

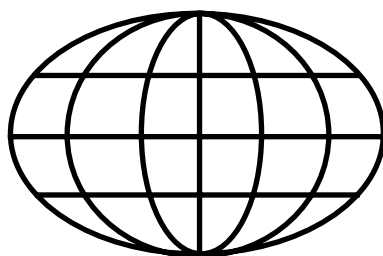
ISSN 0867-3888

AKADEMIA WYCHOWANIA FIZYCZNEGO
IM. BRONISŁAWA CZECHA W KRAKOWIE

FOLIA TURISTICA

Turystyka a prawo

Nr 20 – 2009



KRAKÓW 2009

Redaktor naczelny:

Andrzej Matuszyk

Rada naukowa:

*Stefan Bosiacki, Milan Ďuriček, Ryszard Galecki,
Stanisław Liszewski, Krzysztof Podemski, Janusz Zdebski*

Redaktor naukowy numeru:

Piotr Cybula

Kolegium redakcyjne:

Wiesław Alejski, Zygmunt Kruczek, Ryszard Winiarski

Sekretarz redakcji:

Sabina Owsianowska

Artykuły recenzowane

Adiustacja:

Barbara Przybyło

Adres Redakcji:

Akademia Wychowania Fizycznego
al. Jana Pawła II 78, 31-571 Kraków
tel. 012 683-12-78
e-mail: barbara.przybylo@awf.krakow.pl



© Copyright by
University School of Physical Education, Krakow, Poland

Opracowanie DTP: Ryszard Sasorski (Dział Promocji Uczelni i Organizacji Imprez
– Sekcja Koordynacji Projektów Wydawniczych AWF Kraków)

Druk: Drukarnia Cyfrowa KSERKOP
30-019 Kraków, ul. Mazowiecka 60

SPIS TREŚCI

Od redaktora naukowego numeru 5

ARTYKUŁY

- Wojciech Robaczyński**, *Przeniesienie praw i obowiązków klienta wynikających z umowy o imprezę turystyczną* 7
- Piotr Cybula**, *Procedura zawierania umowy o imprezę turystyczną w świetle przepisów kodeksu cywilnego i ustawy o usługach turystycznych (zagadnienia wybrane)* 23
- Agnieszka Grzesiek**, *Prawo a jakość usług w turystyce* 35
- Marta Miller**, *Czynniki wpływające na bezpieczeństwo na szlakach turystycznych* 51
- Dominik Wolski**, *Propozycje zmian w udostępnianiu Orlej Perci w świetle obowiązującego stanu prawnego* 73
- Sandra Krajcer**, *Bezpieczeństwo narciarza a wolność narciarza na stoku i poza stokiem w świetle austriackiego prawa narciarskiego* 89
- Aleksander Kappes**, *Dekalog FIS a odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną na stoku narciarskim* 103
- Artur Gruszcza**, *Prawne regulacje transgranicznego ruchu turystycznego w strefie Schengen* 113
- Ireneusz C. Kamiński**, *Kilka uwag w sprawie sporu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Polskiej Izby Turystyki* 137
- Magdalena Cholewa-Klimek**, *Zasady gospodarowania przez pracodawcę środkami zakładowego funduszu świadczeń socjalnych ze szczególnym uwzględnieniem finansowania różnych form wypoczynku i działalności sportowo-rekreacyjnej* 145
- Kamil Zeidler**, *Ochrona dziedzictwa kultury a turystyka, czyli w poszukiwaniu „złotego środka”* 157

RECENZJA

- Jerzy Gospodarek**, *Recenzja książki Elżbiety Szymańskiej pt. Biura podróży na rynku usług turystycznych* 171

CONTENTS

<i>From the scientific editor of this issue</i>	5
---	---

ARTICLES

Wojciech Robaczyński , <i>Transfer of rights and obligations stipulated by the package travel contract</i>	7
Piotr Cybula , <i>Procedure for concluding a package travel contract in the light of the regulations of the Civil Code and the Act on Tourism Services</i>	23
Agnieszka Grzesiek , <i>Impact of the law on the quality of services in tourism</i>	35
Marta Miller , <i>Factors influencing the safety on tourist trails</i>	51
Dominik Wolski , <i>Proposal for changes of accessibility of the Eagle Path put forward in a light of applicable law</i>	73
Sandra Krajcer , <i>Safety and freedom of the skier on slopes and off-pist under Austrian ski law</i>	89
Aleksander Kappes , <i>FIS Decalogue and liability for causing damage on the ski slope</i>	103
Artur Gruszczak , <i>Legal provisions of the cross-border tourism movement in the Schengen Area</i>	113
Ireneusz C. Kamiński , <i>Some comments on dispute between the President of the Office of Competition and Consumer Protection and the Polish Chamber of Tourism</i>	137
Magdalena Cholewa-Klimek , <i>Social activity of an employer financed from the social benefit fund</i>	145
Kamil Zeidler , <i>Cultural heritage protection and tourism – looking for the best solution</i>	157

REVIEWS

Jerzy Gospodarek , <i>Review of a book by Elżbieta Szymańska, Travel agencies in the market of tourist services</i>	171
--	-----

OD REDAKTORA NAUKOWEGO NUMERU

Przekazywany właśnie Czytelnikom 20. zeszyt czasopisma *Folia Turistica* ma charakter szczególny, na co składa się kilka przyczyn.

Po pierwsze, jest to pierwszy numer tego czasopisma wydany po przyznaniu mu sześciu punktów przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w ramach oceny czasopism naukowych.

Po drugie, jest pierwszym numerem tego czasopisma wydanym przez utworzony z dniem 1 października 2009 r. Wydział Turystyki i Rekreacji AWF w Krakowie. Wydział ten powstał na bazie Instytutu Turystyki i Rekreacji AWF w Krakowie – dotychczasowego wydawcy *Folii Turistiki*.

Po trzecie, większość opublikowanych tu artykułów została przygotowana przez osoby związane z innymi niż AWF w Krakowie ośrodkami naukowymi, nie tylko krajowymi (Uniwersytetem Gdańskim, Uniwersytetem Jagiellońskim, Uniwersytetem Łódzkim, Uniwersytetem Śląskim, Szkołą Główną Handlową oraz Akademią Górniczo-Hutniczą), ale także – w jednym przypadku – z zagranicznym (Uniwersytetem Wiedeńskim).

Po czwarte, jest to tzw. „numer tematyczny”. Opublikowane w nim teksty poświęcono bowiem różnym prawnym aspektom turystyki. Problematyka ta pojawiała się dotychczas w naszym czasopiśmie sporadycznie. W ten sposób redakcja nadrabia pewne „zaległości”, podkreślając tym samym, że prawo turystyczne stanowi ważną dziedzinę nauk o turystyce.

Niektóre z zawartych w tym zeszycie artykułów były już wcześniej prezentowane w formie referatów na konferencji naukowej *Aktualne problemy prawa turystycznego*, zorganizowanej w dniu 27 marca 2009 r. przez Zakład Prawa i Organizacji Turystyki AWF w Krakowie (artykuły I.C. Kamińskiego, A. Grzesiek, D. Wolskiego, M. Cholewy-Klimek). Poszerzoną wersją referatu, który został wygłoszony na jednym z otwartych zebrań naukowych na temat prawnych aspektów turystyki, organizowanych przez wspomniany Zakład, jest natomiast artykuł A. Gruszczaka. Pozostałe teksty przygotowano specjalnie do tego zeszytu.

Szeroki zakres poruszanych tematów oraz ich aktualność pozwalają żywić nadzieję, że prezentowana publikacja spotka się z zainteresowaniem Czytelników, a także będzie stanowiła skromny wkład w rozwój polskiej doktryny prawa turystycznego czy też – jak wolą niektórzy – prawa w turystyce.

dr Piotr Cybula

ARTYKUŁY

**PRZENIESIENIE PRAW I OBOWIĄZKÓW KLIENTA
WYNIKAJĄCYCH Z UMOWY
O IMPREZĘ TURYSTYCZNĄ****Wojciech Robaczyński***

Zarys treści: Przeniesienie praw i obowiązków wynikających z umowy o imprezę turystyczną jest jednym z najistotniejszych uprawnień klienta biura podróży. Uprawnienie to przewidziane jest w art. 16 ustawy o usługach turystycznych. Polskie rozwiązanie jest odpowiednikiem art. 4 ust. 3 dyrektywy 90/314/EWG w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek. Niniejszy artykuł porusza podstawowe zagadnienia związane ze zmianą uczestnika imprezy turystycznej, a w szczególności: warunki zmiany uczestnika, termin powiadomienia organizatora turystyki o zmianie, koszty zmiany uczestnika, w tym problem pobierania z tego tytułu tzw. opłat manipulacyjnych, odpowiedzialność dotychczasowego i nowego klienta względem organizatora, a także relacje między art. 16 ustawy o usługach turystycznych a ogólnymi rozwiązaniami kodeksu cywilnego, dotyczącymi zmian podmiotowych w zobowiązaniu.

