
2.3 Otoczenie prawne systemu promocji turystyki.....	17
3. Rewizja funkcjonowania podmiotów działających w obszarze promocji turystycznej w Polsce (POT, ROT, LOT).	31
3.1 Doprecyzowanie narzędzi nadzoru ministra właściwego do spraw turystyki nad POT.	31
3.2 Możliwość przekształcenia POT w spółkę prawa handlowego.	32
3.3 Analiza w zakresie zmiany formy prawnej LOT/ROT na przykładzie austriackiego Tyrolu.	34
3.4 Modyfikacja zasad określania zakresu terytorialnego działania LOT na przykładzie austriackiego Tyrolu.....	36
3.5 Rozważenie wprowadzenia zależności hierarchicznej pomiędzy organizacjami turystycznymi działającymi na różnych szczeblach terytorialnych (POT, ROT, LOT).	38
3.6 Podział zadań pomiędzy jednostki samorządu terytorialnego a organizacje turystyczne na przykładzie Chorwacji.....	41
4. Źródła finansowania obszaru promocji turystycznej w Polsce.....	42
4.1 Wprowadzenie obowiązkowej opłaty turystycznej.....	42
4.2 Wprowadzenie obowiązkowej opłaty członkowskiej w organizacjach turystycznych na przykładzie austriackiego Tyrolu.	48
4.3 Wprowadzenie krajowego funduszu finansowania promocji turystyki na przykładzie Portugalii..	51
II. OCENA ISTNIEJĄCYCH REGULACJI ORAZ PROPONOWANE ZMIANY I USPRAWNIENIA W OBSZARZE USŁUG TURYSTYCZNYCH	54
1. Charakterystyka usług przewodników turystycznych i pilotów wycieczek.....	54
1.1 Regulacje prawne dotyczące przewodników turystycznych i pilotów wycieczek w Polsce.	54
1.2 Regulacje prawne dotyczące przewodników turystycznych i pilotów wycieczek stosowane w krajach Unii Europejskiej.....	62
1.3 Uznawanie kwalifikacji przewodników górskich w ramach Europejskiej Legitymacji Zawodowej.	64

1.4 Badanie „Rynek pracy przewodników turystycznych i pilotów wycieczek”	69
1.5 Ekonomia współdzielenia w przewodnictwie turystycznym.	76
1.6 Wnioski, propozycje i rekomendacje partnerów społecznych.....	77
1.7 Najważniejsze działania Ministerstwa Sportu i Turystyki na najbliższe lata w zakresie świadczenia usług przewodników turystycznych i pilotów wycieczek.	89
2. Usługi hotelarskie a najem krótkotrwały w kontekście promocji turystycznej kraju.	93
2.1 Regulacje prawne dotyczące świadczenia usług hotelarskich w Polsce.....	94
2.2 Otoczenie prawne.	97
2.3 Trybunał Sprawiedliwości UE.	99
2.4 Prace koncepcyjne w analizowanym obszarze najmu krótkotrwałego.....	101
2.5 Projekt „Otwarte dane plus”	109
2.6 Spotkania, konsultacje.....	111
2.7 Działania w zakresie najmu krótkotrwałego na szczeblu rządowym.	113
2.8 Regulacje prawne stosowane w krajach Unii Europejskiej.	117
3. Rozwiązania miękkie mające na celu usprawnienie poboru ewentualnej opłaty turystycznej. .	118
PODSUMOWANIE	126

WPROWADZENIE

Oddajemy w Państwa ręce materiał analityczny pod tytułem „Biała księga regulacji systemu promocji turystycznej w Polsce”. Prace rozpoczęte w lipcu 2018 r. objęły swoim zakresem przede wszystkim system promocji turystycznej oraz ewentualne możliwości jego finansowania. Konieczność uwzględnienia w pracach nad przygotowaniem „Białej księgi regulacji systemu promocji turystycznej w Polsce” problematyki ekonomii współdzielenia, wynikającej z analiz sposobu finansowania promocji turystycznej, spowodowało objęcie tymi pracami także zagadnienia dotyczącego usług hotelarskich, w tym szczególnie kwestii krótkoterminowego wynajmu mieszkań turystom. Opracowanie obejmuje także zagadnienia świadczenia usług przez przewodników turystycznych i pilotów wycieczek.

Występujące nowe trendy w gospodarce polegające na korzystaniu z platform internetowych umożliwiających wymianę dóbr i usług pomiędzy ludźmi oraz fakt, że turystyka jako dziedzina nierozzerwalnie jest związana z otwartością na nowe doświadczenia i tym samym jest atrakcyjnym obszarem poszukiwania możliwości kojarzenia ze sobą stron, dysponujących potencjałem oferowania dóbr i usług, spowodowały konieczność przeprowadzenia prac analitycznych w przedmiotowym obszarze.

W odniesieniu do przeprowadzonych prac zastosowanie mogą znaleźć postanowienia rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych¹. Należy podkreślić, że „Biała księga regulacji systemu promocji turystycznej w Polsce” będzie stanowiła podstawę do uzasadnienia dla Komisji Europejskiej, niezbędnego w procesie notyfikacji proponowanych regulacji prawnych.

Departament Turystyki w Ministerstwie Sportu i Turystyki monitoruje i analizuje coraz bardziej popularne zjawisko krótkotrwałego najmu pokoi, mieszkań, apartamentów zarówno przez przedsiębiorców działających w sferze usług hotelarskich, jak i przez osoby dotychczas niezwiązane z branżą turystyczną. Rozwój Internetu uruchomił działalność portali internetowych pośredniczących w zakresie ww. najmu. Prace systemowe objęły również tę problematykę na gruncie usług pilotów wycieczek i przewodników turystycznych.

¹ Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz.U. poz. 2039).

Mając na względzie nowe zjawisko, Departament Turystyki w Ministerstwie Sportu i Turystyki po zakończeniu analiz rynkowych wspólnie z Państwem chce rozważyć i zaproponować ewentualne zmiany prawne aktualnie obowiązujących przepisów mając na względzie wszystkich uczestników rynku hotelarskiego, a także pilotażu i przewodnictwa.

Departament Turystyki w Ministerstwie Sportu i Turystyki uczestniczy dodatkowo w projekcie „Otwarte Dane Plus”, który jest kontynuacją i rozwinięciem działań programu „Otwarte dane – dostęp, standard, edukacja (OD-DSE)”, realizowanego od czerwca 2017 r. Ogólnym celem projektu jest wzrost ilości i poprawa jakości otwartych danych publicznych oraz zwiększenie ich ponownego wykorzystywania. Kanały dystrybucji produktów i usług w obliczu wszechobecnej cyfryzacji wymagają rozwoju wirtualnych działalności na szeroką skalę i podnoszenia technologicznego poziomu świadczenia usług. Główne cele projektu to:

- dostosowanie rejestrów do obecnie obowiązujących przepisów prawa, w tym głównie do wymogów Krajowych Ram Interoperacyjności;
- udostępnienie e-usług dla ułatwienia składania wniosków i komunikacji z systemem;
- uruchomienie narzędzi w celu umożliwienia zasilania zewnętrznych systemów w informacje zgromadzone w rejestrach;
- dostarczanie nowoczesnego instrumentu służącego promocji i pozyskiwaniu sprawdzonych informacji na temat bazy hotelarskiej w Polsce;
- udostępnienie na stronie internetowej danych dotyczących skategoryzowanych przez poszczególnych marszałków województw obiektów hotelarskich oraz danych dotyczących innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie, wpisanych do ewidencji w gminie przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Powyższe działanie pozwoli na łatwe zapoznanie się przez zainteresowane strony z całą bazą noclegową funkcjonującą w Polsce i skuteczną weryfikację podmiotów działających zgodnie z prawem. Nie możemy zapominać, że system promocji turystyki w Polsce to przede wszystkim sprawnie działające organizacje turystyczne. Jednocześnie nieodłącznym elementem promocji są świadczone usługi turystyczne, stąd połącznie w niniejszym dokumencie rozważań obejmujących wszystkie wskazane na wstępie obszary. „Biała księga regulacji systemu promocji turystycznej w Polsce” ma stanowić dokument planistyczny, który pomoże rekomendować organowi, jakim jest minister właściwy ds. turystyki, podjęcie określonej inicjatywy. Powyższy dokument ma być materiałem rzetelnych analiz i głosem interesariuszy oraz administracji publicznej w ramach prowadzonych procesów legislacyjnych.

I. OCENA ISTNIEJĄCYCH REGULACJI ORAZ PROPONOWANE ZMIANY I USPRAWNINIENIA W OBSZARZE PROMOCJI TURYSTYCZNEJ W POLSCE

1. Charakterystyka systemu promocji turystycznej w Polsce.

Projekt ustawy o krajowej organizacji turystycznej w Polsce opracowano w 1998 r. W tym samym roku został on skierowany do pierwszego czytania w Sejmie. Po dokonaniu niewielkich poprawek, dnia 25 czerwca 1999 r. ostatecznie uchwalono Ustawę o Polskiej Organizacji Turystycznej². Ustawa weszła w życie dnia 1 stycznia 2000 r. Z punktu widzenia historii krajowych organizacji turystycznych, należy wskazać, iż jej powstanie w Polsce było znacznie opóźnione. Spośród wszystkich krajowych organizacji turystycznych działających w Unii Europejskiej, polska instytucja powstała najpóźniej. Wcześniej krajowe organizacje turystyczne powoływano zarówno w państwach o wysoce rozwiniętej gospodarce turystycznej (np. Włochy, Francja), jak i w państwach byłego bloku socjalistycznego (Czechy, Słowacja, Węgry)³.

1.1 Analiza działalności i kompetencji organizacji turystycznych.

Polską Organizację Turystyczną (POT) utworzono przede wszystkim w celu rozwijania promocji turystycznej kraju, zarządzania informacją turystyczną oraz modernizacji infrastruktury turystycznej. Do realizacji jej zadań tworzone mogą być również regionalne i lokalne organizacje turystyczne (ROT i LOT). Organizacje te realizują zadania odpowiednio na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym bez formalnych podległości, powinny natomiast ściśle współpracować i koordynować swoje działania w sferze merytorycznej i funkcjonalnej. ROT i LOT to odrębne jednostki mające status samodzielnych osób prawnych. W praktyce zakres działalności ROT i LOT jest bardzo zbliżony, co z perspektywy czasu nie sprawdza się najlepiej. Pomiedzy POT - ROT - LOT nie ma zależności hierarchicznych, łączą je natomiast dwustronne umowy oraz realizacja wspólnych celów. Opracowany przez POT „Kodeks Dobrych Praktyk systemu zarządzania i promocji turystyki w Polsce” określa rolę LOT jako organizacji, która odpowiada „za spójność działań związanych z kreacją produktu turystycznego na szczeblu lokalnym i czuwa nad właściwym i efektywnym przebiegiem działań

² Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o Polskiej Organizacji Turystycznej (Dz.U. z 2018 r. poz. 563).

³ J. Borzyszkowski, Polityka turystyczna państwa, Politechnika Koszalińska, Koszalin 2005, s. 53.

promocyjnych”⁴. LOT należy traktować jako narzędzie do efektywnego kreowania rozwoju turystyki – realizacji polityki turystycznej – w gminie, powiecie i subregionie. LOT to narzędzie dla wszystkich grup: władz, przedsiębiorców i organizacji pozarządowych sektora turystyki do realizacji wspólnego celu, jakim jest rozwój turystyki na danym terenie. LOT składa się z przedstawicieli trzech sektorów: publicznego, prywatnego i społecznego, których udział i zaangażowanie w kształtowaniu działalności tej organizacji powinien być adekwatny do roli pełnionej w danym środowisku, bez względu na liczbę podmiotów (członków) reprezentujących dany sektor w LOT⁵.

Obecnie w Polsce funkcjonuje 16 regionalnych organizacji turystycznych, których zasięg pokrywa się z mapą polskich województw. W każdym województwie funkcjonuje również określona liczba lokalnych organizacji turystycznych, których łączna liczba w skali kraju nie przekracza 130 podmiotów. Ustawa o POT nie różnicuje zadań lokalnych i regionalnych organizacji turystycznych, poza ograniczeniem promocji turystycznej do obszaru ich działania. Nie wyklucza to jednak promowania przez ROT turystyki w poszczególnych gminach czy powiatach, ani tego, że LOT będzie skutecznie promował województwo. O tym, czy mamy do czynienia z LOT czy ROT powinny decydować postanowienia statutu odnoszące się do terenu działania, niekiedy jednak brak doprecyzowania zakresu działalności sprawia, iż dublują one swoje przedsięwzięcia⁶.

1.2 Sposób finansowania systemu.

Turystyka jest sektorem gospodarki, który daje szansę na wykorzystanie walorów zarówno przyrodniczych, jak i kulturowych w celu zwiększenia atrakcyjności kraju i tym samym stworzenia nowych miejsc pracy oraz zwiększenia udziału gospodarki turystycznej w tworzeniu PKB. Źródła pozyskiwania funduszy są różnorodne i nie są skodyfikowane w jeden spójny system. Administracja rządowa podejmuje różne działania mające na celu ułatwienie korzystania i poruszania się w tym systemie wsparcia⁷.

Zgodnie z ustawą o Polskiej Organizacji Turystycznej, przychodami POT są:

⁴ J. Olszewski, C. Molski, S. Niewiadomski, Kodeks Dobrych Praktyk systemu zarządzania i promocji turystyki w Polsce, Polska Organizacja Turystyczna, Warszawa 2009, s. 20.

⁵ M. Migdał, Poradnik współpracy JST – NGO sektora turystyki, Szczecin 2015, s. 36,58.

⁶ P. Stec, Lokalne i regionalne organizacje turystyczne jako stowarzyszenia szczególnego rodzaju, Wydział Organizacji i Zarządzania Politechniki Śląskiej, Gliwice 2009, s. 8.

⁷ E. Bąk-Filipek, Finansowanie turystyki w Polsce, Zeszyty Naukowe Polityki Europejskiej - Finanse i Marketing, Warszawa 2010, s. 212.

- dotacje budżetowe;
- bezzwrotna pomoc zagraniczna;
- dochody z działalności gospodarczej;
- wpłaty jednostek samorządu terytorialnego;
- przychody ze sprzedaży rzeczowych składników mienia;
- przychody z tytułu przekazania do odpłatnego używania rzeczowych składników mienia;
- wpłaty organizacji zrzeszających przedsiębiorców, prowadzących działalność gospodarczą w dziedzinie turystyki, wypoczynku, sportu i rekreacji;
- wpłaty przedsiębiorców, prowadzących działalność gospodarczą w dziedzinie turystyki, wypoczynku, sportu i rekreacji;
- darowizny i zapisy.

Wpłaty jednostek samorządu terytorialnego, organizacji zrzeszających przedsiębiorców oraz samych przedsiębiorców mają charakter dobrowolny. Kwoty dotacji budżetowych dla Polskiej Organizacji Turystycznej ustalane są w ustawie budżetowej. Polska Organizacja Turystyczna prowadzi finansowość według zasad określonych w przepisach o rachunkowości a rokiem obrotowym i podatkowym Polskiej Organizacji Turystycznej jest rok kalendarzowy. Nadwyżki środków finansowych w danym roku kalendarzowym przechodzą na rok następny, z wyjątkiem przychodów z dotacji budżetowych.

Wysokość dotacji Ministra Sportu i Turystyki dla Polskiej Organizacji Turystycznej	
2015	39 000 000 PLN
2016	39 405 000 PLN
2017	39 505 000 PLN
2018	49 505 000 PLN
2019	49 505 000 PLN

Źródło: własne na podstawie ustaw budżetowych.

Polska Organizacja Turystyczna może prowadzić również działalność gospodarczą na podstawie przepisów o działalności gospodarczej w zakresie i w sposób określony w statucie⁸.

⁸ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 28 kwietnia 2006 r. w sprawie nadania statutu Polskiej Organizacji Turystycznej (Dz.U. z 2019 r. poz. 903).

Dochód z działalności gospodarczej służy wyłącznie realizacji zadań ustawowych Polskiej Organizacji Turystycznej. Zgodnie ze swoim statutem, Polska Organizacja Turystyczna może prowadzić działalność gospodarczą w zakresie realizacji swoich celów i zadań, w szczególności poprzez:

- świadczenie usług: konsultingowych, doradczych, szkoleniowych, informacyjnych, reklamowych, informatycznych;
- świadczenie usług w zakresie: obsługi krajowych i zagranicznych wizyt przedstawicieli instytucji rządowych, samorządowych, dziennikarzy i przedstawicieli środowisk opiniotwórczych oraz współpracy handlowej krajowej i zagranicznej;
- wykonywanie badań rynku, przeprowadzanie analiz gospodarczych;
- organizowanie i obsługę: imprez targowo - wystawienniczych, krajowych i zagranicznych misji gospodarczych, kongresów, sympozjów, konferencji w kraju i za granicą;
- prowadzenie działalności wydawniczej oraz dystrybucję materiałów.

Inaczej przedstawia się sytuacja finansowania regionalnych i lokalnych organizacji turystycznych, które nie otrzymują dotacji budżetowych ani wsparcia finansowego od Polskiej Organizacji Turystycznej. Dla ROT i LOT głównym źródłem przychodów są dotacje pochodzące do członków (głównie jednostek samorządu terytorialnego) i ewentualnego prowadzenia działalności gospodarczej.

1.3 Nadzór nad elementami systemu.

Ustawowo minister właściwy do spraw turystyki nadzoruje działania Polskiej Organizacji Turystycznej oraz regionalnych i lokalnych organizacji turystycznych, jednakże nie określono szczegółowo zakresu tego nadzoru. Należy uznać, iż sprowadza się on w aktualnym stanie prawnym do uprawnień określonych w ustawie o Polskiej Organizacji Turystycznej i innych ustawach, a w szczególności do nadzoru formalno-prawnego wykonywanej działalności pod kątem jej zgodności z obowiązującym prawem.

Zgodnie z art. 3 ust. 3 ustawy o Polskiej Organizacji Turystycznej w sprawach określonych w art. 27a ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej⁹, Polska Organizacja Turystyczna wspomaga właściwego ministra. W związku z powyższym, Ministrowi

⁹ Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2019 r. poz. 945, z późn. zm.).

właściwemu do spraw turystyki nie przysługują co do zasady uprawnienia o charakterze władczym, np. do wydawania wiążących poleceń czy wytycznych co do realizacji określonych czynności przez POT. Minister właściwy do spraw turystyki może natomiast zwrócić się do POT z propozycją podjęcia określonych działań w obszarze turystyki lub z wnioskiem o wsparcie realizowanych przez niego zadań, na co POT powinna wyrazić zgodę. Ministrowi przysługują środki nadzoru o charakterze niewładczym, m. in. prawo do żądania informacji o działalności podmiotu nadzorowanego, prawo wizytacji, a w przypadku udzielenia ww. podmiotowi dotacji z budżetu państwa, przysługuje mu również prawo kontroli wydatkowania przyznanych środków publicznych.

Szczegółowe uprawnienia nadzorcze ministra właściwego do spraw turystyki w stosunku do POT wynikające wprost z ustawy o Polskiej Organizacji Turystycznej to:

- uprawnienie do powoływania i odwoływania Prezesa POT;
- uprawnienie do powoływania, odwoływania członków Rady POT oraz do stwierdzenia ustania członkostwa w Radzie POT z przyczyn określonych w ustawie o POT;
- uprawnienie do nadawania statutu POT, w drodze rozporządzenia, określającego szczegółowy zakres działania Polskiej Organizacji Turystycznej z uwzględnieniem jednostek organizacyjnych wykonujących zadania za granicą, jej strukturę organizacyjną, tryb działania oraz inne sprawy wymienione w ustawie;
- przyjmowanie i zatwierdzanie wniosków Prezesa Polskiej Organizacji Turystycznej w sprawie wysokości dotacji budżetowej na realizację zadań, zawartych w projekcie rocznego planu finansowego Polskiej Organizacji Turystycznej (zatwierdzone przez ministra właściwego ds. turystyki wnioski są przekazywane ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych w trybie określonym w przepisach dotyczących prac nad projektem ustawy budżetowej);
- przyjmowanie i zatwierdzanie rocznych sprawozdań z działalności Polskiej Organizacji Turystycznej przedstawianych przez Prezesa Polskiej Organizacji Turystycznej (sprawozdania te są także przyjmowane przez Radę POT);
- przyjmowanie i zatwierdzanie rocznych sprawozdań finansowych Polskiej Organizacji Turystycznej oraz sprawozdań z badania tych sprawozdań sporządzanych przez firmę audytorską (roczne sprawozdanie finansowe Polskiej Organizacji Turystycznej minister właściwy do spraw turystyki zatwierdza w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw budżetu).

Reasumując, zgodnie z ustawą, minister właściwy do spraw turystyki sprawuje nadzór nad Polską Organizacją Turystyczną, ale nie ma między tymi jednostkami formalnej podległości. POT jest osobą prawną odrębną organizacyjnie od organu obsługującego ministra właściwego do spraw turystyki, z którym współpracuje i którego wspomaga programowo¹⁰. Analogicznie przepisy te stosuje się także w stosunku do regionalnych i lokalnych organizacji turystycznych z tą różnicą, że art. 4 ust. 4 ustawy o POT daje Ministrowi możliwość, w drodze rozporządzenia, przekazania nadzoru nad ROT i LOT właściwemu wojewodzie.

2. Aktualny stan prawny w obszarze systemu promocji turystyki w Polsce.

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

Powołanie Polskiej Organizacji Turystycznej, a także zmiany ustawy o działach administracji państwowej, doprowadziły do przeobrażenia całego systemu zarządzania turystyką w Polsce: rozdzielono sprawy regulacji prawnych, którymi zajął się Departament Turystyki (w ówczesnym Ministerstwie Transportu i Gospodarki Morskiej, następnie w resorcie ds. gospodarki, a od lipca 2007 r. w Ministerstwie Sportu i Turystyki), od promocji turystyki, którą powierzono Polskiej Organizacji Turystycznej¹¹.

Polska Organizacja Turystyczna jest państwową osobą prawną. Organami statutowymi Polskiej Organizacji Turystycznej są Rada Polskiej Organizacji Turystycznej i Prezes Polskiej Organizacji Turystycznej. Do zadań Polskiej Organizacji Turystycznej należy:

- promocja Polski jako kraju atrakcyjnego turystycznie;
- zapewnianie funkcjonowania i rozwijania polskiego systemu informacji turystycznej w kraju i na świecie;
- inicjowanie, opiniowanie i wspomaganie planów rozwoju i modernizacji infrastruktury turystycznej;
- wykonywanie innych zadań powierzonych przez organy jednostki samorządu terytorialnego, regionalne i lokalne organizacje turystyczne, związki metropolitalne czy organizacje zrzeszające przedsiębiorców z dziedziny turystyki, w tym samorządu gospodarczego i zawodowego, oraz stowarzyszeniami działającymi w tej dziedzinie -

¹⁰ M. Migdal, Ewaluacja Regionalnych i Lokalnych Organizacji Turystycznych, Forum Turystyki Regionów, s. 13.

¹¹ Regionalne i lokalne organizacje turystyczne, <http://web.um.oswiecim.pl/bip/dokumenty/pliki/14/4766.doc>.

na zasadach określonych w umowie zawieranej pomiędzy tymi organami i jednostkami a Polską Organizacją Turystyczną;

- inspirowanie tworzenia regionalnych organizacji turystycznych, obejmujących swoim zakresem działania obszar jednego lub więcej województw, oraz lokalnych organizacji turystycznych, obejmujących swoim zakresem działania obszar jednej lub więcej jednostek samorządu lokalnego, a także z nimi współdziałanie.

Prezes Polskiej Organizacji Turystycznej kieruje Polską Organizacją Turystyczną i reprezentuje ją na zewnątrz. Powołuje go minister właściwy do spraw turystyki, spośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru, po zasięgnięciu opinii Rady Polskiej Organizacji Turystycznej. Minister właściwy do spraw turystyki odwołuje Prezesa Polskiej Organizacji Turystycznej. Wiceprezesów Polskiej Organizacji Turystycznej, w liczbie od 1 do 3, powołuje Prezes Polskiej Organizacji Turystycznej, spośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru, po zasięgnięciu opinii Rady Polskiej Organizacji Turystycznej. Prezes Polskiej Organizacji Turystycznej odwołuje wiceprezesów Polskiej Organizacji Turystycznej, po zasięgnięciu opinii Rady Polskiej Organizacji Turystycznej. Prezesa Polskiej Organizacji Turystycznej w razie potrzeby zastępuje wyznaczony przez niego jeden z wiceprezesów.

Do obowiązków Prezesa Polskiej Organizacji Turystycznej należy realizowanie zadań Polskiej Organizacji Turystycznej, określonych powyżej, a w szczególności:

- opracowywanie projektu rocznego planu finansowego Polskiej Organizacji Turystycznej, a także występowanie z wnioskami do właściwego ministra w sprawie wysokości dotacji budżetowej na realizację tych zadań;
- opracowywanie projektów rocznych i wieloletnich programów działania Polskiej Organizacji Turystycznej;
- przedstawianie Radzie Polskiej Organizacji Turystycznej i właściwemu ministrowi rocznych sprawozdań z działalności Polskiej Organizacji Turystycznej;
- tworzenie jednostek organizacyjnych Polskiej Organizacji Turystycznej, w tym jednostek wykonujących zadania za granicą, a zwłaszcza ośrodków informacji turystycznej.

Prezes Polskiej Organizacji Turystycznej wykonuje swoje zadania przy pomocy Biura Prezesa Polskiej Organizacji Turystycznej. Zadania i organizację biura określa statut Polskiej Organizacji Turystycznej. Statut ten, nadany w drodze rozporządzenia przez ministra

właściwego do spraw turystyki, po zasięgnięciu opinii Rady Polskiej Organizacji Turystycznej, określa szczegółowy zakres działania Polskiej Organizacji Turystycznej, z uwzględnieniem jednostek organizacyjnych wykonujących zadania za granicą, strukturę organizacyjną, tryb działania Polskiej Organizacji Turystycznej oraz inne sprawy wymienione w ustawie o Polskiej Organizacji Turystycznej. Jednostkami organizacyjnymi realizującymi zadania Polskiej Organizacji Turystycznej za granicą są zagraniczne ośrodki Polskiej Organizacji Turystycznej. Aktualnie obowiązujący Statut Polskiej Organizacji Turystycznej stanowi, iż siedzibami zagranicznych ośrodków Polskiej Organizacji Turystycznej są: Amsterdam, Bruksela, Berlin, Kijów, Londyn, Madryt, Moskwa, Nowy Jork, Paryż, Pekin, Rzym, Sztokholm, Tokio i Wiedeń. Do zadań zagranicznych ośrodków Polskiej Organizacji Turystycznej należy w szczególności:

- organizowanie imprez promocyjnych;
- organizowanie stoisk narodowych na targach i wystawach turystycznych oraz uczestniczenie w targach i wystawach;
- organizowanie konferencji prasowych;
- prowadzenie kampanii promocyjnych w środkach masowego przekazu;
- organizowanie wyjazdów studyjnych do Polski dla przedstawicieli środków masowego przekazu, branży turystycznej i przewoźników;
- organizowanie seminariów i warsztatów roboczych dla przedstawicieli branży turystycznej i przewoźników;
- gromadzenie, wydawanie, udostępnianie i rozpowszechnianie materiałów promocyjnych i informacyjnych o Polsce;
- wykonywanie badań marketingowych;
- udzielanie informacji turystycznej.

Rada Polskiej Organizacji Turystycznej jest powoływana przez ministra właściwego do spraw turystyki. Składa się ona z 12 - 18 członków reprezentujących:

- administrację rządową;
- jednostki lub ogólnopolskie reprezentacje samorządu terytorialnego;
- samorząd gospodarczy i samorząd zawodowy, stowarzyszenia działające w dziedzinie turystyki i przewoźników.

Podmioty te są reprezentowane w Radzie w równych proporcjach, a jej kadencja trwa 3 lata.

Rada Polskiej Organizacji Turystycznej wykonuje kompetencje stanowiące i opiniodawcze określone w ustawie. Do kompetencji Rady Polskiej Organizacji Turystycznej należy w szczególności:

- przyjmowanie przedstawionych przez Prezesa Polskiej Organizacji Turystycznej projektów rocznych planów finansowych;
- przyjmowanie rocznych i wieloletnich programów działania Polskiej Organizacji Turystycznej;
- zatwierdzanie rocznych sprawozdań z działalności Polskiej Organizacji Turystycznej;
- przyjmowanie rocznych sprawozdań finansowych Polskiej Organizacji Turystycznej;
- opiniowanie kandydatów na stanowisko Prezesa i wiceprezesów Polskiej Organizacji Turystycznej;
- określanie zasad wynagradzania pracowników Polskiej Organizacji Turystycznej i wymagań kwalifikacyjnych wobec tych pracowników.

Rada Polskiej Organizacji Turystycznej jest uprawniona do przedstawiania opinii lub wniosków we wszystkich sprawach dotyczących działalności Polskiej Organizacji Turystycznej.

2.2 Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 28 kwietnia 2006 r. – statut Polskiej Organizacji Turystycznej (z późniejszymi zmianami).

Statut Polskiej Organizacji Turystycznej uzupełnia oraz doprecyzowuje cele i zadania określone w ustawie o Polskiej Organizacji Turystycznej, która realizuje je w szczególności poprzez:

- przygotowywanie i publikowanie materiałów promocyjnych oraz organizowanie stoisk narodowych na targach turystycznych, wystaw, pokazów, kongresów i seminariów, jak również upowszechnianie wiedzy o Polsce jako kraju atrakcyjnym turystycznie, w szczególności za pośrednictwem zagranicznych ośrodków Polskiej Organizacji Turystycznej;
- przeprowadzanie analiz statystycznych i marketingowych, ekspertyz i studiów prognostycznych z zakresu turystyki;
- inicjowanie oraz wspieranie organizacyjne działań podejmowanych przez właściwe organy administracji rządowej i państwowe jednostki organizacyjne, jednostki samorządu terytorialnego oraz organizacje zrzeszające przedsiębiorców z dziedziny

turystyki na rzecz rozwoju i modernizacji infrastruktury turystycznej pod kątem podniesienia jakości usług turystycznych, rozwoju produktów turystycznych oraz ich promocji;

- zapewnienie funkcjonowania i rozwijania polskiego systemu informacji turystycznej w kraju i na świecie oraz wspomaganie prac nad utworzeniem i rozwojem systemu rezerwacji usług turystycznych;
- wyrażanie opinii w przedmiocie strategicznych dla interesów Polski, planów przygotowywanych przez ministra właściwego ds. turystyki, jednostki samorządu terytorialnego oraz organizacje zrzeszające przedsiębiorców z dziedziny turystyki;
- inicjowanie i opiniowanie planów oraz wieloletnich programów promocji, rozwoju i modernizacji infrastruktury turystycznej, zwłaszcza pod kątem podniesienia jakości usług turystycznych i rozwoju produktów turystycznych;
- współdziałanie z regionalnymi i lokalnymi organizacjami turystycznymi.

Powołanie Polskiej Organizacji Turystycznej miało na celu stworzenie profesjonalnej organizacji, wzorem krajów UE, dla promocji Polski jako kraju atrakcyjnego turystycznie. Pozwoliło to na stworzenie, podobnego do funkcjonujących w państwach Unii Europejskiej, trójstopniowego systemu promocji, na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym. Funkcjonowanie narodowej organizacji turystycznej oraz jej regionalnych i lokalnych odpowiedników miało zwiększyć efektywność podejmowanych działań promocyjnych. Docelowo system promocji turystycznej miał być oparty na regionalnych i lokalnych organizacjach turystycznych. Powstawanie regionalnych organizacji turystycznych w krajach Unii Europejskiej związane było ściśle z procesem decentralizacji zarządzania państwem. Turystyka jako ważna dziedzina gospodarki, której rozwój związany jest bezpośrednio z zasobami lokalnymi, bardzo dobrze pasowała do tego procesu. Poszczególne regiony zaczęły więc tworzyć własne organizacje turystyczne, których celem był rozwój tej dziedziny na ich terenie oraz promocja regionu głównie w innych częściach kraju, a w niektórych przypadkach również za granicą. Po wnikliwej analizie, rozwiązania dotyczące tworzenia i funkcjonowania struktur regionalnych w Europie przeniesiono na grunt polski¹².

¹² R. Kunze, *Regionalne i lokalne organizacje turystyczne*, Gościniec PTTK, 5(9)/2003.

2.3 Otoczenie prawne systemu promocji turystyki.

Kwestie dotyczące systemu promocji turystyki w Polsce nie zostały kompleksowo uregulowane w jednym akcie prawnym. Jednakże w wielu aktach prawnych odnajdziemy regulacje, które w większym lub mniejszym stopniu dotyczą tego zagadnienia.

Oprócz ustawy o Polskiej Organizacji Turystycznej, zagadnienia dotyczące promocji turystyki zostały uregulowane między innymi w ustawach samorządowych, w których wskazano, że turystyka, a także promocja, należą do ich zadań własnych. Aktem prawnym, na który należy zwrócić szczególną uwagę jest niewątpliwie ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych¹³, w której przewidziano możliwość wprowadzenia opłaty miejscowej oraz rozporządzenie, które dotyczy warunków poboru tej opłaty (rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie warunków, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową¹⁴).

Poniżej przedstawiamy Państwu przegląd wybranych aktów prawnych, w których znajdują się regulacje dotyczące promocji turystyki. W uwagach do poszczególnych aktów prawnych wskazano istniejące nieścisłości oraz kwestie wymagające doprecyzowania. Wskazano też przykłady dobrych rozwiązań, które mogą służyć za wzór przy pracach nad kompleksowymi regulacjami systemu promocji turystycznej w Polsce.

Akt normatywny	Ustawa z dnia z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1530, z późn. zm.)
Zakres stosowania w obszarze promocji turystycznej	W art. 4 ustawy określono źródła dochodów własnych gminy. Wśród nich zostały wymienione wpływy z opłat miejscowej i uzdrowiskowej.
Uwagi	Możliwość pobierania opłaty miejscowej bądź uzdrowiskowej posiadają tylko niektóre gminy, co oznacza, że tylko one korzystają z wpływów pochodzących z tych opłat. Wprowadzenie ewentualnych zmian powinno mieć na celu zwiększanie dochodów własnych gmin, które mogłyby przeznaczać je na upowszechnianie turystyki.

¹³ Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1170).

¹⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie warunków, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową (Dz.U. poz. 1851).

Akt normatywny	<p>Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach</p> <p>(Dz.U. z 2019 r. poz. 713)</p>
Zakres stosowania w obszarze promocji turystycznej	<p>Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy Prawo o stowarzyszeniach, obywatele polscy realizują prawo zrzeszania się w stowarzyszeniach, zgodnie z przepisami Konstytucji oraz porządkiem prawnym określonym w ustawach. Zgodnie z art. 3 ust. 1, prawo tworzenia stowarzyszeń przysługuje obywatelom polskim mającym pełną zdolność do czynności prawnych i niepozbawionym praw publicznych.</p> <p>W art. 34 przewidziano, że stowarzyszenie może prowadzić działalność gospodarczą, według ogólnych zasad określonych w odrębnych przepisach. Dochód z działalności gospodarczej stowarzyszenia służy realizacji celów statutowych i nie może być przeznaczony do podziału między jego członków.</p> <p>Przepis art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o Polskiej Organizacji Turystycznej, stanowi, że w celu wykonania zadania, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 5 (inspirowanie tworzenia regionalnych organizacji turystycznych, obejmujących swoim zakresem działania obszar jednego lub więcej województw, oraz lokalnych organizacji turystycznych, obejmujących swoim zakresem działania obszar jednej lub więcej jednostek samorządu lokalnego, a także z nimi współdziałanie), mogą być tworzone regionalne i lokalne organizacje turystyczne.</p> <p>Przepis art. 4 ust. 2 ustawy o Polskiej Organizacji Turystycznej stanowi, że do tworzenia i działania regionalnych i lokalnych organizacji turystycznych stosuje się przepisy ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. - Prawo o stowarzyszeniach, z tym że:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) członkami tych organizacji mogą być osoby fizyczne i osoby prawne, w szczególności podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 2 pkt 1 (jednostki samorządu terytorialnego), 1b (związki metropolitarne) i 2 (organizacje zrzeszające przedsiębiorców z dziedziny turystyki, w tym samorządu gospodarczego i zawodowego oraz stowarzyszenia działające w tej dziedzinie); 2) nadzór nad tymi organizacjami sprawuje minister właściwy do spraw turystyki; 3) organizacje te mogą prowadzić działalność gospodarczą w rozmiarach służących realizacji ich celów i w przedmiocie określonym w ich statutach.