Słowa kluczowe: zmiana klienta w umowie o imprezę turystyczną, niedozwolone postanowienia umowy o imprezę turystyczną

I.

Jednym z istotnych zagadnień, które wiążą się z wykonywaniem umowy o imprezę turystyczną, jest kwestia przejścia praw i obowiązków wynikających z tej umowy na inny podmiot. W niniejszym opracowaniu zajmiemy się zmianą podmiotową po stronie klienta (uczestnika) korzystającego z usług biura podróży (organizatora turystyki)¹, wynikającą z porozumienia między klientem a osobą trzecią, która zamierza wstąpić w jego sytuację prawną i skorzystać z zawartej umowy. Na marginesie naszych rozważań pozo-

* Dr, adiunkt w Katedrze Prawa Cywilnego Uniwersytetu Łódzkiego; e-mail: robaczyński@plusnet.pl.

¹ Bez rozważania występujących w literaturze różnic terminologicznych, w niniejszym artykule zamiennie używane będą określenia „klient” i „uczestnik imprezy”, a także „biuro podróży” i „organizator turystyki” jako oznaczenia stron umowy, która *nota bene* też jest różnie określana w piśmiennictwie („umowa o imprezę turystyczną”, „umowa o podróż”). Zagadnienia terminologiczne, mające istotne znaczenie i zasługujące na bliższą uwagę, nie będą jednak stanowiły przedmiotu dalszych rozważań w niniejszym artykule.

stawimy natomiast kwestie związane ze zmianami podmiotowymi po stronie biura podróży. Nie będziemy także poruszać zagadnień następstwa prawnego po stronie klienta w razie jego śmierci przed wykonaniem umowy (co do tej kwestii zob. M. Żak [2008]).

Zagadnienie, które będzie przedmiotem dalszych rozważań, ma doniosłe znaczenie zarówno z praktycznego, jak i teoretycznego punktu widzenia. Zagwarantowanie klientowi, zawierającemu umowę z biurem podróży nierzadko z wielomiesięcznym wyprzedzeniem, możliwości przeniesienia uprawnień wynikających z tej umowy na inny podmiot, stanowi istotny element ochrony prawnej konsumenta. Równocześnie jednak konieczne jest także zapewnienie organizatorowi turystyki choćby minimum ochrony, aby nie dopuścić do narażenia go na szkody wynikające z ponoszenia dodatkowych kosztów, które są związane z taką zmianą. Niezależnie od wspomnianej potrzeby ochrony klienta jako konsumenta, zmianę strony umowy o imprezę turystyczną należy postrzegać także jako jeden z przypadków zmiany strony podmiotów w zobowiązaniu. Jest to już problem ogólniejszej natury, łączący się z teoretycznymi rozważaniami z zakresu prawa cywilnego. Interesująca nas kwestia zmiany strony w umowie o imprezę turystyczną musi być zatem postrzegana również na tle tych konstrukcji prawa cywilnego, które przewidują możliwość dokonania zmian podmiotowych w zobowiązaniu.

Punktem wyjścia analizy interesującego nas problemu może być przywołanie rozwiązania dyrektywy 90/314/EWG z dnia 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek². Zgodnie z art. 4 pkt 3 dyrektywy: „Jeżeli zaistnieją przeszkody uniemożliwiające konsumentowi skorzystanie z imprezy turystycznej, może on odstąpić rezerwację osobie, która spełnia wszystkie warunki wymagane do udziału w imprezie – po uprzednim powiadomieniu o swoim zamiarze organizatora lub punktu sprzedaży detalicznej przed datą rozpoczęcia podróży. Osoba przekazująca prawo do uczestnictwa w imprezie i cesjonariusz są odpowiedzialni solidarnie wobec organizatora lub punktu sprzedaży detalicznej za zapłatę nieuiszczonej dotąd sumy oraz za wszystkie dodatkowe koszty wynikłe z takiego przekazania praw”. (Kwestie związane z implementacją tej dyrektywy w państwach członkowskich Unii Europejskiej omawia H. Zawistowska [2008, s. 29 i nast.]; zob. także H. Schulte-Nölke, Ch. Twigg-Flesner, M. Ebers [2007, s. 205 i nast.]).

Mając w pamięci przytoczone rozwiązanie dyrektywy 90/314/EWG, przeanalizujmy bardziej szczegółowo regulację zawartą w polskiej ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych³. Artykuł 16 tej ustawy, w wersji obowiązującej od dnia 1 stycznia 2001 r., ma następującą treść:

² Dz.U. WE Nr L 158/59.

³ T. jedn. Dz.U. z 2004 r. Nr 223 poz. 2268 ze zm.; ustawa oznaczana dalej skrótem „u.u.t.”.

„1. Klient może bez zgody organizatora turystyki przenieść na osobę spełniającą warunki udziału w imprezie turystycznej wszystkie przysługujące mu z tytułu umowy o świadczenie usług turystycznych uprawnienia, jeżeli jednocześnie osoba ta przejmuje wszystkie wynikające z tej umowy obowiązki.

2. Przeniesienie uprawnień i przejęcie obowiązków, o których mowa w ust. 1, jest skuteczne wobec organizatora turystyki, jeżeli klient zawiadomi go o tym przed rozpoczęciem imprezy turystycznej w terminie określonym w umowie.

3. Za nieuiszczoną część ceny imprezy turystycznej oraz koszty poniesione przez organizatora turystyki w wyniku zmiany uczestnika imprezy turystycznej klient i osoba przejmująca jego uprawnienia odpowiadają solidarnie”.

Rozwiązanie przyjęte w art. 16 u.u.t. ma bardzo duże znaczenie praktyczne, gdyż w istotny sposób wzmacnia pozycję klienta jako strony umowy o imprezę turystyczną. Rozwiązaniu temu odpowiada zaproponowane przez M. Nesterowicza w toku prac związanych z nowelizacją ustawy brzmienie projektowanego przez tego autora nowego art. 646⁵ § 2 kodeksu cywilnego: „Podróżny może przenieść swoje prawa i obowiązki z umowy na rzecz osoby, która spełnia wszelkie warunki udziału w podróży, zawiadamiając o tym organizatora przed rozpoczęciem podróży w terminie określonym w umowie. Odpowiadają oni solidarnie wobec organizatora podróży za zapłatę wynagrodzenia oraz dodatkowe koszty spowodowane zmianą uczestnika podróży”. Tekst projektu wraz z uwagami autora został opublikowany w: *Turystyka a prawo...* [2008, s. 41 i nast.].

Na marginesie zasadniczych rozważań warto zauważyć, że w prawie niemieckim omawiane zagadnienie zostało już uregulowane w kodeksie cywilnym, tj. w § 651b k.c.n. Na mocy tego przepisu podróżny ma prawo odstąpić rezerwację swojego miejsca osobie trzeciej, jeśli osoba ta spełnia warunki uczestnictwa w imprezie turystycznej [zob. E.H. Kwaśniewska 2002, s. 34].

Ze względu na przytoczoną treść powołanych przepisów, i to niezależnie od przyjęcia określonego poglądu na temat charakteru prawnego umowy o imprezę turystyczną (zgłaszane w literaturze koncepcje dotyczące charakteru prawnego omawianej umowy obszernie przedstawia P. Cybula [2008, s. 108 i nast.]; zob. także M. Nesterowicz [2001, s. 627–629]), należy stwierdzić, że prawa i obowiązki klienta biura podróży wynikające z takiej umowy mogą zostać przeniesione na inny podmiot. W dalszych wywodach podjęta zostanie próba określenia prawnych ram wspomnianej zmiany podmiotowej.

Jednocześnie należy zauważyć, że zagadnienia związane z klauzulami dotyczącymi przeniesienia uprawnień i obowiązków klienta stanowią istotny element stosunku prawnego wynikającego z umowy o usługę turystyczną. Postanowienia te, niezależnie od obowiązywania art. 16 ust. 1 u.u.t., za-

warte są we wzorcach umownych – warunkach uczestnictwa, regulaminach itp. – stosowanych przez organizatorów turystyki (przykłady takich klauzul podaje P. Cybula [2005, s. 58–59]). Wymagać to będzie także – w dalszej części opracowania – zastanowienia nad problematyką ewentualnego występowania niedozwolonych postanowień umowy w zakresie możliwości przeniesienia praw i obowiązków wynikających z umowy o imprezę turystyczną na inny podmiot.

II.