Uwagi	<p>Przepisy prawa przewidują możliwość tworzenia lokalnych i regionalnych organizacji turystycznych. Do tworzenia i działania tych organizacji, które działają jak stowarzyszenia rejestrowe, odpowiednie zastosowanie mają przepisy ustawy Prawo o stowarzyszeniach, z zastrzeżeniem, że członkami tych organizacji mogą być osoby fizyczne i osoby prawne, w tym jednostki samorządu terytorialnego; nadzór nad tymi organizacjami sprawuje minister właściwy do spraw turystyki; oraz że organizacje te mogą prowadzić działalność gospodarczą w rozmiarach służących realizacji ich celów i w przedmiocie określonym w ich statutach.</p> <p>Podkreślenia wymaga to, że do lokalnych i regionalnych organizacji turystycznych odpowiednie zastosowanie będą miały jedynie te przepisy ustawy Prawo o stowarzyszeniach, które dotyczą posiadających osobowość prawną stowarzyszeń rejestrowych. Ustawodawca nie przewidział możliwości, aby lokalnymi lub regionalnymi organizacjami turystycznymi mogły zostać stowarzyszenia zwykłe. Dodatkowo podkreślenia wymaga fakt, iż osoby fizyczne jak i osoby prawne (w tym jednostki samorządu terytorialnego) posiadają status członków zwyczajnych organizacji turystycznych.</p> <p>Wątpliwości budzi relacja przepisu art. 4 ust. 2 pkt 1 i 3 ustawy o Polskiej Organizacji Turystycznej do art. 2 pkt 6 – 6c ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Ustawa o Polskiej Organizacji Turystycznej nie wymaga bowiem, by członkowie lokalnych organizacji turystycznych nie prowadzili działalności gospodarczej, a wspomniana ustawa wymienia ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej, m.in. w stosunku do wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), członków zarządu powiatu, członków zarządu województwa.</p> <p>Należy wskazać, że co do zasady osoby pełniące funkcje publiczne nie mogą prowadzić działalności gospodarczej w żadnej postaci, w tym zarządzać taką działalnością poprzez zasiadanie w zarządzie lokalnych organizacji turystycznych.</p>
-------	---

Akt normatywny	<p>Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym</p> <p>(Dz.U. z 2019 r. poz. 506)</p>
Zakres stosowania w obszarze promocji turystycznej	<p>W art. 7 ust. 1 ustawy zostały wymienione zadania własne gmin. Wśród nich wymieniono między innymi:</p> <ul style="list-style-type: none"> - sprawy kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych (pkt 10), - promocji gminy (pkt 18). <p>Zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, ustawy określają, które zadania własne gminy mają charakter obowiązkowy.</p>
Uwagi	<p>Określenie zadania jako sprawy kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych sugeruje, że ustawodawca utożsamia kulturę fizyczną z turystyką. Problematyka ta może być postrzegana łącznie, jeżeli zakresem kultury fizycznej obejmie się turystykę społeczną.</p> <p>Sportem są wszelkie formy aktywności fizycznej, które przez uczestnictwo doraźne lub zorganizowane wpływają na wypracowanie lub poprawienie kondycji fizycznej i psychicznej, rozwój stosunków społecznych lub osiągnięcie wyników sportowych na wszelkich poziomach. Turystyka społeczna opiera się o element czynnego działania, który stanowi formę aktywności fizycznej, również profesjonalnie uprawiane dyscypliny sportowe nieodczownie wiążą się ze sferą turystyczną. Dostępność do otwartej infrastruktury turystycznej w postaci szlaków rowerowych, pieszych czy akwenów wodnych sprzyja rozwojowi wychowania fizycznego w ramach kształcenia i krzewienia aktywności na świeżym powietrzu i w wodzie.</p> <p>Turystyka społeczna wpisuje się zarówno w sport, jak i w wychowanie fizyczne dzieci i młodzieży, a także seniorów. Elementem kultury fizycznej jest rehabilitacja ruchowa, która zajmuje szczególne miejsce wśród osób z niepełnosprawnościami. Prowadzenie działań rehabilitacyjnych ma miejsce w sferze przestrzeni turystycznej, a najlepsze efekty przynosi rehabilitacja prowadzona w miejscach bogatych w czyste powietrze, zieleni i odpowiednią infrastrukturę. Powyższe idealnie wpisuje się w podejmowanie terapii prowadzonych wobec osób z dysfunkcjami fizycznymi, umożliwiając im szeroki udział w aktywności fizycznej. Turystyka społeczna jest zatem szczególnym obszarem aktywności fizycznej, jaką jest turystyka aktywna, którą jednoznacznie można zakwalifikować jako kulturę fizyczną, w każdym jej wymiarze.</p> <p>W tak rozumiane zadanie, trudno wpisać promocję turystyczną danego obszaru, która ściśle wiąże się z turystyką. W sytuacji zrównania turystyki z kulturą fizyczną i położenia akcentu na związek turystyki ze sportem i aktywnością fizyczną, z jednej strony, i wyodrębnienie osobnego zadania: promocja gminy, z drugiej strony, wydaje się, że ustawodawca chciał oddzielić te zadania. Jednak określenie zadania w sposób ogólny: promocja</p>

gminy nie przesądza, o jaką dokładnie promocję chodzi i czy w tym pojęciu zawiera się promocja turystyczna gminy.

„Promocję miasta jako centrum turystycznego można uznać za zadania własne gminy w rozumieniu art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (DZ. U. z 1996 r. nr 13, poz. 74 ze zm.), jeśli jej zakres (realny krąg potencjalnych klientów), forma, koszt i wiarygodność kontrahenta pozwala na racjonalne założenie, że wspólnota samorządowa osiągnie wymierne korzyści z napływu dodatkowej liczby turystów” (Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 grudnia 2000 r., sygn.: I SA/Gd 2038/99).

Zakres i sposób finansowania konkretnego zadania powinien być przedmiotem decyzji odpowiednich organów, które same decydują o sposobie jego wykonania w relacji do wykonywania innych zadań własnych.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 grudnia 2008 r. podzielił zdanie wyrażone w wyroku TK z dnia 28 czerwca 2001 r. (sygn. U. 8/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 123), że z istoty zadania własnego wynika, iż jego finansowanie musi mieć charakter samodzielny i kreatywny, tzn. organy samorządu muszą mieć zagwarantowane prawo decydowania w jakiejś mierze o zakresie i sposobie realizacji zadania ustawowo zdefiniowanego, lub co najmniej o sposobie jego realizacji i finansowaniu. Stąd też odpowiedniość wyposażenia samorządu w dochody przeznaczone na realizację zadań własnych, na ogół nie wyraża się wprost i jedynie w konkretnych kwotach ani procentach przekazanych środków - lecz w zespole cech, które pozwalają łączyć harmonijnie samodzielność wykonywania i finansowania zadania z taką wysokością środków, płynących z przekazanego ustawowo źródła oraz z taką formą prawną, by tej samodzielności nie zniweczyć, ani też nie uniemożliwić w ogóle wykonywania zadania (...) Z istoty zadania własnego samorządu wynika zatem to, że zakres i sposób jego finansowania winien zawsze być przedmiotem decyzji politycznej odpowiednich organów, które same decydują o sposobie jego wykonania w relacji do wykonywania innych zadań własnych." (wyr. TK z 18.12.2008 r., K 19/07, Legalis).

Ustawa o samorządzie gminnym w art. 7 ust. 2 wprowadza szczególną kategorię zadań własnych gminy, mianowicie zadania, które z mocy odpowiednich ustaw prawa materialnego mają charakter obowiązkowy.

Akt normatywny	<p>Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1170, z późn. zm.)</p>
Zakres stosowania w obszarze promocji turystycznej	<p>Zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy, rada gminy może wprowadzić opłatę miejscową. Opłatę miejscową pobiera się od osób fizycznych przebywających dłużej niż dobę w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych:</p> <p>1) w miejscowościach posiadających korzystne właściwości klimatyczne, walory krajobrazowe oraz warunki umożliwiające pobyt osób w tych celach, 2) w miejscowościach znajdujących się na obszarach, którym nadano status obszaru ochrony uzdrowiskowej na zasadach określonych w ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1056) - za każdą rozpoczętą dobę pobytu.</p> <p>Zgodnie z art. 17 ust. 1a, rada gminy może wprowadzić opłatę uzdrowiskową. Opłatę uzdrowiskową pobiera się od osób fizycznych przebywających dłużej niż dobę w celach zdrowotnych, turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych w miejscowościach znajdujących się na obszarach, którym nadano status uzdrowiska na zasadach określonych w ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych - za każdą rozpoczętą dobę pobytu.</p> <p>Rada gminy, w drodze uchwały określa zasady ustalania i poboru oraz terminy płatności i wysokość stawek opłat określonych w ustawie, z tym że stawka opłaty miejscowej w miejscowościach, o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt 1, nie może przekroczyć 1,67 zł dziennie, stawka opłaty miejscowej w miejscowościach posiadających status obszaru ochrony uzdrowiskowej nie może przekroczyć 2,40 zł dziennie, a stawka opłaty uzdrowiskowej nie może przekroczyć 3,33 zł dziennie.</p>
Uwagi	<p>Gmina może pobierać opłatę miejscową, jeśli spełnia warunki określone w ustawie, a doprecyzowane w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie warunków, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową. Wśród nich znajdują się m.in. „korzystne właściwości klimatyczne”, do których należy m.in. jakość powietrza. Jest to kryterium, którego nie spełnia wiele gmin atrakcyjnych turystycznie, przez co nie mogą pobierać opłaty miejscowej i są pozbawione wpływów z tej opłaty.</p>

Akt normatywny	<p>Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie warunków, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową</p> <p>(Dz.U. poz. 1851)</p>
Zakres stosowania w obszarze promocji turystycznej	<p>Rozporządzenie określa minimalne warunki:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) klimatyczne, 2) krajobrazowe, 3) umożliwiające pobyt osób w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych <p>- jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową.</p> <p>Za minimalne warunki klimatyczne, o których mowa w § 1 pkt 1, uznaje się zachowanie:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) na terenie strefy, o której mowa w art. 87 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2019 r. poz. 1396, z późn. zm.), na obszarze której położona jest miejscowość, dopuszczalnych poziomów niektórych substancji w powietrzu ze względu na ochronę zdrowia ludzi, określonych w przepisach o ochronie środowiska; 2) w miejscowości dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych, określonych w przepisach o ochronie środowiska. <p>Za minimalne warunki krajobrazowe uznaje się występowanie na terenie gminy, na obszarze której położona jest miejscowość, jednego z elementów środowiska przyrodniczego istotnych dla wypoczynku lub jednego z walorów krajoznawczych.</p> <p>Za minimalne warunki umożliwiające pobyt w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych uznaje się istnienie w miejscowości bazy noclegowej w obiektach hotelarskich i innych obiektach, w których mogą być świadczone usługi hotelarskie, w rozumieniu przepisów o usługach turystycznych.</p>
Uwagi	<p>Pobieranie opłaty miejscowej uzależnione jest obecnie od spełnienia przez gminę m.in. warunków „klimatycznych i krajobrazowych”. Warunki te są coraz trudniejsze do spełnienia. Obecne normy są dla wielu gmin zbyt restrykcyjne, zwłaszcza te dotyczące jakości powietrza. Wiele z nich nie może ich spełnić i tym samym nie może pobierać opłaty miejscowej. Pozbawia to możliwości korzystania z wpływów z opłaty miejscowej przez gminy, które są atrakcyjne turystycznie, ale nie spełniają wszystkich kryteriów nałożonych przez przepisy prawa.</p> <p>Wobec powyższego, zasadna wydaje się liberalizacja przepisów, tak, aby gminy mogły pobierać opłaty od turystów bez względu na to, jakie warunki środowiskowe im oferują.</p>

Akt normatywny	<p>Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym</p> <p>(Dz.U. z 2019 r. poz. 511)</p>
Zakres stosowania w obszarze promocji turystycznej	<p>Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym między innymi w zakresie:</p> <ul style="list-style-type: none"> - kultury fizycznej i turystyki (pkt 8), - promocji powiatu (pkt 21). - współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2019 r. poz. 688, z późn. zm.) (pkt. 22)
Uwagi	<p>W ustawie o samorządzie powiatowym wyszczególniono w sposób wyczerpujący zadania powiatu, wymieniając wśród nich zadania z zakresu kultury fizycznej i turystyki, a także promocji powiatu, o charakterze ponadgminnym.</p> <p>W art. 4 ust. 1 pkt 21 jako zadanie wymieniono promocję powiatu. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 26 kwietnia 2006 r.: „<i>Powiat wykonuje jako własne zadania określone ustawami jako ponadgminne. Katalog tych zadań ma charakter zamknięty. Żaden przepis prawa powszechnie obowiązującego nie reguluje kwestii promocji powiatu oraz nie określa kompetencji jego organów w przedmiotowym zakresie. Częściowo zatem jest to przepis pozbawiony normatywnej treści</i>” (IV SA/Wr 259/05, Legalis).</p> <p>Podobnie jak w przypadku ustawy o samorządzie gminnym, w ustawie o samorządzie powiatowym, zadanie dotyczące promocji jednostki zostało określone bardzo ogólnie. Może dotyczyć promocji gminy lub powiatu ogólnie, gminy lub powiatu, jako jednostki rozwiniętej gospodarczo, jak i innych aspektów godnych promowania. Chociaż w większości przypadków, tym aspektem godnym wypromowania będzie także turystyka, to poprzez niedookreślenie tego, oraz oddzielenie turystyki (połączonej w zadaniu z kulturą fizyczną) od promocji gminy lub powiatu, może to budzić wątpliwości.</p>

Akt normatywny	Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2019 r. poz. 512)
Zakres stosowania w obszarze promocji turystycznej	W art. 14 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa określono, że samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, w tym w zakresie kultury fizycznej i turystyki (pkt 11).
Uwagi	<p>Inaczej niż w ustawie o samorządzie powiatowym, w ustawie o samorządzie województwa, nie wymieniono zadań województwa w sposób wyczerpujący, ale jako katalog otwarty (samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, w szczególności w zakresie (...)). Podkreślono również szczególny, regionalny, a nie lokalny charakter zadań województwa. Zatem zadania samorządu wojewódzkiego nie mają charakteru uzupełniającego wobec zadań pozostałych jednostek samorządu terytorialnego.</p> <p>Brak wyodrębnienia wśród zadań samorządu województwa promocji województwa (tak jak ma to miejsce w przypadku ustawy o samorządzie gminnym i samorządzie powiatowym) może sugerować, że promocja turystyczna województwa mieści się w szeroko rozumianym pojęciu turystyki. Zadanie wymienione w pkt 11 to zadanie z zakresu „kultury fizycznej i turystyki”. Brak wskazania w zadaniu „w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych” (tak jest w ustawie o samorządzie gminnym), które wskazywałoby na rozumienie turystyki tylko jako turystyki społecznej (aktywnej), prowadzi do konkluzji, że ustawodawca nie uprzywilejowuje kultury fizycznej, a traktuje ją na równi z turystyką rozumianą szeroko, w której zakres wchodzi również promocja turystyczna.</p> <p>Widoczna jest także niekonsekwencja ustawodawcy, który w ustawie o samorządzie gminnym i w ustawie o samorządzie powiatowym wyodrębnił promocję (odpowiednio) gminy i powiatu jako oddzielne zadania, a w przypadku ustawy o samorządzie województwa takiego zadania nie wymienił. Ponadto, w ustawie o samorządzie województwa zadania samorządu województwa nie są wymienione w sposób enumeratywny, tak jak w ustawie o samorządzie powiatowym, co pozwalałoby na dopuszczenie zadania z zakresu promocji województwa jako odrębnego, jednak w przypadku ustawy o samorządzie gminnym, w której zadania również wymieniono w katalogu otwartym, zadanie z zakresu promocji gminy zostało wyodrębnione. Z uwagi na to, że katalog zawarty w art. 14 ustawy jest katalogiem otwartym, zadania samorządu województwa określają również inne ustawy prawa materialnego. Liczne kompetencje z zakresu turystyki marszałkowi województwa przypisuje m.in. ustawa z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych.</p>

	<p>W dziedzinie zadań samorządu województwa ustawodawca na plan pierwszy wysuwa działanie określone wprost w ustawie ustrojowej. Chodzi o tworzenie strategii rozwoju województwa. Obowiązek jej sporządzenia wynika z art. 11 ustawy, który otwiera jednocześnie rozdział poświęcony zakresowi działania województwa samorządowego. Samorząd ten ma charakter regionalny i jednym z głównych kierunków jego działania jest dbałość o rozwój regionu jako całości. Wymaga to działań strategicznych i planistycznych, które wymagają szerszego spojrzenia i wykraczają poza zakres działania samorządów lokalnych. Podstawowym obowiązkiem z tej dziedziny jest sporządzenie strategii jako głównego dokumentu pozwalającego na koordynację zadań o znaczeniu strategicznym (...). Ustawodawca łączy strategię z polityką rozwoju w art. 11 ust. 2, w którym zobowiązuje samorząd do prowadzenia polityki rozwoju województwa, na którą składa się m.in. promocja walorów i możliwości rozwojowych województwa (Art. 7 Samorząd gminny red. Hauser, Niewiadomski 2011, wyd. 1/Jaroszyński).</p>
--	---

Akt normatywny	<p>Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu</p> <p>(Dz.U. z 2015 r. poz. 774)</p>
Zakres stosowania w obszarze promocji turystycznej	<p>Ustawa ta wprowadziła zmiany m.in. w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.</p> <p>W ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprowadzono regulacje, zgodnie z którymi kwestie sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych, szyldów oraz ogrodzeń mogą być regulowane w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz w odrębnej uchwale (uchwale w sprawie obiektów małej architektury i reklamy) będącej, zgodnie z dyspozycją ustawodawcy, aktem prawa miejscowego. W ustawie została przewidziana kara pieniężna (stanowiącą dochód własny gminy) za umieszczenie niezgodnych z uchwałą reklamową tablic lub urządzeń. Karę pieniężną wymierza organ wykonawczy gminy, wydając stosowną decyzję administracyjną.</p>
Uwagi	<p>Wprowadzone w 2015 r. przepisy dały gminom możliwość porządkowania przestrzeni poprzez zakazywanie w drodze uchwał reklam określonego rodzaju i formatu.</p>

Akt normatywny	<p>Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie</p> <p>(Dz.U. z 2019 r. poz. 688)</p>
Zakres stosowania w obszarze promocji turystycznej	<p>W art. 3 ust. 1 ustawy określono, że działalnością pożytku publicznego jest działalność społecznie użyteczna, prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych określonych w ustawie. Sfera zadań publicznych została określona w art. 4 ust. 1 ustawy i obejmuje zadania między innymi w zakresie wspierania i upowszechniania kultury fizycznej (art. 4 ust. 1 pkt 17) oraz turystyki i krajoznawstwa (art. 4 ust. 1 pkt 19).</p> <p>Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy, organy administracji publicznej:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) wspierają w sferze, o której mowa w art. 4, realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, prowadzące działalność statutową w danej dziedzinie; 2) powierzają w sferze zadań publicznych, o której mowa w art. 4, realizację zadań publicznych organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3, prowadzącym działalność statutową w danej dziedzinie.
Uwagi	<p>Do strefy zadań publicznych nie zaliczono wprost zadań z zakresu promocji turystyki. Ponadto o dofinansowanie mogą ubiegać się jedynie organizacje pozarządowe i podmioty wymienione w art. 3 ust. 2 ustawy. Powyższe oznacza, że z dotacji, które przewiduje ustawa, nie można dofinansowywać zadań wyłącznie z obszaru promocji turystyki.</p> <p>Zadań z obszaru promocji turystyki nie można zakwalifikować jako zadań z zakresu wspierania i upowszechniania kultury fizycznej. Zgodnie z art. 86 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (tj. Dz.U. z 2019 r. poz. 847), tworzy się Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej, którego dysponentem jest minister właściwy do spraw kultury fizycznej. Wydatki Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej są przeznaczone na przebudowę, remonty i dofinansowanie inwestycji obiektów sportowych, rozwijanie sportu wśród dzieci, młodzieży i osób niepełnosprawnych, rozwój turystyki społecznej sprzyjającej aktywności fizycznej społeczeństwa oraz zadania określone w przepisach o zdrowiu publicznym w zakresie aktywności fizycznej.</p> <p>Z powyższego wynika, że istnieją dodatkowe możliwości finansowania turystyki, ale źródła te nie uwzględniają finansowania promocji turystyki.</p>

Akt normatywny	<p>Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych</p> <p>(Dz. U. z 2017 r. poz. 1056, z późn. zm.)</p>
Zakres stosowania w obszarze promocji turystycznej	<p>Ustawa określa m.in. zasady nadawania obszarowi statusu uzdrowiska albo statusu obszaru ochrony uzdrowiskowej; zasady pozbawiania obszaru statusu uzdrowiska albo statusu obszaru ochrony uzdrowiskowej; zadania gmin uzdrowiskowych.</p> <p>Zgodnie z art. 33 ust. 1 ustawy, granice obszaru, któremu został nadany status uzdrowiska albo status obszaru ochrony uzdrowiskowej, pokrywają się z granicami administracyjnymi gmin, miast lub jednostek pomocniczych gmin.</p> <p>Zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy, status uzdrowiska może być nadany obszarowi, który spełnia łącznie następujące warunki:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) posiada złoża naturalnych surowców leczniczych o potwierdzonych właściwościach leczniczych na zasadach określonych w ustawie; 2) posiada klimat o właściwościach leczniczych potwierdzonych na zasadach określonych w ustawie; 3) na jego obszarze znajdują się zakłady lecznictwa uzdrowiskowego i urządzenia lecznictwa uzdrowiskowego, przygotowane do prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego; 4) spełnia określone w przepisach o ochronie środowiska wymagania w stosunku do środowiska; 5) posiada infrastrukturę techniczną w zakresie gospodarki wodno-ściekowej, energetycznej, w zakresie transportu zbiorowego, a także prowadzi gospodarkę odpadami. <p>Zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy, status obszaru ochrony uzdrowiskowej może być nadany obszarowi, który spełnia łącznie warunki, o których mowa w ust. 1 pkt 1, 2, 4 i 5.</p> <p>Gmina uzdrowiskowa oraz gmina posiadająca status obszaru ochrony uzdrowiskowej, poza zadaniami przewidzianymi przepisami ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, realizuje zadania własne związane z zachowaniem funkcji leczniczych uzdrowiska. W celu realizacji tych zadań, gmina uzdrowiskowa ma prawo do pobierania opłaty uzdrowiskowej na zasadach określonych w przepisach odrębnych.</p>
Uwagi	<p>Jak wynika z powyższego, opłata uzdrowiskowa może być pobierana tylko w gminach, które spełniają warunki określone w przepisach prawa. Warunki te muszą być spełnione łącznie, co oznacza, że niespełnienie któregokolwiek z nich powoduje, że dana gmina nie może ubiegać się o nadanie statusu uzdrowiska, a co za tym idzie nie może pobierać opłaty uzdrowiskowej.</p>

Akt normatywny	<p>Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności</p> <p>(Dz.U. z 2019 r. poz. 1167)</p>
Zakres stosowania w obszarze promocji turystycznej	<p>Ustawa określa:</p> <p>1) zadania oraz właściwość organów w zakresie określonym w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającym wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającym przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającym rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, str. 320, z późn. zm.), w odniesieniu do rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność, o którym mowa w części drugiej w tytule III w rozdziale II rozporządzenia nr 1303/2013,</p> <p>2) zasady:</p> <p>a) organizacji i działania lokalnych grup działania (LGD), o których mowa w art. 32 ust. 2 lit. b rozporządzenia nr 1303/2013; zgodnie z art. 32 ust. 2 lit. b rozporządzenia nr 1303/2013, rozwój lokalny kierowany przez społeczność jest kierowany przez lokalne grupy działania, w których skład wchodzi przedstawiciele władz publicznych, lokalnych partnerów społecznych i gospodarczych oraz mieszkańców, przy czym na poziomie podejmowania decyzji ani władze publiczne – określone zgodnie z przepisami krajowymi – ani żadna z grup interesu nie posiada więcej niż 49 % praw głosu.</p> <p>b) dokonywania wyboru strategii rozwoju lokalnego (LSR) kierowanego przez społeczność w rozumieniu art. 2 pkt 19 rozporządzenia nr 1303/2013,</p> <p>c) udzielania wsparcia z udziałem poszczególnych funduszy wymienionych w art. 32 ust. 1 rozporządzenia nr 1303/2013 (EFSI), wspólne dla wszystkich EFSI</p> <p>- w zakresie nieokreślonym w przepisach, o których mowa w pkt 1, lub przewidzianym w tych przepisach do określenia przez państwo członkowskie Unii Europejskiej.</p> <p>Lokalna Grupa Działania funkcjonuje jako stowarzyszenie posiadające osobowość prawną (art. 4 ust. 1 ustawy). Siedziba LGD znajduje się w miejscowości położonej w województwie, którego obszar jest objęty LSR, a w przypadku gdy LSR obejmuje obszar więcej niż jednego województwa - w miejscowości położonej w jednym z tych województw. Zgodnie z art. 4 ust. 3 ustawy, do tworzenia i działania LGD stosuje się przepisy ustawy Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 2017 r. poz. 210), z tym że:</p> <p>1) członkami zwyczajnymi LGD mogą być osoby fizyczne i osoby prawne, w tym jednostki samorządu terytorialnego, z wyłączeniem województw;</p> <p>2) nadzór nad LGD sprawuje marszałek województwa;</p>

	<p>3) LGD, w zakresie określonym w jej statucie, może prowadzić działalność gospodarczą służącą realizacji LSR;</p> <p>4) LGD, oprócz organów wymaganych na podstawie art. 11 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. - Prawo o stowarzyszeniach, jest obowiązana posiadać organ, do którego właściwości należy:</p> <p>a) wybór operacji w rozumieniu art. 2 pkt 9 rozporządzenia nr 1303/2013, zwanych dalej „operacjami”, które mają być realizowane w ramach LSR, oraz</p> <p>b) ustalenie kwoty wsparcia</p> <p>- zgodnie z art. 34 ust. 3 lit. f rozporządzenia nr 1303/2013, zwany dalej „radą”, chyba że w statucie LGD przewidziano, że zadania te należą do właściwości zarządu.</p>
Uwagi	<p>Przepisy omawianej ustawy przewidują zasady organizacji i działania lokalnych grup działania, które mają osobowość prawną i do których stosuje się przepisy ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. - Prawo o stowarzyszeniach, m.in. z taką różnicą, że członkami zwyczajnymi LGD mogą być osoby fizyczne i osoby prawne, w tym jednostki samorządu terytorialnego, z wyłączeniem województw. Gminy i powiaty mogą więc współtworzyć lokalne grupy działania.</p> <p>Dobrym rozwiązaniem jest to, że w art. 4 ust. 1 ustawy wprost wskazano, że LGD działa jako stowarzyszenie posiadające osobowość prawną. Pozwala to uniknąć wątpliwości, jakie mogą pojawić się na gruncie ustawy o Polskiej Organizacji Turystycznej, gdzie nie zostało wprost wpisane, że lokalne i regionalne organizacje turystyczne działają jak stowarzyszenia mające osobowość prawną. Wprawdzie nie ma wątpliwości, że jedynie stowarzyszenia rejestrowe mogą ubiegać się o status LOT-ów lub ROT-ów, jednak dobrym rozwiązaniem mogłoby być określenie tego wprost na gruncie regulacji ustawowej.</p> <p>Stosownym jest rozważenie, czy na gruncie przepisów o systemie promocji turystyki nie skorzystać z niektórych rozwiązań zawartych w ustawie o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności. W ustawie tej są wyraźnie określone zasady realizacji prawa głosu, czy zasady partycypacji w środkach finansowych.</p>

3. Rewizja funkcjonowania podmiotów działających w obszarze promocji turystycznej w Polsce (POT, ROT, LOT).

3.1 Doprecyzowanie narzędzi nadzoru ministra właściwego do spraw turystyki nad POT.

Jak już wspomniano, ustawowo minister właściwy do spraw turystyki nadzoruje działania Polskiej Organizacji Turystycznej oraz regionalnych i lokalnych organizacji turystycznych, jednakże nie określono szczegółowo zakresu tego nadzoru. Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o Polskiej Organizacji Turystycznej oraz rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 28 kwietnia 2006 r. w sprawie nadania statutu Polskiej Organizacji Turystycznej nie zawierają osobnego rozdziału, który dotyczyłby nadzoru i w którym zawarte byłyby wytyczne dla ministra właściwego do spraw turystyki, jak taki nadzór miałby sprawować.

Minister Sportu i Turystyki sprawuje nadzór również nad innymi podmiotami mu podległymi, a dla których pojęcia i zakres nadzoru są bardziej doprecyzowane ustawowo. Przykładowo, zarządzenie nr 28 Ministra Sportu i Turystyki z dnia 12 grudnia 2018 r. zmieniające zarządzenie w sprawie utworzenia instytucji gospodarki budżetowej pod nazwą „Centralny Ośrodek Sportu”¹⁵ (COS), wprowadza do Statutu COS rozdział 6 pod nazwą „Nadzór”. W myśl przepisu paragrafu 22 statutu Minister sprawuje nadzór nad działalnością COS, w tym może dokonywać kontroli i oceny działalności COS oraz pracy Dyrektora COS. Ponadto, Dyrektor COS, na żądanie Ministra, udostępnia odpisy, kopie lub wyciągi z dokumentów wewnętrznych COS oraz udziela pisemnych wyjaśnień dotyczących działalności COS. Minister może również określić dla Dyrektora COS wiążące wytyczne oraz zalecenia w zakresie realizowanych przez COS zadań. Paragraf 23 z kolei informuje, że Dyrektor COS przekazuje Ministrowi niezwłocznie, nie później niż w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia sporządzonego w wyniku kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli, informację o podjętych działaniach.

Narzędzia, w jakie wyposaża Ministra Sportu i Turystyki Statut Centralnego Ośrodka Sportu wydają się wystarczające do sprawowania efektywnego nadzoru nad podległymi mu podmiotami i mogłyby zostać powielone także w ustawie o Polskiej Organizacji Turystycznej.

¹⁵ Zarządzenie nr 28 Ministra Sportu i Turystyki z dnia 12 grudnia 2018 r. zmieniające zarządzenie w sprawie utworzenia instytucji gospodarki budżetowej pod nazwą „Centralny Ośrodek Sportu” (poz. 92).

3.2 Możliwość przekształcenia POT w spółkę prawa handlowego.

Przekształcanie krajowych organizacji turystycznych w spółki prawa handlowego nie jest często stosowaną praktyką, niemniej można się z nim spotkać na szczeblu lokalnym, na przykład w Niemczech, gdzie wszystkie organizacje turystyczne na poziomie landu prowadzone są w formie spółek z ograniczoną odpowiedzialnością (np. Bayern Tourismus Marketing GmbH, Tourismus-Marketing Brandenburg GmbH czy HA Hessen Agentur GmbH).

Zaletą prowadzenia przez organizację turystyczną działalności gospodarczej w formie spółki prawa handlowego jest fakt, iż stowarzyszenie takie nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania spółki. Spółka nie korzysta co prawda z ulg i zwolnień podatkowych, jakie przysługują stowarzyszeniu prowadzącemu zwykłą działalność gospodarczą, niemniej jest ona samowystarczalna finansowo, buduje swoją własną historię kredytową, może inwestować a jej udziały są towarem handlowym, którym można obracać.

Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o Polskiej Organizacji Turystycznej w art. 2 stanowi, iż Polska Organizacja Turystyczna jest państwową osobą prawną, a co za tym idzie stosuje się do niej regulacje ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym¹⁶. Zgodnie z art. 3 pkt 1 powyższej ustawy państwową osobą prawną jest jednostka organizacyjna posiadająca osobowość prawną, utworzona w drodze ustawy lub na podstawie ustawy lub w wykonaniu ustawy przez organ administracji rządowej, w celu realizacji zadań publicznych, w której:

- przewidziane w regulujących ustrój tej osoby prawnej przepisach ustawy prawo nadawania i zmiany statutu przysługuje organowi administracji rządowej albo przepisy te przewidują, że prawo do udziału w organie stanowiącym osoby prawnej, w tym uprawnionym do zmiany statutu, przysługuje w całości Skarbowi Państwa;
- przewidziane w regulujących ustrój tej osoby prawnej przepisach ustawy prawo do nadwyżki między przychodami a kosztami tej osoby prawnej, jeżeli podlegają dysponowaniu, przysługują w całości Skarbowi Państwa, chyba że przepisy te przewidują inny niż prawo do nadwyżki sposób dysponowania nią;

¹⁶ Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 1302).

- w razie rozwiązania albo innej utraty bytu prawnego przez tę osobę prawną, prawa do jej majątku, w tym prawo do dysponowania tym majątkiem, przysługują wyłącznie Skarbowi Państwa.

Art. 3 pkt 4 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym mówi wyraźnie, iż przepisów ustawy dotyczących państwowych osób prawnych nie stosuje się do spółek z wyjątkiem przepisów dotyczących przekazania jednoosobowym spółkom Skarbu Państwa wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa oraz wykonywania przez te spółki praw z akcji należących do Skarbu Państwa, w tym zbywania akcji lub praw z akcji należących do Skarbu Państwa. Jeżeli więc Polska Organizacja Turystyczna miałaby zostać przekształcona w spółkę prawa handlowego, należałoby wpierw zmienić jej status z państwowej na zwykłą osobę prawną.

Najwygodniejszym sposobem przekształcenia Polskiej Organizacji Turystycznej w spółkę prawa handlowego byłoby nadanie jej statusu quasi stowarzyszenia. Zgodnie z art. 34 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach¹⁷, stowarzyszenie może prowadzić działalność gospodarczą według zasad określonych w odrębnych przepisach, a dochód z tej działalności służy realizacji celów statutowych i nie może być przeznaczony do podziału między jej członków. Podstawą podjęcia przez stowarzyszenie działalności gospodarczej jest jego statut, który powinien określać rodzaj działalności, jak i formę organizacyjną w jakiej działalność może być wykonywana, czyli nie różni się to zasadniczo od formy, w jakiej działalność gospodarczą prowadzi obecnie Polska Organizacja Turystyczna (Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 28 kwietnia 2006 r. nadające Statut Polskiej Organizacji Turystycznej przewiduje w paragrafie 18 możliwość prowadzenia przez Polską Organizację Turystyczną działalności gospodarczej). Polska Organizacja Turystyczna, będąc zwykłą osobą prawną, mogłaby wtedy przystąpić do już istniejącej spółki prawa handlowego (dla potrzeb dalszych rozważań przyjmujemy, że będzie to spółka z ograniczoną odpowiedzialnością) albo zawiązać nową spółkę.

Zgodnie z art. 151 § 1 Kodeksu spółek handlowych¹⁸, spółka z ograniczoną odpowiedzialnością może być utworzona przez jedną albo więcej osób w każdym celu prawnie dopuszczalnym, chyba że ustawa stanowi inaczej. W myśl art. 163 kodeksu spółek handlowych do powstania spółki z ograniczoną odpowiedzialnością wymaga się:

¹⁷ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 2019 r. poz. 713).

¹⁸ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 505, z późn. zm.).

- zawarcia umowy spółki;
- wniesienia przez wspólników wkładów na pokrycie całego kapitału zakładowego, a w razie objęcia udziału za cenę wyższą od wartości nominalnej, także wniesienia nadwyżki;
- powołania zarządu;
- ustanowienia rady nadzorczej lub komisji rewizyjnej, jeżeli wymaga tego ustawa lub umowa spółki;
- wpisu do rejestru.

Kapitał zakładowy spółki z o.o. nie może być niższy niż 5.000 zł i można go pokryć zarówno wkładem pieniężnym, jak i nie pieniężnym (np. nieruchomościami). W przypadku Polskiej Organizacji Turystycznej kwota powinna pochodzić z zysków, jakie wypracowuje ona w ramach już prowadzonej działalności gospodarczej.

Fakt, iż udziały w Polskiej Organizacji Turystycznej Sp. z o.o. można by sprzedawać sprawia, iż najprawdopodobniej należałoby jednak rozważyć przekształcenie Polskiej Organizacji Turystycznej w spółkę skarbu państwa, gdzie Skarb Państwa zawsze dysponowałby pakietem większościowym akcji, a prawa z akcji Skarbu Państwa wykonywałby minister właściwy do spraw turystyki. Byłoby to rozwiązanie nowatorskie i wymagałoby przeprowadzenia dokładnej analizy rynkowej, która odpowiedziałaby na pytanie czy tego typu spółka byłaby rentowna i miałaby szanse na dalszy rozwój, niemniej wydaje się być interesującą alternatywą wartą poddania dalszej dyskusji z branżą turystyczną.

3.3 Analiza w zakresie zmiany formy prawnej LOT/ROT na przykładzie austriackiego Tyrolu.

W wielu krajach i regionach organizacje turystyczne działają w oparciu o bardziej komercyjne zasady i przypominają swoją strukturą raczej spółki kapitałowe niż rządowe agencje. W Tyrolu na przykład organami stowarzyszenia turystycznego są Walne Zgromadzenie, Rada Nadzorcza, Zarząd i Prezes. Członkowie Rady Nadzorczej i Zarządu są zobowiązani do wykonywania swoich zadań ze starannością wymaganą od rzetelnego kupca. W przypadku naruszenia tych obowiązków odpowiadają oni przed stowarzyszeniem turystycznym za powstałe ewentualnie z tego tytułu szkody.

W skład Walnego Zgromadzenia wchodzi wszyscy członkowie stowarzyszenia turystycznego. W celu ustalenia prawa głosu na Walnym Zgromadzeniu członkowie

obowiązkowi są uporządkowani w kolejności malejącej według wysokości łącznej sumy odprowadzanych przez nich składek obowiązkowych do Tyrolskiego Funduszu Wspierania Turystyki. Walne Zgromadzenie jest zwoływane minimum raz do roku i prowadzone przez Prezesa. Może ono podejmować uchwały niezależnie od liczby obecnych lub reprezentowanych członków, jeżeli było zwołane i przeprowadzone terminowo i prawidłowo.

Kolejnym organem upodabniającym tyrolskie stowarzyszenia turystyczne do spółek prawa handlowego jest Rada Nadzorcza. W jej skład wchodzi sześciu członków, ale Walne Zgromadzenie może zwiększyć liczbę członków do dziewięciu lub dwunastu albo ponownie obniżyć minimum do sześciu ze skutkiem od kolejnej kadencji. Członkami Rady Nadzorczej są ponadto przedstawiciele gmin położonych na obszarze objętym działalnością stowarzyszenia turystycznego. W przypadku, gdy działalność stowarzyszenia turystycznego obejmuje teren czterech lub większej liczby gmin, w skład Rady Nadzorczej jako przedstawiciele gmin wchodzi dwóch burmistrzów, a w przypadku, gdy działalność stowarzyszenia turystycznego obejmuje teren mniejszej liczby gmin niż cztery, w skład ten wchodzi tylko jeden burmistrz jako przedstawiciel gmin. Do zadań Rady Nadzorczej należy między innymi wybór i odwoływanie członków Zarządu, podejmowanie uchwał w sprawie strategicznych założeń dla turystyki i przedkładanie ich do wiadomości Walnemu Zgromadzeniu i Zarządowi, podejmowanie uchwał dotyczących budżetu, monitorowanie zarządzania budżetem i prowadzenie rachunków.

Zarząd ma obowiązek załatwiania wszystkich spraw, które nie zostały zastrzeżone dla Walnego Zgromadzenia, Rady Nadzorczej lub Prezesa. Prezes jest zobowiązany do zwołania posiedzenia Zarządu zgodnie z bieżącymi potrzebami, nie rzadziej jednak niż raz w roku, a ponadto w ciągu tygodnia, jeżeli zażąda tego członek Zarządu wskazując sprawy mające być przedmiotem omówienia. Zarząd i jego poszczególni członkowie odpowiadają przed Radą Nadzorczą za prawidłowe wykonanie swoich prac. Na Prezesie Zarządu spoczywa z kolei sporządzenie projektu budżetu i rocznego sprawozdania finansowego oraz przedłożenie ich Radzie Nadzorczej.

Tym co zbliża stowarzyszenia turystyczne w Tyrolu do podmiotów bardziej komercyjnych jest również sposób planowania budżetu. Środki niezbędne dla budżetu stowarzyszenia turystycznego pochodzą nie tylko ze składek członkowskich czy dotacji kraju związkowego Tyrol z opłat klimatycznych, ale przede wszystkim z przychodów z działalności zarobkowej lub z posiadania udziałów w przedsiębiorstwie nastawionym na osiągnięcie zysku oraz z imprez

organizowanych przez stowarzyszenie turystyczne. Kolejnym źródłem dochodu jest też wynajem, dzierżawa czy sprzedaż majątku oraz zaciągnięcie kredytów w bankach.