Regulacja zawarta w art. 16 u.u.t. wprowadza nietypowe – jak na reguły polskiego prawa cywilnego – rozwiązanie. Zostało tam zmodyfikowane, w odniesieniu do umowy o imprezę turystyczną, ogólne stanowisko ustawodawcy polskiego dotyczące modelu zmian podmiotowych po jednej ze stron stosunku obligacyjnego. W prawie polskim nie ukształtowała się bowiem ogólna konstrukcja zakładająca przeniesienie ogółu praw i obowiązków wynikających z umowy na inną osobę – odpowiednik niemieckiej koncepcji *Vertragsübernahme* (w piśmiennictwie niemieckim rozważana jest także koncepcja umowy o świadczenie na rzecz osoby trzeciej – por. P. Schwerdtner [1991, s. 57 i nast.]; zob. także K. Tonner [2005, s. 2130–2131]). Z tego względu zmiany podmiotowe w zobowiązaniu realizowane są przez czynności prawne zawierające w sobie jednocześnie elementy przelewu wierzytelności (art. 509 k.c.) i przejęcia długu (art. 519 k.c.) [Drapała 2002, s. 309–310]. Zasadą jest zatem rozbitcie elementów takiego przekształcenia podmiotowego na przeniesienie wierzytelności oraz przejęcie obowiązku (długu) przez nowego klienta. Na ocenę tę nie wpływa fakt, że do zmian tych może dojść w wyniku zawarcia jednej umowy, łączącej w sobie wspomniane elementy przelewu wierzytelności i przejęcia długu.

U podstaw przeniesienia uprawnień i przejęcia obowiązków, o których mowa w art. 16 ust. 1 u.u.t., leży umowa zawarta przez klienta z osobą trzecią. Skuteczność takiego porozumienia nie jest uzależniona od zgody organizatora turystyki⁴, choć wymagane jest zawiadomienie go o tym.

Z punktu widzenia skuteczności przejścia praw i obowiązków na osobę trzecią obojętne są cechy umowy zawartej przez klienta z tą osobą. W szczególności nie ma znaczenia, czy następujące w ten sposób „odstąpienie miejsca” ma charakter odpłatny, czy też nie. Pozostaje to zresztą poza sferą kontroli organizatora turystyki, któremu pozostaje jedynie przyjąć do wiadomości

⁴ Z tego względu trudno byłoby przyjąć na gruncie naszej ustawy o usługach turystycznych koncepcję umowy o świadczenie na rzecz osoby trzeciej, zawieranej przez pierwotnego klienta i organizatora. Dopuszczalności takiej umowy nie można wyłączyć, jednak nie byłaby to już wówczas umowa podlegająca reżimowi art. 16 u.u.t., lecz musiałaby być oceniana według reguł ogólnych.

fakt zmiany podmiotu uczestniczącego w imprezie turystycznej. Nie oznacza to jednak, że organizator jest całkowicie pozbawiony wpływu na możliwość przeniesienia praw i obowiązków uczestnika na inną osobę. Ustawa nie wprowadza wprawdzie zasadniczo ograniczeń w możliwości dysponowania prawami udziału w imprezie, jednak należy zauważyć, że osoba przejmująca prawa i obowiązki uczestnika musi spełniać warunki udziału w imprezie turystycznej. Oczywiście, w praktyce udział w większości imprez turystycznych jest dostępny dla każdego, stąd wymóg ten nie stanowi co do zasady istotnej bariery. Może się jednak zdarzyć, że uczestnictwo w imprezie wymaga spełnienia szczególnych warunków, np. posiadania odpowiednich umiejętności. W literaturze zwrócono uwagę na fakt, że ograniczenia te dotyczyć mogą imprez specjalistycznych, np. związanych ze wspinaczką wysokogórską [Kwaśniewska 2002, s. 34]. W grę wejść mogą także szczególne wymagania formalne, jak choćby posiadanie uprawnień do kierowania różnego rodzaju środkami transportu, co może mieć szczególne znaczenie np. w przypadku imprez żeglarskich. W odniesieniu do „zwykłych” imprez turystycznych wymaganie spełniania warunków udziału w imprezie oznaczać może w szczególności posiadanie wizy wjazdowej do kraju będącego celem wyjazdu.

W sytuacji, gdy osoba trzecia nie spełnia wyżej określonych wymagań co do udziału w imprezie, organizator turystyki może sprzeciwić się uczestnictwu tej osoby. Należy przyjąć, że w takiej sytuacji nie dochodzi do powstania stosunku prawnego między organizatorem a wspomnianą osobą. Stroną stosunku prawnego pozostaje zatem nadal pierwotny uczestnik i jest on dalej zarówno uprawniony, jak i zobowiązany z tytułu zawartej umowy o imprezę turystyczną. Od rodzaju relacji łączącej go z osobą trzecią, która miała przejąć jego prawa i obowiązki związane z udziałem w imprezie, zależą ewentualne roszczenia między nim a tą osobą. Roszczenia te mogą odnosić się zresztą do obu stron – np. klient nie zawiadomił osoby trzeciej, że udział w imprezie wymaga szczególnych kwalifikacji albo ta osoba trzecia niezgodnie z prawdą zapewniła klienta, że posiada stosowne kwalifikacje wymagane do udziału w specjalistycznej imprezie.

Zgodnie z art. 16 ust. 2 u.u.t., skuteczność przeniesienia praw i obowiązków uczestnika imprezy turystycznej uzależniona jest od powiadomienia organizatora turystyki o tej zmianie „w terminie określonym w umowie”. Termin do zawiadomienia nie wynika zatem z ustawy i uzależniony jest od postanowienia umownego. Oczywiście jest, że główny problem dotyczy nie terminu liczonego od chwili zawarcia umowy przez uczestnika z osobą trzecią do chwili powiadomienia (bo w tym sensie nie ma dla organizatora większego znaczenia, kiedy została zawarta umowa), ale terminu liczonego od chwili dokonania zawiadomienia do dnia planowanego rozpoczęcia imprezy turystycznej (to z kolei ma dla biura podróży, z oczywistych względów

organizacyjnych, znaczenie zasadnicze). Nie ulega wątpliwości, że – aby zagwarantować uczestnikowi realną możliwość skorzystania z uprawnienia do przeniesienia praw i obowiązków wynikających z zawartej umowy – minimalny termin liczony od dnia zawiadomienia do dnia rozpoczęcia imprezy turystycznej nie może być zbyt krótki. W praktyce działalności biur podróży termin ten najczęściej wynika z treści stosowanych warunków uczestnictwa, regulaminów czy też innych wzorców umowy. W związku z tym pojawia się podejrzenie, że określone postanowienie, przewidujące termin bardzo długi (np. do 60 dni przed rozpoczęciem imprezy) może być uznane za kształtujące prawa klienta w sposób sprzeczny z dobrymi obyczajami i rażąco naruszające jego interesy. W takim przypadku klauzulę określającą należałoby uznać za niewiążącą, jako niedozwolone postanowienie umowy, zgodnie z art. 385¹ § 1 kodeksu cywilnego.

Z powyższych ustaleń wynika, że sprawę terminu na powiadomienie organizatora o zmianie uczestnika należy rozstrzygać kierując się przede wszystkim interesem klienta. Taki kierunek interpretacji wyznaczają także postanowienia dyrektywy 90/314/EWG. W myśl bowiem art. 4 pkt 3 dyrektywy, odstąpienie może nastąpić „po uprzednim powiadomieniu o tym zamiarze organizatora lub sprzedawcy-detalisty przed datą rozpoczęcia podróży” (podkreśl. W.R.). Jak z tego wynika, ustawodawca europejski nie przewidział żadnego terminu ograniczającego. Także w analogicznym przepisie § 651b ust. 1 k.c.n. użyte jest określenie „do rozpoczęcia podróży” („*bis zum Reisebeginn*”). Nie znaczy to jednak, że uzasadnione byłoby wyeliminowanie w ogóle możliwości ustalenia jakiegos terminu w umowie o imprezę turystyczną. Nie ulega wątpliwości, że zmiana dokonana „w ostatniej chwili”, tuż przed rozpoczęciem imprezy, mogłaby spowodować znaczne kłopoty organizacyjne. To prawda, że zgodnie art. 16 ust. 3 u.u.t. organizator turystyki może domagać się wyrównania kosztów zmiany podmiotowej dokonanej z inicjatywy klienta, ale rzecz nie sprowadza się tylko do pokrycia dodatkowych kosztów. Nie należy zapominać, że w przypadku niektórych usług stanowiących element imprezy turystycznej konieczność zawiadamiania z określonym wyprzedzeniem o zmianie uczestnika wpływa nie z woli organizatora, lecz z wymagań, które stawia przewoźnik, z przepisów wizowych itp. W takiej sytuacji organizator musi mieć odpowiedni czas na załatwienie stosownych formalności. W polskich publikacjach zagadnienie to nie było głębiej analizowane, trzeba jednak zauważyć, że także na gruncie prawa niemieckiego (które – jak wyżej wspomniano – nie przewiduje wprost ograniczenia co do terminu zmiany) wskazuje się, że choćby ze względu na charakter danej imprezy muszą występować pewne ograniczenia czasowe, praktycznie nie ma zaś możliwości zmiany po stronie klienta w przypadku rezerwacji imprezy typu *last-minute* [Tonner 2005, s. 2130].

Zgadzać się co do zasady z koniecznością pewnego ograniczenia w zakresie terminu zmiany klienta, tezę o ogólnej niedopuszczalności zmiany klienta w odniesieniu do umów *last-minute* można uznać za co najmniej dyskusyjną. Należy bowiem zwrócić uwagę na fakt, że choć pojęcie *last-minute* jest często stosowane w praktyce biur podróży, to jednak nie zostało ono w żaden sposób zdefiniowane. Z tego względu można dyskutować nad zasadnością zaprezentowanego wyżej poglądu o niedopuszczalności wszelkich zmian w przypadkach takich umów, tym bardziej, że często zdarza się, iż faktyczny termin realizacji umowy dotyczącej imprezy turystycznej reklamowanej przez organizatora turystyki jako impreza *last-minute* jest w praktyce dość odległy.

Warto także zwrócić uwagę na zdarzające się w praktyce przypadki braku wskazania, wbrew art. 16 ust. 1 u.u.t., w umowie o imprezę turystyczną terminu, w którym może nastąpić realizacja prawa do przeniesienia praw i obowiązków uczestnika. Także i w tym przypadku należałoby skłonić się do interpretacji na korzyść klienta. W tym zakresie należy zgodzić się z P. Cybulą, który uważa, że w omawianej sytuacji organizator może odmówić przeniesienia uprawnień i przejęcia obowiązków klienta tylko wtedy, gdy jest to uzasadnione okolicznościami o charakterze obiektywnym, np. niemożliwością zmiany danych klienta u przewoźnika [Cybula 2006, s. 119]. Stanowisko to jest trafne, jeśli się weźmie pod uwagę, że klient nie powinien ponosić negatywnych konsekwencji zaniechania przez organizatora wskazania terminu, o którym mowa w powołanym wyżej przepisie.

Przy okazji rozważań na temat terminu dokonania przez klienta przeniesienia praw i obowiązków wynikających z umowy należy stwierdzić, że zmiana uczestnika na podstawie art. 16 u.u.t., tzn. bez zgody organizatora turystyki, może nastąpić wyłącznie przed rozpoczęciem imprezy turystycznej. Biorąc pod uwagę dłuższe imprezy nie można oczywiście z góry wyeliminować sytuacji, w których klientowi zależeć będzie – w przypadku dłuższych imprez – na przekazaniu praw i obowiązków innej osobie już w trakcie imprezy. Możliwość takiej nie sposób, jak się wydaje, wyłączyć co do zasady – jednak do stosownej zmiany dojdzie w takim przypadku tylko według ogólnych zasad prawa cywilnego, w szczególności zaś konieczne będzie wyrażenie zgody przez organizatora.

Polski ustawodawca pominął w art. 16 u.u.t. ten fragment art. 4 ust. 3 dyrektywy 90/314/EWG, w którym omówiono możliwości przeniesienia praw i obowiązków konsumenta w przypadku, gdy „zaistnieją przeszkody uniemożliwiające konsumentowi skorzystanie z imprezy turystycznej”. Pojawia się w związku z tym pytanie o skutki stanowiska zajętego przez ustawodawcę. Zaniechanie wprowadzenia do polskiego ustawodawstwa powyższego rozwiązania dyrektywy ocenić należy pozytywnie. W przeciwnym razie zaistnienie wspomnianych przeszkód po stronie klienta stałoby się dodatkową przesłan-

ką zmiany uczestnika. Prowadzić mogłoby to do sporów, w praktyce trudnych do rozstrzygnięcia. Pojawiłyby się bowiem wątpliwości co do charakteru wspomnianych przeszkód i ich oceny. Ponadto przyczyna, z powodu której klient zamierza odstąpić swoją rezerwację innej osobie, jest organizatorowi turystyki obojętna, nie ma zatem potrzeby czynić z niej przesłanki zastosowania omawianego rozwiązania. Dodajmy, że stanowisko zajęte przez ustawodawcę polskiego wzmacnia pozycję konsumenta, przez co odstąpienie od omawianej przesłanki nie narusza zasad ochrony klienta określonych w powołanej dyrektywie.

Przedstawione wyżej kwestie związane z przejściem praw i obowiązków pierwotnego klienta pojawią się na nowo w przypadku, gdyby tym razem to ten nowy klient zechciał dokonać takiego przeniesienia na kolejną osobę. Należy stwierdzić, że takie kolejne przeniesienie (a niewykluczone, że jeszcze i następne) jest w pełni dopuszczalne, pod warunkiem spełnienia za każdym razem warunków określonych w art. 16 ust. 1 i 2 u.u.t.

III.

Jak już była o tym wyżej mowa, rozwiązania dotyczące przeniesienia praw i obowiązków wynikających z umowy o imprezę turystyczną są często elementem wzorców umowy stosowanych w praktyce działalności biur podróży. Jak zawsze, gdy porusza się kwestie związane ze stosowaniem tego rodzaju wzorców w umowach z konsumentami, pojawia się potrzeba rozważenia problemu tych postanowień zawartych we wzorcach, które mogą być uznane za niedozwolone postanowienia umowy.

Należy zauważyć, że orzecznictwo sądowe w sprawach z zakresu ochrony konsumentów uznaje za niedozwolone postanowienia umowne te klauzule, które nakładają na klienta przekazującego uprawnienia i zobowiązania wynikające z umowy o usługę turystyczną obowiązek zapłaty tzw. opłaty manipulacyjnej. Jako przykład wskazać można wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 28 listopada 2006 r.⁵ W sentencji wyroku uznano za niedozwolone i zakazano przedsiębiorcy stosowania postanowienia wzorca umowy o treści: „Nie pobiera się kosztów rezygnacji, poza opłatą manipulacyjną (*podkreśl. W.R.*), jeżeli klient w momencie odstąpienia od umowy, jednak nie później niż 3 dni przed rozpoczęciem imprezy, wskaże osobę spełniającą wszelkie warunki udziału w imprezie turystycznej, której przekaze uprawnienia i która przejmie obowiązki wynikające z zawartej umowy”. Klauzula ta została wpisana dnia 23 stycznia 2007 r. do rejestru niedozwolonych postanowień umowy, prowadzonego przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, pod nr. 1001.

⁵ XVII Amc 142/05, teza opubl. w systemie LEX pod nr. 261803.

Zbliżone postanowienia zawierają także klauzule już wcześniej wpisane do wspomnianego rejestru. I tak, z datą 22 lutego 2005 r., pod numerem 258, na podstawie wyroku z dnia 19 października 2004 r.⁶, wpisano klauzulę o brzmieniu: „W przypadku gdy klient odstępujący od umowy wskaże osobę spełniającą warunki udziału w imprezie turystycznej, która przyjmuje obowiązki wynikające z tej umowy klient zobowiązany jest zapłacić opłatę manipulacyjną”. Z tą samą datą dokonano wpisu nr 266, na podstawie wyroku z dnia 5 stycznia 2005 r.⁷, klauzuli o treści: „Jeżeli klient odstąpi od umowy, wskazując jednocześnie osobę spełniającą warunki udziału w imprezie turystycznej, której przekaze uprawnienia i która przejmie obowiązki wynikające z tej umowy, zobowiązana będzie do uiszczenia tylko opłaty manipulacyjnej w wysokości 500 zł”.

Stanowisko orzecznictwa w przedmiocie opłaty manipulacyjnej w przypadku przeniesienia praw i obowiązków z umowy na inną osobę zasługuje na aprobatę. Intencją ustawodawcy polskiego, podążającego drogą wytyczoną przez ustawodawcę wspólnotowego, jest umożliwienie w szerokim zakresie dokonywania zmian podmiotowych przez konsumentów – klientów biur podróży. Z art. 16 ust. 1 u.u.t. wynika, że pierwotny klient – solidarnie z klientem nowym – odpowiadają za ewentualne dodatkowe koszty takiej zmiany podmiotowej. Rozwiązanie to ma chronić przedsiębiorcę przed poniesieniem straty, polegającej na konieczności uiszczenia dodatkowej kwoty np. na rzecz przewoźnika lotniczego, pobierającego opłaty za zmianę rezerwacji na przelot, czy choćby za samo wystawienie nowego biletu. Podobny punkt widzenia jest przyjmowany także na gruncie § 651b ust. 2 k.c.n. [Schwerdtner 1991, s. 55]. Opłata manipulacyjna stanowi natomiast faktycznie narzucone konsumentowi ograniczenie możliwości dokonywania zmian, do których powołany wyżej przepis przyznaje mu prawo. W ten sposób można mówić o ukształtowaniu praw i obowiązków konsumenta w sposób sprzeczny z dobrymi obyczajami z jednoczesnym rażącym naruszeniem jego interesów, co stanowi niedozwolone postanowienie umowy, zgodnie z art. 385¹ § 1 k.c.