Stowarzyszenia turystyczne podlegają nadzorowi rządu kraju związkowego i muszą na jego wezwanie udzielać wszystkich informacji, i to zarówno rządowi kraju związkowego, jak i podmiotom działającym na jego zlecenie i w związku z kontrolą zarządzania budżetem zapewnić wgląd do wszystkich dokumentów i ksiąg handlowych. Rząd kraju związkowego może oddelegować swojego przedstawiciela do uczestniczenia w Walnym Zgromadzeniu i posiedzeniach Zarządu i Rady Nadzorczej. Jest on upoważniony do uczestniczenia w posiedzeniach z głosem doradczym. W przypadku, gdy organy stowarzyszenia turystycznego z własnej winy nie wypełniają zadań zastrzeżonych dla nich w ustawie, rząd kraju związkowego może zwołać na posiedzenie nadzwyczajne Walne Zgromadzenie, Zarząd lub Radę Nadzorczą. Przedstawiciel rządu kraju związkowego może składać wnioski na tych posiedzeniach.

W przypadku, gdy środki te okażą się niewystarczające, rząd kraju związkowego może we własnym zakresie zarządzić niezbędne rozwiązanie na koszt stowarzyszenia turystycznego lub winnych organów. Rząd kraju związkowego może odwołać z urzędu organy stowarzyszenia turystycznego lub ich poszczególnych członków, którzy w sposób trwały lub poważny naruszają swoje obowiązki. W przypadku, gdy Zarząd lub Rada Nadzorcza stowarzyszenia turystycznego są niezdolne do działania nie tylko chwilowo, rząd kraju związkowego może rozwiązać Radę Nadzorczą przed upływem jej kadencji i doprowadzić do nowych wyborów.

Przykład austriacki jest wart poddania dalszej dyskusji ze względu na jego bardziej rynkowe podejście do zadań promocji turystycznej i jego nastawienia na samo zarządzanie i samostanowienie regionalnych i lokalnych organizacji turystycznych. Rozważania te są na ten moment jednak stricte poglądowe i nie są prowadzone prace mające na celu wprowadzenie takich rozwiązań w życie.

3.4 Modyfikacja zasad określania zakresu terytorialnego działania LOT na przykładzie austriackiego Tyrolu.

Przestrzenny zasięg działalności organizacji turystycznych, to istotny element pozwalający odróżnić regionalne i lokalne organizacje turystyczne. W myśl art. 3 ust. 1 pkt 5 ustawy o Polskiej Organizacji Turystycznej regionalne organizacje turystyczne obejmują swoim zakresem działania obszar jednego lub więcej województw, zaś lokalne organizacje

turystyczne obszar jednej lub więcej jednostek samorządu lokalnego. Właściwszym zatem byłoby zdefiniowanie obszaru działalności LOT jako co najmniej jednego powiatu lub gminy. Należy zauważyć jednak, że przepis ten nie może być interpretowany jako zawężający teren działania LOT do jednego województwa. LOT powinien mieć możliwość objęcia swoim działaniem gminy lub powiaty należące do różnych województw¹⁹.

Mimo precyzyjnych zapisów ustawy o POT, widać tu pewną niespójność z przepisami ustawy Prawo o stowarzyszeniach. W myśl art. 10 ust. 1 pkt 2 ustawy o stowarzyszeniach statut stowarzyszenia określa jego teren działania. Oznaczałoby to, że o tym, czy mamy do czynienia z regionalną czy lokalną organizacją turystyczną decydowałyby postanowienia statutu odnoszące się właśnie do terenu działania. Analizując statuty ROT można łatwo stwierdzić, iż we wszystkich z nich terenem działania jest terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a niekiedy także zagranica. Ten sam mechanizm można zaobserwować w przypadku LOT, gdyż może on objąć swoją działalnością obszar kilkunastu województw lub kilkuset powiatów²⁰. Prowadzi to jednak do wypaczenia idei organizacji turystycznych jako działających na rzecz ściśle określonego terytorium i wymaga modyfikacji przy ustalaniu zasad określania zakresu terytorialnego działania LOT.

Dobrym przykładem unormowania tej kwestii jest austriacki Tyrol. W tym przypadku to rząd kraju związkowego jest zobowiązany do powołania, na mocy rozporządzenia, regionalnych stowarzyszeń turystycznych pokrywających swoim zasięgiem w sumie cały obszar kraju związkowego, przy czym zakres terytorialny stowarzyszenia nie musi pokrywać się z podziałem administracyjnym kraju związkowego (często łączy się gminy targowe znajdujące się w różnych powiatach). Rozporządzenie określa zakres terytorialny, nazwę i siedzibę każdego stowarzyszenia turystycznego. Przy ustalaniu liczby i zakresu terytorialnego stowarzyszeń turystycznych rząd kraju związkowego ma na uwadze zapewnienie im możliwości sprawnego funkcjonowania, biorąc jednak bardziej pod uwagę charakter i atrakcyjność łączonych miejsc niż ich przynależność do jednostek podziału administracyjnego.

W ramach realizacji swoich zadań stowarzyszenia turystyczne współpracują z innymi stowarzyszeniami turystycznymi oraz ze spółką reklamową Tirol Werbung GmbH²¹ wtedy, gdy

¹⁹ P. Stec, *Lokalne i regionalne organizacje turystyczne jako stowarzyszenia szczególnego rodzaju*, Wydział Organizacji i Zarządzania Politechniki Śląskiej, Gliwice 2009, s. 6-7.

²⁰ *ibidem*.

²¹ <https://www.tirolwerbung.at/>.

jest to wskazane ze względu na wykonanie zadań zgodnie z założonymi celami, przy oszczędnym gospodarowaniu zasobami, ekonomicznie i z uwzględnieniem sytuacji rynkowej a zakresy zadań są odpowiednie do prowadzenia takiej współpracy. Współpraca tego typu ma miejsce przy uzgadnianiu strategicznych planów turystycznych i oferty turystycznej o znaczeniu ponadregionalnym.

Przekładając regulacje austriackie na polski rynek turystyczny, to rząd z poziomu centralnego (w tym przypadku MSiT lub POT) lub samorząd z poziomu regionalnego powoływałyby LOT (na ich wniosek bądź z własnej inicjatywy) i to rząd lub samorząd decydowałby o jego zakresie terytorialnym oraz siedzibie. Dzięki temu unikniemy sytuacji, w której w jednym regionie kraju działa kilka dublujących się organizacji, a w innych nie ma takich organizacji w ogóle. W tym momencie jednak są to rozważania jedynie o charakterze porównawczym i nie stanowią realnej alternatywy dla obowiązującego w Polsce systemu.

3.5 Rozważenie wprowadzenia zależności hierarchicznej pomiędzy organizacjami turystycznymi działającymi na różnych szczeblach terytorialnych (POT, ROT, LOT).

Według Kodeksu Dobrych Praktyk Polskiej Organizacji Turystycznej trójstopniowy system zarządzania promocją polskiej turystyki ma na celu przede wszystkim skoordynowanie działań promocyjnych w zakresie najlepszej alokacji zasobów oraz osiągnięcia efektu działań promocyjnych poprzez synergię. Dlatego też kluczowym zagadnieniem przy podejmowaniu wszelkich inicjatyw jest system obiegu informacji i koordynacja prowadzonych działań z zachowaniem następujących zasad:

- lokalne organizacje turystyczne odpowiadają za spójność działań związanych z kreacją produktu turystycznego na szczeblu lokalnym i czuwają nad właściwym i efektywnym przebiegiem działań promocyjnych (na przykład opracowywanie kalendarzy imprez i wydarzeń wraz ze szczegółowymi programami i przekazywanie ich z odpowiednim wyprzedzeniem do regionalnej organizacji turystycznej);
- regionalne organizacje turystyczne odpowiadają za spójność działań promocyjnych i realizację założeń strategicznych na szczeblu regionalnym (wojewódzkim). Istotną kwestią jest tutaj odpowiednie planowanie oraz kumulowanie informacji dotyczących wszystkich kwestii związanych z turystyką na terenie województwa, zwłaszcza w kontekście kreacji produktów turystycznych, a także prowadzonych przez inne

instytucje działań związanych z promocją regionu. W swoich działaniach regionalne organizacje turystyczne powinny współpracować ściśle z lokalnymi organizacjami turystycznymi funkcjonującymi na terenie danego województwa;

- Polska Organizacja Turystyczna odpowiada za koordynację i spójność działań związanych z promocją w skali kraju, dlatego istotną kwestią jest spójny system przepływu informacji pomiędzy POT a ROT i LOT, zwłaszcza w kontekście istniejących i tworzonych produktów oraz atrakcji turystycznych²².

Jak widać z przytoczonego podziału, obecnie panujący system określa w umiarkowany sposób zakres kompetencji wyżej wymienionych podmiotów, ale nie przewiduje jasno sprecyzowanej hierarchicznej zależności między nimi. W teorii są one ze sobą powiązane i współpracują, ale w żadnym wypadku przed sobą nie odpowiadają. Dla uporządkowania i zapewnienia przejrzystości systemu oraz dla wyraźniejszego zakreślenia kompetencji dla poszczególnych organizacji, warto rozważyć wprowadzenie pewnej hierarchizacji.

Pierwszym krokiem mogłoby być wprowadzenie obowiązku, aby LOT odpowiadał bezpośrednio przed ROT, do którego jest przyporządkowany, a także podlegał mu budżetowo. Nadzór ROT nad LOT mógłby być sprawowany bezpośrednio i dotyczyć zarówno spraw finansowych, jak i strukturalnych i funkcjonalnych. LOT mógłby również składać roczne sprawozdania ze swojej działalności, które musiałyby być zatwierdzane przez odpowiedni ROT oraz przesyłane do POT do ewentualnej konsultacji. Reasumując - wszystkie lokalne organizacje turystyczne działające w danym województwie mogłyby współtworzyć daną regionalną organizację turystyczną. W ich skład wchodziłyby jednostki samorządu terytorialnego niższego szczebla, takie jak powiaty, gminy czy miasta, ale także lokalni przedsiębiorcy. Należy podkreślić, iż rozważane zmiany mają na celu jedynie uporządkowanie systemu istniejących już LOT i nie zakładają odgórnego formowania nowych podmiotów czy likwidację obecnie istniejących.

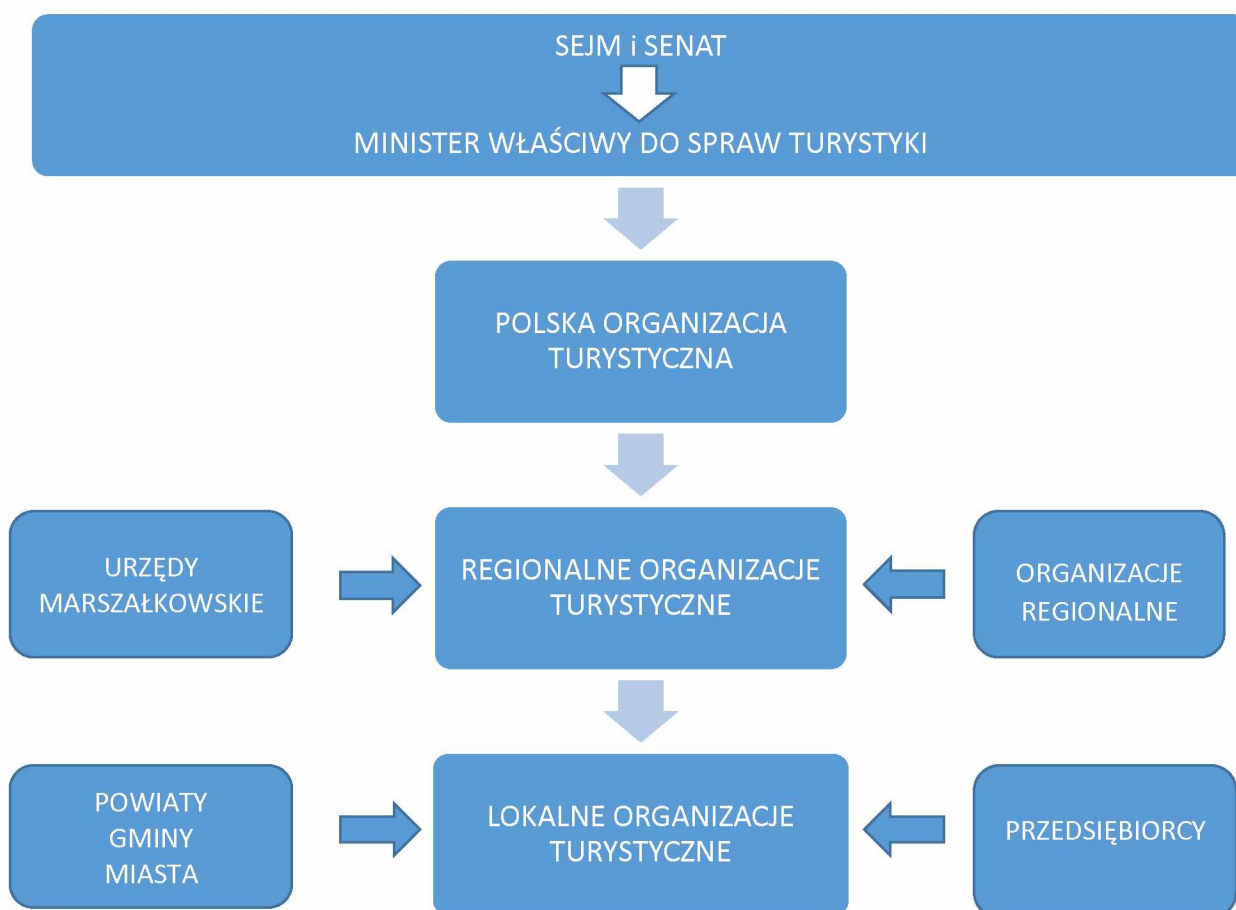
Członkami regionalnych organizacji turystycznych powinny być wspomniane LOT, jak również urzędy marszałkowskie oraz regionalne organizacje branżowe, a w dalszej perspektywie także reprezentanci samorządu gospodarczego, na przykład w postaci regionalnych izb turystycznych. ROT odpowiadałby dalej za spójność działań promocyjnych i realizację założeń strategicznych na szczeblu wojewódzkim, ale i odpowiadałby przed Polską

²² E. Wąsowicz-Zaborek, Kodeks Dobrych Praktyk systemu zarządzania i promocji turystyki w Polsce, Polska Organizacja Turystyczna, Warszawa 2009, s 19-20.

Organizacją Turystyczną z realizacji planu działalności oraz budżetu. Dotacja na działalność ROT powinna pochodzić z POT, jak również ze składek członkowskich, działalności gospodarczej oraz niewykorzystanych środków przekazanych do LOT.

Polska Organizacja Turystyczna, odpowiadając w dalszym ciągu przed ministrem właściwym do spraw turystyki, nadzorowałaby działania regionalnych organizacji turystycznych, przyznawałaby im dotacje (której wysokość ustalana byłaby w porozumieniu z Ministrem) oraz zakreślałaby plan działania, a także zatwierdzałaby sprawozdania finansowe ROT za każdy rok. Polska Organizacja Turystyczna mogłaby również zawierać z ROT bilateralne umowy na wykonanie określonych działań, nie zawartych w planie działania.

Opisany powyżej schemat przedstawiałby się więc w następujący sposób:



Źródło: własne na podstawie wewnętrznych opracowań Departamentu Turystyki MSiT.

W szeroko rozumianej branży turystycznej występuje pogląd, iż regionalne i lokalne organizacje turystyczne w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego powinny funkcjonować na tych samych zasadach, co Polska Organizacja Turystyczna wobec

Ministerstwa Sportu i Turystyki, czyli na zasadzie agendy realizującej zadania własne urzędu w zakresie turystyki, korzystającej z przyznanego dofinansowania budżetowego. W takim modelu powiaty i gminy delegowałyby swoje ustawowe zadania związane z turystyką bezpośrednio do lokalnych organizacji turystycznych wraz ze swoimi pracownikami, odpowiadającymi za rozwój turystyki w danej jednostce samorządu terytorialnego. Wydaje się jednak, iż kluczem do efektywnej współpracy jednostek samorządu terytorialnego z regionalnymi i lokalnymi organizacjami turystycznymi jest wykorzystanie partnerstwa w turystyce jako narzędzia realizacji zadań publicznych w zakresie turystyki. Współpraca ta powinna skutkować stworzeniem lokalnej, sektorowej polityki publicznej, niezależnie od hierarchicznej podległości między tworzącymi ją podmiotami.

3.6 Podział zadań pomiędzy jednostki samorządu terytorialnego a organizacje turystyczne na przykładzie Chorwacji.

Chorwacja podzielona jest administracyjnie na 21 regionów (w tym miasto stołeczne Zagrzeb jako gmina na prawach regionu). Obecnie promuje się działania w ramach 10 klastrów (okręgów) turystycznych, które różnią się jednak od podziału administracyjnego kraju. Nie zawsze jeden region administracyjny mieści się w jednym okręgu turystycznym (w szczególności w mniej rozwiniętych turystycznie obszarach – głównie na północy kraju).

Turystyką w Chorwacji zajmują się podmioty na każdym poziomie administracyjnym:

- Ministerstwo Turystyki i Chorwacka Organizacja Turystyczna na poziomie krajowym;
- regionalne organizacje turystyczne na poziomie regionalnym;
- lokalne organizacje turystyczne na poziomie lokalnym.

Minister Turystyki jest z urzędu prezesem Chorwackiej Organizacji Turystycznej. Na poziomie regionalnym i lokalnym sytuacja jest analogiczna - np. burmistrz Zagrzebia jest z urzędu prezesem Zagrzebskiej Regionalnej Organizacji Turystycznej.

Chorwacka Organizacja Turystyczna zajmuje się jedynie kreowaniem turystycznej marki Chorwacji jako kraju, nie zajmuje się jednak promowaniem poszczególnych regionów. To zadanie spoczywa właśnie na lokalnych i regionalnych organizacjach turystycznych tworzonych przez jednostki samorządu terytorialnego i to one i tylko one odpowiadają za promocję danego okręgu turystycznego. Członkami regionalnych organizacji turystycznych są lokalne organizacje turystyczne. Powołanie lokalnej organizacji turystycznej jest

obowiązkowe, jeśli w gminie jest przynajmniej jedna miejscowość określona jako atrakcyjna turystycznie (lista takich miejscowości jest tworzona ogólnie przez Chorwacką Organizację Turystyczną). Dzieje się tak, ponieważ gminy jako takie nie prowadzą własnej promocji turystycznej i wszystkie kompetencje w tym zakresie przenoszą właśnie na LOT. Zakres terytorialny lokalnej organizacji turystycznej pokrywa się z podziałem administracyjnym kraju. W przypadku ustanowienia lokalnej organizacji turystycznej, jej członkami stają się automatycznie przedsiębiorcy z branż związanych z turystyką, prowadzący działalność na obszarze działania organizacji. Konsekwencją członkostwa jest płacenie składek członkowskich, stanowiące praktycznie cały budżet LOT, który nie otrzymuje żadnych środków z dotacji państwowych.

Chorwacki system podziału zadań pomiędzy jednostki samorządu terytorialnego a organizacje turystyczne jest wart bliższej analizy pod kątem wprowadzenia podobnych rozwiązań w Polsce. Na ten moment nie ma planów aby połączyć funkcje Ministra właściwego ds. turystyki i prezesa Polskiej Organizacji Turystycznej ani aby wprowadzić obowiązkowe powoływanie lokalnych organizacji turystycznych w gminach atrakcyjnych turystycznie czy ograniczać ich finansowanie jedynie do składek członkowskich.

4. Źródła finansowania obszaru promocji turystycznej w Polsce.

4.1 Wprowadzenie obowiązkowej opłaty turystycznej.

Współczesna polityka turystyczna charakteryzuje się mnogością i różnorodnością działań oraz stosowanych narzędzi, których podstawowym celem jest wspieranie rozwoju turystyki na danym obszarze. W wielu państwach występują instrumenty o charakterze podatkowym lub specjalne opłaty, które zazwyczaj pobierane są od uczestników ruchu turystycznego.

Powszechne w Europie stosowanie tych narzędzi oraz coraz częstsze dyskusje na temat istniejących w Polsce opłat miejscowych i uzdrowiskowych skłaniają do podjęcia analiz i rozważań dotyczących uwarunkowań i możliwości wprowadzenia w kraju instrumentu podobnego do rozwiązań z innych państw. Poniższa analiza dotycząca wprowadzenia opłaty turystycznej w Polsce oparta została na pracy zespołu Active Group pod przewodnictwem dr hab. Jacka Borzyszkowskiego przygotowanej na zlecenie Ministerstwa Sportu i Turystyki, na informacjach opisujących system turystyki chorwackiej przekazanych przez p. Agnieszkę Puszczewicz, dyrektor Przedstawicielstwa Chorwackiej Wspólnoty Turystycznej w Polsce, na

publikacji p. Moniki Dębińskiej o systemie promocji turystyki w Portugalii oraz na źródłach własnych Ministerstwa.

- a. Likwidacja dotychczasowych opłat: miejscowej i uzdrowiskowej (tzw. „opłaty klimatyczne”).

Gminy mające korzystne właściwości klimatyczne, walory krajobrazowe lub mające na swoim terenie obszary, którym nadano status ochrony uzdrowiskowej lub status uzdrowiska, mogą wprowadzać i pobierać tzw. opłaty klimatyczne. Pojęcie to obejmuje w obecnym stanie prawnym dwie fakultatywne daniny publiczne, tj. opłatę miejscową i opłatę uzdrowiskową²³. Opłatę uzdrowiskową mogą pobierać jedynie gminy uzdrowiskowe, a opłaty miejscowe to domena miejscowości, które posiadają odpowiednie walory turystyczne.

Odwołując się wprost do zapisów ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych²⁴, rada gminy może wprowadzić opłatę miejscową, którą pobiera się od osób fizycznych przebywających dłużej niż dobę w celach turystycznych, wypoczynkowych bądź szkoleniowych:

- w miejscowościach posiadających korzystne właściwości klimatyczne, walory krajobrazowe oraz warunki umożliwiające pobyt osób w tych celach;
- w miejscowościach znajdujących się na obszarach, którym nadano status obszaru ochrony uzdrowiskowej na zasadach określonych w ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych²⁵ – za każdą rozpoczętą dobę pobytu.

Rada gminy może wprowadzić również opłatę uzdrowiskową. Opłatę uzdrowiskową pobiera się od osób fizycznych przebywających dłużej niż dobę w celach zdrowotnych, turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych w miejscowościach znajdujących się na obszarach, którym nadano status uzdrowiska na zasadach określonych w ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych – za każdą rozpoczętą dobę pobytu.

²³ J. Borzyszkowski, Analiza wprowadzenia opłaty turystycznej, Active Group, Łódź 2018, s. 5.

²⁴ Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1170, z późn. zm.).

²⁵ Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1056, z późn. zm.).

Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, określa minimalne warunki (klimatyczne, krajobrazowe i umożliwiające pobyt w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych), jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową, uwzględniając zróżnicowanie warunków regionalnych i lokalnych.

Zasadniczo za wprowadzeniem tego rodzaju opłat przemawiać muszą ważne względy merytoryczne, inne niż czysto fiskalne, np. ochrona ograniczonych, częściowo nieodnawialnych zasobów wodnych, leśnych itp. Z punktu widzenia systemu podatkowego, opłaty miejscowe i uzdrowiskowe są w całości dochodem własnym gminy. Warto również pamiętać, iż zgodnie z art. 2a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, od osób, od których pobierana jest opłata uzdrowiskowa, nie pobiera się opłaty miejscowej.

Wyodrębnienie dwóch form opłat, a w szczególności nieusystematyzowanie sposobu ich poboru skutkuje stosunkowo niskim poziomem wpłat, co m.in. wynika z faktu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby zapewniające noclegi bez rejestracji, a co za tym idzie nieuiszczania opłat przez gości obiektów noclegowych lub nieodprowadzania ich przez inkasentów. Problematyczne jest też kwestionowanie przez sądy zasadności pobierania opłat przez część samorządów, wynikające z faktu, iż zdaniem sądów niektóre miejsca nie spełniają przesłanek „klimatycznych” takich jak posiadanie złoża naturalnych surowców leczniczych o potwierdzonych właściwościach leczniczych czy występowanie korzystnego dla zdrowia klimatu.

Powszechne jest również zjawisko niezrozumienia zasadności opłacania tych danin przez część społeczeństwa oraz fakt „niewracania” środków z tytułu opłat miejscowych lub uzdrowiskowych do sektora turystycznego, a tym samym środki te są wydatkowane przez samorządy na inne cele niż rozwój turystyki. Biorąc powyższe pod uwagę wydaje się zasadnym rozważenie likwidacji opłaty miejscowej i uzdrowiskowej i zastąpienie jej ujednoliconą opłatą turystyczną, która uwzględni w systemie opłat także gminy niespełniające dotąd wymogów opłaty miejscowej, dzięki czemu rozwiązanie to będzie miało charakter ogólnopolski, a także zwielokrotni wpływy w stosunku do obecnych opłat miejscowych. Idea opłaty turystycznej będzie też bardziej zrozumiała dla mieszkańców i turystów, jeżeli środki z niej pochodzące będą przeznaczane na rozwój turystyki²⁶ (tzw. środki znaczone).

²⁶ J. Borzyszkowski, Analiza wprowadzenia opłaty turystycznej, Active Group, Łódź 2018, s. 57.

b. Dobre praktyki w innych krajach europejskich.

W wielu krajach europejskich istnieje szereg innych rozwiązań, obowiązujących na szczeblu centralnym, regionalnym czy lokalnym. Są one dość zróżnicowane, często narzucane z góry ustawą i obowiązkowe, ale istnieją również systemy opłat dobrowolnych. Jednym z rozwiązań jest ustanowienie jednolitej stawki dla wszystkich, niezależnie od atrakcyjności miejsca czy standardu noclegu. Jest to na pewno prostsze rozwiązanie niż dość popularne dostosowywanie stawki do określonej kwoty za pokój za dany rok, zgodnie z podziałem na dzielnicę, wielkość i kategorię obiektu.

Zazwyczaj podatek naliczany jest za nocleg od każdej osoby. Często też wskazuje się na minimalne oraz maksymalne wartości, które mogą być stosowane wobec określonych obiektów, np. stawka dla hoteli pięciogwiazdkowych różni się od tej dla hoteli jednogwiazdkowych. Istnieją również systemy, w których podstawą naliczania opłaty jest procent od kwoty płaconej za nocleg, która jest uzależniona od jakości i możliwości recepcyjnych obiektu. Stawki opłat turystycznych uzależnione są też często od okresu w roku. Inne stawki stosowane są latem nad morzem oraz w tym samym miejscu w środku zimy. Stosuje się również zwolnienia od obowiązku ponoszenia opłat, m.in. stosowanych wobec osób poniżej osiemnastego roku życia, niepełnosprawnych czy pracowników sezonowych. Rozwiązania te są szczególnie istotne z punktu widzenia zasad współżycia społecznego.

Niezależnie od przyjętych rozwiązań co do wysokości stawek, potencjalnych zniżek lub zwolnień, należy jednoznacznie stwierdzić, iż jedną z najistotniejszych kwestii pozostaje przeznaczenie pozyskiwanych środków. Z założenia powinny być one przekazywane na szeroko rozumiany rozwój bądź promocję turystyki. W wielu krajach środki z podatku turystycznego, mimo iż stanowią dochody poszczególnych gmin, nie mogą być wykorzystywane przez nie w dowolny sposób, tylko zgodnie z przepisami prawa muszą być one przeznaczane na realizację zadań związanych z szeroko rozumianą turystyką, m.in. w zakresie: informacji turystycznej, rozwoju infrastruktury turystycznej, organizacji eventów bądź też w całości są przekazywane bezpośrednio do krajowej organizacji turystycznej. W miastach z reguły 100% wpływów z opłaty musi być zainwestowane w projekty o charakterze turystycznym, kulturalnym lub sportowym, a w rezultacie mają one przyczyniać się do poprawy wizerunku tych miast i rozwoju gospodarki turystycznej. W miejscach typowo turystycznych opłata turystyczna zwykle służy do finansowania projektów turystycznych

o charakterze ekologicznym oraz na zachęcanie do odwiedzania regionu poza głównym sezonem turystycznym.

Jak widać z powyższej analizy, opartej na pracy zespołu pod przewodnictwem dr hab. Jacka Borzyszkowskiego, wprowadzenie opłaty turystycznej jest rozwiązaniem stosowanym bardzo powszechnie (istnieje w 25 z 28 krajów Unii Europejskiej) i jest głównym źródłem finansowania turystyki w wielu regionach, gminach i miastach.

c. Podział kraju na klasy turystyczne i dystrybucja środków na przykładzie Chorwacji.

Interesującym przykładem jest rozwiązanie stosowane w Chorwacji, które ostateczną wysokość opłaty turystycznej uzależnia od klasy turystycznej miejsca, w którym realizowany jest nocleg oraz od sezonu. Każde chorwackie miasto i miasteczko ma nadaną kategorię (A, B, C lub D) w zależności od jego turystycznej atrakcyjności. Im miasteczko odwiedza więcej turystów, tym kategoria tego miejsca jest wyższa. Miejsca takie jak Dubrownik, Pula czy jeziora Plitwickie mają oczywiście kategorie A, natomiast miejscowości nadmorskie, gdzie nie ma wielu zabytków, a tylko plaże i kąpieliska, otrzymują kategorie B lub C. Miasta bez większego znaczenia turystycznego ani biznesowego dostają kategorię D, bądź w ogóle nie są klasyfikowane. Wysokość opłaty jest również uzależniona od sezonu w roku. Wyróżnione są 4 sezony: wczesny, wysoki, późny i niski, przy czym podział ten jest elastyczny i inaczej zdefiniowany jest sezon wysoki w Zagrzebiu, a inaczej na chorwackich wyspach. Opłata za nocleg w mieście kategorii A i w wysokim sezonie wynosi 7 kun (około 4 zł) opłaty turystycznej za noc za osobę, natomiast pobyt w mieście kategorii D w niskim sezonie to jedynie 2 kuny dziennie (około 1 zł). O wysokości opłaty turystycznej na kolejny rok decyduje Rada Ministrów na wniosek Ministra Turystyki.

Wpłacone przez płatników środki z tytułu opłaty turystycznej wpływają na specjalne konto i dzielone są w następujący sposób:

- 65 % środków dla organizacji turystycznej danej gminy lub miasta - wykorzystywane wyłącznie na polepszenie warunków pobytu gości na podstawie wcześniej przyjętego wspólnego programu gminy lub miasta i organizacji turystycznej (30% organizacja turystyczna przekazuje gminie lub miastu, na terenie którego jest założona);
- 10 % środków dla organizacji turystycznej województwa;
- 25 % środków dla Chorwackiej Organizacji Turystycznej.

Inny podział dotyczy miast i gmin, które generują dochody mniejsze niż 200 000 kun (115 000 zł) rocznie.

Przedstawiony tutaj system stanowi jedynie przykład w jaki sposób Chorwacja dystrybuuje środki pochodzące z opłaty turystycznej. W Polsce podział ten z pewnością wyglądałby inaczej, ponieważ pod uwagę trzeba wziąć szereg różnych czynników, takich jak wielkość kraju i jego potencjał turystyczny, niemniej jest to system, na którym z pewnością w dłuższej perspektywie czasu można by się wzorować także w naszym kraju.

d. Sposób pobierania opłaty na przykładzie Chorwacji.

Chorwacka ustawa o opłacie turystycznej nakłada również obowiązek zgłaszania gości w ciągu 24h od ich przyjazdu, co jest zgodne z przepisami dotyczącymi obowiązku meldunkowego w Chorwacji. Dzieje się tak za pomocą platformy eVisitor²⁷, która pomaga właścicielom obiektów łatwiej spełnić obowiązki wynikające z ustawy, a władzom Chorwacji zapewnia narzędzie do monitorowania ruchu turystycznego.

Platforma eVisitor nie tylko dostarcza dane statystyczne dotyczące liczby gości w poszczególnych miejscowościach turystycznych, ale również bezpośrednio komunikuje właściciele obiektów noclegowych z instytucjami publicznymi, takimi jak Chorwacka Organizacja Turystyczna, lokalne wspólnoty turystyczne, Ministerstwo Turystyki czy Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Właśnie do niego przekazywane są pełne dane osobowe, natomiast dla podmiotów branży turystycznej dostępne są dane zanonimizowane, z podziałem na obywatelstwo, płeć, wiek, typ zakwaterowania, kategorię obiektu, datę i miejsce. Właścicielem bazy jest Ministerstwo Turystyki i Chorwacka Organizacja Turystyczna, a projekt realizowany jest we współpracy ze środowiskiem uniwersyteckim, co znacznie obniża jego koszty (wartość wersji internetowej i mobilnej to ok. 350 tys. euro). System jest kompatybilny z systemami rezerwacyjnymi hoteli, dzięki czemu przedstawiciele branży hotelarskiej nie muszą dwukrotnie wprowadzać danych. Informacje o lokalizacjach obiektów noclegowych publikowane są za ich zgodą na stronach internetowych Chorwackiej Organizacji Turystycznej. Platforma eVisitor bazuje na oprogramowaniu typu open source i obsługiwana jest przez firmę zewnętrzną.

²⁷ <http://know.unwto.org/content/evisitor-croatian-national-tourist-information-system-croatian-national-tourism-board-croati>.

System meldunku turystów i poboru opłaty turystycznej eVisitor stanowi niezwykle cenne narzędzie, pozwalające na zbieranie dokładnych oraz kompleksowych danych, które pozwalają na bieżące monitorowanie przepływu turystów, także ze względu na charakter wizyty oraz narodowość. W Polsce byłby on z pewnością cennym narzędziem do zbierania danych statystycznych oraz docelowo pozwoliłby na uzupełnienie systemu rejestrów publicznych w turystyce i umożliwiłby dokładne zliczenie miejsc noclegowych w Polsce.

4.2 Wprowadzenie obowiązkowej opłaty członkowskiej w organizacjach turystycznych na przykładzie austriackiego Tyrolu.

Warta rozważenia jest także możliwość wprowadzenia obowiązkowej opłaty członkowskiej dla przedsiębiorców branży turystycznej. Wpływy z takiej składki przewyższyłyby dochód, jaki wpływa do budżetu w ramach opłaty miejscowej i byłby znaczącym dopełnieniem rozważanej wcześniej opłaty turystycznej. System ten bardzo dobrze sprawdza się na przykład w austriackim Tyrolu.

Na mocy ustawy o turystyce Tyrolu z 2006 r. w brzmieniu z dnia 09 lutego 2018 r.²⁸ Rząd kraju związkowego jest zobowiązany do powołania, na mocy rozporządzenia, regionalnych stowarzyszeń turystycznych pokrywających swoim zasięgiem cały obszar kraju związkowego. Stowarzyszenia turystyczne są podmiotami prawa publicznego, a w ich skład wchodzi liczni członkowie, zarówno dobrowolni, jak i obowiązkowi. Członkami obowiązkowymi stowarzyszenia turystycznego są przedsiębiorcy, którzy bezpośrednio lub pośrednio czerpią korzyści ekonomiczne z turystyki w Tyrolu i posiadają swoją siedzibę bądź przedsiębiorstwo na obszarze danego stowarzyszenia turystycznego. W przypadku, gdy przedsiębiorca nie posiada siedziby ani zakładu na obszarze danego stowarzyszenia turystycznego, jest on członkiem obowiązkowym stowarzyszenia turystycznego obejmującego obszar, z którego dany przedsiębiorca wykonuje swoją działalność gospodarczą lub zawodową.

Członkowie obowiązkowi muszą za każdy rok budżetowy stowarzyszenia turystycznego odprowadzać do niego obowiązkowe składki odpowiednio do korzyści ekonomicznych z turystyki uzyskanych przez nich bezpośrednio lub pośrednio w Tyrolu w danym okresie czasu. Członkowie dobrowolni odprowadzają do stowarzyszenia turystycznego za każdy wyznaczony

²⁸ Gesetz vom 15 Dezember 2005 zur Förderung des Tourismus in Tirol (LGBl. Nr. 19/2006) - Tiroler Tourismusgesetz 2006.
<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrT&Gesetzesnummer=20000163>.

okres składkę minimalną. Okresem wymiaru jest rok kalendarzowy odpowiadający rokowi budżetowemu stowarzyszenia turystycznego. Po raz pierwszy składkę należy zapłacić za rok budżetowy, w którym podjęta została działalność ustanawiająca obowiązek członkostwa lub w dniu przyjęcia dobrowolnego członka do stowarzyszenia turystycznego.

Obrotem podlegającym oskładkowaniu jest m. in.:

- obrót z dostaw do miejscowości położonych poza Tyrolem;
- obrót z usług niematerialnych o treściach naukowych, literackich, artystycznych, technicznych, księgowych lub porównywalnych, na przykład plany architektoniczne, mapy, kompozycje, szkice modeli lub usługi doradcze na przykład agencji reklamowych lub biur inżynierskich, jeżeli nie są one przeznaczone wyłącznie lub w znacznym stopniu dla Tyrolu;
- obroty z wynajmu mieszkań lub ich części służących komuś jako główne miejsce zamieszkania lub wynajmowanych w ramach wizyty szkolnej lub studenckiej, kształcenia zawodowego lub wykonywania zawodu;
- obroty związane z działalnością teatrów, zespołów muzycznych i muzeów otrzymujących od korporacji lokalnych regularne dotacje w wysokości powyżej 30% ich rocznych nakładów;
- obroty ze sprzedaży krajowych urzędowych znaków skarbowych;
- obroty ze sprzedaży podręczników szkolnych, urządzeń wyposażenia szkół i przedszkoli oraz obroty uzyskane z darmowych przejazdów uczniów, przedszkolaków i uczniów zawodu;
- obroty gospodarstwa rolnego lub leśnego dotyczące majątku rolniczego i leśnego oraz obroty z wykonywania praw do korzystania z drewna, jednak z wyłączeniem obrotów wynajmu prywatnych miejsc noclegowych;
- 50% obrotów ze sprzedaży paliw i 15% obrotów ze sprzedaży innych produktów mineralnych w firmach handlujących paliwami i ropą naftową oraz stacjach benzynowych.

W przypadku, gdy jeden członek obowiązkowy jest zaliczony do kilku grup składkowych, składkę wylicza się według grup składkowych osobno i ustanawia w postaci jednej kwoty całkowitej. Grupy zawodowe, którym nie można przypisać bezpośrednich lub pośrednich korzyści ekonomicznych wynikających z turystyki w Tyrolu, są z tego wyłączone.