Dodatkowym argumentem, który przemawia przeciwko dopuszczalności zastrzegania opłaty manipulacyjnej, jest fakt nowelizacji art. 16 ust. 1 u.u.t., który pierwotnie miał brzmienie następujące: „Organizator turystyki nie może żądać od klienta żadnych kwot z tytułu odstąpienia od umowy, poza uzasadnioną opłatą manipulacyjną (podkreśl. W.R.), jeżeli klient, odstępując od umowy, wskaże osobę spełniającą warunki udziału w imprezie turystycznej, której przekaze uprawnienia i która przejmie obowiązki wynikające z tej umowy”. Jak z tego wynika, do czasu nowelizacji ustawodawca wprost przewidywał możliwość wprowadzenia przez organizatora turystyki opłaty manipulacyjnej w interesującym nas przypadku. Natomiast w obec-

⁶ XVII Amc 95/03, teza opublikowana w systemie LEX pod nr. 205095 (teza).

⁷ XVII Amc 129/03, teza opublikowana w systemie LEX pod nr. 205093 (teza).

nej redakcji przepisu, obowiązującej – jak wspomniano na początku niniejszego opracowania – od dnia 1 stycznia 2001 r. nie wspomina się już o możliwości zastrzegania opłaty manipulacyjnej. Przeciwnie, dodano art. 16 ust. 3 u.u.t., w którym mowa jest wyłącznie o kosztach poniesionych przez organizatora turystyki. Zmiana ta jest dodatkowym argumentem przemawiającym na rzecz tezy, że organizator turystyki nie może obecnie zastrzegać we wzorcu umowy (regulaminie, warunkach uczestnictwa itp.) wspomnianej opłaty manipulacyjnej.

Stwierdzenie, że klauzule, o których była wyżej mowa, stanowią niedozwolone postanowienia umowne, prowadzi do wniosku, że klauzula przewidująca obowiązek zapłaty opłaty manipulacyjnej nie wiąże konsumenta, ale jednocześnie strony pozostają związane umową o usługę turystyczną w pozostałym zakresie, co wynika z art. 385¹ § 2 k.c.

Zagadnienie opłat manipulacyjnych w perspektywie koncepcji niedozwolonych postanowień umowy w działalności turystycznej rodzi jeszcze wiele innych pytań, jednak ich rozważenie wykracza poza założone ramy niniejszego opracowania. Obszerniej na temat niedozwolonych postanowień w umowach o imprezę turystyczną piszą np.: A. Grzesiek [2008]; E. Rutkowska [2008, s. 145 i nast.]; E. Pawłowska, M. Czajkowski [2008, s. 160 i nast.]; z ogólniejszych opracowań – przede wszystkim E. Łętowska [2002, 2004].

IV.

Należy w tym miejscu wskazać, jakie skutki powoduje skuteczne zawarcie umowy, o której mowa w art. 16 ust. 1 u.u.t. Oczywiście, podstawowym skutkiem jest przejście praw i obowiązków wynikających z zawartej z organizatorem turystyki umowy o imprezę turystyczną z klienta na nowego uczestnika. Na tym stwierdzeniu nie można jednak poprzestać, ponieważ ust. 3 omawianego artykułu wskazuje dalsze konsekwencje dokonania takiej zmiany. Konsekwencje te dotyczą wyłącznie odpowiedzialności za zobowiązania, gdyż jeśli chodzi o uprawnienia dotychczasowego klienta, to w całości przechodzą one na jego następcę. Artykuł 16 ust. 3 u.u.t. wprowadza natomiast solidarną odpowiedzialność dotychczasowego i nowego uczestnika względem organizatora za dwie kategorie długu, tzn. za nieuiszczoną część ceny imprezy oraz za koszty poniesione przez organizatora turystyki w wyniku omawianej zmiany.

Na nowego uczestnika imprezy przechodzą te obowiązki klienta względem organizatora, które istnieją w chwili przejęcia uprawnień do udziału w imprezie turystycznej. Poza zakresem zainteresowania organizatora pozostaje ta część obowiązków, z których klient wywiązał się wcześniej. Dotyczy to w szczególności wpłaconej już części należności za imprezę. Oczywiście, sprawa ta zostaje rozstrzygnięta między dotychczasowym a nowym

klientem, ale ich rozliczenia nie mają znaczenia z punktu widzenia roszczeń biura podróży. Przekazanie uprawnień do udziału w imprezie może nastąpić zarówno odpłatnie, jak i nieodpłatnie, stosownie do umowy między zainteresowanymi osobami.

Poruszając zagadnienie niezapłaconej jeszcze części należności za udział w imprezie turystycznej można mówić o wynikającym z omawianego przepisu ustawowym przystąpieniu do długu przez nowego uczestnika. Z mocy samego prawa, z chwilą zawarcia umowy z pierwotnym klientem, nowy uczestnik staje się współodpowiedzialny za dług swojego poprzednika. Należy zaznaczyć, że rozwiązanie przyjęte w tym zakresie przez ustawodawcę jest w pewnym sensie – zwłaszcza gdy chodzi o skutki praktyczne – analogiczne do konstrukcji ustawowego przystąpienia do długu w przypadku zbycia przedsiębiorstwa lub gospodarstwa rolnego (art. 55⁴ k.c.). Różni się jednak tym, że w przypadku art. 16 ust. 1 u.u.t. nie ulega wątpliwości, że nowy uczestnik (a zatem jednocześnie – z punktu widzenia organizatora – nowy dłużnik) staje się stroną stosunku prawnego wynikającego z umowy łączącej do tej pory organizatora i pierwszego klienta.

W kwestii odpowiedzialności za koszty poniesione przez organizatora turystyki wskutek zmiany podmiotu uprawnionego do udziału w imprezie, należałoby natomiast w pewnym zakresie odwołać się do wyżej zaprezentowanych rozważań, dotyczących niedopuszczalności zastrzegania zryczałtowanej odpłatności z tego tytułu (opłaty manipulacyjnej). Także i w tym miejscu należy podkreślić, że na obu klientach ciąży solidarna odpowiedzialność za faktycznie poniesione koszty dokonanej zmiany. Nie mogą to być zatem koszty potencjalne czy też wyliczone w sposób ryczałtowy. Nie można, rzecz jasna, wykorzystać w tym miejscu konstrukcji kary umownej. O karze umownej można bowiem mówić wówczas, gdy dochodzi do niewykonania lub nienależytego wykonania umowy. W interesującej nas sytuacji z oczywistych względów klientowi nie można zarzucać, że postępuje sprzecznie z warunkami umowy. Przeciwnie, prawo do przekazania praw i obowiązków uczestnika jest składnikiem stosunku prawnego wynikającego z umowy o imprezę turystyczną. Skoro ustawa przyznaje to uprawnienie, trzeba w tym miejscu odwołać się do art. 56 k.c., zgodnie z którym czynność prawna wywołuje skutki nie tylko w niej wyrażone, ale także m.in. te, które wynikają z ustawy. W tym przypadku prawo zmiany po stronie klienta wynika właśnie z ustawy, niezależnie od tego, czy strony przewidziały to w treści zawieranej umowy.

Inną sprawą jest zaś konkluzja, że biuro podróży nie powinno być obciążane dodatkowymi kosztami zmiany, o ile koszty takie zostały w rzeczywistości poniesione. W tym zakresie ustawa przewiduje solidarną odpowiedzialność dotychczasowego i nowego uczestnika. Nie chodzi tu już jednak

o przystąpienie do długu, tylko o pierwotną odpowiedzialność od razu obydwu współdłużników od chwili poniesienia dodatkowych kosztów przez organizatora turystyki⁸.

Rozwiązanie przyjęte przez polskiego ustawodawcę w analizowanym art. 16 ust. 3 u.u.t. pozostaje w zgodzie z regulacją zawartą w art. 4 pkt 3 zd. drugie dyrektywy 90/314/EWG.

Ze względu na wskazaną we wcześniejszej części opracowania niedopuszczalność narzucania na klienta obowiązku zapłaty opłaty manipulacyjnej, pewne wątpliwości budzi także rozwiązanie proponowane przez J. Gospodarka. Autor ten, przyznając, że obowiązek wniesienia opłaty, o której była wyżej mowa, stanowi niedozwoloną klauzulę umowną, wskazuje, że organizator może żądać wyłącznie pokrycia dodatkowych kosztów, które poniósł w związku ze zmianą uczestnika danej imprezy turystycznej. J. Gospodarek [2006, s. 294] uważa jednak, że „organizator może podać w warunkach uczestnictwa orientacyjną wysokość tych kosztów”. Taki pogląd prezentuje też P. Cybula [2006, s. 119]. Stanowisko powołanych autorów może budzić pewne wątpliwości. Proponowane przez nich rozwiązanie mogłoby bowiem w praktyce prowadzić do ryczałtowego oznaczania wspomnianych kosztów, skąd już tylko krok do postanowień zbliżonych do kwestionowanej opłaty manipulacyjnej. Bardziej przekonujące jest, jak się wydaje, rozwiązanie, zgodnie z którym zakłada się, że organizator może żądać zwrotu tylko faktycznie poniesionych kosztów zmiany uczestnika. Dotyczy to także sytuacji, w których koszty te będą z góry znane organizatorowi turystyki, np. w związku z określonym porozumieniem z przewoźnikiem lotniczym co do zasad zmiany pasażera. Fakt, że takie porozumienie będzie zawarte, nie oznacza jednak „automatycznie”, iż koszty te będą w rzeczywistości poniesione. Dodać też należy, że na organizatorze spoczywa ciężar dowodu zarówno samego faktu poniesienia dodatkowych kosztów, jak i ich wysokości. W sposób wyraźny pogląd ten jest formułowany na gruncie prawa niemieckiego (zob. P. Schwerdtner [1991, s. 56]).

V.

Na marginesie zasadniczych rozważań warto zauważyć, że umowie o imprezę turystyczną towarzyszy niejednokrotnie zawarta przez klienta umowa ubezpieczenia. Chodzi o przykłady różnego rodzaju ryzyka, w szczególności objęte ubezpieczeniem następstw nieszczęśliwych wypadków, ubezpieczeniem kosztów leczenia czy też ubezpieczeniem kosztów rezygnacji z udziałem

⁸ Na marginesie pozostawiamy zagadnienia ewentualnych rozliczeń regresowych między pierwotnym a nowym klientem biura podróży, stwierdzając tylko, że znajdzie tu zastosowanie reguła ogólna wyrażona w art. 376 § 1 k.c.

łu w imprezie turystycznej. Do tej umowy można dodać także ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej klienta (np. w przypadku imprez narciarskich). Pojawia się w związku z tym pytanie, czy przeniesienie praw i obowiązków klienta wynikających z umowy o imprezę turystyczną powoduje jednocześnie wstąpienie nowego klienta w sytuację prawną strony umowy ubezpieczenia. Problem ten, bardzo istotny w praktyce, należy uznać jednocześnie jako skomplikowany z teoretycznego punktu widzenia. Głębsze rozważenie tego problemu wymagałoby obszerniejszego studium z zakresu prawa ubezpieczeniowego, co wykraczałoby już jednak poza założone ramy niniejszego artykułu. Należałoby bowiem w szczególności zastanowić się nad tym, czy stosunki ubezpieczeniowe stanowią element stosunku prawnego wynikającego z umowy o imprezę turystyczną (zob. w tej kwestii J. Orlicka [2006, s. 178–179]). Nie negując zatem znaczenia zasygnalizowanej kwestii, pozostawmy jej omówienie odrębnemu opracowaniu.

VI.

Analiza problematyki zmiany podmiotowej w umowie o imprezę turystyczną nie może ograniczyć się wyłącznie do rozważenia zagadnień pojawiających się na gruncie interpretacji rozwiązań przyjętych w ustawie o usługach turystycznych. Pojawia się bowiem pytanie o relacje między uregulowaniem zawartym w art. 16 ust. 1 u.u.t. a ogólnymi rozwiązaniami kodeksu cywilnego, dotyczącymi zmian podmiotowych w zobowiązaniu. Niezależnie od rozwiązania szczególnego, przyjętego w powołanym przepisie ustawy o usługach turystycznych, należy postawić pytanie, czy może dojść do zmiany po stronie uczestnika według ogólnych reguł prawa cywilnego. W szczególności należy zapytać, czy w grę może wejść przelew wierzytelności o usługi świadczone przez organizatora turystyki, a także przejęcie długu klienta wobec biura podróży przez osobę trzecią.

Należy opowiedzieć się za poglądem, że art. 16 ust. 1 u.u.t. wyłącza możliwość zastosowania do sytuacji objętej hipotezą tego przepisu ogólnej konstrukcji przelewu wierzytelności z art. 509 i nast. k.c. Trzeba zauważyć, że omawiana konstrukcja ustawy o usługach turystycznych przewiduje, obok możliwości przeniesienia uprawnienia do udziału w imprezie na inną osobę, istotne mechanizmy ochronne dla organizatora turystyki, czego nie przewidują rozwiązania kodeksowe dotyczące przelewu wierzytelności. Chodzi w szczególności o to, że nabycie przez osobę trzecią uprawnień jest uzależnione od jednoczesnego przejęcia przez nią obowiązków (art. 16 ust. 1 u.u.t.) oraz od zawiadomienia organizatora turystyki o przeniesieniu uprawnień w terminie określonym w zawartej umowie o świadczenie usług turystycznych (art. 16 ust. 2). Zauważmy, że o ile w przypadku dokonania

„klasycznego” przelewu zawiadomienie dłużnika powoduje, że od tej chwili dłużnik ma obowiązek spełnić świadczenie już na rzecz nowego dłużnika, o tyle w przypadku przeniesienia uprawnień z umowy o imprezę turystyczną zawiadomienie dłużnika (organizatora turystyki) jest warunkiem skuteczności przejścia tych uprawnień.

Wskazane okoliczności przemawiają, jak sądzę, na rzecz stanowiska, że istnienie konstrukcji określonej w art. 16 ust. 1 u.u.t. wyłącza możliwość przeniesienia uprawnień uczestnika imprezy turystycznej do uczestnictwa w tej imprezie w drodze przelewu, na podstawie art. 509 k.c. Nie ma natomiast przeszkód do przeniesienia przez przelew innych uprawnień klienta biura podróży, np. roszczenia o zwrot całości lub części zapłaconych kosztów imprezy w przypadku jej odwołania.

Innym zagadnieniem jest kwestia dopuszczalności przejęcia długu uczestnika imprezy w zakresie zapłaty ceny uczestnictwa według reguł określonych w art. 519 i nast. k.c. Wydaje się, że w tym zakresie nie występują przeszkody dla dokonania takiej czynności. Zauważmy, że w kodeksowym ujęciu wierzyciel ma zawsze wpływ na to, czy i kto przejmie dług pierwotnego dłużnika – do przejęcia długu dochodzi bowiem, jak wiadomo, albo przez umowę między wierzycielem a przejemcą – za zgodą dłużnika, albo przez umowę między dłużnikiem a przejemcą – za zgodą wierzyciela (art. 519 § 2 k.c.). Biorąc to pod uwagę, należy opowiedzieć się za dopuszczalnością przejęcia długu uczestnika imprezy według przepisów kodeksu cywilnego. Oczywiście, odrębnym zagadnieniem jest sprawa gospodarczego uzasadnienia takiej transakcji, pozostaje to już jednak poza zakresem naszych rozważań.

Nie ulega wątpliwości także dopuszczalność umownego kumulatywnego przystąpienia innej osoby do długu ciążącego na kliencie biura podróży. Jak wiadomo, kodeks cywilny nie reguluje tego rodzaju przekształcenia podmiotowego (uregulowane są wyłącznie przypadki ustawowego przystąpienia), jednak możliwość przystąpienia do długu na podstawie umowy jest powszechnie przyjmowana [Drapała 2002, s. 287–289]. Nie ma żadnych przeciwwskazań co do zaakceptowania tej możliwości także w odniesieniu do długu ciążącego na uczestniku imprezy turystycznej w stosunku do organizatora.

Piśmiennictwo

- Cybuła P. (2005) *Umowa o imprezę turystyczną*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis-Nexis, Warszawa.
- Cybuła P., red. (2006) *Prawo w praktyce biur podróży*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis-Nexis, Warszawa.