Rząd kraju związkowego ustala na okres pięciu lat przynależność stowarzyszeń turystycznych do poszczególnych klas: A, B i C. Stowarzyszenie turystyczne należy do klasy A, jeżeli na jego terenie średnio w ciągu pięciu lat na każdego mieszkańca przypada ponad 60 gości korzystających z noclegów, a do klasy B, jeżeli na jego terenie średnio w ciągu pięciu lat na każdego mieszkańca przypada ponad 30 gości korzystających z noclegów. Liczba mieszkańców określana jest na podstawie ostatecznych wyników ostatniego spisu powszechnego w Tyrolu. Pozostałe stowarzyszenia turystyczne należą do klasy miejscowości C. Pięcioletnią średnią wylicza się na podstawie rocznej liczby gości korzystających z noclegów dla kolejnych pięciu lat, które bezpośrednio poprzedzają rok wydania rozporządzenia.

Naliczanie, wyznaczanie, pobieranie i przymusowe ściąganie składek należy do obowiązku rządu kraju związkowego. Krajowi związkowemu Tyrol przysługuje z tego tytułu wynagrodzenie wynoszące 4% wartości pobranych składek i przychód z podatku od roszczeń dodatkowych. Składki przekraczające kwotę 100 euro, o ile są one płatne za bieżący wyznaczony okres i nie zostały ostatecznie ustalone wyrokiem krajowego sądu administracyjnego lub decyzją zmieniającą, należy płacić w trzech równych częściach. Pierwsza część płatna jest z upływem miesiąca, druga część z upływem czterech miesięcy, a trzecia część z upływem siedmiu miesięcy od ogłoszenia decyzji podatkowej. W przypadku, gdy pierwsza lub druga część składki nie zostanie zapłacona przed upływem przewidzianego terminu, całą należną jeszcze kwotę należy zapłacić w dodatkowym terminie dwóch tygodni. Stowarzyszenia turystyczne podlegają nadzorowi rządu kraju związkowego i muszą udzielać wszystkich informacji rządowi kraju związkowego i podmiotom działającym na jego zlecenie i w związku z kontrolą zarządzania budżetem zapewnić wgląd do wszystkich dokumentów i ksiąg handlowych.

W celu zbudowania i użytkowania instalacji infrastrukturalnych o szczególnym znaczeniu dla turystyki, takich jak na przykład zjazdowe trasy narciarskie, trasy biegowe, tereny do ćwiczeń dla szkół narciarskich, boiska sportowe, obiekty z basenami oraz ścieżki i szlaki (ścieżki spacerowe, ścieżki rowerowe, trasy dla rowerów górskich, szlaki turystyczne), oraz stworzenia odpowiedniego dostępu do takich obiektów, na wniosek stowarzyszenia turystycznego mogą zostać przyznane prawa użytkowania przez wyłączenie.

Wprowadzenie obowiązkowej opłaty członkowskiej w organizacjach turystycznych jest rozwiązaniem dość daleko idącym i trudno określić czy sprawdziłoby się w skali całego kraju. Należy jednak podkreślić, iż opłata ta nie stanowi daniny publicznej i obowiązywałaby jedynie

określone podmioty związane z branżą turystyczną. Przedstawione tutaj rozważania stanowią jedynie przykład rozwiązań stosowanych w stricte turystycznych regionach i na ten moment nie są brane pod uwagę jako realny sposób uzupełnienia wpływów z proponowanej wcześniej opłaty turystycznej.

4.3 Wprowadzenie krajowego funduszu finansowania promocji turystyki na przykładzie Portugalii.

Turismo de Portugal²⁹ to Narodowa Organizacja Turystyczna Portugalii, która powstała w 2008 r. w wyniku wejścia w życie Programu Restrukturyzacji Administracji Centralnej Portugalii³⁰. Na szczeblu ogólnokrajowym Turismo de Portugal jest jedynym organem ponoszącym bezpośrednio odpowiedzialność za politykę turystyczną państwa. Do głównych zadań organizacji należy rozwój i podniesienie jakości infrastruktury turystycznej, wsparcie inwestycji w turystykę oraz możliwości kształcenia, a także koordynacja systemu promocji Portugalii jako atrakcyjnego kierunku podróży zarówno w kraju jak i za granicą. Ten wdrożony 11 lat temu mechanizm promocji powierza Narodowej Organizacji Turystycznej Portugalii zarządzanie marką turystyczną Portugalii i to zarówno na potrzeby wewnętrzne jak i zewnętrzne, natomiast administrację marek regionalnych powierza odpowiednim regionalnym agencjom promocji turystyki działającym na terenie całego kraju, wliczając w to terytoria zamorskie państwa, takie jak Madera czy Azory³¹). Organizacja jest nadzorowana bezpośrednio przez Departament Turystyki podlegający Ministerstwu Gospodarki Republiki Portugalskiej.

W strukturach Turismo de Portugal działają następujące komórki:

- Zarząd (prezydent i zastępca prezydenta) odpowiadający za wyznaczanie zadań, zarządzanie oraz koordynację działań jednostek podległych Narodowej Organizacji Turystycznej;
- Komisja do spraw hazardu, która nadzoruje, monitoruje i kieruje działaniami jednostki inspekcyjnej gier i zakładów bukmacherskich;

²⁹ <http://www.turismodeportugal.pt/pt/Paginas/homepage.aspx>.

³⁰ Decreto-Lei no. 141/2007, <https://dre.pt/pesquisa/-/search/520987/details/maximized>.

³¹ M. Dębińska, *Polityka turystyczna na południowo-zachodnim skraju Europy: system portugalski*, Turystyka w Mieście, 2016.

- Biegły Rewident - organ odpowiedzialny za kontrolę legalności, prawidłowości i poprawności zarządzania finansami oraz aktywami Narodowej Organizacji Turystycznej;
- Rada Kredytowa - organ wspierający zarząd w kontroli budżetowej i finansowej Narodowej Organizacji Turystycznej;
- pozostałe pięć wydziałów, pełniących zadania w zakresie: licencjonowania przedsiębiorstw turystycznych, inwestycji, promocji, kształcenia, rozwoju produktów oraz destynacji turystycznych³².

Turismo de Portugal jest również organem posiadającym autonomiczny fundusz finansowania turystyki, którego funkcjonowaniu warto się bliżej przyjrzeć. Środki finansowe na działalność pozyskiwane są z następujących źródeł:

- podatki od gier hazardowych;
- fundusze strukturalne Unii Europejskiej (przeznaczone na wsparcie działalności małych i średnich firm);
- wsparcie finansowe pochodzące od sektora prywatnego;
- dotacje na turystykę z sektora państwowego³³.

System finansowania regionalnych organizacji turystycznych w Portugalii wymaga od niniejszych komórek prowadzenia systemu oficjalnej rachunkowości. Oznacza to, że ich finanse regulowane są przepisami Skarbu Państwa Portugalii. Nie mogą one zatem zaciągać żadnych pożyczek, w tym kredytów hipotecznych. Środki na ich funkcjonowanie uzyskiwane są z następujących źródeł:

- środki powierzone w budżecie Narodowej Organizacji Turystycznej, a następnie rozdzielone pomiędzy organizacje regionalne w celu rozwoju turystyki regionalnej i lokalnej;
- dofinansowanie z budżetu państwa, środki z gmin lub innych źródeł publicznych lub prywatnych, zgodnie z podpisanymi umowami z regionalnymi organizacjami turystycznymi;
- dotacje z Unii Europejskiej, a także od związków międzygminnych i obszarów metropolitalnych lub gmin;
- przychody z aktywów własnych;

³² *ibidem*.

³³ *ibidem*.

- zyski z transakcji handlowych i przemysłowych;
- spadki i zapisy, które nie przynoszą zadłużenia;
- wpływy ze sprzedaży majątku własnego i amortyzacji;
- wkłady podmiotów publicznych i prywatnych;
- subwencje i darowizny;
- dochód ze sprzedaży usług i realizacji działań promocyjnych;
- dochód ze sprzedaży własnych publikacji;
- wszelkie inne dostępne oraz legalne źródła przychodu³⁴.

Wprowadzenie Krajowego Funduszu Finansowania Promocji Turystycznej na bazie portugalskiego systemu finansowania byłby krokiem w kierunku samofinansowania się turystyki w Polsce. Na ten moment dochody z gier hazardowych w Polsce przeznaczane są przede wszystkim na sport, a także po części na turystykę społeczną w ramach Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej i trudno byłoby powołać dodatkowy fundusz przeznaczony jedynie na finansowanie turystyki.

Zachęcanie sektora prywatnego do inwestowania w fundusz turystyki można połączyć z rozważanym już wcześniej wprowadzeniem opłaty turystycznej. Zaangażowanie funduszy Unii Europejskiej w finansowanie turystyki również powinno być ważnym (a nie tylko dodatkowym) czynnikiem, umożliwiającym funkcjonowanie Polskiej Organizacji Turystycznej. Szeroki wachlarz sposobów finansowania regionalnych ośrodków turystycznych według modelu portugalskiego byłby trudniejszy do osiągnięcia z racji polskich uwarunkowań prawnych (sprzedaż aktywów, spadki, darowizny), niemniej przy założeniu, iż dążymy do kompleksowej zmiany polskiego ustawodawstwa w celu rozwijania turystyki, rozwiązania zastosowane w Portugalii mogą być ważnym punktem odniesienia.

³⁴ *ibidem*.

II. OCENA ISTNIEJĄCYCH REGULACJI ORAZ PROPONOWANE ZMIANY I USPRAWNIENIA W OBSZARZE USŁUG TURYSTYCZNYCH

1. Charakterystyka usług przewodników turystycznych i pilotów wycieczek.

Usługi przewodników turystycznych i pilotów wycieczek stanowią istotny element oferty turystycznej. Zadowolenie turystów, korzyści wyniesione z wyjazdu są zdeterminowane nie tylko jakością podstawowych składników produktu takich jak transport, zakwaterowanie, wyżywienie, atrakcje, ale sprawnym zrealizowaniem programu oraz odpowiednim przekazem informacji, a także zapewnieniem bezpieczeństwa turystom. Od wiedzy, doświadczenia, zdolności organizacyjnych i kreatywności przewodników turystycznych i pilotów wycieczek zależy jakość całej imprezy turystycznej. Od przewodnika turystycznego zależy także, jaki wizerunek Polski i jej regionów ukształtuje się w oczach turystów polskich i zagranicznych oraz jaki poziom osiągnie zadowolenie turystów z pobytu w Polsce.

1.1 Regulacje prawne dotyczące przewodników turystycznych i pilotów wycieczek w Polsce.

Do najważniejszych regulacji prawnych, dotyczących przewodników turystycznych i pilotów wycieczek w Polsce zaliczyć należy:

- ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych³⁵;
- ustawę z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych³⁶;
- ustawę z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej³⁷;
- ustawę z dnia 22 grudnia 2015 r. o Zintegrowanym Systemie Kwalifikacji³⁸;

³⁵ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 238).

³⁶ Ustawa z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 548).

³⁷ Ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (Dz.U. z 2018 r. poz. 2272).

³⁸ Ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o Zintegrowanym Systemie Kwalifikacji (Dz.U. z 2018 r. poz. 2153, z późn. zm.).

- a. Ustawa o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych.

Usługi przewodników turystycznych oraz pilotów wycieczek zostały uregulowane w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych (wcześniej ustawa o usługach turystycznych). W art. 20 i art. 21 ust. 1 tej ustawy wymienione zostały cztery zawody: przewodnik turystyczny miejski, przewodnik turystyczny terenowy, przewodnik turystyczny górski i pilot wycieczek.

Do końca 2013 r. wszystkie ww. zawody były zawodami regulowanymi, co oznacza, że określono prawne wymogi do ich wykonywania. Ustawą z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów³⁹ wprowadzono zmianę do ustawy o usługach turystycznych, polegającą na zniesieniu obowiązku odbycia szkolenia regulowanego, zdania egzaminu oraz uzyskania uprawnień wydawanych przez marszałka województwa, aby wykonywać zawody: przewodnika turystycznego miejskiego i terenowego oraz pilota wycieczek.

Pozostawiono określenie zawodu przewodnika turystycznego wraz z jego zadaniami i podziałem na rodzaje (górski, terenowy, miejski) podobnie jak w odniesieniu do zawodu pilota wycieczek. Zatem zawód przewodnika turystycznego miejskiego i terenowego, a także zawód pilota wycieczek można określić jako zawody definiowane⁴⁰. W konsekwencji zadania przewodnika miejskiego i terenowego oraz zadania pilota wycieczek może obecnie wykonywać każda osoba, która jest pełnoletnia, posiada wykształcenie średnie i nie była karana za wybrane przestępstwa.

Regulacje utrzymano jedynie w stosunku do zawodu przewodnika górskiego, z uwagi na fakt, że jest to zawód z obszaru bezpieczeństwa i zdrowia publicznego.

Zadania oraz uprawnienia międzynarodowego przewodnika wysokogórskiego zostały włączone do zadań i uprawnień przewodnika górskiego. Zrezygnowano z możliwości uzyskania uprawnień przewodnika górskiego bez konieczności ukończenia szkolenia oraz zdania egzaminu na przewodnika górskiego, a jedynie po przedstawieniu certyfikatu UIAGM.

³⁹ Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów (Dz.U. z 2013 r. poz. 829).

⁴⁰ Dr. Jerzy Raciborski "Aktualna sytuacja prawna wykonywania zawodu przewodnika turystycznego i pilota wycieczek" w "Badanie rynku pracy w sektorze przewodników turystycznych i pilotów wycieczek", zrealizowanego na zlecenie Ministerstwa Sportu i Turystyki przez Akademię Wychowania Fizycznego im. Bronisława Czecha w Krakowie w 2018 roku, s. 17.

Równocześnie ustawodawca pozostawił w art. 30 i 31 ustawy o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych obowiązek zapewnienia opieki osoby reprezentującej organizatora – pilota lub przewodnika, posiadającego znajomość odpowiedniego języka, potwierdzoną formalnie, zgodnie z art. 32.

Pilot wycieczek	Przewodnik turystyczny				
	Przewodnik miejski dla poszczególnych miast	Przewodnik terenowy dla województw, powiatów, gmin a także regionów oraz tras turystycznych	Przewodnik górski dla określonych obszarów górskich		
			tatrzański	beskidzki	sudecki
			Klasa III,II,I	Klasa III,II,I	Klasa III,II,I
<ol style="list-style-type: none"> ukończenie 18 lat; brak kary za przestępstwa umyślne lub inne popełnione w związku z wykonywaniem zadań przewodnika turystycznego lub pilota wycieczek; posiadanie wykształcenia średniego lub średniego branżowego. 	<ol style="list-style-type: none"> ukończenie 18 lat, brak kary za przestępstwa umyślne lub inne popełnione w związku z wykonywaniem zadań przewodnika turystycznego lub pilota wycieczek; posiadanie wykształcenia średniego lub średniego branżowego; odbycie szkolenia teoretycznego i praktycznego dla określonego obszaru górskiego oraz zdanie egzaminu na przewodnika górskiego. 				
<p>Zawody zderegulowane - ustawą z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów.</p> <p>Pozostawiono określenie zawodu przewodnika turystycznego oraz pilota wycieczek wraz z ich zadaniami – można je zatem określić jako zawody zdefiniowane.</p>	<p>Zawód regulowany.</p>				
<p>W ustawie określone zostały zadania marszałków województw w zakresie uprawnień przewodników górskich.</p>					

Powyższa tabela obrazuje w sposób schematyczny regulacje, dotyczące przewodników turystycznych oraz pilotów wycieczek w ustawie o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych.

Na podstawie przepisów ustawy o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych Minister Sportu i Turystyki, jako minister właściwy do spraw turystyki wydał następujące rozporządzenia:

- rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z dnia 26 czerwca 2014 r. w sprawie nabywania uprawnień przewodnika górskiego⁴¹;
- rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z dnia 26 czerwca 2014 r. w sprawie wysokości opłat za sprawdzenie kwalifikacji osób ubiegających się o uprawnienia przewodnika górskiego i sprawdzenie znajomości języka obcego oraz wysokości wynagrodzenia członków komisji egzaminacyjnych dla przewodników górskich i komisji egzaminacyjnych języków obcych⁴²;
- rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z dnia 25 czerwca 2014 r. w sprawie egzaminów z języka obcego dla przewodników turystycznych i pilotów wycieczek⁴³.

b. Ustawa o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych.

Ustawa z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych implementuje do polskiego porządku prawnego Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2015/2302/UE 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

⁴¹ Rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z dnia 26 czerwca 2014 r. w sprawie nabywania uprawnień przewodnika górskiego (Dz.U. z 2014 r. poz. 868).

⁴² Rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z dnia 26 czerwca 2014 r. w sprawie wysokości opłat za sprawdzenie kwalifikacji osób ubiegających się o uprawnienia przewodnika górskiego i sprawdzenie znajomości języka obcego oraz wysokości wynagrodzenia członków komisji egzaminacyjnych dla przewodników górskich i komisji egzaminacyjnych języków obcych (Dz.U. z 2014 r. poz. 862).

⁴³ Rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z dnia 25 czerwca 2014 r. w sprawie egzaminów z języka obcego dla przewodników turystycznych i pilotów wycieczek (Dz.U. z 2014 r. poz. 869).

oraz uchylająca dyrektywę Rady 90/314/EWG⁴⁴ (dyrektywa 2015/2302), która nie tylko aktualizuje i poszerza istniejące uregulowania prawne dotyczące turystyki, lecz także zobowiązuje państwa członkowskie do maksymalnej harmonizacji w tym zakresie (art. 4) zapewniając w każdym z nich spójność rozwiązań prawnych, w tym w zakresie obowiązków informacyjnych, oraz jednolity stopień ochrony i zabezpieczeń. Usługa przewodnicka jest w rozumieniu tej ustawy tzw. inną usługą świadczoną podróżnym, która nie stanowi integralnej części podstawowych usług turystycznych w postaci:

- przewozu pasażerów;
- zakwaterowania w celach innych niż pobytowe, które nie jest nieodłącznym elementem przewozu pasażerów;
- wynajmu pojazdów samochodowych lub innych pojazdów silnikowych.

c. Ustawa o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej.

Do najważniejszych uregulowań w zakresie uznawania kwalifikacji zawodowych należą:

- dyrektywa 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych;
- rozporządzenie wykonawcze Komisji (WE) 2015/983 z dnia 24 czerwca 2015 r. w sprawie procedury wydawania europejskiej legitymacji zawodowej oraz stosowania mechanizmu ostrzegania na podstawie dyrektywy 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady;
- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1024/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym i uchylające decyzję Komisji 2008/49/WE („rozporządzenie w sprawie IMI”);
- ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej – wdraża do polskiego porządku prawnego dyrektywę 2005/36/WE;

⁴⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2015/2302/UE 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.

- rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 lipca 2013 r. w sprawie określenia zawodów regulowanych i działalności regulowanych, przy wykonywaniu których usługodawca posiada bezpośredni wpływ na zdrowie lub bezpieczeństwo publiczne, w przypadku których można wszcząć postępowanie w sprawie uznania kwalifikacji. (w tabeli, stanowiącej załącznik do rozporządzenia, zawierającej wykaz zawodów regulowanych i działalności regulowanych – w pozycji nr 81 – znajduje się zawód „przewodnik górski”);
- rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z dnia 22 stycznia 2009 r. w sprawie stażu adaptacyjnego i testu umiejętności przeprowadzonych w toku postępowania o uznanie kwalifikacji do wykonywania zawodu przewodnika górskiego⁴⁵.

d. Ustawa o Zintegrowanym Systemie Kwalifikacji.

Zintegrowany System Kwalifikacji (ZSK) to wprowadzony ustawą zbiór zasad, standardów, nowych funkcji i ról oraz procedur regulujących sposób działania różnych podmiotów (osób i instytucji) związanych z nadawaniem kwalifikacji oraz zapewnianiem ich jakości.

Ustawa zawiera podstawową definicję kwalifikacji. W definicji tej wyraźnie zostało powiedziane, że nie jest sprawą zasadniczą, w jaki sposób człowiek się uczy, natomiast decydujące znaczenie ma to, co człowiek ubiegający się o kwalifikację naprawdę umie (efekty uczenia się) oraz sprawdzenie tego przez uprawnioną instytucję.

Zgodnie z ustawą w zintegrowanym systemie mamy „kwalifikacje pełne” nadawane wyłącznie w ramach systemów oświaty i szkolnictwa wyższego - po ukończeniu określonych etapów kształcenia (np. świadectwo maturalne, licencjat, dyplom magisterski), oraz „kwalifikacje cząstkowe”, czyli wszystkie pozostałe (np. prawo jazdy, zaświadczenie potwierdzające kwalifikację „biegły rewident” itp.).

Zintegrowany system obejmuje trzy rodzaje kwalifikacji:

- kwalifikacje w oświacie oraz w szkolnictwie wyższym - nadawane na podstawie ustaw regulujących działania systemu oświaty oraz systemu szkolnictwa wyższego. Będą to kwalifikacje pełne oraz kwalifikacje cząstkowe (kwalifikacje wyodrębnione w zawodach szkolnych). Ten rodzaj kwalifikacji jest włączony do ZSK z mocy ustawy;

⁴⁵ Rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z dnia 22 stycznia 2009 r. w sprawie stażu adaptacyjnego i testu umiejętności przeprowadzonych w toku postępowania o uznanie kwalifikacji do wykonywania zawodu przewodnika górskiego (Dz.U. z 2016 r. poz. 12).

- kwalifikacje „uregulowane”, które są nadawane na podstawie innych przepisów prawa (poza formalną edukacją). Są to wyłącznie kwalifikacje cząstkowe. Ustawa nałożyła na wszystkich ministrów obowiązek dokonania przeglądu kwalifikacji uregulowanych należących do ich działów administracji rządowej, w celu ustalenia, które z nich powinny być włączone do zintegrowanego systemu;
- kwalifikacje „rynkowe” nadawane bez podstawy w przepisach powszechnie obowiązującego prawa. Są to również wyłącznie kwalifikacje cząstkowe.

O włączeniu do ZSK kwalifikacji uregulowanych oraz kwalifikacji rynkowych należących do określonego działu administracji rządowej decyduje minister odpowiedzialny za dany dział. W ustawie są przepisy określające sposób włączania kwalifikacji uregulowanych i rynkowych do tego systemu. Są także przepisy na okres przejściowy umożliwiające szybkie włączenie do ZSK kwalifikacji uregulowanych, które istniały przed wejściem w życie ustawy.

Ustawa o Zintegrowanym Systemie Kwalifikacji wprowadziła do polskiego systemu prawnego Polską Ramę Kwalifikacji (PRK). W Polskiej Ramie Kwalifikacji wyróżnia się 8 poziomów określonych przez ogólne charakterystyki efektów uczenia się. PRK ma służyć do klasyfikowania kwalifikacji włączonych do zintegrowanego systemu według poziomów, co umożliwi porównywanie (odnoszenie) kwalifikacji z różnych dziedzin – w kraju i w wymiarze międzynarodowym.

W ustawie są także przepisy umożliwiające tworzenie sektorowych ram kwalifikacji (SRK), stanowiących rozwinięcie charakterystyk PRK pod kątem potrzeb określonych branż (dziedzin działalności). Ustawa daje zainteresowanym środowiskom możliwość tworzenia swoich ram sektorowych, natomiast do kompetencji właściwych ministrów należy podjęcie decyzji o włączeniu takiej ramy do ZSK. Pozytywna decyzja o włączeniu sektorowej ramy kwalifikacji do ZSK będzie mogła być podjęta po dokonaniu porównania charakterystyk poziomów ramy sektorowej z charakterystykami poziomów PRK.

Z inicjatywy Ministerstwa Sportu i Turystyki opracowana została przez zespół ekspertów branżowych „Sektorowa Rama Kwalifikacji w sektorze turystyka” (SRKT). Celem tworzenia ram kwalifikacji jako takich jest uporządkowanie kwalifikacji (rozumianych jako dyplomy, certyfikaty, świadectwa, itp., potwierdzające posiadanie określonych kompetencji), a tym samym podniesienie ich rozpoznawalności i „jakości”. Wpisuje się to w szerszy kontekst światowej zmiany w postrzeganiu uczenia się, nakierowanej na jego rezultaty (tzw. efekty uczenia się), a nie proces, który do nich prowadzi (uczenie się w różnych formach – w szkole,

na kursach, bądź samodzielne). Aby kwalifikacje oparte na efektach uczenia się mogły funkcjonować w praktyce, potrzebne jest wdrożenie szeregu rozwiązań systemowych – jednym z nich są właśnie ramy kwalifikacji.

Wpisanie do Zintegrowanego Systemu Kwalifikacji rynkowej kwalifikacji z obszaru zawodów turystycznych, z wykorzystaniem Sektorowej Ramy Kwalifikacji w sektorze turystyka (rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 maja 2017 r. w sprawie sektorowej Ramy Kwalifikacji w sektorze turystyka⁴⁶) to stworzenie możliwości szerszego niż dotychczas dokumentowania nowych kompetencji nabywanych w różny sposób w ciągu całego życia. Narzędzie to ułatwi również przedsiębiorcom turystycznym dokonywanie oceny wiedzy, umiejętności i kompetencji społecznych osób, które chcą podjąć pracę w turystyce. Sektorowa Rama Kwalifikacji w sektorze turystyka w Polsce to opis hierarchii poziomów kwalifikacji, funkcjonujących w branżach wchodzących w skład sektora turystyki, którymi są:

- hotelarstwo;
- gastronomia (w szczególności gastronomia hotelowa);
- organizacja turystyki;
- pilotaż, przewodnictwo i animacja czasu wolnego.

Opracowanie „Sektorowa Rama Kwalifikacji w sektorze turystyka” powstało w ramach pilotażowych prac Instytutu Badań Edukacyjnych w zakresie projektu systemowego „Opracowanie założeń merytorycznych i instytucjonalnych wdrażania Krajowych Ram Kwalifikacji oraz Krajowego Rejestru Kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie”. Liderem projektu była Katedra Turystyki Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie.

Kwalifikacja „Pilotowanie imprez turystycznych” – została włączona do ZSK na podstawie Obwieszczenia Ministra Sportu i Turystyki z dnia 17 maja 2018 r. w sprawie włączenia kwalifikacji rynkowej „Pilotowanie imprez turystycznych” do Zintegrowanego Systemu Kwalifikacji (M.P. poz. 522). Na podstawie stosownej Decyzji Ministra Sportu i Turystyki „Kadry Turystyki Sp. z o.o.”. uzyskała uprawnienia Instytucji Certyfikującej. Wydawanie certyfikatów może nastąpić po powierzeniu przez Ministra Sportu i Turystyki funkcji podmiotu zewnętrznego zapewnienia jakości wobec instytucji certyfikującej na podstawie stosownej umowy.

⁴⁶ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 maja 2017 r. w sprawie sektorowej Ramy Kwalifikacji w sektorze turystyka (Dz.U. poz. 1155)

1.2 Regulacje prawne dotyczące przewodników turystycznych i pilotów wycieczek stosowane w krajach Unii Europejskiej.

Wynikające z zasady swobody przepływu pracowników prawo do podjęcia pracy w danym kraju nie oznacza automatycznie możliwości jej wykonywania. Praca w niektórych zawodach wymaga uznania kwalifikacji. Państwa członkowskie Unii Europejskiej dążą do tego, aby w pełni wykwalifikowany pracownik miał prawo do wykonywania tego samego zawodu w innym państwie członkowskim. Uznanie kwalifikacji zawodowych umożliwia podjęcie lub wykonywanie regulowanego zawodu lub działalności na takich samych zasadach, jakie obowiązują osoby, które uzyskały kwalifikacje w tym państwie.

Pojęcie „zawodu regulowanego” definiowane jest w prawie UE jako działalność zawodowa, która regulowana jest bezpośrednio, bądź pośrednio w przepisach ustawowych lub wykonawczych nakładających obowiązek posiadania specjalnych kwalifikacji zawodowych⁴⁷. Z informacji zamieszczonych przez państwa członkowskie w bazie zawodów regulowanych⁴⁸ wynika, że obecnie w Unii Europejskiej istnieje ponad 5500 zawodów regulowanych. Między poszczególnymi państwami można zaobserwować istotne różnice w tym zakresie – np. na Litwie zgłoszono 76 zawodów regulowanych, podczas gdy na Węgrzech 545. Obecnie jest w Polsce ponad 380 zawodów regulowanych.

W postępowaniu w sprawie uznania kwalifikacji właściwy organ sprawdza:

- odpowiedni poziom wykształcenia;
- kwalifikacje dające prawo wykonywania danego zawodu w państwie, w którym zostały uzyskane.

W sytuacji, gdy występuje znacząca różnica pomiędzy kształceniem zdobytym przez daną osobę, a kształceniem wymaganym w przyjmującym państwie członkowskim lub zakresami zawodu, państwo członkowskie może uzależnić uznanie kwalifikacji od odbycia przez wnioskodawcę stażu adaptacyjnego (trwającego nie dłużej niż 3 lata) lub zdania testu umiejętności (tzw. środki wyrównawcze - zasadniczo do wyboru osoby zainteresowanej). W sytuacji, gdy dany zawód nie jest regulowany w państwie członkowskim wnioskodawcy, wymagane jest, aby poza przedstawieniem dowodów potwierdzających posiadanie

⁴⁷ <http://nipip.pl/prawo/ogolne/dyrektywa/dyrektywa-parlamentu-europejskiego-rady-201355ue-20-listopada-2013-r-zmieniajaca-dyrektywe-200536we-sprawie-uznawania-kwalifikacji-zawodowych-rozporzadzenie-ue-nr-10242012-spraw/>

⁴⁸ <http://www.biznes.gov.pl>

kwalfikacji, osoba potwierdziła wykonywanie tego zawodu w pełnym wymiarze czasu pracy przez rok w okresie ostatnich dziesięciu lat albo przedstawiła dokument potwierdzający ukończenie kształcenia regulowanego. Każdy kraj UE ma swoją listę zawodów regulowanych, a w zależności od kraju różne instytucje mogą przyznawać prawo do jego wykonywania.

Zasady zakwalifikowania danego zawodu do kategorii „zawód regulowany” są zróżnicowane w poszczególnych krajach Unii Europejskiej.

Zawód pilota wycieczek (nazwa wg Normy CEN: tour escort (ang.), accompagnateur (franc.), reisebegleiter (niem.) według bazy zawodów regulowanych⁴⁹ jest regulowany tylko w dwóch krajach: we Włoszech – pod nazwą „accompagnatore turistico” oraz w Słowenii jako „turisticni spremijevalec”). We wszystkich krajach UE pozostawia się powierzenie obowiązków pilota wycieczek decyzji organizatora turystyki. Mimo próby uporządkowania terminologii normą CEN panuje duży chaos w nazewnictwie. W Polsce, w wydawanych do 2013 r. legitymacjach i identyfikatorach określenie „pilot wycieczek” był tłumaczony jako „tour leader”, jednak baza zawodów UE nie zna takiego terminu. W Czechach i na Słowacji używa się terminu „delegat” albo „technicky sprievodca” na określenie osoby towarzyszącej grupie turystów i sprawującej opiekę nad nimi i nad realizacją programu. W innych krajach zapewne pojawiają się inne lokalne, właściwe dla danego języka określenia.

Zawód przewodnika turystycznego jest zawodem regulowanym w 14 następujących państwach UE: Austria, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Francja, Grecja, Hiszpania, Litwa, Malta, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Węgry, Włochy (wg Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie zaleceń dotyczących reformy zawodów regulowanych, COM (2016) 820 final, Bruksela, 10.01.2017 r.

Zawód przewodnika górskiego jest regulowany w następujących krajach UE: Polska, Włochy, Niemcy, Słowenia, Szwajcaria, Czechy, Austria, Francja i Słowacja⁵⁰. Możliwość wstępnego sprawdzania kwalifikacji na podstawie art. 7 ust 4 dyrektywy zastrzegły sobie Francja, Włochy i Polska, a także regiony w Austrii: Styria, Karyntia, Salzburg i Vorarlberg.

Na arenie międzynarodowej działa Międzynarodowa Federacja Stowarzyszeń Przewodników Górskich (Union Internationale des Associations de Guides de Montagnes, UIAGM), która szkoli i certyfikuje wysoko wykwalifikowanych przewodników wysokogórskich.

⁴⁹ <http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/index.cfm>.

⁵⁰ <http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/index.cfm> - 12.04.2018.

Niemal wszystkie państwa, które regulują wykonywanie tego zawodu, uznały certyfikaty wydawane przez UIAGM jako uprawniające do świadczenia usług przewodnika górskiego na terenie tych państw.

1.3 Uznawanie kwalifikacji przewodników górskich w ramach Europejskiej Legitymacji Zawodowej.

Europejska Legitymacja Zawodowa (ELZ) – European Professional Card⁵¹ – jest elektronicznym dokumentem, stanowiącym dowód:

- uznania kwalifikacji zawodowych w innym państwie członkowskim UE;
- spełnienia warunków niezbędnych do zgodnego z prawem świadczenia usługi transgranicznej w innym państwie członkowskim UE (czyli tymczasowego i okazjonalnego wykonywania tam zawodu regulowanego albo działalności regulowanej).

W przypadku stałego prowadzenia działalności w innym kraju – państwo pochodzenia potwierdza autentyczność i ważność dokumentów wnioskodawcy i przekazuje je do państwa przyjmującego, które może przeprowadzić wstępne sprawdzenie kwalifikacji, w tym zobowiązać usługodawcę do przystąpienia do testu umiejętności lub odbycia stażu adaptacyjnego. W przypadku tymczasowego i okazjonalnego prowadzenia działalności mamy do czynienia z dwoma procedurami:

- mobilność tymczasowa na mocy art. 7 ust. 4 dyrektywy w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych z koniecznością wstępnego sprawdzenia kwalifikacji – państwo pochodzenia potwierdza autentyczność i ważność dokumentów i przekazuje je do państwa przyjmującego, które może przeprowadzić wstępne sprawdzenie kwalifikacji, w tym zobowiązać usługodawcę do przystąpienia do testu umiejętności;
- mobilność tymczasowa bez konieczności wstępnego sprawdzenia kwalifikacji- państwo pochodzenia potwierdza autentyczność i ważność dokumentów i wydaje europejską legitymację zawodową.

Wstępne sprawdzenie kwalifikacji może być przeprowadzane tylko w przypadku, gdy państwo członkowskie przekazało do Komisji Europejskiej wykaz zawodów, w odniesieniu do

⁵¹https://europa.eu/youreurope/citizens/work/professional-qualifications/european-professional-card/index_pl.htm.

których przeprowadzenie wstępnego sprawdzenia kwalifikacji jest niezbędne na mocy art. 7 ust. 4 wraz ze szczegółowym uzasadnieniem, zgodnie z art. 59 ust. 2 przedmiotowej dyrektywy. Uznawanie kwalifikacji zawodowych w ramach europejskiej legitymacji zawodowej uruchomione zostało tylko dla następujących zawodów:

- pielęgniarz odpowiedzialny za opiekę ogólną;
- farmaceuta;
- fizjoterapeuta;
- pośrednik w handlu nieruchomościami;
- przewodnik górski.

W przypadku innych zawodów uznanie kwalifikacji zawodowych może zostać dokonane tylko w drodze standardowych procedur.

Organem właściwym dla rozpatrywania wniosków o wydanie ELZ przewodnika górskiego jest minister właściwy do spraw turystyki, aktualnie Minister Sportu i Turystyki.

Moduł umożliwiający obsługę Europejskiej Legitymacji zawodowej został uruchomiony w styczniu 2016 r. W latach 2016-2017 w systemie IMI zanotowano łącznie 4409 wniosków o wydanie Europejskiej Legitymacji Zawodowej (ELZ), z czego 42% zakończyło się wydaniem legitymacji. O ile w 2016 r. liczba wniosków dotyczących stałego prowadzenia działalności była znacząco większa niż liczba wniosków dotyczących tymczasowego świadczenia usług, o tyle już w 2017 roku obie liczby były sobie równe. Zdecydowanie najwięcej wniosków ze wszystkich dotyczyło zawodu fizjoterapeuty, a w dalszej kolejności przewodnika górskiego. W 2017 r. wydano 82 legitymacje, dla których Polska była państwem pochodzenia wnioskodawcy, zaś Polska wydała 2 legitymacje obywatelom innych państw⁵².

Zgodnie z brzmieniem art. 41 ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej „Europejska legitymacja zawodowa, wydawana w formie dokumentu elektronicznego, zastępuje:

- decyzję, o której mowa w art. 25 ust. 1 albo w art. 34 ust. 2 pkt 1, na podstawie której wnioskodawcy zostały uznane kwalifikacje zawodowe do wykonywania zawodu regulowanego albo do podjęcia lub wykonywania działalności regulowanej;
- decyzję, o której mowa w art. 34 ust. 2 pkt 2;

⁵² „Informacje podsumowujące funkcjonowanie systemu IMI w Polsce z uwzględnieniem perspektywy europejskiej (za rok 2017)”. Ministerstwo Przedsiębiorczości i technologii, Departament Spraw Europejskich, 2018 r., s. 6.

- oświadczenie o zamiarze świadczenia usługi transgranicznej.

W ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych określone zostały zasady nadawania uprawnień przewodnika górskiego osobom, które nabyły kwalifikacje w innych państwach członkowskich. Art. 28 ust. 2 brzmi następująco:

„Uprawnienia przewodnika górskiego osobom, które nabyły kwalifikacje do wykonywania zawodu przewodnika górskiego w państwach członkowskich Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwach członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stronach umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, a którym zostały uznane kwalifikacje do wykonywania zawodu przewodnika górskiego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, nadaje, zawiesza, przywraca oraz cofa marszałek województwa właściwy dla miejsca zamieszkania w dniu złożenia wniosku o nadanie uprawnień, a w przypadku nieposiadania miejsca zamieszkania na terytorium Polski – marszałek województwa wybrany przez osobę ubiegającą się o te uprawnienia. Podstawę do nadania uprawnień stanowi decyzja ministra właściwego do spraw turystyki o uznaniu kwalifikacji do wykonywania zawodu przewodnika górskiego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, wydana na podstawie ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej⁵³”.