- Cybula P. (2008) *Charakter prawny umowy o imprezę turystyczną* [w:] P. Cybula, J. Raciborski, red., *Turystyka a prawo. Aktualne problemy legislacyjne i konstrukcyjne*, Wyższa Szkoła Turystyki i Ekologii w Suchej Beskidzkiej, Sucha Beskidzka – Kraków.
- Drapała P. (2002) *Zwalniające przejęcie długu*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Gospodarek J. (2006) *Prawo w turystyce*, Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa.
- Grzesiek A. (2008) *Niedozwolone klauzule w umowach o imprezę turystyczną we wspólnotowym i polskim prawie ochrony konsumenta*, Wydawnictwo UJ, Kraków.
- Kwaśniewska E.H. (2002) *Umowa o podróż w prawie niemieckim*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Łętowska E. (2002) *Prawo umów konsumenckich*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Łętowska E. (2004) *Europejskie prawo umów konsumenckich*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Nesterowicz M. (2001) *Prawo zobowiązań – część szczegółowa* [w:] *System prawa prywatnego*, t. 7, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Nesterowicz M. (2008) *Projekt przepisów regulacji umowy o podróż w kodeksie* [w:] P. Cybula, J. Raciborski, red., *Turystyka a prawo. Aktualne problemy legislacyjne i konstrukcyjne*, Wyższa Szkoła Turystyki i Ekologii w Suchej Beskidzkiej, Sucha Beskidzka – Kraków.
- Orlicka J. (2006) *Prawo w praktyce biur podróży* [w:] P. Cybula, red., *Prawo w praktyce biur podróży*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis-Nexis, Warszawa.
- Pawłowska E., Czajkowski M. (2008) *Niedozwolone klauzule umowne zawierane przez organizatorów turystyki w umowach o świadczenie usług turystycznych* [w:] P. Cybula, J. Raciborski, red., *Turystyka a prawo. Aktualne problemy legislacyjne i konstrukcyjne*, Wyższa Szkoła Turystyki i Ekologii w Suchej Beskidzkiej, Sucha Beskidzka – Kraków.
- Rutkowska E. (2008) *Mechanizmy i instrumenty ochrony konsumenta przed niedozwolonymi klauzulami umownymi o świadczenie usług turystycznych* [w:] P. Cybula, J. Raciborski, red., *Turystyka a prawo. Aktualne problemy legislacyjne i konstrukcyjne*, Wyższa Szkoła Turystyki i Ekologii w Suchej Beskidzkiej, Sucha Beskidzka – Kraków.
- Schulte-Nölke H., Twigg-Flesner Ch., Ebers M. (2007) *EC Consumer Law Compendium – Comparative Analysis*, Bielefeld, online <http://www.ec.europa.eu> [dostęp 2.06.2009].
- Schwerdtner P. (1991) *J. von Staudingers Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch mit Einführungsgesetz und Nebengesetzen, Zweites Buch – Recht der Schuldverhältnisse (§§ 620–651k)*, Walter de Gruyter Verlag, Berlin.

- Tonner K. (2005) *Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch*. Band 4. Schuldrecht Besonderer. Teil II, Verlag C.H. Beck, München.
- Zawistowska H (2008) *Ochrona konsumenta imprez turystycznych w prawie UE i państw członkowskich* [w:] P. Cybula, J. Raciborski, red., *Turystyka a prawo. Aktualne problemy legislacyjne i konstrukcyjne*, Wyższa Szkoła Turystyki i Ekologii w Suchej Beskidzkiej, Sucha Beskidzka – Kraków.
- Żak M. (2008) *Skutki prawne śmierci klienta w umowie imprezę turystyczną (o podróż)* [w:] P. Cybula, J. Raciborski, red., *Turystyka a prawo. Aktualne problemy legislacyjne i konstrukcyjne*, Wyższa Szkoła Turystyki i Ekologii w Suchej Beskidzkiej, Sucha Beskidzka – Kraków.

Abstract

Transfer of rights and obligations stipulated by the package travel contract

Transfer of rights and obligations stipulated by the package travel contract is one of the most important powers of a travel agency customer. This power is provided by art. 16 of the Act on Tourism Services. Polish solution is equivalent to art. 4, par. 3 of Directive 90/314/EEC on package travel, package holidays and package tours.

The article focuses on basic issues related to a change in the participant package. Among raised topics there are such as the conditions of change a participant, the date of notifying the tour operator about the change, the costs of participant's change including the problem of charging manipulative fees, the responsibility of the previous client and the transferee to the tour operator, the connection between art. 16 of the Act on Tourism Services and general arrangements of the Civil Code related to subjective changes in the obligation.

Keywords: change of a customer in the package travel contract, unlawful decisions of package travel contract

PROCEDURA ZAWIERANIA UMOWY O IMPREZĘ TURYSTYCZNĄ W ŚWIETLE PRZEPISÓW KODEKSU CYWILNEGO I USTAWY O USŁUGACH TURYSTYCZNYCH (ZAGADNIENIA WYBRANE)

*Piotr Cybula**

Zarys treści: Celem artykułu jest omówienie wybranych zagadnień procedury zawarcia umowy o imprezę turystyczną w świetle przepisów kodeksu cywilnego i ustawy o usługach turystycznych. Umowa ta jest najczęściej zawierana w trybie oferty i jej przyjęcia; inne sposoby (przetarg, negocjacje) mają w praktyce marginalne znaczenie. W literaturze jest przedmiotem sporu, czy katalogi i inne materiały pisemne stosowane przez organizatorów turystyki w związku z propozycją zawarcia tej umowy stanowią ofertę w rozumieniu przepisów kodeksu cywilnego, czy też jedynie zaproszenie do składania ofert. Dodatkowe problemy powstają w związku ze stosowaniem przez organizatorów turystyki warunków uczestnictwa w imprezach turystycznych. Kwestie te są przedmiotem artykułu.

Słowa kluczowe: zawarcie umowy o imprezę turystyczną; kodeks cywilny; ustawa o usługach turystycznych

Do zawarcia umowy o imprezę turystyczną dochodzi – tak jak i w przypadku pozostałych umów – na skutek złożenia przez strony umowy zgodnych oświadczeń woli zmierzających do wywołania określonych skutków prawnych [Raciborski 1989, s. 166 i n.]. Zasadą jest, że strony mają swobodę wyboru trybu (sposobu) zawarcia umowy [zob. np. Machnikowski 2004, s. 247; Wójcik 2000, s. 23]. Mogą one nie tylko wybrać któryś ze sposobów uregulowanych w części ogólnej kodeksu cywilnego (oferta i jej przyjęcie, przetarg w dwóch odmianach – aukcji i przetarg *sensu stricte* oraz negocjacje), ale także doprowadzać do ich modyfikacji [Wójcik, 2000 s. 23, 35]. Co prawda nie ma *numerus clausus* sposobów zawierania umowy, to jednak wskazane trzy sposoby zawarcia umowy są na tyle elastyczne, że trudno wskazać na inne, które radykalnie odbiegałyby od nich w swojej konstrukcji. Wybór kodeksowego sposobu zawarcia umowy ułatwia rozstrzyganie ewentualnych sporów powstałych na tle umowy, a także upraszcza i przyspiesza

* Dr, adiunkt, Zakład Prawa. Wydział Turystyki i Rekreacji, AWF w Krakowie; e-mail: piotr.cybula@awf.krakow.pl.

procedurę zawierania umów [Radwański 2003, s. 290]. W przypadku umowy o imprezę turystyczną, zapewne z uwagi na niedostrzeżenie w tym zakresie szczególnych zagrożeń dla klienta, nie przewidziano ani w dyrektywie 90/314/EWG z 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek [Dz. Urz. L. 158 z 23.06.1990 r.], ani w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych [t. jedn. Dz.U. z 2004 r. Nr 223, poz. 2268 ze zm.] żadnych ograniczeń co do trybu jej zawarcia. Oznacza to – zgodnie ze wskazaną wyżej zasadą – że strony mają możliwość wyboru sposobu zawarcia umowy¹.

W praktyce obrotu, zarówno w przypadku umów nazwanych, jak i nie-nazwanych (w tym mieszanych), dochodzi często do faktycznej dominacji któregoś ze sposobów zawierania umów, uwzględniającego typowe potrzeby kontrahentów. Pewne umowy – mimo istniejącej swobody wyboru sposobu zawarcia umowy – zawierane są w większości przypadków czy to w drodze oferty i jej przyjęcia, czy to w drodze przetargu lub negocjacji. W przypadku obrotu z udziałem konsumentów, przede wszystkim z uwagi na jego masowość, sposobem tym jest najczęściej tryb ofertowy, przy czym zawarcie umowy następuje na „warunkach” proponowanych przez przedsiębiorcę [Zawistowska 1999, s. 9]. Mamy tu więc do czynienia z umowami adhezyjnymi [zob. np. Radwański, Olejniczak 2005, s. 116–117; Gospodarek 2006, s. 282–283; Nesterowicz 2006, s. 43]. W ten sposób zawierana jest ogromna większość umów o imprezę turystyczną. Dlatego też niektórzy autorzy nawet nie wspominają o innych trybach zawarcia umowy [Gospodarek 2003, s. 162–163; por. Trojanowski 2003, s. 196; Wieszczycka 2003, s. 3; Nesterowicz 2004, s. 775; Zawistowska, 1999, s. 62 i n.; Bukowski 1995, s. 63]. Mimo że pozostałe dwa sposoby zawierania umów mają marginalne znaczenie w praktyce biur podróży, to można zaryzykować tezę, że ich rola będzie rosła, w szczególności z uwagi na wzrost konkurencyjności biur podróży, który wymusza większą elastyczność w podejściu do klientów.