Z zacytowanych powyżej przepisów wynika, że uzyskanie uprawnień przewodnika górskiego przez osoby, które nabyły kwalifikacje do wykonywania zawodu przewodnika górskiego w innym państwie Unii Europejskiej jest dwuetapowe i polega:

- w pierwszej kolejności na uznaniu kwalifikacji zawodowych do wykonywania zawodu przewodnika górskiego na podstawie decyzji Ministra Sportu i Turystyki lub na podstawie Europejskiej legitymacji zawodowej przewodnika górskiego, wydanej przez Ministra Sportu i Turystyki, jako ministra właściwego do spraw turystyki (etap I);
- na nabyciu uprawnień do wykonywania zawodu przewodnika górskiego na podstawie decyzji marszałka województwa właściwego dla miejsca zamieszkania w dniu złożenia wniosku o nadanie uprawnień, a w przypadku nieposiadania miejsca zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – marszałek województwa wybrany przez osobę ubiegającą się o te uprawnienia (etap II).

⁵³ Ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (Dz.U. z 2018 r. poz. 2272, z późn. zm.)

Z powyższego wynika, że Europejska legitymacja zawodowa przewodnika górskiego stanowi dla właściwego marszałka województwa podstawę do nadania uprawnień przewodnika górskiego na zasadach określonych w ustawie o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych.

Należy jednak podkreślić, iż uzyskanie Europejskiej legitymacji zawodowej przewodnika górskiego nie jest wystarczające do wykonywania na terytorium Polski zawodu przewodnika górskiego. Cytowany wyżej ust. 2 art. 28 ustawy o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych nie zawiera bowiem przepisu, który zwalniałby wnioskodawców posiadających Europejską legitymację zawodową przewodnika górskiego od konieczności uzyskania decyzji marszałka województwa o nadaniu uprawnień przewodnika górskiego, a stanowi jedynie uproszczoną formę uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w innych państwach Unii Europejskiej.

W roku 2016 obywatele polscy złożyli do Ministerstwa Sportu i Turystyki 9 wniosków o wydanie ELZ przewodnika górskiego w zakresie tymczasowego i okazjonalnego świadczenia usług. W wyniku przeprowadzenia stosownej procedury wydana została jedna europejska legitymacja zawodowa przewodnika górskiego, w pięciu przypadkach wnioskodawcy nie uzupełnili dokumentacji więc po 3 miesiącach nastąpiło automatyczne (w systemie informatycznym) zamknięcie sprawy. Natomiast trzy sprawy zakończone zostały wydaniem ELZ już w 2017 roku. W tym samym roku nie wpłynął do Ministerstwa Sportu i Turystyki żaden wniosek o uznanie kwalifikacji do wykonywania zawodu przewodnika górskiego, ani żaden wniosek od obywateli innych państw Unii Europejskiej w sprawie wydania ELZ. Natomiast obywatele polscy złożyli 30 wniosków o wydanie ELZ. Polska wydała 16 europejskich legitymacji zawodowych przewodnika górskiego na teren Słowacji, 2 na teren Republiki Czeskiej, 3- na teren regionów Austrii – Górnej i Dolnej Austrii oraz Tyrolu, po 1 - Słowenia i Rumunia. Sześć wniosków, po sprawdzeniu autentyczności i ważności dokumentów, przekazano do krajów przyjmujących, które zastrzegły sobie możliwość wstępnego sprawdzenia kwalifikacji na podstawie art. 7 ust. 4 dyrektywy (Francja - 2 wnioski, Włochy - 1, a także Wiedeń, Salzburg i Styria w Austrii). Należy w tym miejscu nadmienić, że Słowacja zakwestionowała wydanie przez Polskę 9 europejskich legitymacji zawodowych, gdyż wnioskodawcy nie są członkami Międzynarodowej Federacji Przewodników Wysokogórskich.

Jeden z wnioskodawców odwołał się w tej sprawie do organizacji SOLVIT Polska⁵⁴. Po długim procesie wyjaśniania i po przedstawieniu stanowiska MSiT w tej sprawie Słowacja zaakceptowała wydanie przez Polskę ELZ. Podobnie Słowenia zakwestionowała wydanie przez Polskę ELZ osobie, która nie jest członkiem Międzynarodowej Federacji Przewodników Wysokogórskich. Należy podkreślić, że ani Słowacja ani Słowenia nie zgłosiły w bazie zawodów regulowanych, na mocy art. 59 ust. 2 dyrektywy 2005/36/WE, iż stosują wstępne sprawdzenie kwalifikacji zawodowej, o którym mowa w art. 7 ust. 4 wspomnianej wyżej dyrektywy. W takim przypadku, zgodnie z prawem UE, legitymację wydaje państwo pochodzenia, a nie państwo przyjmujące.

W roku 2018 do Ministerstwa Sportu i Turystyki wpłynęło 5 wniosków od obywateli innych państw Unii Europejskiej w sprawie wydania ELZ, w tym 1 wniosek dotyczył prowadzenia działalności przewodnika górskiego w Polsce, a 4 wnioski dotyczyły świadczenia tymczasowego i okazjonalnego usług przewodnika górskiego na terenie Polski. Natomiast obywatelom polskim wydano 14 europejskich legitymacji zawodowych przewodnika górskiego na teren Słowacji, a także po jednej legitymacji na teren Republiki Czeskiej, Dolnej Austrii i Tyrolu oraz Rumunii. Sześć wniosków, po sprawdzeniu autentyczności i ważności dokumentów, przekazano do krajów przyjmujących, które zastrzegły sobie możliwość wstępnego sprawdzenia kwalifikacji na podstawie art. 7 ust. 4 dyrektywy (do Francji, Włoch, do Austrii – Wiedeń i Styria oraz do Niemiec - Saksonia i Badenia - Wirtembergia). Kilka wniosków zostało odrzuconych z powodu braku wymaganych dokumentów, pomimo wezwania o ich uzupełnienie.

Problemy pojawiające się w procesie wydawania europejskiej legitymacji zawodowej przewodnika górskiego wynikają przede wszystkim z faktu, iż kwalifikacje przewodnika górskiego nie są w pełni zharmonizowane na terenie Unii Europejskiej. Ponadto w niektórych krajach UE jak np. na Słowacji i we Francji funkcjonują odrębnie kwalifikacje przewodnika górskiego oraz kwalifikacje przewodnika wysokogórskiego. Kilka krajów, w tym Słowacja, Słowenia, a ostatnio też Austria (Górna Austria oraz Salzburg) prezentują stanowisko, że ELZ

⁵⁴ SOLVIT jest bezpłatnym i nieformalnym systemem, który pośredniczy w rozwiązywaniu konkretnie zaistniałych problemów - sporów z administracją publiczną innego państwa członkowskiego UE (oraz Norwegii, Lichtensteinu i Islandii), powstałych w związku z niewłaściwym stosowaniem przepisów prawa UE. SOLVIT pomaga zarówno obywatelom, jak i przedsiębiorcom. SOLVIT rozpoczął swoją działalność w lipcu 2002 r. i od tego momentu coraz więcej obywateli i przedsiębiorców korzysta z pomocy systemu. W Polsce Centrum SOLVIT funkcjonuje od maja 2004 r. Obecnie działa w Departamencie Spraw Europejskich w Ministerstwie Przedsiębiorczości i Technologii. <https://www.gov.pl/web/przedsiębiorczosc-technologie/solvit>.

przewodnika górskiego mogą otrzymać tylko i wyłącznie osoby, należące do Międzynarodowej Federacji Przewodników Wysokogórskich. Natomiast w aktualnym polskim stanie prawnym osoby posiadające wyłącznie uprawnienia przewodnika wysokogórskiego Międzynarodowej Federacji Przewodników Wysokogórskich, jeśli nie posiadają również uprawnień przewodnika górskiego, nadanych decyzją administracyjną właściwego marszałka województwa, nie mogą świadczyć w Polsce usług przewodnika górskiego, nie mogą zatem także złożyć wniosku o wydanie ELZ. Istotnym utrudnieniem w uznawaniu kwalifikacji polskiego przewodnika górskiego na terenie innych krajów UE jest także przypisanie tych uprawnień do konkretnego obszaru górskiego: tatrzańskiego, beskidzkiego lub sudeckiego. Organ zajmujący się wydawaniem ELZ w Salzburgu w Austrii uzasadnił odmowę wydania ELZ polskiemu przewodnikowi górskiemu posiadającemu uprawnienia przewodnika turystycznego górskiego na obszar Beskidów w następujący sposób: „ kwalifikacje te nie są wystarczające dla obszaru górskiego okolic Salzburga, które należą do obszaru alpejskich gór wysokich”.

Z uwagi na wskazane wyżej problemy w pracach nad nowym modelem przewodnictwa górskiego w Polsce analizowane są rozwiązania stosowane w innych krajach oraz prowadzone dyskusje z partnerami społecznymi, co szerzej zostało omówione w punkcie 1.6.

1.4 Badanie „Rynek pracy przewodników turystycznych i pilotów wycieczek”.

W latach 2017-2018 na zlecenie Ministerstwa Sportu i Turystyki zrealizowane zostało badanie pt. „Rynek pracy przewodników i pilotów wycieczek”, przeprowadzone przez Akademię Wychowania Fizycznego im. Bronisława Czecha w Krakowie, Wydział Turystyki i Rekreacji. Badanie to miało na celu zdiagnozowanie rynku pracy przewodników turystycznych oraz pilotów wycieczek. Diagnoza ta obejmowała ocenę podaży usług przewodnickich i pilockich oraz popytu na ich świadczenie, a także ocenę znajomości zasad funkcjonowania Zintegrowanego Systemu Kwalifikacji oraz opinie odnośnie wprowadzenia ujednoliconego systemu kwalifikacji dla przewodników turystycznych i pilotów wycieczek.

Przewodnicy turystyczni i piloci wycieczek wykonują tzw. wolny zawód, a więc nie są związani na stałe z jednym pracodawcą, ale przyjmują zlecenia od wielu firm równolegle. W związku z sezonowo zmieniającym się zapotrzebowaniem na usługi turystyczne, przewodnicy i piloci nie są z reguły objęci stosunkiem pracy, a wykonują zlecenia na podstawie umów cywilno-prawnych, tzn. umowy zlecenie lub umowy o dzieło (z biurem podróży bądź

bezpośrednio z klientem), bądź też świadczą usługi w ramach prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej. Nie jest to zatem grupa jednolita pod względem formy zatrudnienia na rynku usług turystycznych. Sezonowe zapotrzebowanie na usługi turystyczne oraz niepewność uzyskania stałego dochodu przyczynia się do wykonywania zawodu przewodnika turystycznego lub pilota wycieczek w większości przypadków dodatkowo, okazjonalnie, jako działalność uzupełniająca, niestanowiącą głównego źródła dochodów.

Jedynie niewielka grupa usługodawców wykonuje tę działalność zawodowo i traktuje jako główne źródło utrzymania, nie rezygnując jednak z uzyskiwania dochodów z tytułu świadczenia innych usług, w szczególności poza sezonem turystycznym (np. usługi szkoleniowe, wydawnicze, tłumaczeniowe itp.). Usługodawcy prowadzący własną działalność gospodarczą zaliczają się do grupy mikro przedsiębiorców i podlegają wszelkim horyzontalnym przepisom dotyczącym działalności gospodarczej, przepisom podatkowym itp. Grupę zawodową przewodników turystycznych i pilotów wycieczek stanowią zatem zarówno przedsiębiorcy, jak i osoby fizyczne nieprowadzące własnej działalności gospodarczej. Dla prowadzenia polityki zapewniającej prawidłowe funkcjonowanie systemu obsługi turystów wymagana jest znajomość tego sektora, jego liczebności i jakości kadr, popytu i podaży na usługi świadczone przez przewodników turystycznych i pilotów wycieczek.

Dysponowanie danymi, charakteryzującymi rynek przewodników turystycznych i pilotów wycieczek jest niezbędne w szczególności:

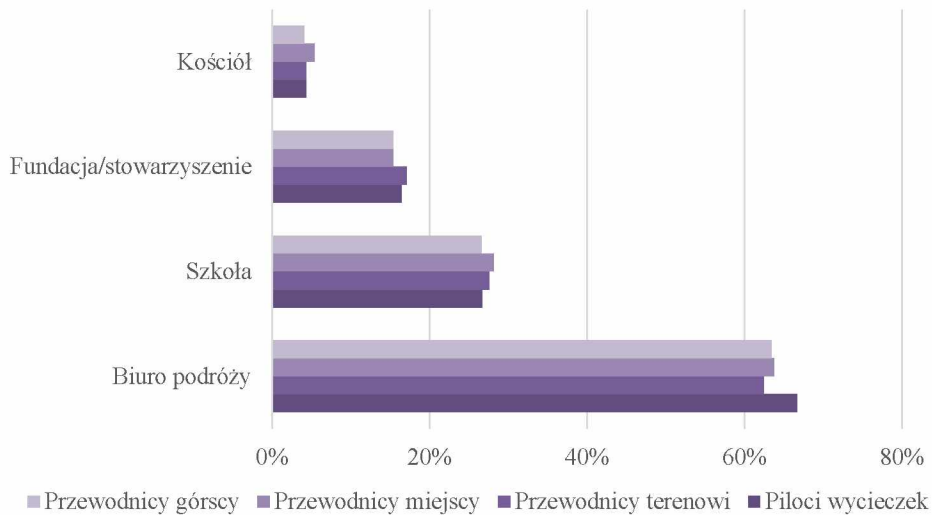
- przy pracach legislacyjnych, w ramach których opracowywana jest ocena skutków regulacji, należy zatem określić między innymi wielkość grupy, którą proponowane regulacje będą dotyczyły;
- przy opiniowaniu wniosków o wpisanie określonej kwalifikacji do Zintegrowanego Systemu Kwalifikacji (ocena zgodności kwalifikacji z potrzebami społecznymi, zapotrzebowaniem rynku pracy i oczekiwaniami).

a. Sytuacja przewodników i pilotów wycieczek na rynku pracy.

Głównymi pracodawcami przewodników górskich, terenowych, miejskich oraz pilotów wycieczek były biura podróży oraz szkoły, skąd otrzymywali oni najwięcej ofert pracy.

Wykres 1.

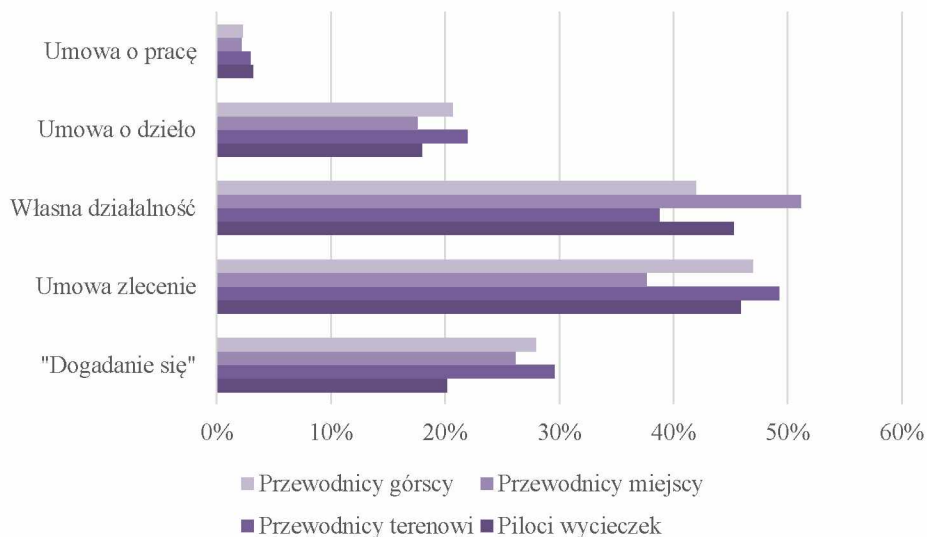
Pracodawcy przewodników górskich, terenowych, miejskich oraz pilotów wycieczek w 2018 r.



Źródło: własne na podstawie danych z badania „Rynek pracy przewodników i pilotów wycieczek”.

Dominującą formą zatrudnienia była umowa zlecenie oraz prowadzenie własnej działalności gospodarczej.

Wykres 2. Formy zatrudnienia przewodników górskich, terenowych, miejskich oraz pilotów wycieczek w 2018 r.



Źródło: własne na podstawie danych z badania „Rynek pracy przewodników i pilotów wycieczek”.

Większość przewodników turystycznych (górkich, terenowych, miejskich) była członkami w zawodowych klubach i stowarzyszeniach (80,5%). Z kolei piloci wycieczek z powyższego wsparcia korzystali rzadziej (51,8%).

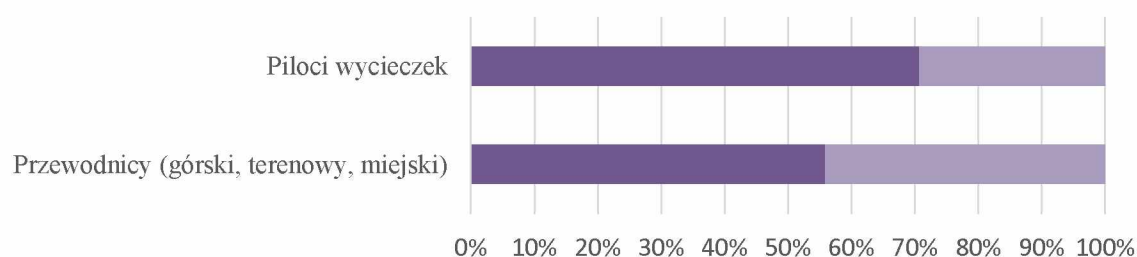
Interesującym problemem w podjętych badaniach było ustalenie, czy pilotowanie lub prowadzenie wycieczki było jedyną formą zatrudnienia dla badanych osób. Odpowiedzi były dość zróżnicowane. Wynika z nich, że dla zdecydowanej większości przewodników górskich (72%) była to podstawowa praca, dla znacznej części pilotów wycieczek (65,7%) oraz przewodników miejskich (56,5%) jest częściowym źródłem utrzymania, natomiast dla przewodników terenowych to jedynie praca dorywcza (27,7%).

Ocena jakości usług świadczonych przez przewodników turystycznych i pilotów wycieczek wystawiona przez pracodawców była bardzo wysoka i wynosiła 4,58 punktu w pięciostopniowej skali. Świadczy to o wysokich kompetencjach kadr turystycznych w Polsce.

b. Znajomość zasad funkcjonowania Zintegrowanego System Kwalifikacji w świetle przeprowadzonego badania.

Z przeprowadzonych badań wynika, iż ponad połowa przewodników górskich (58,9%), terenowych (56,6%), miejskich (58,8%) oraz pilotów wycieczek (57,9%) nie słyszała o powyższych regulacjach prawnych dotyczących zdobywania kwalifikacji. Pomimo tego, szczególnie duże zainteresowanie wyrazili piloci wycieczek, gdzie zdecydowana ich większość (70,8%) chciałaby potwierdzić posiadane kwalifikacje zawodowe. Głównym czynnikiem wpływającym na decyzję o podjęciu współpracy jest posiadanie licencji pilota wycieczek lub przewodnika turystycznego, uzyskanych przed deregulacją zawodu (prawie 40%).

Wykres 3. Udział pilotów wycieczek i przewodników zainteresowanych uzyskaniem certyfikatu potwierdzającego kwalifikacje w 2018 r.



Źródło: własne na podstawie danych z badania „Rynek pracy przewodników i pilotów wycieczek”.

Przewodnicy turystyczni wyrazili mniejsze zainteresowanie uzyskaniem certyfikatu (55,9%). Może to wynikać z faktu, iż przewodników górskich deregulacja nie dotyczy. Muszą posiadać odpowiednie uprawnienia, aby realizować zadania wynikające z zajmowanego stanowiska pracy. Dla pozostałej grupy przewodników była to natomiast praca dorywcza. Dotyczyło to szczególnie przewodników terenowych, ponieważ tylko dla co trzeciego z nich (27,7%) było to jedyne źródło utrzymania. Uzyskaniem certyfikatu najbardziej byłiby zainteresowani przewodnicy miejscy, gdyż dla większości (56,5%) wykonywany zawód stanowił jedyne źródło utrzymania.

c. Zawieranie umów o świadczenie usług przez pilotów wycieczek.

Usługi świadczone przez pilotów wycieczek, jakkolwiek realizowane dla korzyści klientów (podróżnych), wykonywane są w oparciu o umowy zawierane z organizatorami turystyki. Nie zawierają zatem elementów charakterystycznych dla obrotu konsumenckiego, a mają raczej charakter profesjonalny. Dominują umowy pomiędzy przedsiębiorcami, w przypadkach, w których piloci (rezydenci) prowadzą samodzielnie działalność gospodarczą, pojawiają się także umowy cywilnoprawne o charakterze okazjonalnym, a ze względu na zwiększającą się profesjonalizację usług turystycznych w ogóle, w tym usług turystyki zagranicznej wyjazdowej, zawierane są także umowy o pracę. W przypadku umów pomiędzy przedsiębiorcami, ingerencja ustawodawcy jest wyjątkowa, dominuje swoboda kontraktowa i trudno w tym zakresie formułować określone postulaty. W odniesieniu do umów o pracę regulacja prawa pracy jest kompletna i wyróżnianie tych umów nie ma uzasadnienia. Tak jak w innych obszarach, tak i w zakresie usług pilotów wycieczek, wątpliwości rodzić może charakter prawny i dopuszczalność umów cywilnoprawnych z osobami nie prowadzącymi działalności gospodarczej, szczególnie w przypadku umów zawieranych na dłuższy okres lub zawieranych wielokrotnie.

d. Zawieranie umów o świadczenie usług przez przewodników turystycznych w świetle przeprowadzonego badania.

Praktyka umów o usługi przewodników turystycznych ma charakter bardziej złożony. Przewodnicy są bowiem zatrudniani przez organizatorów turystyki, w ramach tworzonych przez nich imprez turystycznych, a wówczas ich sytuacja prawna jest podobna do omówionej

wyżej sytuacji pilotów wycieczek. Jednak przewodnicy turystyczni zawierają także bezpośrednie umowy ze swoimi klientami, zarówno instytucjonalnymi, takimi jak szkoły, stowarzyszenia czy zakłady pracy, jak i osobami fizycznymi korzystającymi z ich usług dla własnych potrzeb. Umowa pomiędzy przewodnikiem turystycznym prowadzącym własną działalność gospodarczą a klientem – osoba fizyczną należy do sfery obrotu konsumenckiego, a zatem konieczna jest jej analiza z punktu widzenia przepisów chroniących interesy konsumentów.

Art. 8 ustawy z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta⁵⁵ nakłada na każdego przedsiębiorcę obowiązek poinformowania konsumenta, z którym zamierza zawrzeć umowę, najpóźniej w chwili wyrażenia przez niego woli związania się umową, między innymi o: głównych cechach świadczenia, swoich danych identyfikujących, łącznej cenie lub wynagrodzeniu i innych ewentualnych kosztach, sposobie i terminie spełnienia świadczenia, swojej odpowiedzialności przewidzianej przez prawo. Zwykle spełnienie tego warunku nie nastręcza trudności – usługi realizowane w odpowiedzi na wcześniejsze zamówienie czy zlecane przez profesjonalnych organizatorów lub pośredników opierają się na wzorcach, w ramach których łatwo zamieścić niezbędne informacje. Bardziej skomplikowana sytuacja dotyczy umów zawieranych w sposób dorozumiany – poprzez dołączenie do grup zwiedzających miasta czy uczestniczących w innych formach oprowadzania, w wyniku spontanicznej decyzji klienta. Zjawisko tego rodzaju dynamicznie rozwija się po deregulacji zawodu, stwarza jednak nowe wyzwania co do spełnienia wymagań omawianej ustawy, ale także np. przepisów podatkowych, jeżeli wynagrodzenie nie jest z góry ustalone, a zależy od uznania klienta.

Przepisu art. 8 nie stosuje się do drobnych umów życia codziennego wykonywanych natychmiast po ich zawarciu (art. 9), ale pozostaje wątpliwość, na ile usługę przewodnika turystycznego można do takich umów zaliczyć.

e. System dystrybucji usług przewodników turystycznych.

Usługi przewodników turystycznych oferowane były tradycyjnie przede wszystkim przez organizatorów turystyki i agencje specjalizujące się w obsłudze turystyki szkolnej i turystyki przyjazdowej. Jednak już pierwsze uwolnienie tych usług w 1989 r. przez przepisy ustawy

⁵⁵ Ustawa z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta (Dz.U. z 2019 r. poz. 134, z późn. zm.).

o działalności gospodarczej spowodowało samodzielne poszukiwanie klientów przez usługodawców. Dodatkowo rozwój możliwości komunikacyjnych, media społecznościowe i zmieniające się zwyczaje turystów doprowadziły do przesunięcia ciężaru dystrybucji tych usług w kierunku poszukiwania możliwie bezpośredniego kontaktu pomiędzy usługobiorcą i usługodawcą.

f. Rekomendacje do dalszych prac legislacyjnych.

Prace nad nową regulacją przewodnictwa turystycznego i pilotażu powinny zmierzać do stworzenia systemu bardziej czytelnego i elastycznego.

W odniesieniu do pilotów wycieczek wystarczająca jest regulacja określająca zakres opieki pilota wycieczek czy rezydenta w przypadkach, gdy opieka taka jest oferowana, nie ma natomiast konieczności przywracania regulacji dostępu do tych zawodów – zapewnienie odpowiednich kwalifikacji pozostaje w interesie organizatorów turystyki. Świadczą o tym wyniki badań przeprowadzone wśród pracodawców, opisane w rozdziale 5.

Rekomendowanym rozwiązaniem jest wykorzystanie możliwości jakie daje ustawa o Zintegrowanym Systemie Kwalifikacji, na podstawie której zainteresowane podmioty mogą złożyć do Ministra Sportu i Turystyki wnioski o wpisanie do rejestru określonej kwalifikacji rynkowej. Wpisanie do Zintegrowanego Systemu Kwalifikacji rynkowej kwalifikacji z obszaru zawodów turystycznych, z wykorzystaniem „Sektorowej Ramy Kwalifikacji w sektorze turystyka” (rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 maja 2017 r. w sprawie sektorowej Ramy Kwalifikacji w sektorze turystyka (Dz. U. poz. 1155) to stworzenie możliwości szerszego niż dotychczas dokumentowania nowych kompetencji nabywanych w różny sposób w ciągu całego życia. Narzędzie to ułatwi również przedsiębiorcom turystycznym dokonywanie oceny wiedzy, umiejętności i kompetencji społecznych osób, które chcą podjąć pracę w turystyce.

W odniesieniu do przewodników miejskich, zwłaszcza w dużych miastach, stanowiących znaczące centra ruchu turystycznego, przepisy powinny uwzględniać rolę samorządu lokalnego w określaniu modelu współpracy z przewodnikami. Nie postuluje się przywracania reglamentacji, natomiast wskazane byłoby określenie zakresu i podstaw współpracy przewodników z jednostkami samorządowymi, na zasadach nie dyskryminujących, ale umożliwiających odpowiednie informowanie turystów o dobrej praktyce świadczenia usług, godziwych cenach czy dobrym przygotowaniu konkretnych usługodawców.

Zainteresowane samorządy terytorialne miast oraz regionów atrakcyjnych turystycznie mogłyby ewentualnie wprowadzić własny system certyfikowania przewodników miejskich i terenowych.

Trudnym problemem dla nowej regulacji jest wyważenie interesów różnych grup przewodników górskich. Z jednej strony grupy osób o wysokich kwalifikacjach technicznych, zainteresowanych możliwością wykonywania zawodu w Polsce i za granicą, dla których istnienie odpowiednio zdefiniowanego zawodu jest warunkiem uznania ich uprawnień za granicą, z drugiej zaś grupa przewodników lokalnych, związanych z określonymi obszarami górskim, realizującymi zadania dla turystów okazjonalnie zainteresowanych górami, nie szukających szczególnie trudnych wyzwań, a raczej bezpieczeństwa i informacji krajoznawczej.

Problemowi temu poświęconych było i będzie wiele spotkań i dyskusji, między innymi nad projektem nowego modelu przewodnictwa górskiego w Polsce, co zostało omówione w punkcie 1.6

1.5 Ekonomia współdzielenia w przewodnictwie turystycznym.

Nowym czynnikiem warunkującym pracę przewodników i pilotów wycieczek jest gospodarka współdzielenia (ang. *sharing economy*)⁵⁶. Nowe możliwości zapewniają specjalne serwisy internetowe oferujące usługi przewodnickie i pilockie. Usługi te opierają się na idei łączenia kultur, poznawania i doświadczania przez turystów specyfiki lokalnych społeczności, dzięki zaangażowaniu ich mieszkańców. Szczególnie usługi FreeGuides (czyli oprowadzanie za napiwek) są dużym wyzwaniem dla tradycyjnego przewodnictwa lokalnego, o czym świadczą wyniki badań wśród przewodników w Krakowie. Usług FreeGuides nie można jednak bezkrytycznie negować, ponieważ tzw. oprowadzanie za napiwek wymaga od przewodnika wykazania się dużą wiedzą i umiejętnościami, ponieważ niska jakość usługi może skutkować nieotrzymaniem napiwku.

Największą popularnością wśród turystów cieszą się platformy: Vayable i Trip4real.

- Vayable to platforma oparta na wymianie podróźniczych doświadczeń. Pozwala odkrywać interesujące i atrakcyjne oferty spędzania wolnego czasu. Użytkownicy mogą m.in. korzystać z propozycji wycieczek przygotowanych przez zaufanych ekspertów lub

⁵⁶ https://www.hbrp.pl/b/czym-jest-sharing-economy-i-jak-zmienia-biznesowy-krajobraz/YKrUu6Qu?NO_COOKIES=1.

rezerwować je bezpośrednio u doświadczonych podróżników czy też przewodników. Użytkownicy serwisu mogą odkrywać tajemnice znane tylko miejscowym, udać się do miejsc niedostępnych dla zwykłych turystów i przeżyć unikalną podróż⁵⁷.

- Trip4real to serwis, który pomaga kojarzyć turystów z mieszkańcami odwiedzanych miejsc, którzy chcą świadczyć usługi przewodnickie i pilockie, aby pomagać poznawać turystom swoją kulturę od środka. Bazuje na zapewnianiu unikalnych doświadczeń turystycznych i patrzeniu na odwiedzane miejsca przez pryzmat doświadczeń jego mieszkańców. Serwis działa od 2013 roku w kilku krajach w Europie (Hiszpanii, Portugalii, Wielkiej Brytanii i we Włoszech)⁵⁸.

1.6 Wnioski, propozycje i rekomendacje partnerów społecznych.

Duża liczba osób posiadających uprawnienia do wykonywania zawodu przewodnika turystycznego oraz pilota wycieczek, a także regionalne lub lokalne rozróżnienie rodzajów uprawnień nie są okolicznościami sprzyjającymi powstawaniu jednego ogólnokrajowego, spójnego samorządu gospodarczego. Przewodnicy i piloci zrzeczają się jednak dobrowolnie w licznych stowarzyszeniach, których rola wobec swoich członków sprowadza się m.in. do:

- prowadzenia samokształcenia w formie dodatkowych szkoleń, wyjazdów studyjnych, warsztatów, seminariów i konferencji, konkursów branżowych;
- ustanawiania wewnętrznych standardów jakości usług za pomocą narzędzi samoregulacji, tj. kodeksy dobrych praktyk, regulaminy przynależności do organizacji, systemy certyfikacji;
- firmowania jakości usług świadczonych przez swojego członka prestiżem nazwy organizacji;
- rekomendacji usług swoich członków zleceniodawcom – organizatorom turystyki oraz bezpośrednio turystom;
- pełnienia w imieniu członków m.in. roli partnerów społecznych w procesie stanowienia prawa.

⁵⁷ [http://bazhum.muzhp.pl/media//files/Ekonomiczne_Problemy_Turystyki/Ekonomiczne_Problemy_Turystyki-r2016-t-n1_\(33\)/Ekonomiczne_Problemy_Turystyki-r2016-t-n1_\(33\)-s21-30/Ekonomiczne_Problemy_Turystyki-r2016-t-n1_\(33\)-s21-30.pdf](http://bazhum.muzhp.pl/media//files/Ekonomiczne_Problemy_Turystyki/Ekonomiczne_Problemy_Turystyki-r2016-t-n1_(33)/Ekonomiczne_Problemy_Turystyki-r2016-t-n1_(33)-s21-30/Ekonomiczne_Problemy_Turystyki-r2016-t-n1_(33)-s21-30.pdf)

⁵⁸ [http://bazhum.muzhp.pl/media//files/Ekonomiczne_Problemy_Turystyki/Ekonomiczne_Problemy_Turystyki-r2016-t-n1_\(33\)/Ekonomiczne_Problemy_Turystyki-r2016-t-n1_\(33\)-s21-30/Ekonomiczne_Problemy_Turystyki-r2016-t-n1_\(33\)-s21-30.pdf](http://bazhum.muzhp.pl/media//files/Ekonomiczne_Problemy_Turystyki/Ekonomiczne_Problemy_Turystyki-r2016-t-n1_(33)/Ekonomiczne_Problemy_Turystyki-r2016-t-n1_(33)-s21-30/Ekonomiczne_Problemy_Turystyki-r2016-t-n1_(33)-s21-30.pdf)

Ministerstwo Sportu i Turystyki współpracuje z liczną grupą organizacji zrzeszających przewodników turystycznych i pilotów wycieczek w ramach bieżącej współpracy, w trakcie dyskusji podczas seminariów, spotkań i konferencji oraz w ramach konsultacji publicznych, dotyczących projektów aktów prawnych. Wnioski i rekomendacje partnerów społecznych, formułowane podczas tych spotkań i konsultacji są wnikliwie analizowane i wykorzystywane w bieżącej pracy MSiT oraz w pracach nad projektami rozwiązań prawnych.

Głównymi partnerami społecznymi środowiska przewodnickiego i pilockiego są następujące organizacje: Centrum Przewodnictwa Tatrzańskiego, Stowarzyszenie Wysokogórskich Przewodników Tatrzańskich, Stowarzyszenie Międzynarodowych Przewodników Górskich Lider, Stowarzyszenie Przewodników Tatrzańskich im. Klemensa Bachledy, Polskie Stowarzyszenie Przewodników Górskich, Polskie Towarzystwo Turystyczno-Krajoznawcze, Polskie Stowarzyszenie Przewodników Wysokogórskich, Polskie Towarzystwo Tatrzańskie, Towarzystwo Turystów Przyrodników i Krajoznawców, Polska Federacja Pilotażu i Przewodnictwa, Federacja Stowarzyszeń Przewodnickich.

Do istotnych spotkań środowiska przewodników turystycznych i pilotów wycieczek należały omówione poniżej spotkania. W dniu 15 lutego 2018 roku odbyło się spotkanie z przedstawicielami środowiska przewodników turystycznych i pilotów wycieczek na temat propozycji rozwiązań w zakresie usług przewodnickich i pilockich w planowanych pracach legislacyjnych. Celem spotkania było poznanie opinii środowiska na temat regulacji prawnych, dotyczących zasad świadczenia usług pilockich i przewodnickich w Polsce.

Uczestnicy spotkania przedstawili następujące opinie w odniesieniu do następujących problemów szczegółowych:

- a. definicje przewodnika turystycznego i pilota wycieczek oraz ich zadania znajdujące się w aktualnych przepisach:
 - doprecyzowania wymagają przede wszystkim zadania przedmiotowych grup usługodawców;
 - brak spójności między ustawą a rozporządzeniem o nabywaniu uprawnień przewodnika górskiego;
 - określenie „zawodowo” powinno zostać zastąpione innym, np. „profesjonalnie”;
 - w definicji powinno być odniesienie do kwalifikacji – przy czym należy uwzględnić to, że do różnych rodzajów usług wymagane są różne kwalifikacje, czy też różne przygotowanie zawodowe;

- zgłoszony został postulat, aby powrócić do regulacji sprzed deregulacji i ponownie ustanowić zawody przewodnika miejskiego i terenowego oraz pilota wycieczek zawodami regulowanymi – ten postulat jednak nie będzie rozważany w dalszych pracach, gdyż nie przewiduje się powrotu do sytuacji prawnej sprzed deregulacji. Możliwe są rozwiązania w ramach samoregulacji w branży;
 - zgłoszony został postulat, aby wprowadzić rozwiązanie fakultatywne do zastosowania przez samorząd terytorialny – określonych miast czy miast i miejscowości wpisanych na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO - który uzyskałby możliwość ustanowienia na określonym obszarze zasad nadawania uprawnień przewodnika miejskiego, ewentualnie także terenowego. Uczestnicy spotkania omówili przykłady podobnych rozwiązań – np. inicjatywa organizacji branżowej, wspieranej przez samorząd terytorialny w Krakowie i w Poznaniu. Omówiony też został przykład rozwiązania stosowanego w Pradze, stolicy Republiki Czeskiej, gdzie w oparciu o zapis ustawowy władze miasta wydają licencje przewodnikom miejskim, wykazującym się odpowiednimi kompetencjami.
- b. aktualny podział uprawnień przewodników na obszary i klasy:
- postulowane jest utrzymanie klas w odniesieniu do przewodników beskidzkich a ich podwyższanie uzależnić od poszerzenia obszaru uprawnień;
 - postulowane jest ponowne objęcie przyszłą regulacją międzynarodowych przewodników wysokogórskich;
 - postulowana jest potrzeba rozważenia wprowadzenia podziału na przewodnictwo turystyczne – obejmujące aktualnych przewodników beskidzkich, sudeckich i tatrzańskich klasy III oraz przewodnictwo techniczne – obejmujące przewodników tatrzańskich klasy I i II oraz międzynarodowych przewodników wysokogórskich;
 - postulowano także połączenie uprawnień przewodnika turystycznego i pilota wycieczek – ten postulat nie będzie rozważany, gdyż w ustawie o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych wymieniony został pilot wycieczek.
- c. aktualne regulacje dotyczące szkoleń oraz organizatorów szkoleń dla kandydatów na przewodników górskich:

- wymogi dla organizatorów szkoleń dla kandydatów na przewodników górskich powinny zostać utrzymane, gdyż stanowią one istotny element utrzymania jakości systemu szkolenia;
 - organizatorzy szkoleń powinni być w dalszym ciągu weryfikowani, gdyż ponoszą odpowiedzialność za przygotowanie kandydatów na przewodników górskich;
 - w przepisach powinny zostać określone – czas trwania kursu, zakres tematyczny kursu oraz ramowy program kursów – ale bez szczegółowego podziału na liczbę godzin na konkretne zagadnienia;
 - postulowane jest przygotowanie ramowego programu szkolenia w oparciu o określenie oczekiwanego profilu przewodnika górskiego poprzez sprecyzowanie wymaganego zakresu wiedzy, umiejętności oraz kompetencji społecznych.
- d. możliwość zdawania egzaminu ze znajomości języka obcego przed komisją egzaminacyjną powoływaną przez marszałka województwa:
- uczestnicy spotkania wyrazili pogląd, że obecnie istnieje na rynku tak wiele możliwości potwierdzenia znajomości języka obcego, że utrzymanie tego zadania dla marszałka województwa nie znajduje uzasadnienia.
- e. zadania kontrolne marszałka województwa:
- powinna zostać utrzymana możliwość kontrolowania przez marszałków województw organizatorów szkoleń dla kandydatów na przewodników górskich;
 - rozważenia wymaga zasadność utrzymania takiej możliwości wobec przewodników miejskich i terenowych – ograniczone wymogi oraz brak sankcji powodują, że istniejący przepis jest martwy;
 - odpowiedzialność za kompetencje zatrudnianego usługodawcy ponosić powinien organizator turystyki, który go zatrudnia – proponuje się rozszerzenie kompetencji kontrolnych marszałków województw w stosunku do organizatorów turystyki o możliwość weryfikacji kwalifikacji zatrudnianych przewodników miejskich i terenowych oraz pilotów wycieczek.
- f. nadzór właściwego marszałka województwa nad komisjami egzaminacyjnymi, przeprowadzającymi egzamin na przewodnika górskiego:
- postulowane jest wprowadzenie możliwości odwołania od decyzji komisji egzaminacyjnej, sprawę powinien rozstrzygać właściwy marszałek województwa;

- wprowadzenie zmian w strukturze komisji egzaminacyjnych w oparciu o określone grupy zagadnień egzaminacyjnych.

g. ważność uprawnień:

- postulowane jest rozważenie wprowadzenia okresu ważności uprawnień – np. 3 lata, czy też 5 lat – przedłużenie ważności uprawnień powinno być powiązane z koniecznością ustawicznego podwyższania kwalifikacji, udowodnionego np. poprzez udokumentowanie odbycia w okresie ważności uprawnień kilku (5 - 10) szkoleń.

W dniu 6 grudnia 2018 roku odbyła się w Krakowie Ogólnopolska Konferencja Naukowo-Praktyczna „Rynek pracy przewodników turystycznych, pilotów wycieczek i animatorów czasu wolnego”, podczas której zaprezentowane zostały wyniki omawianego wcześniej badania „Rynek pracy przewodników i pilotów wycieczek”, które zrealizowała Akademia Wychowania Fizycznego im. Bronisława Czecha w Krakowie, Wydział Turystyki i Rekreacji na zlecenie Ministerstwa Sportu i Turystyki.

Celem spotkania było zaprezentowanie badań rynku pracy przewodników turystycznych miejskich po Krakowie wykonanych przez Małopolską Organizację Turystyczną we współpracy z Urzędem Miasta Krakowa oraz badań ogólnopolskich w zakresie przewodnictwa i pilotażu prowadzonych przez AWF na zlecenie Ministerstwa Sportu i Turystyki. Konferencja stała się platformą do dyskusji nad diagnozą uwarunkowań rynkowych. Podczas pierwszej sesji konferencji, zaprezentowane zostały wyniki badań nad usługami przewodnickim w Krakowie, w mieście historycznym, o unikatowych wartościach kulturowych; natomiast w drugiej sesji pokazano wyniki badań ogólnopolskich dotyczących rynku pracy przewodników turystycznych i pilotów wycieczek. Sesja trzecia poświęcona była problematyce prawnej przewodnictwa i pilotażu.

Zarówno w badaniach ogólnopolskich, jak i tych wykonanych w Krakowie wykazano wysoką jakość usług przewodników turystycznych oraz pilotów w ocenach zarówno turystów jak i organizatorów turystyki. Zwrócono uwagę na to, że przeprowadzona deregulacja tych zawodów wpłynęła na dotychczasowy system świadczenia usług, pojawiły się usługi na zasadach ekonomii współdzielenia (free guiding)⁵⁹, zmienił rynek szkoleń.

⁵⁹ [http://bazhum.muzhp.pl/media//files/Ekonomiczne_Problemy_Turystyki/Ekonomiczne_Problemy_Turystyki-r2016-t-n1_\(33\)/Ekonomiczne_Problemy_Turystyki-r2016-t-n1_\(33\)-s21-30/Ekonomiczne_Problemy_Turystyki-r2016-t-n1_\(33\)-s21-30.pdf](http://bazhum.muzhp.pl/media//files/Ekonomiczne_Problemy_Turystyki/Ekonomiczne_Problemy_Turystyki-r2016-t-n1_(33)/Ekonomiczne_Problemy_Turystyki-r2016-t-n1_(33)-s21-30/Ekonomiczne_Problemy_Turystyki-r2016-t-n1_(33)-s21-30.pdf).

Istotnym problemem jest potwierdzanie - wobec braku ustawowych regulacji - posiadanych kwalifikacji przez nowych przewodników i pilotów. W trakcie konferencji zwrócono uwagę na to, że nowe możliwości w zakresie wykonywania zawodu przewodnika i pilota wycieczek powinna otworzyć Sektorowa Rama Kwalifikacji dla Turystyki oraz Zintegrowany System Kwalifikacji, do którego można wprowadzić zarówno zderegulowane zawody, jak i nowe kwalifikacje, które pojawią się na rynku pracy.

W wielu referatach wskazano na globalne trendy w turystyce, determinujące rynek usług przewodnickich, takie jak nietypowe formy oprowadzania i niestandardowe miejsca zwiedzania, specjalistyczne i tematyczne trasy, teatralizację turystyki. Zacierają się różnice między usługami pilota i przewodnika lokalnego, następuje łączenie tych funkcji. Internet bardzo mocno wpływa na rynek pracy wprowadzając nowe technologie komunikowania się oraz media społecznościowe. W odniesieniu do regulacji prawnych na konferencji dyskutowano o możliwościach świadczenia usług przewodnickich na europejskim wspólnym rynku pracy, sposobach potwierdzania kwalifikacji zawodowych, a także o problemach regulacji przewodnictwa wysokogórskiego.

Przeprowadzone badania dotyczące przewodnictwa i pilotażu oraz wystąpienia prelegentów potwierdziły, że wobec zmieniających się potrzeb i oczekiwań turystów zmianom podlega również usługa przewodnicka. Przewodnik to nie tylko osoba udzielająca informacji o atrakcjach turystycznych bowiem coraz częściej staje się osobą towarzyszącą. Dlatego też, dużą rolę w kształtowaniu kadry turystycznej będą mieć szkolenia wieloaspektowe, wykraczające poza tradycyjny schemat szkoleń skoncentrowanych na historii i dziedzictwie kulturowym.

W dniu 28 lutego 2019 r. odbyło się spotkanie środowiska przewodników górskich i wysokogórskich oraz instruktorów i trenerów alpinizmu, wpisujące się w działania Ministerstwa Sportu i Turystyki na rzecz stałego podwyższania bezpieczeństwa polskich turystów i osób uprawiających sport, a także uczestników wypraw alpinistycznych.

Jego celem było m.in. przekazanie uczestnikom wiedzy na temat kwalifikacji regulowanych i rynkowych w Zintegrowanym Systemie Kwalifikacji oraz uznawania kwalifikacji zawodowych na wewnętrznym rynku Unii Europejskiej, a także zainicjowanie dyskusji dwóch zaproszonych środowisk (turystycznego i sportowego), działających na obszarach górskich, na temat możliwości współpracy na bazie wspólnych elementów w zakresach działalności w celu podwyższania bezpieczeństwa klientów.

W toku dyskusji na temat wyzwań stojących przed środowiskiem przewodników górskich w zakresie uznawania kwalifikacji uczestnicy spotkania zwrócili uwagę na następujące zagadnienia:

- istnieją punkty wspólne pomiędzy przewodnictwem wysokogórkim a alpinizmem, korzystna zatem będzie współpraca obu środowisk w kwestii koordynacji prac i kompatybilności wymaganych umiejętności przy opracowywaniu kwalifikacji zawodowych dla obu branż. Kwalifikacje powinny być dobrze opisane i powinny być stopniowalne;
- w pracach nad modernizacją polskich uregulowań prawnych dotyczących zakresu szkoleń powinny zostać wykorzystane standardy szkoleń wypracowane i stosowane przez międzynarodowe organizacje zrzeszające przewodników górskich i wysokogórskich;
- jednym z głównych problemów obu środowisk jest potrzeba odnalezienia się na rynku międzynarodowym, dlatego tak ważna jest możliwość porównywania efektów uczenia się, czyli wiedzy, umiejętności i kompetencji społecznych w oparciu o Europejską i Polską Ramę Kwalifikacji przy wykorzystaniu także Sektorowych Ram Kwalifikacji w turystyce i w sporcie.

W dniu 28 czerwca 2019 r. odbyło się spotkanie konsultacyjne przedstawicieli Ministerstwa Sportu i Turystyki i Instytutu Badań Edukacyjnych z przedstawicielami organizacji zrzeszających przewodników górskich i wysokogórskich. Spotkanie poświęcone było dyskusji nad aktualnie obowiązującym systemem kwalifikacji przewodników górskich oraz przedstawieniu propozycji modyfikacji i zmian w tym systemie.

W szczególności przedstawione zostały pod dyskusję propozycje przedstawicieli krajowych stowarzyszeń zrzeszających przewodników wysokogórskich, posiadających uprawnienia nadane przez Międzynarodową Federację Stowarzyszeń Przewodników Górskich UIAGM/IVBV/IFMGA.

Zmiany w rozporządzeniu Ministra Sportu i Turystyki z dnia 24 czerwca 2014 r. w sprawie nabywania uprawnień przewodnika górskiego, zgłoszone przez Polskie Stowarzyszenie Przewodników Wysokogórskich, zostały zaprezentowane przedstawicielom innych organizacji, zrzeszających przewodników górskich.

Wielu konkretnych propozycji zmian rozporządzenia nie można uwzględnić w aktualnym stanie prawnym, bez zmiany ustawy o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych.

Dyskusji poddano problem możliwości wypracowania zasad objęcia przewodników wysokogórskich, posiadających legitymacje IVBV uprawnieniami przewodnika górskiego. Zaproponowano:

- zrównanie częściowo szkolenia IVBV ze szkoleniem organizowanym dla kandydatów na przewodnika górskiego. Certyfikat IVBV byłby równoważny z zaświadczeniem o ukończeniu szkolenia w części technicznej (z odpowiednim odwołaniem do programu szkolenia kandydatów na przewodników tatrzańskich w części technicznej i porównaniem tego programu z programem szkolenia przewodników IVBV);
- ustanowienie uproszczonej formy egzaminu na przewodnika górskiego dla posiadaczy certyfikatów IVBV;
- egzamin teoretyczny – program szkolenia dla kandydatów na przewodników tatrzańskich (ograniczony m.in. do zagadnień z zakresu topografii oraz środowiska przyrodniczego Tatr, Podtatrza i Pienin, itp.);
- zaliczenie egzaminu praktycznego na podstawie posiadanego certyfikatu IVBV;
- opracowanie dodatkowego załącznika do rozporządzenia, dotyczącego określenia zakresu egzaminu uwzględniającego wymogi dla przewodników tatrzańskich klasy I (w części dotyczącej osoby posiadającej uprawnienia IVBV zgodnie z w/w założeniami).

Przedstawiciele PSPW stwierdzili, że propozycja jest dyskryminująca dla członków PSPW, którzy nie są przewodnikami górskimi w rozumieniu polskiego prawa. Natomiast przedstawiciele innych organizacji stwierdzili, iż jest to generalnie dobry kierunek, gdyż zakłada umiejscowienie kompetencji przewodnika wysokogórskiego IVBV w państwowym systemie nadawania uprawnień przewodnikom górskim.

Biorąc pod uwagę rozbieżne opinie przedstawicieli środowiska przewodnickiego można stwierdzić, iż podejmowanie prac nad nowelizacją przedmiotowego rozporządzenia w aktualnej sytuacji prawnej nie doprowadzi do rozwiązania satysfakcjonującego przewodników górskich i wysokogórskich. Proponuje się zatem odstąpić od tego działania na rzecz kontynuowania pracy nad przygotowaniem propozycji systemowego uregulowania zasad przewodnictwa turystycznego i pilotażu w Polsce.

Propozycję nowego modelu przewodnictwa górskiego w Polsce, uwzględniającego także konieczność opisu kwalifikacji zawodowych w przewodnictwie górskim zgodnie z zasadami Zintegrowanego Systemu Kwalifikacji, zaprezentował przedstawiciel Stowarzyszenia Wysokogórskich Przewodników Tatrzańskich.

W prezentacji przedstawiono cechy obecnego systemu przewodnictwa górskiego w Polsce, do których zaliczyć należy w szczególności:

- trudności w odniesieniu klas przewodnickich do standardów europejskich i światowych (UIMLA oraz UIAGM);
- klasy przewodnickie w Beskidach i Sudetach nie odnoszące się do podziału na te same klasy w Tatrach – przewodnicy tatrzańscy na kursach II i I klasy nabywają umiejętności głównie techniczne- przeskok w zakresie rodzaju wykonywanej pracy;
- nieczytelność dla klientów/turystów obecnego podziału przewodników na klasy;
- słaba rozpoznawalność zróżnicowania uprawnień instruktorskich od uprawnień przewodnickich (UMw Opolu). Kompetencje i uprawnienia instruktora, szkoleniowca są zasadniczo rozbieżne wobec kompetencji i uprawnień przewodnika.

Główne założenia proponowanego przez Stowarzyszenie Wysokogórskich Przewodników Tatrzańskich nowego modelu przewodnictwa górskiego w Polsce to:

- wprowadzenie podziału przewodnictwa górskiego na:
 - przewodnictwo górskie turystyczne z utrzymaniem specyfiki regionalnej, do którego zaliczono by dzisiejsze uprawnienia przewodnika tatrzańskiego III klasy oraz uprawnienia przewodników sudeckiego i beskidzkiego wszystkich trzech klas;
 - przewodnictwo techniczne wysokogórskie ponadregionalne, w skład którego wchodziłoby przewodnictwo tatrzańskie I i II klasy zaliczone do standardu śnieżno-skalnego oraz międzynarodowe przewodnictwo wysokogórskiego (IVBV) zaliczone do standardu lodowcowego;
- uwzględnienie w nowych programach szkoleniowych standardów szkoleniowych zarówno IVBV – przy przewodnictwie wysokogórskim/technicznym jak i standardów UIMLA – przy przewodnictwie górskim/regionalnym;
- określenie w nowych przepisach efektów szkolenia, poprzez wyznaczenie zakresu wiedzy, umiejętności i kompetencji społecznych, koniecznych do nabycia uprawnień przewodnika górskiego, wprowadzenie analogicznych regulacji w odniesieniu do przewodników wysokogórskich.

Główne elementy założeń zostały przedstawione w poniższych tabelach.⁶⁰

Proponowany podział przewodnictwa górskiego w Polsce (z uwzględnieniem standardów międzynarodowych)		
Przewodnictwo turystyczne górskie Regionalne	Przewodnik Górski Tatrzański (dzisiejsza III klasa)	Wszystkie kursy poszerzone o standard szkoleniowy UIMLA
	Przewodnik Górski Sudecki (dzisiejsze wszystkie klasy)	
	Przewodnik Górski Beskidzki (dzisiejsze wszystkie klasy)	
Przewodnictwo Techniczne (Wysokogórskie) Ponadregionalne	Przewodnik Tatrzański Wysokogórski Techniczny Standard Śnieżno-Skalny	
	Międzynarodowy Przewodnik Wysokogórski (IVBV/UIAGM) Techniczny Standard Lodowcowy	

Proponowany podział przewodnictwa górskiego w Polsce (z uwzględnieniem standardów szkolenia)		
Przewodnik górski Przewodnictwo turystyczne	Przewodnik wysokogórski Przewodnictwo techniczne	
Podział regionalny	Podział kompetencyjny	
Kursy w standardzie krajowym i regionalnym (Beskidy, Sudety, Tatry) poszerzone o wytyczne standardu UIMLA	Standard Tatrzański Szkolenia techniczne w górach bez pokrywy lodowcowej	Standard IVBV/UIAGM Szkolenia alpejskie w górach z pokrywą lodowcową

Źródło: na podstawie „Propozycji nowego modelu przewodnictwa górskiego w Polsce” Stowarzyszenia Wysokogórskich Przewodników Tatrzańskich.

⁶⁰ „Propozycja nowego modelu przewodnictwa górskiego w Polsce”, Stowarzyszenie Wysokogórskich Przewodników Tatrzańskich

W toku dyskusji uczestnicy spotkania podkreślili, iż:

- zaprezentowany podział zagadnień w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa to dobra podstawa prac nad modelem przewodnictwa górskiego w Polsce;
- w celu podwyższenia bezpieczeństwa turystów należy rozważyć przywrócenie certyfikatów lekarskich, wprowadzenie odpowiedzialności karnej za działania bez stosowanych uprawnień;
- a także wprowadzenie zasady odnawiania uprawnień, np. co 6 lat (w IVBV co dwa lata przeprowadzany jest proces unifikacji).

Prace nad nowym modelem systemu przewodnictwa górskiego powinny uwzględniać m.in regulacje prawne w zakresie zasad uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej oraz przepisy ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o Zintegrowanym Systemie Kwalifikacji, której art. 104 zobowiązuje ministra właściwego do danego działu, a więc także ministra właściwego do spraw turystyki, do dokonania w przeciągu 5 lat od dnia wejścia w życie ustawy przeglądu kwalifikacji regulowanych, wprowadzonych odrębnymi przepisami. Celem tego przeglądu jest zidentyfikowanie kwalifikacji, w odniesieniu do których jest uzasadnione włączenie do Zintegrowanego Systemu Kwalifikacji (ZSK).

Instytut Badań Edukacyjnych przygotowuje, m.in. we współpracy z MSIT, projekt „Pilotażowe dostosowanie trzech wybranych kwalifikacji uregulowanych do wymagań ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o Zintegrowanym Systemie Kwalifikacji (ZSK) w zakresie odnoszącym się do kwalifikacji uregulowanych”, gdzie jedną z wybranych kwalifikacji jest kwalifikacja „przewodnik górski”, dlatego też istotna jest znajomość zasad ZSK przez środowisko przewodnictwa górskiego.

Omówione zostało funkcjonowanie Systemu Wymiany Informacji na Rynku Wewnętrznym – IMI - omówienie zasad tego systemu miało przede wszystkim na celu poinformowanie przedstawicieli środowiska przewodnickiego o procedurze wydawania Europejskiej Legitymacji Zawodowej przewodnika górskiego (ELZ), gdyż wiele osób z tego środowiska składa wnioski o wydanie ELZ bez dołączenia wymaganych dokumentów.

Informacja o problemach, które pojawiają się w procesie wydawania ELZ, w tym m.in trudności w zrozumieniu przez inne państwa powiązania uprawnień przewodnika górskiego z konkretnym obszarem Polski, stanowić powinna istotny element w pracach nad przyszłym modelem przewodnictwa górskiego w Polsce.

Uczestnikom spotkania zaprezentowany został także dokument. W ramach projektu „Otwarte dane plus” przygotowany został w MSiT „Opis funkcjonalności systemu Rejestry publiczne w turystyce”, który powstał w ramach projektu „Otwarte dane plus”, obejmujący swoim zakresem m.in. wykazy przewodników górskich oraz organizatorów szkoleń dla kandydatów na przewodników górskich.

W pracach nad nowym modelem systemu przewodnictwa górskiego w Polsce należy także brać pod uwagę aktualne trendy obserwowane w turystyce. Nowe możliwości w pracy przewodników i pilotów wycieczek wynikają m.in. ze zmieniających się cech demograficznych „nowych turystów”. Typowy turysta coraz częściej jest członkiem starzejącej się społeczności, zakładającym rodzinę w późniejszym wieku. Można stwierdzić, że to turysta bardziej spontaniczny, ale równocześnie nastawiony na konsumpcję, nieprzewidywalny do końca, często nie planujący wakacji. „Nowy turysta”, dla swojej wygody oczekuje wsparcia i ułatwień, które powinien mu zapewnić przewodnik z profesjonalną znajomością swojego terenu, umiejętnością selekcji informacji kierowanych do różnych grup turystów/odbiorców oraz gwarantujący wysoką kulturę obsługi. Coraz bardziej istotna jest zatem staranna opieka nad turystami, ich bezpieczeństwem i komfortem zwiedzania. Znaczenia nabiera umiejętność łączenia funkcji przewodnika oprowadzającego po swoim terenie z umiejętnościami zapewniającymi sprawną obsługę w zakresie turystyki aktywnej, kulturowej czy innych form wymagających wsparcia lub instruktazu. W odniesieniu do usług pilotów wycieczek oczekiwana jest profesjonalna znajomość zasad obsługi klienta, oraz umiejętność nadążania za nowymi trendami, motywami czy formami podróży, a także zmieniającymi się preferencjami turystów. Podróże indywidualne i w małych grupach zmieniają oczekiwania wobec przewodników i pilotów – oczekuje się relacji partnerskich, a nie przywództwa.

Przed grupą zawodową przewodników turystycznych i pilotów wycieczek stoją wyzwania doby XXI wieku, wynikające ze wzrastającej konkurencji w wykorzystywaniu nowatorskich metod i technik, nowoczesnych technologii, a także coraz większej świadomości klientów-turystów dotyczącej ich praw jako konsumentów oraz nieustannie rosnących oczekiwań w stosunku do jakości usług. Sukcesywnie wzrasta popyt turystów na multisensoryczne formy przekazu informacji (głos, obrazy, smaki, zapachy, własne doświadczenie). Dlatego też coraz większą popularnością cieszą się m.in. interaktywne muzea, pozwalające na dotykanie i doświadczanie eksponatów, degustacje regionalnej kuchni podczas zwiedzania specyficznego regionu, warsztaty, np. z rękodzieła ludowego zastępujące oglądanie ekspozycji. Usługodawcy

wykorzystują m.in. nagrania (np. muzyki Chopina podczas wycieczki śladami kompozytora), stroje pochodzące z danej epoki (np. w Toruniu) czy bezprzewodowe urządzenia nagłaśniające. Zgodnie ze światowymi tendencjami zmian z popularnego 3S (*sea, sun and sand*) na 3E (*entertainment, education, excitement*)⁶¹, przewodnicy i piloci wprowadzają nowatorskie formy, takie jak:

- gry miejskie z określoną fabułą;
- zwiedzanie fabularyzowane, czyli przedstawienia, scenki, wcielanie się nie tylko przewodnika, ale i członków grupy, w fikcyjne lub historyczne postacie;
- questing⁶², czyli turystyka z zagadkami;
- reżyserowana przygoda, np. przejazd kolejką wąskotorową czy kuligiem z napadem zbójników i porywaniem członków grupy, zakończony wspólnym ogniskiem z udziałem zbójców;
- aktywizacja turystów w trakcie zwiedzania, np. wykonywanie zadań, konkursy, współzawodnictwo.

1.7 Najważniejsze działania Ministerstwa Sportu i Turystyki na najbliższe lata w zakresie świadczenia usług przewodników turystycznych i pilotów wycieczek.

- a. Przygotowanie i wdrożenie przepisów prawnych modyfikujących obecne przepisy o przewodnikach turystycznych i pilotach wycieczek, w tym o nadawaniu uprawnień przewodnika górskiego w Polsce.

Potrzeba dostosowania obowiązujących regulacji, dotyczących usług przewodników górskich do przepisów w zakresie zasad uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej oraz przepisów ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o Zintegrowanym Systemie Kwalifikacji, której art. 104 zobowiązuje ministra właściwego do danego działu, a więc także ministra właściwego do spraw turystyki, do dokonania w przeciągu 5 lat od dnia wejścia w życie ustawy przeglądu kwalifikacji regulowanych, wprowadzonych odrębnymi przepisami. Celem tego przeglądu jest podjęcie decyzji w sprawie

⁶¹ <https://wiadomosci.onet.pl/turystyka-3e-zastepuje-3s/mw16m>.

⁶² <http://questing.pl/co-to-jest-questing/>.

zasadności włączenia kwalifikacji przewodnika górskiego do Zintegrowanego Systemu Kwalifikacji (ZSK).

Przygotowaniem do włączenia kwalifikacji przewodnika górskiego do ZSK będzie zmiana podejścia w odniesieniu do określenia zakresu merytorycznego szkoleń dla kandydatów na przewodników górskich poprzez rezygnację z ustalenia obowiązującego minimalnego programu szkolenia przygotowującego do nabycia uprawnień przewodnika górskiego na rzecz określenia efektów tego kształcenia, poprzez wyznaczenie zakresu wiedzy, umiejętności i kompetencji społecznych, koniecznych do nabycia uprawnień przewodnika górskiego.

Dążenie do zapewnienia jak najwyższego standardu bezpieczeństwa turystom przebywającym w górach powoduje konieczność rozważenia zasadności wprowadzenia do ustawy przewodnictwa wysokogórskiego, rozumianego jako przewodnictwo wymagające umiejętności prowadzenia turystów w górach przy wykorzystaniu technik linowych i asekuracji w warunkach zimowych, prowadzenia i szkolenia turystów podczas wyjść wspinaczkowych i alpinistycznych, prowadzenia i szkolenia turystów podczas zjazdów narciarskich i snowboardowych poza zorganizowanymi terenami turystycznymi i narciarskimi, prowadzenia i szkolenia turystów podczas pokonywania stromych koryt rwących potoków górskich i wodospadów przy użyciu technik alpinistycznych bez sprzętu pływającego.

Wprowadzenie podziału uprawnień regulowanych na uprawnienia „przewodnika górskiego” i „przewodnika wysokogórskiego” powinno przyczynić się do ułatwienia procesu uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej, a tym samym funkcjonowania polskich przewodników na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej.

Dążenie do zapewnienia jak najwyższego standardu bezpieczeństwa turystom przebywającym w górach powoduje konieczność rozważenia zasadności wprowadzenia obowiązkowego ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone przy wykonywaniu zadań przewodnika górskiego.

Przeprowadzenie analizy zmian legislacyjnych zaproponowanych przez partnerów społecznych i rozważenie możliwości ich uwzględnienia, w tym w szczególności:

- Wprowadzenie podziału przewodników na: przewodników turystycznych miejskich i terenowych, przewodników górskich oraz przewodników wysokogórskich;
- Usankcjonowanie uprawnień IVBV w polskim systemie przewodnictwa górskich

- Wprowadzenie możliwości sprawdzania niezbędnej wiedzy i umiejętności przewodników turystycznych miejskich w przepisach prawa miejscowego;
- Zmiana podejścia w odniesieniu do określenia zakresu merytorycznego szkoleń dla kandydatów na przewodników górskich – rezygnacja z ustalenia obowiązującego minimalnego programu szkolenia przygotowującego do nabycia uprawnień przewodnika górskiego na rzecz określenia efektów tego kształcenia, poprzez wyznaczenie zakresu wiedzy, umiejętności i kompetencji społecznych, koniecznych do nabycia uprawnień przewodnika górskiego, wprowadzenie analogicznych regulacji w odniesieniu do przewodników wysokogórskich;
- Rezygnacja z przeprowadzania przez marszałków województw egzaminów językowych dla przewodników turystycznych i pilotów wycieczek. Podstawową drogą dokumentowania znajomości języka obcego pozostaje potwierdzanie w oparciu o dokumenty wymienione w przepisach;
- Rezygnacja z powoływania do składu komisji egzaminacyjnych dla kandydatów na przewodników górskich przedstawicieli konserwatora zabytków oraz nauczycieli akademickich w dziedzinie turystyki;
- Rozważenie podwyższenia bezpieczeństwa turystów poprzez:
 - przywrócenie certyfikatów lekarskich
 - wprowadzenia zasady odnawiania uprawnień np. co 5-6 lat,
 - wprowadzenie obowiązkowego ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej,
 - wprowadzenie odpowiedzialności karnej za działania bez stosownych uprawnień.

Objęcie zakresem systemu teleinformatycznego „Rejestry publiczne w turystyce”, m.in wykazów przewodników górskich oraz organizatorów szkoleń dla kandydatów na przewodników górskich w celu ułatwienia zainteresowanym dostępu do wykwalifikowanych kadr. Wskazać należy, iż procedura wydawania ELZ odbywa się w systemie teleinformatycznym. Biorąc powyższe pod uwagę wydaje się, że tym bardziej uzasadnione jest aby informacja o uzyskanym uprawnieniu przewodnika górskiego była odnotowywany w otwartym, jawnym wykazie. Powyższe wymagałoby zmiany regulacji ustawowych w taki sposób, aby dane osobowe przewodników turystycznych były ogólnodostępne w jednym, centralnym wykazie ułatwiającym turystom sprawdzanie tego typu informacji. Przewodnik górski jest bowiem zawodem zaufania publicznego jak radca prawny, czy adwokat wobec

czego analogicznie jak w przypadku tych profesji jawność dostępu do wiedzy o osobach trudniących się w tym obszarze jest istotna.

- b. Podjęcie działań na rzecz wprowadzenia w państwach członkowskich Unii Europejskiej wspólnych standardów szkolenia i egzaminowania kandydatów na przewodników górskich i przewodników wysokogórskich.

Rozumienie definicji „przewodnik górski” oraz kwalifikacje przewodnika górskiego, a także standardy szkolenia i egzaminowania kandydatów na przewodników górskich nie są zharmonizowane w krajach Unii Europejskiej.

Istotnym problemem jest to, że w niektórych krajach (np. Słowacja, Francja, Austria, Słowenia) kwalifikacje przewodnika górskiego podzielone są na dwie grupy – przewodnik górski i przewodnik wysokogórski. Przypisanie polskiego przewodnika górskiego do określonego obszaru górskiego stanowi także istotne utrudnienie w procesie uznawania kwalifikacji w innych krajach. Część krajów UE zastrzegła sobie, w oparciu o art. 7 ust. Dyrektywy 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych⁶³, część państw UE wprawdzie nie zastrzegła sobie prawa wcześniejszego sprawdzania kwalifikacji to jednak niejednokrotnie nie akceptuje wydania europejskiej legitymacji zawodowej przewodnika górskiego przez kraj rodzimy danego przewodnika górskiego. Słowacja, Słowenia, a ostatnio też Górna Austria i Salzburg w Austrii - stoją na stanowisku, że ELZ przewodnika górskiego mogą otrzymać tylko i wyłącznie osoby, należące do Międzynarodowej Federacji Przewodników Wysokogórskich. Natomiast w aktualnym stanie prawnym w Polsce osoby posiadające uprawnienia przewodnika wysokogórskiego IVBV, jeśli nie posiadają również uprawnień przewodnika górskiego nadanych decyzją administracyjną właściwego marszałka województwa, nie mogą świadczyć w Polsce usług przewodnika górskiego. Nie mogą też starać się o wydanie Europejskiej Legitymacji Zawodowej przewodnika górskiego, ponieważ Polska nie może poświadczyć posiadania przez nich uprawnień przewodnika górskiego.

Biorąc pod uwagę powyższe proponuje się podjąć działania na rzecz przygotowania projektu aktu delegowanego dotyczącego wspólnych standardów szkolenia i egzaminowania

⁶³ Dyrektywa 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych (Dz. Urz. UE L 2005 Nr 255).

kandydatów na przewodników górskich/wysokogórskich, ujmującego w załączniku wspólną listę kwalifikacji przewodnika górskiego/wysokogórskiego. Projektowane przepisy powinny dotyczyć wszystkich obywateli Unii Europejskiej.

Pierwszym krokiem w zaproponowanym kierunku może być zainicjowanie przez Polskę współpracy zainteresowanych państw członkowskich Unii Europejskiej na rzecz przyjęcia Memorandum of Understanding w omawianej sprawie.

- c. Zainicjowanie współpracy państw członkowskich na rzecz ujednoczenia rozumienia pojęcia „przewodnik górski/przewodnik wysokogórski oraz zharmonizowania kwalifikacji przewodnika górskiego/wysokogórskiego we wszystkich krajach Unii Europejskiej.

Opisane wyżej działania powinny w konsekwencji doprowadzić do zharmonizowania kwalifikacji przewodnika górskiego/wysokogórskiego we wszystkich krajach Unii Europejskiej. Takie rozwiązanie przyczynić się powinno do podniesienia bezpieczeństwa turystów wędrujących po obszarach górskich Europy.

Zharmonizowanie w skali Europy kwalifikacji przewodnika górskiego/przewodnika wysokogórskiego doprowadzić powinno do:

- zapewnienia polskim przewodnikom górskim szerokiego dostępu do rynku wewnętrznego Unii Europejskiej;
- ułatwienia uznawania kwalifikacji przewodnikom górskim z innych państw członkowskich, pragnącym świadczyć usługi na terenie Polski.

2. Usługi hotelarskie a najem krótkoterwały w kontekście promocji turystycznej kraju.

Nowe trendy w gospodarce, polegające m.in. na korzystaniu z platform internetowych umożliwiających wymianę dóbr i usług pomiędzy ludźmi oraz fakt, że turystyka jako dziedzina nierozzerwalnie związana jest z otwartością na nowe doświadczenia i tym samym jest atrakcyjnym obszarem poszukiwania możliwości kojarzenia ze sobą stron, dysponujących potencjałem oferowania dóbr i usług, stanowią wyzwanie dla dotychczasowych usługodawców, tworząc nowe uwarunkowania na rynku usług turystycznych.

Minister Sportu i Turystyki, jako minister właściwy do spraw turystyki, monitoruje i analizuje coraz bardziej popularne zjawisko krótkotrwałego najmu pokoi, mieszkań, apartamentów zarówno przez przedsiębiorców działających w sferze usług hotelarskich, jak i przez osoby dotychczas niezwiązane z branżą turystyczną. Rozwój Internetu uruchomił działalność portali internetowych pośredniczących w zakresie ww. najmu.

Należy podkreślić, iż bezpośrednio kompetencje Ministra w zakresie świadczenia usług hotelarskich dotyczą unormowania zasad ich świadczenia, a także określenia minimalnych wymagań co do wyposażenia oraz zakresu świadczonych usług w obiektach hotelarskich oraz w innych obiektach, w których są świadczone usługi hotelarskie.

2.1 Regulacje prawne dotyczące świadczenia usług hotelarskich w Polsce.

Do najważniejszych regulacji prawnych dotyczących świadczenia usług hotelarskich w Polsce należą:

- ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych⁶⁴;
- ustawa z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych⁶⁵;
- rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 19 sierpnia 2004 r. w sprawie obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie⁶⁶;
- rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 29 grudnia 2010 r. w sprawie opłat związanych z zaszeregowaniem obiektu hotelarskiego⁶⁷.

Usługi dotyczące świadczenia usług hotelarskich zostały uregulowane w ustawie o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych. Wejście w życie 1 lipca 2018 r. ustawy o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych spowodowało wprowadzenie zmian w ustawie o usługach turystycznych. Art. 64 ustawy o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych wprowadza

⁶⁴ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 238).

⁶⁵ Ustawa z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 548).

⁶⁶ Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 19 sierpnia 2004 r. w sprawie obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie (Dz.U. z 2017 r. poz. 2166).

⁶⁷ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 29 grudnia 2010 r. w sprawie opłat związanych z zaszeregowaniem obiektu hotelarskiego (Dz.U. 2011, poz. 54).

w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych zmianę tytułu ustawy na ustawę „o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych”.

W art. 1 ustawy doprecyzowano, że regulacja dotyczy świadczenia usług hotelarskich oraz usług pilotów wycieczek i przewodników turystycznych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a także za granicą, jeżeli umowy z turystami o świadczenie tych usług są zawierane na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Nastąpiła zatem zmiana regulacji z podmiotowej na przedmiotową.

Jak wyżej wspomniano ustawa w art. 1 określa warunki świadczenia usług hotelarskich oraz usług pilotów wycieczek i przewodników turystycznych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a także za granicą, jeżeli umowy z turystami o świadczenie tych usług są zawierane na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Zgodnie z definicją zawartą w art. 3 pkt 8 ustawy, usługi hotelarskie 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 związanych.

W Polsce usługi hotelarskie mogą być świadczone w obiektach hotelarskich, które spełniają wymagania co do wielkości obiektu, jego wyposażenia oraz zakresu świadczonych usług, ustalone dla rodzaju i kategorii, do których obiekt został zaszeregowany oraz wymagania sanitarne, przeciwpożarowe oraz inne określone odrębnymi przepisami. Rodzaje obiektów hotelarskich zostały enumeratywnie wymienione w art. 36 ustawy. Aby rozpocząć świadczenie usług w jednym z tych rodzajów obiektów hotelarskich, przedsiębiorca jest obowiązany uzyskać zaszeregowanie tego obiektu do odpowiedniego rodzaju i kategorii. Zaszeregowania obiektów hotelarskich do poszczególnych rodzajów dokonuje, kategorię nadaje oraz prowadzi ich ewidencję marszałek województwa właściwy ze względu na miejsce położenia obiektu hotelarskiego, z wyjątkiem pól biwakowych, których zaszeregowania dokonuje i prowadzi ich ewidencję wójt (burmistrz, prezydent miasta) właściwy ze względu na miejsce ich położenia. Zaszeregowanie obiektu hotelarskiego następuje w formie decyzji administracyjnej.

Usługi hotelarskie mogą być również świadczone w innych obiektach, jeżeli obiekty te spełniają minimalne wymagania co do wyposażenia oraz wymogi sanitarne, przeciwpożarowe oraz inne określone odrębnymi przepisami. W przypadku innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie, podmiot musi uzyskać wpis w ewidencji obiektów,

którą prowadzi wójt (burmistrz, prezydent miasta) właściwy ze względu na miejsce ich położenia. Stanowi o tym art. 39 ust. 3 ustawy, który nakłada obowiązek zgłaszania obiektu do ewidencji prowadzonej przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta na przedsiębiorców i rolników, jednakże nie oznacza to, że podmioty, które nie są przedsiębiorcami w rozumieniu ustawy Prawo przedsiębiorców, nie mogą dokonać takiego zgłoszenia dobrowolnie. Biorąc powyższe pod uwagę można wpisać obiekt w którym są świadczone usługi hotelarskie do ewidencji prowadzonej przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jeżeli nie posiada on znamion prowadzenia działalności gospodarczej (NIP, REGON). Wpisu obiektu można dokonać w każdej chwili, niezależnie od wysokości uzyskiwanych przychodów.

Rozważane jest wprowadzenie przepisu, który będzie wskazywał przesłanki, kiedy podmioty nie będą podlegały przepisom ustawowym, a w szczególności, gdy usługi hotelarskie/zakwaterowania – najem krótkoterwały, świadczone jest w celach niegospodarczych, okazjonalnie.⁶⁸ Wprowadzenie takiego przepisu służyć będzie zwiększeniu świadomości obywateli, a w szczególności osób fizycznych, dla których dochód z najmu okazjonalnego jest jedną możliwością poprawy swojej sytuacji życiowej.



69

Należy przyjąć, że wynajem krótkoterwały mieszkań lub pokoi dotyczy głównie usług hotelarskich świadczonych w innych obiektach, a co za tym idzie rozpoczęcie świadczenia usług hotelarskich w innych obiektach jest łatwiejsze z punktu widzenia formalnoprawnego

⁶⁸ Okazjonalność może być dookreślona konkretną liczbą dni w roku, kiedy obiekt mógłby podlegać najmowi lecz bez stosowania regulacji ustawowych.

⁶⁹ https://zarabiajnaturystyce.pl/fileadmin/user_upload/aktualnoscifirma/Dominik_Borek_SDT_Wieliczka.pdf.

niż w obiektach hotelarskich. Niemniej jednak, właściwe organy, to jest wójt (burmistrz, prezydent) posiadają kompetencje w zakresie kontroli obiektów, w których są świadczone usługi krótkotrwałego wynajmu w innych obiektach, w których są świadczone usługi hotelarskie na podstawie ustawy. W związku z powyższym, istnieje prawna możliwość zapewnienia kontroli następczej w obiekcie na terenie danej gminy.

Na podstawie art. 40 ust. 3 ustawy marszałek województwa, wójt (burmistrz, prezydent miasta) mają prawo kontrolować, w zakresie swojej właściwości miejscowej, przestrzeganie wymagań, określonych w art. 35 ust. 1 i 2 ustawy, w stosunku do wszystkich obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie.

Natomiast zgodnie z art. 40 ust. 4 ustawy marszałek województwa może:

- dokonywać kontroli wszystkich pomieszczeń i urządzeń wchodzących w skład kontrolowanych obiektów;
- żądać od kierownika obiektu oraz od wszystkich osób, które są w tym obiekcie zatrudnione, pisemnych i ustnych informacji w sprawach objętych kontrolą;
- żądać okazania dokumentów potwierdzających spełnienie przez obiekt wymagań, o których mowa w art. 35 ust. 1 pkt 2 ustawy.

W Polsce świadczenie usług hotelarskich bez wymaganego wpisu do ewidencji, również podlega karze. Zgodnie z art. 60 § 4 pkt 3 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń⁷⁰, kto wbrew obowiązkowi świadczy usługi hotelarskie w obiekcie niezgłoszonym do ewidencji podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny.

Powyższe potwierdza, że regulacje dotyczące świadczenia usług hotelarskich w Polsce zapewniają transparentność prowadzenia działalności gospodarczej oraz uwzględniają ochronę konsumenta tych usług.

2.2 Otoczenie prawne.

Działalnością gospodarczą jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły. Przedsiębiorcą natomiast, jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, wykonująca działalność gospodarczą⁷¹.

⁷⁰ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2019 r. poz. 821, z późn. zm.).

⁷¹ Art. 3 i 4 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2019 r. poz. 1292).

W myśl art. 5 ust. 1 powyższej ustawy, w przypadku osób fizycznych, jeżeli przychód z prowadzonej działalności nie przekracza w żadnym miesiącu 50% kwoty minimalnego wynagrodzenia i w ciągu 60 ostatnich miesięcy dana osoba nie wykonywała działalności gospodarczej, działalność ta nie stanowi działalności gospodarczej.

Po przekroczeniu progu 50% kwoty minimalnego wynagrodzenia, osoba fizyczna staje się przedsiębiorcą. Przedsiębiorca oferujący usługi zakwaterowania powinien natomiast prowadzić swoją działalność zgodnie z przepisami ustawy o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych, a także aktów wykonawczych do tej ustawy.

To, czy mieszkanie jest wynajmowane w ramach prowadzonej działalności gospodarczej ma znaczenie również ze względu na wysokość odprowadzanych z tego tytułu podatków. Osoba fizyczna nieprowadząca działalności gospodarczej, osiągająca przychody z tytułu najmu, podnajmu, dzierżawy, poddzierżawy może opłacać zryczałtowany podatek dochodowy w wysokości 8,5% zgodnie z art. 2 ust. 1a oraz z art. 12 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne⁷². Jednocześnie w art. 12 ust. 1 pkt 2 lit. e powyższej ustawy wskazano, że ryczałt od przychodów ewidencjonowanych wynosi 17% przychodów ze świadczenia usług związanych z zakwaterowaniem (Polska Kwalifikacja Wyrobów i Usług - dział 55).

W swoich interpretacjach izby skarbowe wskazywały, że działalność polegająca na podejmowaniu szeregu cyklicznych, powtarzalnych okresowo, w sposób zorganizowany i ciągły czynności, podejmowanych w celach zarobkowych, w przypadku wynajmu nieruchomości, spełnia przesłanki uznania jej za działalność gospodarczą w rozumieniu art. 5a pkt 6 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych⁷³. Tym samym podatek powinien zostać rozliczony na zasadach właściwych dla tej działalności (wg wyższej stawki).

Zagadnienia związane z zapewnieniem porządku publicznego i poszanowania zasad bezpieczeństwa mieszkańców domów, w których wynajmowane są mieszkania, zapobiegania hałasom i nieodpowiednemu zachowaniu najmujących, a także wprowadzaniem do porządku

⁷² Ustawy z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz.U. z 2019 r. poz. 43).

⁷³ Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1387, z późn. zm.).

prawnego narzędzi egzekwowania odpowiedzialności najemców w przypadku zakłócania spokoju i porządku przez nocujących w wynajętych mieszkaniach, pozostają poza właściwością Ministra.

Umowę najmu lokalu regulują przepisy art. 659 i następane ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny⁷⁴ (Kc). W większości przypadków zawarte w nich normy prawne nie mają charakteru bezwzględnie obowiązującego. Treść stosunku najmu, a także czas jego trwania kształtuje przede wszystkim zgodna wola stron zawierających umowę.

Na gruncie Kodeksu cywilnego brak jest szczególnych regulacji odnoszących się do najmu krótkoterminowego. Podlega on zatem ogólnemu reżimowi określone w Kodeksie cywilnym. W odniesieniu do tego rodzaju najmu znajduje zastosowanie zawarta w art. 683 norma, nakładająca na najemcę lokalu obowiązek stosowania się do porządku domowego, o ile ten nie jest sprzeczny z uprawnieniami wynikającymi z umowy, a także liczenia się z potrzebami innych mieszkańców i sąsiadów.

Szczegółowe przepisy, mające na celu utrzymanie porządku w lokalach mieszkalnych, których adresatami są głównie ich właściciele, zawarte są m.in. w ustawie z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali⁷⁵ oraz w ustawie z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych⁷⁶.

Wyżej wymienione ustawy przewidują dotkliwą sankcję w postaci przymusowej sprzedaży lokalu w sytuacji, gdy właściciel lokalu wykracza w sposób rażący lub uporczywy przeciwko obowiązującemu porządkowi domowemu albo przez swoje niewłaściwe zachowanie czyni korzystanie z innych lokali lub nieruchomości wspólnej uciążliwym.

W przedmiotowym zakresie istotna jest również ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego⁷⁷.

2.3 Trybunał Sprawiedliwości UE.

Ministerstwo Sportu i Turystyki uznało za zasadny udział Polski w postępowaniu przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej w związku z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie C-724/18 i C-727/18 Cali Apartments i inni.

⁷⁴ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2019 r. poz. 1145).

⁷⁵ Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 2019 r. poz. 737, z późn. zm.).

⁷⁶ Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 845, z późn. zm.).

⁷⁷ Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2019 r. poz. 1182, z późn. zm.).

Stanowisko uzasadnione jest w szczególności aktualnością problemu krótkotrwałego najmu, zwiększającą się skalą tego zjawiska, pracami nad doprecyzowaniem przepisów prawnych dotyczących tego zjawiska, jak również negatywnymi konsekwencjami społecznymi, jakie pojawiają się w związku ze zwiększającą się liczbą mieszkań przeznaczonych na krótkoterminowy wynajem dedykowany przede wszystkim turystom, a w konsekwencji zmniejszającą się liczbą mieszkań przeznaczonych na wynajem długookresowy.

Ministerstwo stoi na stanowisku, że usługi hotelarskie obejmujące usługi krótkotrwałego wynajmu mieszkań są usługami w świetle dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym i wchodzi w jej zakres (dyrektywa 2016/123). Zgodnie z art. 2 ust. 1 dyrektywy 2006/123, ma ona „zastosowanie do usług świadczonych przez usługodawców prowadzących przedsiębiorstwo w państwie członkowskim”. Usługą, zgodnie z definicją uregulowaną w art. 4 pkt 1 dyrektywy 2006/123, jest „wszelka działalność gospodarcza prowadzona na własny rachunek, zwykle świadczona za wynagrodzeniem, zgodnie z art. 50 Traktatu”.

W związku z powyższym należy przyjąć, że usługi hotelarskie należy zakwalifikować jako usługi, o których mowa w dyrektywie 2006/123.

Usługodawcą na gruncie dyrektywy 2006/123, jest każda osoba fizyczna będąca obywatelem państwa członkowskiego lub każda osoba prawna, o której mowa w art. 54 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dawniej: art. 48 TWE), prowadząca przedsiębiorstwo w państwie członkowskim, która oferuje lub świadczy usługę.

Z uwagi na aktualność problematyki związanej z krótkotrwałym wynajmem oraz analizowaniem rozwiązań prawnych dotyczących tej kwestii, udział Polski w postępowaniu przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej wydaje się zasadny.

Istotne wydaje się zarówno rozstrzygnięcie czy wielokrotny krótkoterminowy wynajem, nawet prowadzony poza działalnością zawodową, umeblowanego lokalu mieszkalnego, który nie stanowi głównego miejsca zamieszkania wynajmującego, klientom zatrzymującym się przejazdem, którzy nie dokonują w nim zameldowania, w zamian za zapłatę ceny, stanowi usługę świadczoną przez usługodawcę prowadzącego przedsiębiorstwo w państwie członkowskim w rozumieniu art. 2 dyrektywy 2006/123 i w efekcie wchodzi w zakres jej stosowania. Ponadto istotne jest również to, czy cel w postaci zwalczania problemu niedoboru mieszkań przeznaczonych na wynajem, stanowi nadrzędny interes publiczny pozwalający

uzasadnić przepis krajowy ustanawiający wymóg uzyskania w niektórych obszarach geograficznych, zezwolenia na tego typu wynajem.

Kolejnym problemem, wymagającym rozstrzygnięcia, jest potrzeba zapewnienia bezpieczeństwa publicznego oraz ochrony konsumentów i usługobiorców zaliczanych w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości jako nadrzędny interes publiczny. Uzależnienie możliwości prowadzenia działalności usługowej od systemu zezwoleń można zastąpić mniej restrykcyjnymi środkami reglamentacyjnymi, które zapewnią również osiągnięcie wyznaczonych celów (na przykład poprzez wpis do ewidencji obiektów).

Rozstrzygnięcie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej może przyczynić się w szczególności do:

- ułatwienia interpretacji istniejących przepisów polskiego prawa, które wystarczająco regulują zagadnienie krótkotrwałego najmu lokali mieszkalnych;
- doprecyzowania istniejących przepisów dotyczących krótkotrwałego wynajmu, ewentualnie;
- stworzenia odrębnych kompleksowych regulacji związanych z krótkotrwałym najmem lokali mieszkalnych.

Przystąpienie Polski do postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej powinno uwzględniać również stanowisko Ministra Finansów, który aktualnie prowadzi prace nad opodatkowaniem usług w ramach ekonomii współdzielenia.

Ministerstwo Sportu i Turystyki uznało za zasadny udział Polski w postępowaniu przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej w związku z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie C-724/18 i C-727/18 Cali Apartments i inni.

2.4 Prace koncepcyjne w analizowanym obszarze najmu krótkotrwałego.

Zmieniająca się sytuacja na rynku usług turystycznych stanowi podstawę podjęcia prac analitycznych m.in. w zakresie usług hotelarskich, usług pilotów wycieczek i przewodników turystycznych.

Wejście w życie ustawy o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych implikuje potrzebę dostosowania terminologii w zakresie usług hotelarskich oraz usług pilotów wycieczek i przewodników turystycznych do definicji przyjętych w ustawie o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych.

Postulaty uregulowania najmu krótkoterminowego zgłaszają przedstawiciele samorządów terytorialnych, głównie miejscowości turystycznych, gdzie tego typu najem jest najbardziej popularny. Potrzebę taką zgłosił Związek Miast Polskich, a Kraków i Sopot wystąpiły do Sejmu z rezolucją w tej sprawie. Podnoszono, że wynajem krótkotrwały często ma negatywny wpływ na jakość życia (hałas, nieprzestrzeganie ciszy nocnej, zmiana profilu usług oferowanych w pobliżu) stałych mieszkańców domów, w których mieszkania oferowane są turystom. Przyczynia się to do zwiększonej migracji mieszkańców na peryferia miast.

Należy zaznaczyć, że środowiska podnoszące konieczność uregulowania kwestii wynajmu krótkoterminowego podkreślają, iż w ich intencji nie leży wyeliminowanie takiego rodzaju działalności, a jedynie wprowadzenie jasnych zasad jego funkcjonowania.

Najem krótkoterminowy dla właścicieli lokali mieszkalnych jest bardziej opłacalny niż najem długoterminowy. Najem krótkoterminowy lokali mieszkalnych wpływa na zmniejszenie oferty mieszkań dostępnych na wynajem długoterminowy. Ponadto regulacje podatkowe stwarzają wynajmującym problemy i niejasności, potwierdzają to m.in. wystąpienia o indywidualne interpretacje podatkowe.

Art. 3 ust. 1 pkt 8 ustawy stanowi, iż przez użyte w ustawie określenie usługi hotelarskie należy rozumieć 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.

Pojęcie krótkotrwałe a krótkoterminowe⁷⁸ - zakwaterowanie w celach innych niż pobytowe, które nie jest nieodłącznym elementem przewozu; najem na doby. Na gruncie Kodeksu cywilnego (Kc) brak jest szczególnych regulacji odnoszących się wyłącznie do najmu krótkoterminowego. Podlega on zatem ogólnemu reżimowi określonym w art. 659 i następnym Kc. W odniesieniu do tego rodzaju najmu znajduje zastosowanie zawarta w art. 683 Kc norma nakładająca na najemcę lokalu obowiązek stosowania się do porządku domowego, o ile ten nie jest sprzeczny z uprawnieniami wynikającymi z umowy, a także liczenia się z potrzebami innych mieszkańców i sąsiadów.

Jeżeli zaś najemca lokalu wykracza w sposób rażący lub uporczywy przeciwko obowiązującemu porządkowi domowemu albo przez swoje niewłaściwe zachowanie czyni

⁷⁸ Konsekwentnie należy wskazać, iż regulacje dotyczące najmu krótkotrwałego (definicja usługi hotelarskiej) powinny mieć zastosowanie do zjawiska określanego przez część branży najmem krótkoterminowym.

korzystanie z innych lokali w budynku uciążliwym, wynajmujący może wypowiedzieć najem bez zachowania terminów wypowiedzenia (art. 685 Kc).

Najem krótkoterminowy następuje zwykle za pośrednictwem portali internetowych i wynajmujący prawie nigdy nie posiada informacji na temat zachowania lub planów spędzania czasu przez osoby, którym ma zamiar wynająć mieszkanie. Należy podkreślić, iż nie sposób przyjąć dyskryminujące założenie, że osobami zakłócającymi spokój zawsze są turyści z określonych krajów lub w określonym wieku.

Ewentualne zmiany prawne dotyczące usług hotelarskich/usług zakwaterowania mogą prowadzić do dookreślenia, iż jednorazowe zakwaterowanie powyżej 30 dni z reguły nosi znamiona zakwaterowania w celach pobytowych – związanych z wykonywaniem pracy, szkoleniami bądź inną aktywnością niezwiązaną z wypoczynkiem. Dlatego celowym może okazać się uznanie, iż każdy, krótszy pobyt będzie regulowany na gruncie omawianych przepisów.

Dla odzwierciedlenia nowych zjawisk zachodzących na rynku usług hotelarskich w Polsce rozważa się wprowadzenie nowego podziału na podstawowe rodzaje obiektów zakwaterowania:

- obiekty hotelarskie;
- turystyczne obiekty noclegowe i miejsca krótkotrwałego zakwaterowania;
- pola biwakowe (namiotowe) i campingi.

Usługi hotelarskie/zakwaterowania będą mogły być świadczone w obiektach zakwaterowania, które będą spełniały wymagania co do wielkości obiektu, jego wyposażenia oraz zakresu świadczonych usług, ustalone dla rodzaju i kategorii, do których obiekt został zaszeregowany lub minimalne wymagania co do wyposażenia, oraz wymagania sanitarne, przeciwpożarowe oraz inne określone odrębnymi przepisami. Ponadto usługi hotelarskie/zakwaterowania mogą być również świadczone w obiektach zakwaterowania będącymi innymi obiektami hotelarskimi i pozostałymi turystycznymi obiektami noclegowymi lub miejscami krótkotrwałego zakwaterowania, jeżeli spełniają wymagania minimalne oraz minimalne usługi towarzyszące zakwaterowaniu w turystycznych obiektach noclegowych i miejscach krótkotrwałego zakwaterowania oraz wymagania sanitarne, przeciwpożarowe oraz inne określone odrębnymi przepisami.

Rozważane jest ustalenie 12 rodzajów obiektów zakwaterowania, są to hotele, motele, pensjonaty, kempingi (campingi), domy wycieczkowe, schroniska młodzieżowe (hostele),

schroniska, pola biwakowe, ośrodki kolonijne, kwatery dla gości, domki bez obsługi, gospodarstwa wiejskie. Wyżej wymienione rodzaje zostaną zdefiniowane.

Poniżej przedstawiamy wstępne propozycje podstawowych definicji zaproponowanych rodzajów obiektów zakwaterowania:

- hotele - obiekty posiadające co najmniej 10 pokoi, w tym większość miejsc w pokojach jedno- i dwuosobowych, świadczące szeroki zakres usług związanych z pobytem klientów;
- motele - obiekty położone przy drogach, dysponujące parkingiem, posiadające co najmniej 10 pokoi, w tym większość miejsc w pokojach jedno- i dwuosobowych;
- pensjonaty - obiekty posiadające co najmniej 7 pokoi, świadczące dla swoich klientów całodzienne wyżywienie;
- kempingi (campingi) - obiekty ogrodzone, strzeżone, mające stałą obsługę recepcyjną i wyposażone w urządzenia higieniczno-sanitarne, umożliwiające klientom nocleg w namiotach, samochodach mieszkalnych (camperach, campobusach) i mieszkalnych przyczepach samochodowych (caravanach), parkowanie pojazdów samochodowych i innych pojazdów silnikowych, a także umożliwiające przyrządzanie posiłków, świadczące usługi związane z pobytem klientów; obiekty te mogą dodatkowo umożliwiać nocleg w domkach turystycznych lub innych obiektach stałych;
- domy wycieczkowe - obiekty posiadające co najmniej 30 miejsc noclegowych, dostosowane do samoobsługi klientów oraz świadczące minimalny zakres usług związanych z pobytem klientów;
- schroniska młodzieżowe (hostele) - obiekty przeznaczone do indywidualnej i grupowej turystyki młodzieżowej, dostosowane do samoobsługi klientów;
- schroniska - obiekty zlokalizowane poza obszarami zabudowanymi, przy szlakach turystycznych, świadczące minimalny zakres usług związanych z pobytem klientów;
- pola biwakowe (namiotowe) - obiekty niestrzeżone, umożliwiające nocleg w namiotach;
- ośrodki kolonijne - obiekty sezonowe przeznaczone do indywidualnej i grupowej turystyki młodzieży szkolnej, dostosowane do samoobsługi lub świadczące minimalny zakres usług związanych z pobytem klientów;
- kwatery dla gości - obiekty dostosowane do samoobsługi klientów zlokalizowane w budynkach mieszkalnych;

- domki bez obsługi - obiekty dostosowane do samoobsługi klientów, zlokalizowane poza obszarami zabudowanymi;
- gospodarstwa wiejskie (gospodarstwa agroturystyczne) - obiekty prowadzone na obszarach wiejskich świadczące usługi związane z pobytem klientów na wsi.

Powyższe definicje zostaną doprecyzowane w regulacjach ustawowych.

Dla hoteli, moteli i pensjonatów powinno być utrzymane pięć kategorii oznaczonych gwiazdkami. Określone zostały kompetencje poszczególnych organów w zakresie zaszeregowania obiektów zakwaterowania do poszczególnych rodzajów i kategorii bądź w zakresie zaszeregowania obiektów zakwaterowania do poszczególnych rodzajów oraz prowadzenia ewidencji: obiektów zakwaterowania, innych obiektów hotelarskich oraz pozostałych turystycznych obiektów noclegowych lub miejsc krótkotrwałego zakwaterowania. Przed rozpoczęciem świadczenia usług zakwaterowania w obiekcie zakwaterowania przedsiębiorca turystyczny będzie obowiązany uzyskać zaszeregowanie tego obiektu do odpowiedniego rodzaju i kategorii. Natomiast w razie rozpoczęcia świadczenia usług w obiekcie zakwaterowania, który posiada zaszeregowanie przedsiębiorca turystyczny powinien być obowiązany zgłosić ten fakt do właściwego marszałka województwa w terminie 14 dni pod rygorem uchylecia zaszeregowania.

Przed rozpoczęciem świadczenia usług zakwaterowania w obiektach zakwaterowania będącymi turystycznymi obiektami noclegowymi lub miejscami krótkotrwałego zakwaterowania, przedsiębiorca turystyczny zamierzający świadczyć usługi zakwaterowania będzie obowiązany złożyć pod rygorem odpowiedzialności karnej oświadczenie o:

- spełnianiu minimalnych wymagań co do wyposażenia obiektów świadczących usługi zakwaterowania;
- usługach jakie mają być świadczone w innych obiektach hotelarskich;
- spełnianiu minimalnych usługach towarzyszących zakwaterowaniu w turystycznych obiektach noclegowych i miejscach krótkotrwałego zakwaterowania.

Nadal utrzymane powinny być obowiązki podmiotów w rozumieniu szerokim jak w ww. ustawie z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych, świadczących usługi zakwaterowania w obiektach w zakresie informowania właściwego organu o okolicznościach powodujących zmianę rodzaju lub kategorii obiektu zakwaterowania oraz o zakończeniu świadczenia usług zakwaterowania.

Marszałek województwa powinien móc powoływać zespół oceniający obiekty zakwaterowania w zakresie spełniania wymagań co do wielkości obiektu, jego wyposażenia oraz zakresu świadczonych usług, ustalone dla rodzaju i kategorii, do których obiekt został zaszeregowany lub minimalne wymagania co do wyposażenia oraz zakresu świadczonych usług, w tym usług gastronomicznych oraz wymagania sanitarne, przeciwpożarowe oraz inne określone odrębnymi przepisami.

Propozycje zmian przepisów będą miały na celu odzwierciedlenie zmian rynkowych które są niezbędne do dalszego prawidłowego funkcjonowania rynku usług hotelarskich w Polsce. Wobec zmian na rynku usług hotelarskich, a w szczególności nowych technologii pozwalających na dokonywanie rezerwacji pobytu, należy obszar ten objąć szczególną ochroną jakościową.

Planuje się prowadzenie ewidencji wszystkich podmiotów świadczących usługi hotelarskie w systemie teleinformatycznym, który udostępni się do prowadzenia marszałkom województw. Ten system teleinformatyczny będzie spełniał minimalne wymagania dla systemów teleinformatycznych oraz zapewniał interoperacyjność systemu na zasadach określonych w Krajowych Ramach Interoperacyjności.

Minister właściwy do spraw turystyki w oparciu o dane zawarte w systemie teleinformatycznym będzie udostępniał i przekazywał informacje sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania zgodnie z ustawą z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego⁷⁹, mając na względzie konieczność zapewnienia bezpiecznego przesyłu i weryfikacji danych i informacji drogą teletransmisji danych oraz możliwość prowadzenia ewidencji w ramach Centralnego Wykazu Obiektów.

Na dzień dzisiejszy słusznym wydaje się wprowadzenie sankcji, bardziej dotkliwych niż aktualnie obowiązujące, dla podmiotów, które pomimo braku spełnienia minimalnych wymogów:

- prowadzą działalność polegającą na świadczeniu usług hotelarskich bez uzyskania wpisu do ewidencji obiektów świadczących usługi hotelarskie;
- prowadzą działalność wbrew decyzji nakazującej wstrzymanie ich świadczenia;
- świadcząc usługi hotelarskie używają nazw rodzajowych lub określenia kategorii obiektów hotelarskich bez decyzji lub niezgodnie z decyzją;

⁷⁹ Ustawa z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz.U. z 2019 r. poz. 1446).

oraz dla podmiotów (systemy rezerwacyjne), które:

- używając oznaczeń (również w celach marketingowych i reklamowych) mogą wprowadzić klientów w błąd co do rodzaju lub kategorii obiektu zakwaterowania,
- przekazują informacje o podmiotach prowadzących działalność gospodarczą polegającą na świadczeniu usług hotelarskich/zakwaterowania niezgodnie z obowiązującymi w Polsce przepisami prawa.

W ramach sankcji można przewidzieć w zależności od przewinienia grzywny, kary ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 3 oraz kary administracyjne do 25 000 zł.

Wysokość kar pieniężnych mogłyby określać odpowiednie organy: marszałek województwa, starosta, wójt (burmistrz, prezydent miasta) właściwe ze względu na zaszerogowanie, kategoryzację i miejsce położenia obiektu z uwzględnieniem zakresu naruszenia, powtarzalności naruszeń lub korzyści finansowych uzyskanych z tytułu naruszenia. Ww. kary pieniężne mogłyby być ustalane w drodze decyzji administracyjnej, od której przysługuje odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego.

A zatem zmiany zasadnicze w tym zakresie mogłyby polegać na nadaniu innej rangi przewinieniom, które na dotychczasowym gruncie prawa traktowane są jako wykroczenia. Ww. propozycje nadadzą wykroczeniom wymiar przestępstw bądź przewinień administracyjnych. Rozwiązanie to wydaje się być ze wszech miar słuszne gdyż stoi na straży zapewnienia właściwej interpretacji działań podejmowanych gestorów bazy noclegowej. Wymiar kar administracyjnych daje z kolei możliwość zwiększenia ich wysokości i przyspieszenia sposobu ich wymierzania. Skoro bowiem uprawnienia kontrolne będą przysługiwały starostom, to również możliwość egzekwowania właściwych zachowań powinna być domeną tych jednostek samorządu terytorialnego. Dochody pochodzące z ww. kar administracyjnych będą stanowić dochód jednostek samorządu terytorialnego.

Ponadto należałoby rozszerzyć uprawnienia do wydawania regulaminów porządkowych, które w aktualnym stanie prawnym przysługuje jedynie osobom, które świadczą usługi hotelarskie w obiektach hotelarskich w ramach prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej na wszystkie podmioty świadczące usługi hotelarskie.

Ponadto wydawanie regulaminów porządkowych ma być możliwe także w innych niż tylko obiekty hotelarskie, obiektach, w których są świadczone usługi hotelarskie. Zaproponowana zmiana ma znaczenie społeczne, gdyż wskazuje, że szczególnie

uzasadnieniem dla realizacji uprawnienia do wydania regulaminu, może być zapewnienie bezpieczeństwa dzieciom przebywającym na terenie obiektu. Powyższe byłoby realizacją postulatu wynikającego z art. 240 § 1 Kodeksu Karnego, zgodnie z którym każdy ma prawny obowiązek posiadając wiarygodną wiadomość m.in. o karalnym przygotowaniu albo usiłowaniu lub dokonaniu czynu polegającego na obcowaniu płciowym z małoletnim poinformować odpowiednie służby.

Zdecydowana większość usług hotelarskich i lotniczych jest rezerwowana za pośrednictwem internetu. Dystrybucja tych usług w znacznej części jest zmonopolizowana przez kilka globalnych portali rezerwacyjnych (OTA - online travel agencies. Sieci te działają na podstawie umów z hotelami i przewoźnikami. OTA wykorzystuje swoją silną pozycję na rynku: wymusza na hotelach niekorzystne warunki kontraktów, w tym uniemożliwia hotelom oferowanie przez internet cen usług niższych od zawartych w umowie z OTA. Wzrost liczby rezerwacji poprzez kanały OTA odbywa się kosztem rezerwacji dokonywanych poprzez własną stronę obiektu. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) badał praktyki OTA w zakresie konstrukcji umów, w tym dotyczyło to zakazu sprzedaży hotelarzom usług po cenach niższych od cen oferowanych przez OTA. Analiza UOKiK wykazała, że budzące wątpliwości w umowach stosowało cztery działające w Polsce OTA: HRS (Hotel Reservation Service), Expedia, Booking.com, eTravel (m.in. hotele.pl). Wszyscy czterej przedsiębiorcy zrezygnowali ze stosowania postanowień wskazanych przez UOKiK. W ramach postępowania wyjaśniającego UOKiK kwestionował tzw. szeroką klauzulę najwyższego uprzywilejowania, na podstawie której platforma rezerwacyjna miała zagwarantowane, że cena, dostępność pokoi i inne warunki przez nią oferowane będą niemniej lub równie korzystne co oferowane w jakimkolwiek innym kanale sprzedaży online i offline. Zastrzeżeń nie budziła natomiast tzw. wąska klauzula, zgodnie z którą cena, dostępność pokoi i inne warunki oferowane przez platformę nie mogą być mniej korzystne jedynie od tych oferowanych na stronie internetowej hotelu, hostelu czy apartamentu. W trakcie postępowania UOKiK współpracował z innymi europejskimi urzędami ochrony konkurencji oraz Komisją Europejską w ramach Europejskiej Sieci Konkurencji. Działania UOKiK wpisują się bowiem w działania urzędów antymonopolowych w innych krajach. Przykładowo urzędy z Francji, Włoch i Szwecji przyjęły zobowiązania Booking.com do zrezygnowania z szerokich klauzul najwyższego uprzywilejowania.

Ministerstwo organizowało spotkania z przedstawicielami branży turystycznej, w tym z Izbą Gospodarczą Hotelarstwa Polskiego, w celu omówienia stosowanych na rynku usług hotelarskich praktyk klauzul uprzywilejowania. Należy jeszcze raz podkreślić, iż działające w Polsce systemy rezerwacyjne zobowiązały się do niestosowania niekorzystnych postanowień w zakresie szerokich klauzul. Docelowo uznać należy, że postanowienia, które naruszają swobodę ustalania cen usług turystycznych przez przedsiębiorców turystycznych świadczących te usługi w ramach umów zawieranych między przedsiębiorcami turystycznymi, są nieważne.

2.5 Projekt „Otwarte dane plus”.

Ministerstwo było jedną z organizacji partnerskich, uczestniczących w debacie krajowej pt. „Miasta polskie wobec zjawiska najmu krótkoterminowego dla turystów”, która odbyła się 17 września 2018 r. w Krakowie, a w której uczestniczyli przedstawiciele władz samorządowych polskich miast oraz przedstawiciele turystycznego samorządu gospodarczego. Podczas konferencji poinformowano o pracach prowadzonych w ramach projektu „Otwarte dane plus”, który jest kontynuacją i rozwinięciem działań programu „Otwarte dane – dostęp, standard, edukacja” (OD-DSE), realizowanego od czerwca 2017 r.

Głównym celem projektu jest:

- dostosowanie rejestrów do obecnie obowiązujących przepisów prawa, w tym głównie do wymogów Krajowych Ram Interoperacyjności;
- udostępnienie e-usług w celu ułatwienia składania wniosków i komunikacji z systemem;
- uruchomienie narzędzi w celu umożliwienia zasilania zewnętrznych systemów w informacje zgromadzone w rejestrach;
- dostarczanie nowoczesnego instrumentu służącego promocji i pozyskiwaniu sprawdzonych informacji na temat bazy hotelarskiej w Polsce;
- udostępnienie na stronie internetowej danych dotyczących skategoryzowanych przez poszczególnych marszałków województw obiektów hotelarskich oraz danych dotyczących innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie, wpisanych do ewidencji w gminie przez wójta (burmistrza, prezydenta).

Objęcie wszystkich podmiotów świadczących usługi hotelarskie w Polsce jednym rejestrem publicznym pozwoli na sprawniejsze monitorowanie rynku usług hotelarskich, nie

tylko w województwach, ale też w gminach⁸⁰. Ponadto powyższe działania pozwolą na łatwe zapoznanie się przez zainteresowane strony z całą bazą noclegową funkcjonującą w Polsce i skuteczną weryfikację usługodawców.

Projekt opracowanego w MSiT dokumentu „Opis funkcjonalności systemu Rejestry publiczne w turystyce” został przy piśmie z dnia 31 stycznia 2019 r. przedłożony do przeanalizowania i zgłoszenia ewentualnych uwag m.in. do Związku Miast Polskich, Unii Miasteczek Polskich, Związku Metropolii Polskich, Związku Województw RP, Związku Powiatów Polskich i Związku Gmin Wiejskich RP. Odpowiedź na to pismo z propozycją wniesienia korekt nadesłał jedynie Związek Województw RP.

Porozumienie o partnerstwie na rzecz realizacji Projektu „Otwarte dane plus” w ramach Działania 2.3 Cyfrowa dostępność i użyteczność informacji sektora publicznego w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa, poddziałania 2.3.1 „Cyfrowe udostępnienie informacji sektora publicznego ze źródeł administracyjnych i zasobów nauki” II Osi Priorytetowej Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020, zostało podpisane w dniu 9 lipca 2018 r. Stronami Porozumienia jest Minister Cyfryzacji jako Lider Projektu, a także Minister Finansów, Minister Sportu i Turystyki oraz Prezes Głównego Urzędu Statystycznego jako Partnerzy. Porozumienie to określa zakres i zasady współpracy oraz wzajemne prawa i obowiązki Lidera Projektu oraz Partnerów.

W ramach realizacji Projektu przez Ministra Sportu i Turystyki planowane jest dobudowanie interfejsu programistycznego API do baz: Centralnego Wykazu Obiektów Hotelarskich (CWOH), Centralnego Wykazu Przewodników Górskich (CWPG) oraz Centralnego Wykazu Organizatorów Szkoleń dla Kandydatów na Przewodników Górskich (CWOS).

Każdy z Partnerów Porozumienia zobowiązał się zapewnić, w realizacji zadań w nim określonych, udział personelu posiadającego kompetencje i umiejętności zapewniające prawidłową realizację Projektu.

Na rzecz wspólnego przygotowania i realizacji ww. Projektu „Otwarte dane plus” Minister Sportu i Turystyki zarządzeniem nr 30 z dnia 17 grudnia 2019 r. powołał Komitet Sterujący ds. realizacji przez Ministra Sportu i Turystyki zadań określonych w ww. Porozumieniu.

Do zadań Komitetu Sterującego należy wspieranie Ministra w wykonywaniu zadań określonych w Porozumieniu, a w szczególności:

⁸⁰ <https://www.msit.gov.pl/pl/aktualnosci/8500,Otwarte-Dane-Plus-nowe-funkcjonalnosci-rejestrow-w-turystyce.html>.

- zarządzanie przebiegiem realizacji Projektu, w zakresie dotyczącym zadań Ministra określonych w Porozumieniu oraz niezwłoczne informowanie Ministra w przypadku dostrzeżenia nieprawidłowości;
- współpraca w realizacji zadań przedstawiciela Ministerstwa Sportu i Turystyki w Komitecie Sterującym Projektu,
- formułowanie wniosków dotyczących realizacji Porozumienia oraz przedstawianie ich Ministrowi;
- wsparcie w rzetelnym przygotowywaniu dla Lidera Projektu dokumentów niezbędnych do prawidłowego sprawozdawania i rozliczania Projektu;
- opiniowanie projektów odpowiedzi i wyjaśnień kierowanych do Lidera Projektu.

W zarządzeniu przewidziano ponadto, że obsługę prac Komitetu Sterującego zapewni Departament Turystyki MSiT.

2.6 Spotkania, konsultacje.

W dniu 14 lutego 2018 r. w Ministerstwie Sportu i Turystyki odbyło się spotkanie na temat regulacji prawnych dotyczących świadczenia usług hotelarskich w Polsce. W spotkaniu uczestniczyli przedstawiciele następujących organizacji: Izby Gospodarczej Hotelarstwa Polskiego, Fundacji Hotele Historyczne, Małopolskiej Izby Hotelarskiej „Gremium”, Izby Turystyki Rzeczypospolitej Polskiej, Polskiej Izby Turystyki, Polskiej Federacji Turystyki Wiejskiej „Gospodarstwa Gościnne”, Polskiego Towarzystwa Turystyczno-Krajoznawczego, Śląskiej Izby Turystyki.

Na spotkaniu przyjęto dwie formuły: formułę prezentacji z odwoływaniem się do aktualnych przepisów prawnych dotyczących świadczenia usług hotelarskich w Polsce, proponowanych zmian przez środowisko hotelarzy (materiału zebranego przed spotkaniem) oraz formułę wypracowania wspólnego stanowiska przez zgromadzonych przedstawicieli organizacji branżowych działających w obszarze hotelarstwa, czyli wspólnej odpowiedzi na zadane w piśmie zapraszającym na spotkanie robocze, pytań oraz dodatkowych propozycji tematów do omówienia.

Uczestnicy spotkania zajęli wspólne stanowisko merytoryczne ww. kwestiach dotyczących zniesienia obowiązkowych godzin pracy recepcji w obiektach hotelarskich oraz zniesienia obowiązku funkcjonowania recepcji w każdym z obiektów w ramach poszczególnych

kompleksów turystycznych. Pozostałe ww. tematy zostały omówione adekwatnie do ich specyfiki i właściwości.

W trakcie całego spotkania była ożywiona dyskusja, która pozwoliła na wytyczenie kierunków ewentualnych przyszłych zmian w przepisach prawnych dotyczących świadczenia usług hotelarskich w Polsce.

Ministerstwo Sportu i Turystyki było jedną z organizacji partnerskich, uczestniczących w debacie krajowej pt. „Miasta polskie wobec zjawiska najmu krótkoterminowego dla turystów”, która odbyła się 17 września 2018 r. w Krakowie, a w której uczestniczyli przedstawiciele władz samorządowych polskich miast oraz przedstawiciele turystycznego samorządu gospodarczego. Podczas tej konferencji przedstawiciel Ministerstwa Sportu i Turystyki m.in. poinformował zebranych o pracach, prowadzonych w ramach projektu „Otwarte dane plus”. Udostępnienie na stronie internetowej danych dotyczących skategoryzowanych przez poszczególnych marszałków województw obiektów hotelarskich oraz danych dotyczących innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie, wpisanych do ewidencji w gminie przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) pozwoli na łatwe zapoznanie się przez zainteresowane strony z całą bazą noclegową funkcjonującą w Polsce i skuteczną weryfikację podmiotów działających zgodnie z prawem.

Dnia 22 listopada 2018 r., w Warszawie, podczas Międzynarodowych Targów Turystycznych TT Warsaw odbył się, zorganizowany przez Ministerstwo, panel pt. „Reforma prawa turystycznego. Najem krótkotrwały, wnioski na dziś i na przyszłość”, w którym uczestniczyli przedstawiciele organizacji turystycznych, samorządu terytorialnego oraz przedsiębiorców. Uczestnicy zgodnie stwierdzili, że potrzebna jest szeroka dyskusja nad przyszłością sharing economy w turystyce.

Przedstawiciele MSiT uczestniczą w miarę możliwości w spotkaniach organizowanych przez związki samorządu terytorialnego, natomiast przedstawiciele samorządów terytorialnych są zapraszani na spotkania, organizowane przez MSiT.

W dniach 2 sierpnia 2019 r. i 30 września 2019 r. w Ministerstwie Sportu i Turystyki odbyły się dwa spotkania dotyczące modernizacji rejestrów w turystyce, która powinna mieć wpływ na poprawę ich jakości oraz wsparcie działań urzędów marszałkowskich i urzędów gmin w realizacji ich zadań. Ogólne założenia modernizacji systemu opiniowane były przez przedstawicieli urzędów marszałkowskich.

2.7 Działania w zakresie najmu krótkotrwałego na szczeblu rządowym.

Ministerstwo Finansów nawiązało współpracę z Ministerstwem Sportu i Turystyki w zakresie udostępnienia wszelkich materiałów (ustaw, analiz, raportów, danych) dotyczących ekonomii współdzielenia, w tym w zakresie wynajmu krótkotrwałego. Jednocześnie Ministerstwo Finansów podkreśliło, iż zapoznanie się powyższymi materiałami jest ważne ze względu na planowane rozpoczęcie prac nad uregulowaniem tego rodzaju gospodarki w kwestiach podatkowych.

Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju w ramach realizacji Narodowego Programu Mieszkaniowego, przyjętego przez Radę Ministrów uchwałą nr 115/2016 z dnia 27 września 2016 r., jako działanie służące realizacji celów polityki mieszkaniowej państwa w ramach ww. Programu wskazuje; „racjonalizację zasad funkcjonowania rynku najmu”.

W ramach realizacji Narodowego Programu Mieszkaniowego na podstawie ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów⁸¹ w dniu 29 stycznia 2018 r. utworzono Radę Mieszkalnictwa, organ pomocniczy Prezesa Rady Ministrów. Do zadań Rady należy m.in. inicjowanie i koordynowanie prac analitycznych, koncepcyjnych i wdrożeniowych, związanych z realizacją polityki mieszkaniowej Rady Ministrów.

W celu realizacji zadań Rady wskazano obszary priorytetowe, działania i podmioty odpowiedzialne. W obszarze VI. Dobre prawo, zadanie 20. „Poprawa bezpieczeństwa konsumentów na rynku mieszkaniowym” uwzględniono m.in. przegląd rozwiązań prawnych i wprowadzenie zmian zapewniających ochronę praw konsumenta w transakcjach mieszkaniowych; prawa nabywców lokali mieszkalnych i domów jednorodzinnych, w tym również na etapie użytkowania zakupionego mieszkania. Jako podmiot odpowiedzialny w wyżej wymienionych działaniach wskazano Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumenta.

Powołanie Rady zwiększyło możliwości bieżącego reagowania władz publicznych na diagnozowane w toku realizacji Programu bariery na rynku i w otoczeniu rynku mieszkaniowego.

W dniu 6 września 2019 r. w Urzędzie Ochrony Konkurencji i Konsumentów odbyło się spotkanie nt. inwestycji w zakup nieruchomości typu „aparthotel”, „condohotel” w celu wynajmu w systemie hotelowym przez wyznaczonego przez dewelopera zarządcę.

⁸¹ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2019 r. poz. 1171).

Ministerstwo Sportu i Turystyki uczestniczyło w tym spotkaniu roboczym jako jeden z partnerów, gdyż problem ma charakter interdyscyplinarny, który wkracza w kompetencje co najmniej kilku resortów. Zebrani starali się znaleźć rozwiązanie dla zabezpieczenia interesów „nabywców” takich inwestycji, zwłaszcza konsumentów.

Uczestnicy tego spotkania sformułowali następujące wnioski:

- należy przeprowadzić edukację wśród potencjalnych inwestorów – wspólna akcja KNF i UOKiK;
- należy przygotować Komunikatu o ryzyku inwestowania;
- istnieje potrzeba stałej współpracy międzyresortowej.

Ministerstwo Sportu i turystyki jest zainteresowane uczestnictwem w procesie kompleksowego uregulowania zagadnień, związanych z wynajmowaniem domów i mieszkań jako jeden z organów, w którego kompetencjach zagadnienia te się znajdują.

Nowe regulacje nie powinny w sposób nadmierny ograniczać zasady swobodnego kształtowania treści umów, a także naruszać zagwarantowanej w art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji RP⁸² swobody działalności gospodarczej oraz ochrony prawa własności (por. art. 64 Konstytucji RP). Należy również mieć na uwadze normy unijne i międzynarodowe narzucające określone standardy ochrony praw cudzoziemców. Niezbędne jest także określenie wpływu projektowanych rozwiązań na sytuację rynkową.

Zagadnienie odpowiedzialności właścicieli wynajmowanych domów i mieszkań ma niezwykle istotne znaczenie dla bezpieczeństwa sąsiadów wynajmowanych lokali oraz mieszkańców budynków, w których te lokale się znajdują. Faktem jest, iż z właścicielem mieszkania wynajmowanego za pośrednictwem platformy elektronicznej, tzw. OTA można nawiązać kontakt jedynie w przypadku uruchomienia procedury rezerwacji lokalu. W sytuacji zagrożenia czy awarii (np. pożar, zalanie mieszkania) ani sąsiedzi ani nawet policja nie mają możliwości nawiązania kontaktu z wynajmującym dany lokal. Istotna w tym przypadku jest realizacja obowiązku, wynikającego z ustawy o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych, nałożonego na gestora lokalu, aby zgłaszał lokal do „Ewidencji innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie”, prowadzonej przez

⁸² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483).

wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. W zgłoszeniu właściciel lokalu jest obowiązany podać swoje dane personalne oraz dokładny adres lokalu.

Przy realizacji powyższego zadania, samorząd terytorialny wspierany będzie przez system informatyczny „Rejestry publiczne w turystyce”. Istotne zatem były dla Ministerstwa opinie przedstawicieli samorządu terytorialnego na temat „Opisu funkcjonalności systemu Rejestry publiczne w turystyce”.

Branża hotelarska, a w szczególności Izba Gospodarcza Hotelarstwa Polskiego (IGHP), zaopiniowała pozytywnie ideę utworzenia systemu rejestrów publicznych w turystyce umożliwiających: elektroniczne składanie wniosków i komunikację z systemem w sprawach regulowanych ustawą o usługach hotelarskich; wsparcie organów administracji samorządowej w zakresie nadzoru nad obiektami hotelarskimi oraz innymi obiektami, w których są świadczone usługi hotelarskie. Zdaniem IGHP projektowane rejestry powinny umożliwiać obowiązkową rejestrację lokali wykorzystywanych do krótkotrwałego zakwaterowania turystów na zasadach najmu krótkoterminowego, niezależnie od tego, czy usługi świadczone są w ramach działalności gospodarczej.

Ponadto IGHP zaproponowała doprecyzowanie definicji usługi hotelarskiej, wprowadzenie nowych rodzajów obiektów hotelarskich oraz zaostrezenie odpowiedzialności podmiotów naruszających przedmiotową ustawę. Z propozycjami zmian rodzajów obiektów hotelarskich wystąpiła również Polska Federacja Turystyki Wiejskiej „Gospodarstwa Gościnne”.

IGHP zaproponowała również wprowadzenie w Polsce europejskiego systemu klasyfikacji hoteli HotelStars Union (HSU), poprzez dostosowanie/zastąpienie załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 19 sierpnia 2004 r. kryteriami klasyfikacji HSU. W uzasadnieniu wniosku IGHP uznaje, że wprowadzenie rozpoznawalnego, międzynarodowego systemu klasyfikacji (HSU) miałoby pozytywny, marketingowy wpływ na postrzeganie hoteli. Zakwalifikowanie hotelu do odpowiedniej kategorii na podstawie HSU mogłoby także w określony sposób zastąpić lub uprościć procedurę zaszeregowania przez marszałka województwa.

IGHP wskazywała, że nie można akceptować w branży sprzedaży usług hotelarskich on line porozumień ustalających ceny minimalne - tzw. wąskie klauzule najwyższego uprzywilejowania, gdyż to oznacza, że polskim hotelom nie wolno konkurować ceną z OTA (online travel agencies). na własnych stronach internetowych. Zdaniem IGHP powyższe jest krzywdzące dla małych i średnich przedsiębiorców, tworzących w większości branżę

hotelarską w Polsce, ale dla samych turystów, którym uniemożliwia w pełni korzystanie z konkurencji cenowej w Internecie. Podmioty świadczące usługi hotelarskie w hotelach oczekują pełnego prawa hoteli do oferowania wszędzie swoich usług po cenach niższych niż dostępne u OTA.

Stosowanie klauzul najwyższego uprzywilejowania przez platformę rezerwacyjną uniemożliwia konsumentom dokonanie rezerwacji po niższej cenie lub na bardziej korzystnych warunkach za pośrednictwem innych witryn, czy też bezpośrednio w miejscu świadczenia usług hotelarskich, nawet w przypadku dużej dostępności wolnych miejsc.

Warto podkreślić, że w ramach postępowania wyjaśniającego Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumenta (UOKiK) kwestionował tzw. szeroką klauzulę najwyższego uprzywilejowania, na podstawie której platforma rezerwacyjna miała zagwarantowane, że cena, dostępność pokoi i inne warunki przez nią oferowane będą niemniej lub równie korzystne co oferowane w jakimkolwiek innym kanale sprzedaży online i offline. Zastrzeżeń nie budzi natomiast tzw. wąska klauzula, zgodnie z którą cena, dostępność pokoi i inne warunki oferowane przez platformę nie mogą być mniej korzystne jedynie od tych oferowanych na stronie internetowej hotelu, hostelu czy apartamentu.

Polska Federacja Campingu i Caravaningu (PFCC) zaproponowała nową definicję campingu, zbieżną z zaleceniami Międzynarodowej Federacji Campingu i Caravaningu (F.I.C.C.).

Należy podkreślić, że branża hotelarska wносиła głównie propozycje zmian nie do ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych, tylko do rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 19 sierpnia 2004 r. w sprawie obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie, np. propozycję zniesienia obsługi recepcyjnej, wprowadzenia zapisów umożliwiających ochronę obiektów przed nieuczciwymi gośćmi.

Swoje spostrzeżenia i uwagi przedstawiła także Społeczna Rada Turystyki, która wnioskowała za rozszerzeniem rodzajów obiektów hotelarskich i ich nowym podziałem.

Samorząd terytorialny odgrywa i odgrywać powinien kluczową rolę w przygotowaniu regulacji prawnych w omawianym zakresie, w tym regulacji prawnych prawa miejscowego. Wójt, burmistrz, prezydent miasta mają możliwość podejmowania uchwał, które uwzględniają lokalne potrzeby i uwarunkowania, w tym w zakresie stymulowania zjawiska najmu krótkoterminowego.

Ponadto jak wyżej wspomniano samorząd terytorialny posiada prawne narzędzie do kontrolowania innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie. Problemem do analizy i przygotowania ewentualnych propozycji zmian jest odpowiedź na pytanie czy ww. narzędzie jest wystarczające wobec dynamicznego rozwoju wynajmowania domów i mieszkań.

W opinii Ministerstwa Sportu i Turystyki regulacje prawne w przedmiotowym zakresie powinny obejmować ogólne regulacje ustawowe oraz szczegółowe lokalne regulacje uwzględniające specyficzne uwarunkowania regionów i miast. W tym obszarze regulacji istotne jest również uwzględnienie działalności platform internetowych.

2.8 Regulacje prawne stosowane w krajach Unii Europejskiej.

W wielu krajach Europy podjęto próby uregulowania kwestii ekonomii współdzielenia i nadania jej ram prawnych. Poniżej przykłady regulacji prawnych stosowanych w innych krajach :

- konieczność rejestracji i uwidaczniania numeru rejestracyjnego lokali na stronach internetowych platform rezerwacyjnych (Barcelona, Bruksela, Ibiza, Majorka, Lizbona, Paryż);
- wprowadzenie obowiązku ujawniania, przez portale rezerwacyjne, urzędом podatkowym, danych dotyczących właścicieli i turystów, liczby noclegów i osiągniętych przychodów (Hiszpania);
- zakaz wynajmowania całych mieszkań dla turystów (Berlin);
- limit liczby dni w roku, przez które można wynajmować pokój lub mieszkanie (Paryż);
- ograniczenie miejsc noclegowych poprzez wprowadzenie limitu (Ibiza, Majorka).

Często są to regulacje na poziomie samorządów poszczególnych miast.

Na gruncie prawa francuskiego - kodeksu budownictwa i mieszkalnictwa, została przewidziana sankcja za brak uprzedniego uzyskania zezwolenia na zmianę funkcji lokalu mieszkalnego. Sąd francuski, który wystąpił z wnioskami o wydanie przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawach C-724/18 i C-727/18 Cali Apartments i inni, dąży również do ustalenia, czy cel w postaci zwalczania problemu niedoboru mieszkań przeznaczonych na wynajem, stanowi nadrzędny interes

publiczny pozwalający uzasadnić przepis krajowy ustanawiający wymóg uzyskania w niektórych obszarach geograficznych, zezwolenia na tego typu wynajem.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 czerwca 2017 r. w sprawie europejskiego programu na rzecz gospodarki dzielenia się wskazuje, że regulacje w zakresie sharing economy powinny zapewniać wszystkim podmiotom równe szanse działania oraz zagwarantować przejrzystość przepisów prawnych.

Komisja Europejska natomiast stoi na stanowisku, że gospodarka współdzielenia jest społecznie korzystna dla obywateli Unii Europejskiej i nie stanowi zagrożenia dla tradycji gospodarczych.

3. Rozwiązania miękkie mające na celu usprawnienie poboru ewentualnej opłaty turystycznej.

Koncepcja Turystycznej Loterii Paragonowej organizowanej dla klientów usług hotelarskich w Polsce nie jest nowym pomysłem. Loteria taka byłaby powiązana z wprowadzeniem w Polsce opłaty turystycznej (ewentualnie podatku turystycznego) pobieranej od noclegu - każdej rozpoczętej doby pobytu każdego gościa w obiekcie świadczącym usługi hotelarskie na terytorium Polski. Ewentualnie zwolnieniu z takiej opłaty mogłyby podlegać dzieci i młodzież w wieku do lat 14 oraz seniorzy w wieku powyżej 75 lat, a także osoby niepełnosprawne.

Opłata byłaby pobierana od klientów przez gestora obiektu – przedsiębiorcę świadczącego usługi hotelarskie w obiekcie, doliczana do rachunku i wykazywana na fakturze lub paragonie wystawianym klientowi za pobyt w obiekcie. Opłata taka nie byłaby opodatkowana. Wystawiona faktura i paragon opatrzone byłyby odpowiednim numerem (ewentualnie unikalnym kodem, łatwym do zeskanowania np. smartfonem).

Jednocześnie egzekwowanie obowiązku poboru i odprowadzania na odpowiedni rachunek przez gestorów bazy noclegowej ww. opłaty, czyli pełnienia funkcji płatnika tej opłaty, podlegałby sankcjom karno-skarbowym, które zostałyby określone w Kodeksie karno-skarbowym. Obowiązek ten łączyłby się także z prowadzeniem bazy danych dotyczących turystów korzystających z usług hotelarskich w danym obiekcie świadczącym te usługi, Dane te byłyby zbierane w ramach planowanego przez MSIT utworzenia Centralnej Bazy Obiektów Świadczących Usługi Hotelarskie - ogólnopolskiego systemu informatycznego obejmującego

wszystkie obiekty w kraju, które świadczą usługi hotelarskie. Ten system informatyczny byłby prowadzony na serwerze prowadzonym i zarządzanym przez Ministerstwo Sportu i Turystyki. Ww. Centralna Baza Obiektów Świadczących Usługi Hotelarskie stanowiłaby z kolei element realizacji ogólnopolskiego projektu informatycznego pod nazwą „Otwarte dane plus”. Projekt ten jest kontynuacją i rozwinięciem działań realizowanych od czerwca 2017 r. w projekcie Otwarte dane – dostęp, standard, edukacja (OD-DSE), który ma na celu zwiększenie ponownego wykorzystywania danych publicznych w Polsce. Dofinansowanie nowego projektu planowane jest ze środków UE w ramach II osi POPC E administracja i otwarty rząd, poddziałanie 2.3.1 „Cyfrowe udostępnienie informacji sektora publicznego ze źródeł administracyjnych i zasobów nauki”.

Z pobranej opłaty część, np. 10 % stanowiłoby nieopodatkowany przychód gestora obiektu, który wystawiałaby paragon i był jednocześnie płatnikiem opłaty a pozostała część byłaby przez niego przekazywana do Centrali Funduszu Promocji Turystyki. Byłoby to dodatkową motywacją dla tych gestorów do przestrzegania przepisów dotyczących wystawiania paragonów i faktur. Z pozostałej części wpływów do Funduszu, po zatwierdzeniu przez ministra właściwego ds. turystyki, byłyby finansowane konkretne przedsięwzięcia w zakresie promocji turystyki realizowane przez:

- lokalne organizacje turystyczne;
- regionalne organizacje turystyczne, funkcjonujące w województwie, w którym jest położony obiekt odprowadzający opłatę turystyczną;
- Polską Organizację Turystyczną.

Każdy klient/gość, który otrzyma w obiekcie fakturę (paragon), której część dotyczyć będzie pobranej opłaty turystycznej, będzie mógł zarejestrować ją na stronie MSIT lub POT (do decyzji) podając jej numer lub skanując kod w smartfonie oraz podając swoje dane do korespondencji. Każdy kto w ww. sposób rejestruje fakturę lub paragon otrzyma drogą mailową potwierdzenie rejestracji faktury/paragonu.

Każda zarejestrowana w danym miesiącu faktura/paragon będzie brała udział w losowaniu dokonywanym losowo przez komputer w systemie obsługującym loterię. Losowanie takie – które można byłoby nazwać Turystyczną Loterią Paragonową, byłoby prowadzone w oparciu o przepisy ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych⁸³.

⁸³ Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 847).

Przedmiotowa loteria stanowiłaby rodzaj loterii promocyjnej, prowadzonej w oparciu o zezwolenie udzielone, na podstawie ww. ustawy, a także prowadzona byłaby w oparciu o wcześniej zatwierdzony Regulamin loterii. Zezwolenia na urządzenie loterii promocyjnej udziela dyrektor izby administracji skarbowej, na którego obszarze właściwości miejscowej jest urządzana taka loteria.

Do wylosowania jako nagrody byłoby co miesiąc np. kilkadziesiąt (20-30) dwuosobowych pobyków weekendowych w hotelach kategorii **** i ***** (cztery i pięć gwiazdek), w których skład wchodziłyby 2 noclegi, pełne wyżywienie, program pobytowy polegający na możliwości bezpłatnego korzystania ze znajdujących się w obiekcie usług rekreacyjnych i zespołu odnowy biologicznej – np. basenu, sauny, spa, siłowni, solarium, masaży itp. Osoby, które wylosowałyby ww. pobyty mogłyby same wskazać imiona i nazwiska 2 osób, które skorzystają z pobytu oraz wybrać sobie samemu termin, w jakim chciałyby one z danego pobytu skorzystać. Można także założyć opcję, iż osoba, która zostanie wylosowana w loterii sama wybiera sobie zarówno obiekt hotel – jeden z kilku do wyboru jak i termin, w jakim chciałyby skorzystać z pobytu w obiekcie. W takim przypadku zagrożeniem byłoby, że zwycięzcy loterii wybieraliby tylko najatrakcyjniejsze obiekty, a obiekty mniej atrakcyjne lub mniej spopularyzowane pozostałyby niewykorzystane.

Udział w loterii po stronie gestorów hoteli byłby dobrowolny, deklarowany do MSiT lub POT wraz podaniem terminów, w których chcieliby udostępnić swój obiekt laureatom loterii. W zakresie dotyczącym udziału gestorów hoteli w loterii wskazana byłaby daleko idąca współpraca MSiT i POT z IGHP i innymi organizacjami samorządu gospodarczego zrzeszającymi gestorów obiektów hotelarskich, celem rozpropagowania wśród swoich członków udziału w Loterii. MSiT i POT powinny opublikować listę obiektów biorących udział w Loterii. Zadaniem POT byłoby jej szerokie rozpowszechnienie.

Na pewno udział w Loterii, jako fundatora nagród miałby znaczenie marketingowe dla dużej części gestorów obiektów hotelarskich, którzy chcieliby stosunkowo małym kosztem zareklamować swoje obiekty. Przy czym mogliby oni wybrać terminy pobyków dla laureatów Loterii w okresach, w których nie posiadają już złożonych rezerwacji i wiedzą, że nie będą posiadali maksymalnego obłożenia. Wartością dodaną dla takich gestorów i miejscowości, oprócz promocji bezpośredniej obiektu fundującego nagrody w Loterii, będą korzyści wynikające z promocji danej miejscowości, regionu i całego kraju, wynikające z realizacji

dodatkowych programów promocyjnych przez gminę, LOT, ROT i POT, finansowanych ze środków pochodzących z pobranej opłaty turystycznej.

Loteria paragonowa organizowana dla klientów korzystających z usług hotelarskich w Polsce sięga do doświadczeń z organizowanej przez Ministerstwo Finansów Narodowej Loterii Paragonowej w latach 2015-2017, która okazała się dużym sukcesem.

Narodowa Loteria Paragonowa była to akcja edukacyjna Ministerstwa Finansów, która rozpoczęła się 1 października 2015 roku. W ramach 1 edycji trwała 12 miesięcy. Decyzją ministra finansów została przedłużona o kolejnych 6 miesięcy. Możliwość rejestrowania paragonów w loterii ostatecznie zakończyła się 31 marca 2017 r., zaś wręczenie ostatnich nagród – Opla Astra i Opla Insignia – nastąpiło w maju 2017 roku.

Loteria miała na celu uświadomienie Polakom, jak dużą rolę pełnią w uczciwym obrocie gospodarczym i pokazanie, że branie paragonu to wspieranie uczciwych przedsiębiorców i uczciwej konkurencji między nimi. A w efekcie – że to właśnie pamiętanie o paragonie na zakupach, w restauracji, u fryzjera czy mechanika przynosi korzyści nie tylko konsumentom, ale poprawia funkcjonowanie kraju.

Narodowa Loteria Paragonowa od samego początku cieszyła się ogromnym zaufaniem i zainteresowaniem Polaków. Przez 18 miesięcy zostało zarejestrowanych ponad 137 milionów paragonów, w tym blisko 3,5 miliona z branż dodatkowo premiowanych.

W dużej mierze pomogły atrakcyjne nagrody, takie jak samochody osobowe, laptopy i tablety marki Apple. A na tych ministerstwo nie oszczędzało. Na nagrody w Loterii przeznaczono ponad 2 miliony zł⁸⁴.

Loteria miała na celu między innymi zbudowanie wśród konsumentów nawyku brania i wydawania paragonów. Odsetek respondentów świadomych zależności między wydawaniem i odbieraniem paragonów, a wpływami do budżetu państwa również uległ zmianie - co prawda nieznacznej, ale pozytywnej. Równocześnie spadł odsetek ankietowanych, którzy przyznawali, że nie widzą takiego związku.

Doświadczenia innych krajów, które wcześniej zorganizowały loterię paragonową, np. Słowacji czy Portugalii, pokazują, że społeczeństwa traktowały je z większym zaufaniem niż loterie komercyjne. Ogólny wydźwięk społeczny i medialny Narodowej Loterii Paragonowej był bardzo pozytywny. Większość badanych, którzy słyszeli o NLP, miało optymistyczny pogląd

⁸⁴ <https://www.gov.pl/web/finanse/narodowa-loteria-paragonowa>.

na jej możliwy wpływ społeczny, szczególnie w zakresie poszerzania świadomości konsumentów.

O popularności Narodowej Loterii Paragonowej świadczą wyniki raportu Google trends prezentującego najpopularniejsze hasła wpisywane przez Polaków w wyszukiwarce Google w 2015 r. Hasło „loteria paragonowa” zajęło 1. miejsce w kategorii „Tematy, o których się mówiło” oraz 4. miejsce wśród informacji w kategorii „Najszybciej zyskujące na popularności”⁸⁵. Narodowa Loteria Paragonowa zebrała wiele nagród i wyróżnień, m.in. wyróżnienia Golden Arrow za najlepszą kampanię zintegrowaną BtoC oraz w zakresie Digital marketing - innowacja internetowa: za najlepszą aplikację mobilną czytającą paragony.

Aby wziąć udział w Narodowej Loterii Paragonowej należało dokonać zakupu towaru lub usługi za minimum 10 zł brutto, mieć świadczący o tym paragon fiskalny i w miesiącu zakupu zgłosić się do loterii za pośrednictwem strony internetowej. Do loterii przyjmowane były tylko paragony fiskalne. Można było zgłosić ich dowolną liczbę, przy czym jeden paragon można było zgłosić tylko raz w loterii, niezależnie od kwoty zakupu.

Raz w miesiącu odbywało się losowanie samochodu Opel Astra, a raz na kwartał – Opla Insignii. Ponadto w loterii można było wygrać laptopy Lenovo Thinkpad i iPad-y Air 2. Losowania najcenniejszych nagród można było śledzić na żywo w TVP 3. Nagrania z losowań były też udostępniane na kanale YouTube. Wyniki losowań publikowane były na stronie www.loteriaparagonowa.gov.pl/wyniki w dniu losowań. Wszystkie nagrody w Narodowej Loterii Paragonowej były zwolnione z podatku⁸⁶.

W loterii wprowadzono dodatkowo co kwartał inną branżę, tzw. branżę premiowaną. Celem ich wprowadzenia było uświadomienie klientom, że w tych branżach wprowadzono obowiązek posiadania kasy fiskalnej. Istotnym było nie tylko zbudowanie nawyku brania paragonów fiskalnych ale również uświadomienie klientom, że wydawanie paragonów w tych właśnie branżach nie było do tej pory powszechne i oczywiste. W przypadku stacji paliw żądanie lub zabieranie ze sobą paragonu uniemożliwiało oszustwa podatkowe polegające np. na wystawianiu tzw. pustych faktur, to jest faktur niedokumentujących rzeczywistych zdarzeń gospodarczych⁸⁷.

Branże specjalne:

⁸⁵ *Ibidem*.

⁸⁶ <https://www.gov.pl/web/finanse/narodowa-loteria-paragonowa>.

⁸⁷ <https://www.gov.pl/web/finanse>.

- Fryzjerstwo i pozostałe zabiegi kosmetyczne (X-XII 2015);
- Prywatna praktyka lekarska i dentystyczna (I-III 2016);
- Konserwacja i naprawa samochodów osobowych, sprzedaż detaliczna części i akcesoriów do pojazdów samochodowych (IV-VI 2016);
- Restauracje i inne placówki gastronomiczne oraz przygotowanie i podawanie napojów (VII- IX 2016);
- Działalność taksówek osobowych (X-XII 2016);
- Sprzedaż detaliczna paliw do pojazdów silnikowych na stacjach paliw (I-III 2017)⁸⁸.

Z powyższych danych, publikowanych na stronie Ministerstwa Finansów wynika, że wśród branży premiowanych w ramach Narodowej Loterii Paragonowej brak było szeroko rozumianej branży turystycznej a także branży hotelarskiej. Wdrożenie projektu Turystycznej Loterii Paragonowej pozwoliłoby zlikwidować tę lukę.

Celem Turystycznej Loterii Paragonowej będzie walka z szarą strefą w sferze świadczenia usług hotelarskich poprzez wyrobienie nawyku żądania paragonu lub faktury, przez gości korzystających z usług hotelarskich, a jednocześnie zwrócenie uwagi gestorów świadczących takie usługi na obowiązek wystawiania klientom paragonów/faktur za świadczone przez siebie usługi.

Jak wspomniano wcześniej w przypadku loterii paragonowej nagrodą dla klientów, którzy zbieraliby paragony i rejestrowaliby je na odpowiedniej stronie internetowej byłyby fundowane przez przedstawicieli branży turystycznej dwuosobowe pobyty weekendowe w hotelach kategorii **** i ***** (cztery i pięć gwiazdek), w których skład wchodziłyby 2 noclegi, pełne wyżywienie, program pobytowy polegający na możliwości bezpłatnego korzystania ze znajdujących się w obiekcie usług rekreacyjnych i zespołu odnowy biologicznej – np. basenu, sauny, spa, siłowni, solarium, masaży itp. Biorąc pod uwagę, iż obłożenie obiektów hotelarskich w Polsce wynosi niewiele ponad 50 % i jest po sezonie letnim wyraźnie niższe w weekendy szczególnie w dużych miastach wydaje się, iż gestorzy branży byłiby zainteresowani ufundowaniem ww. pobytów jako nagrody dla zwycięzców loterii, licząc na promocję i reklamę swoich obiektów stosunkowo niskim kosztem

Każdy z podmiotów uczestniczących w wyżej opisanym systemie Loterii miałby interes, aby w niej uczestniczyć i powinien być zainteresowany aby wziąć w niej udział.

⁸⁸ *Ibidem.*

Koszt organizacji Loterii spocznie na MSIT i POT, które zapewnią wszystkie działania organizacyjne i narzędzia informatyczne związane z systemem rejestracji paragonów/faktur, rejestracji zainteresowanych obiektów hotelarskich fundujących nagrody w Loterii, jak również losowaniem laureatów nagród i informowaniem o wylosowanych laureatach nagród.

W związku z włączeniem przedstawicieli branży hotelarskiej w ufundowanie nagród dla laureatów Loterii znacząco ograniczony zostanie koszt organizacji Loterii. Korzyści z Loterii będą dotyczyć oprócz laureatów Loterii, branży hotelarskiej, samorządów lokalnych i branżowych a także pośrednio wszystkich obywateli i budżetu państwa, poprzez zwiększenie wpływów do budżetu w związku ze zmniejszeniem zjawiska szarej strefy w obszarze świadczenia usług hotelarskich. Pośrednią korzyścią ale być może największą ze wszystkich będzie zwiększenie środków finansowych przeznaczanych na promocję turystyczną miejscowości w Polsce a także regionów i całego kraju. Każda złotówka wydana na promocje turystyczną zwraca się wielokrotnie i przyczynia do zwiększenia liczby turystów w kraju i zwiększenia liczby pieniędzy wydawanych przez turystów w trakcie pobytu turystycznego, co w konsekwencji prowadzi do większych dochodów budżetu państwa.

Korzyści z Loterii to zwiększenie świadomości klientów o obowiązku wzięcia paragonu, presja na sprzedawcę usług hotelarskich w celu wystawienia paragonu, a tym samym zmniejszenie szarej strefy i zwiększenie wpływów do budżetu państwa i budżetów gmin. Pierwsze 10% od pobranej opłaty to zachęta dla gestora dla pobierania opłaty, a kolejne 10% od pobranej opłaty to wymierna korzyść dla gminy, w której znajduje się obiekt świadczący usługi noclegowe, które będzie można wykorzystać na działania podnoszące atrakcyjność turystyczną gminy oraz na jej promocję turystyczną.

Projekt Turystycznej Loterii Paragonowej stanowiłby znaczące wzmocnienie nowo wprowadzonej opłaty turystycznej na każdym etapie funkcjonowania tej opłaty – od upowszechnienia wiedzy o tej opłacie, poprzez etap jej pobierania i odprowadzania, jak również egzekwowania obowiązków i uprawnień wszystkich interesariuszy związanych z pobieraniem i odprowadzeniem tej opłaty. System Turystycznej Loterii Paragonowej jest pomyślany tak, aby każdy z tych interesariuszy oprócz wypełniania obowiązków związanych z pobieraniem i odprowadzeniem opłaty turystycznej odnosił także specyficzną, wymierną dla siebie korzyść. Natomiast docelowym celem Loterii byłoby zwiększenie środków przeznaczanych na działania podnoszące atrakcyjność turystyczną kraju i poszczególnych

miejsowości, a w szczególności na ich promocję zarówno na szczeblu krajowym jak i międzynarodowym.

W ramach systemu Turystycznej Loterii Paragonowej po stronie przedsiębiorców przewidziany jest udział wyłącznie obiektów świadczących usługi hotelarskie, jako usług które są kierowane do turystów, czyli zgodnie z definicją turysty zawartej w art. 3 pkt 9 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych – do osób, które podróżują do innej miejscowości poza swoim stałym miejscem pobytu na okres nieprzekraczający 12 miesięcy, dla których celem podróży nie jest podjęcie stałej pracy w odwiedzanej miejscowości i które korzystają z noclegu przynajmniej przez jedną noc. System ten umożliwi pełną identyfikację osób korzystających z bazy noclegowej w Polsce, a w dalszej kolejności, dzięki rozwinięciu systemu informatycznemu, obejmującemu wszystkie obiekty świadczące usługi hotelarskie i pozwalającemu na bieżąco aktualizować dane na temat wszystkich turystów korzystających z usług noclegowych w Polsce, pozwoli zbliżyć się funkcjonalnie do stworzonego w Chorwacji systemu e-VISITOR, o którym była mowa we wcześniejszej części Białej Księgi (4.1 d), a także umożliwi na bieżąco monitorowanie ruchu turystycznego w Polsce i szybkie zdobywanie potrzebnych danych statystycznych w tym zakresie.

PODSUMOWANIE

Celem Białej Księgi systemu promocji turystycznej Polski była analiza działalności Polskiej Organizacji Turystycznej na rzecz kreowania wizerunku turystycznego Polski oraz innych narodowych organizacji turystycznych w zakresie promocji turystycznej. Aktywna działalność Polskiej Organizacji Turystycznej w zakresie promocji naszego kraju, w znacznym stopniu determinuje rozwój turystyki przyjazdowej do Polski i stąd poniższa analiza możliwych usprawnień i reform, którym można poddać ww. instytucję.

Równie ważnym celem przedstawionego opracowania jest także przedstawienie szeroko rozumianemu środowisku turystycznemu wyników analiz, badań i dyskusji przeprowadzonych w toku prekonsultacji publicznych, które dotyczyły zarówno funkcjonowania systemu promocji turystycznej Polski jak i zasad działania turystycznych obiektów noclegowych oraz modelu przewodnictwa turystycznego i pilotażu wycieczek w Polsce.

W ramach dokumentu przedstawionego Państwu do konsultacji ocenie poddano obecne regulacje w zakresie szeroko pojętego systemu promocji turystycznej Polski. System ten składa się z wielu komponentów, których rdzeń stanowią organizacje turystyczne. Charakterystyka systemu promocji wskazała, iż tworzą go w głównej mierze usługodawcy, którymi są m.in. przewodnicy turystyczni, piloci wycieczek, organizatorzy turystyki oraz gestorzy bazy noclegowej.

W ramach prac analitycznych rozważono usprawnienia, które objęły zmiany organizacyjno-prawne regulujące funkcjonowanie POT. Doprecyzowano narzędzia nadzoru ministra właściwego do spraw turystyki nad POT, a także rozważono możliwość przekształcenia POT w spółkę prawa handlowego. Rewizja funkcjonowania podmiotów działających w obszarze promocji turystycznej w Polsce objęła usprawnienia w zakresie wprowadzenia zależności hierarchicznej pomiędzy organizacjami turystycznymi działającymi na różnych szczeblach terytorialnych (POT, ROT, LOT). Wyrażono opinię w obszarze wprowadzenia zależności hierarchicznej pomiędzy organizacjami turystycznymi (ROT, LOT) a właściwymi jednostkami samorządu terytorialnego. Podział zadań pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a organizacjami turystycznymi omówiono na przykładzie Chorwacji. Modyfikacja zasad określania zakresu terytorialnego działania LOT oraz samej formy prawnej została wykonana z uwzględnieniem ustawy federalnej z obszaru Tyrol w Austrii. Rozważeniu podlegały też źródła finansowania obszaru promocji turystycznej w Polsce. Odpowiednio

opisano pomysł wprowadzenia obowiązkowej opłaty turystycznej w miejsce dotychczas pobieranych opłat 'klimatycznych': miejscowej i uzdrowskiej. Case study w tym obszarze objęło poza wspomnianymi obszarami regulacyjnymi również przykłady portugalskie dotyczące krajowego funduszu finansowania promocji turystycznej.

W ostatnim rozdziale w sposób niezwykle szeroki omówiono planowane działania w zakresie usług turystycznych w związku z nowymi trendami rynkowymi. System promocyjny i proponowane zmiany legislacyjne przedstawiono szczegółowo dla obszaru pilotów wycieczek i przewodników. Wyjaśniono i rozważono pojęcie usługi hotelarskiej i najmu krótkotrwałego w kontekście promocji turystycznej kraju. Na samym końcu zawarto zaś rozwiązania miękkie mające na celu usprawnienie poboru ewentualnej opłaty turystycznej, w tym koncepcję turystycznej loterii paragonowej.

Dodatkowego podkreślenia wymagał fakt omówienia funkcjonowania w przyszłości systemu promocji rejestrów publicznych w turystyce, które mają służyć realizacji zadań ministra właściwego ds. turystyki w zakresie publicznego udostępniania danych, o których mowa w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych. W ramach systemu mają funkcjonować moduły służące do udostępniania danych dotyczących: organizatorów szkoleń dla kandydatów na przewodników górskich, nadanych uprawnień przewodników górskich, obiektów hotelarskich.

System będzie stanowił wsparcie dla organów administracji samorządowej w zakresie nadzoru nad obiektami hotelarskimi oraz innymi obiektami, w których są świadczone usługi hotelarskie. Współpraca z systemami zewnętrznymi oraz rejestrami państwowymi zapewni znakomite miejsce dla pozyskiwania rzetelnych informacji i promocji turystycznej kraju. „Biała księga regulacji systemu promocji turystycznej w Polsce” jest więc dokumentem strategicznym, który ma rekomendować ministrowi właściwemu ds. turystyki podjęcie właściwych prac legislacyjnych. Dokument z całą pewnością jest materiałem rzetelnych analiz i głosem interesariuszy oraz administracji publicznej na przyszłość i w celu realizacji postulatów de lege ferenda.