Zawarcie umowy w drodze przetargu *sensu stricte* może kontrahentowi organizatora turystyki zapewnić optymalizację treści umowy [Wójcik 2000, s. 30; Bukowski 1995, s. 62–63]. Przedmiotem umowy o imprezę turystyczną jest świadczenie złożone, w związku z czym zawarcie umowy w ten sposób może umożliwić klientowi odpowiednią analizę i porównanie proponowanych ofert. Zorganizowanie przetargu wiąże się jednak zawsze z pewnymi kosztami. Sięganie do tego sposobu zawarcia umowy może być uzasadnione w przypadku zawierania umowy dla większej liczby uczestników lub jego obligatoryjnością (dla podmiotów sektora finansów publicznych, co związane jest z reżimem zamówień publicznych). W praktyce w tym trybie zawierania umów organizatorem przetargu jest klient (np. przed-

¹ Zob. jednak dalsze uwagi co do zawarcia umowy w trybie przetargu.

siębiorca organizuje przetarg na imprezy turystyczne dla swoich pracowników). Przetarg *sensu stricte* ogłoszony przez organizatora turystyki byłby zupełną rzadkością.

Ostatnio stosowaną coraz częściej formą dystrybucji usług przez organizatorów turystyki są natomiast aukcje internetowe (np. liczne propozycje można znaleźć na najpopularniejszej stronie tego typu: www.allegro.pl)². Nie zawsze oznaczają one jednak zawarcie umowy w drodze aukcji w kodeksowym znaczeniu [trafnie zwraca na to uwagę Podrecki 2005, s. 133 i n.].

Zawarcie umowy w drodze negocjacji, podobnie jak w przypadku przetargu *sensu stricte*, ma miejsce przeważnie wtedy, gdy umowy są stosunkowo złożone, o nietypowej postaci lub dotyczące świadczeń o dużej wartości [Radwański 1985, s. 610; Radwański 2003, s. 298; Mojak, Widło 2005, s. 43; Bukowski 1995, s. 63]. Stosunkowo częściej negocjacje pojawiają się obok trybu ofertowego, ale odnoszą się do kwestii mniej znaczących [tak też Gospodarek, 2003, s. 161; por. Ciemiński 2005, s. 382].

Oprócz tego należy zauważyć, że w procesie zawierania umowy o imprezę turystyczną często zastosowanie ma konstrukcja umowy na rzecz osoby trzeciej [Cybula 2005, s. 41–42; por. Nesterowicz, 1974, s. 32], co znajduje nawet odzwierciedlenie w definicji klienta (art. 3 pkt 11 u.u.t.³), mniejsze konstrukcja umowy przedwstępnej. W literaturze zaprezentowano także pogląd, że zawarcie tej umowy może poprzedzać także list intencyjny [tak Bukowski 1995, s. 63]. Dotychczasowa praktyka nie wskazuje jednak w przypadku omawianej umowy na posługiwanie się tego rodzaju instrumentem.

W praktyce biur podróży do zawarcia umowy o imprezę turystyczną dochodzi najczęściej w lokalu organizatora turystyki lub w lokalu działającego w jego imieniu agenta turystycznego. Oznacza to, że strony umowy są jednocześnie obecne przy jej zawarciu (odmienna sytuacja zachodzi w przypadku umów zawieranych na odległość). W lokalu tym klient zapoznaje się z przedstawionym mu katalogiem lub innymi informacjami pisemnymi z opisem imprez turystycznych danego organizatora turystyki (jeśli nie zna ich wcześniej, np. z uwagi na przesłanie ich pocztą), a następnie – na podstawie uzyskanych w ten sposób informacji – dokonuje wyboru określonej imprezy turystycznej [por. Kaller 2005, s. 16 i n.; Beyer 1976, s. 24 i n.]. Wyboru dokonuje przez złożenie oświadczenia woli. Oświadczenie to znajduje przeważnie odzwierciedlenie (uzewnętrznienie) w formularzu rezerwacji, w praktyce różnie nazywanym, np. umowa-zgłoszenie [Raciborski 2005, s. 113], zgłoszenie na wycieczkę [Nesterowicz 2004, s. 775], umowa itp. Organizator tury-

² Dalsze uwagi nie odnoszą się do zawarcia umowy o imprezę turystyczną drogą elektroniczną. Kwestia ta zasługuje na odrębne opracowanie.

³ Według tego przepisu klient oznacza „osobę, która zamierza zawrzeć lub zawarła umowę o świadczenie usług turystycznych na swoją rzecz lub na rzecz innej osoby (...)”.

styki dokonuje następnie tzw. potwierdzenia rezerwacji. Niesporne jest, że w takich sytuacjach mamy do czynienia z zawarciem umowy w drodze ofertowej. W literaturze brak jest natomiast zgody co do tego, kto składa ofertę, a kto ją przyjmuje – czy z ofertą występuje organizator turystyki, czy też klient [Bidinger, Müller 1993, s. 49 i n.; Wrzesińska-Wal 2005, s. 11]⁴. Dotyczy to szerszego problemu – prawnej kwalifikacji materiałów reklamowych [na ten temat – zob. Radwański 2002 s. 28; Grzybczyk 2004, s. 17 i n.; Grzywacz 2005, s. 213 i n.; Stefanicki 2001, s. 55 i n.], jakimi są często katalogi i inne informacje pisemne, którymi posługują się organizatorzy turystyki [Grzybczyk 2005, s. 181; Cybula 2005, s. 26–27].

Wedle jednego z prezentowanych w literaturze stanowisk, w tym przypadku z ofertą występuje organizator turystyki. Jak stwierdzają autorzy reprezentujący ten pogląd: „ustawa o usługach turystycznych traktuje jako oferty (podkr. P.C.) katalogi, foldery, broszury oraz inne informacje pisemne, poprzez które organizator turystyki lub pośrednik turystyczny proponuje klientom imprezy turystyczne lub usługi turystyczne” [Gospodarek 2003, s. 163]; „wszelkie broszury, foldery, katalogi itp. informacje pisemne traktowane są jako oferta” (podkr. P.C.) [Wieszczycka 2003, s. 13]; czy też doszukując się różnic w tym zakresie w stosunku do prawa niemieckiego „(...) złożenie i przyjęcie oferty w prawie niemieckim jest rozwiązane nieco inaczej niż w prawie polskim. Podmiot zamierzający dokonać kupna najczęściej składa ofertę sprzedawcy, określając za jaką cenę i na jakich warunkach chce rzecz kupić, w tym przypadku zawrzeć umowę o podróż. Biuro podróży może ofertę tę przyjąć, ale nie musi. Samo wskazanie ceny przy rzeczy albo umieszczenie jej w katalogu przy spisie pakietu usług nie jest jeszcze ofertą. W prawie niemieckim uznawane jest to za zaproszenie do negocjacji” [Kwaśniewska 2002, s. 27–28].

Wydanie katalogu i przedstawienie go potencjalnym klientom, według reprezentantów powyższego stanowiska, powoduje zatem związanie biura podróży złożoną ofertą. W konsekwencji oznacza to, że klient biura podróży może przez przyjęcie oferty doprowadzić do zawarcia umowy w czasie jej związania (art. 66 § 2 k.c.).

Ze stanowiskiem tym jednak trudno się zgodzić z następujących powodów.

Po pierwsze, opiera się ono na moim zdaniem nietrafnym – przyjętym *a priori* – założeniu, że ustawa o usługach turystycznych traktuje tego rodzaju informacje jako oferty. Abstrahując od regulacji kodeksu cywilnego dotyczących rozróżnienia oferty od zaproszenia do zawarcia umowy, należy zauważyć, że według art. 12 ust. 2 u.u.t., „jeżeli umowa z a w a r t a z klientem nie zawiera odmiennych postanowień, to odpowiednie wskazania zawarte

⁴ Podobne wątpliwości rysują się w przypadku umowy przewozu [zob. np. Stec 2005, s. 128–129].

w informacjach pisemnych, określone w art. 12 ust. 1 pkt 1–8 u.u.t., stają się elementem umowy (*podkr. P.C.*)”. Przy założeniu, że informacje te stanowią *ab initio* ofertę w rozumieniu kodeksu cywilnego, przepis ten należałoby uznać za *superfluum* ustawowe⁵.

Po drugie, stanowisko to abstrahuje od faktu, że oferta wyraża stanowczą wolę zawarcia umowy. Jak zwraca się uwagę w literaturze, w jej przypadku – aby umowa doszła do skutku – zbędne są po stronie oferenta jakiegokolwiek dalsze oświadczenia; po jej złożeniu zawarcie umowy zależy już wyłącznie od oblata [Radwański 2008, s. 320]. Tymczasem, jak wyżej wskazano, zawarcie umowy o imprezę turystyczną następuje najczęściej nie przez proste przyjęcie „oferty” organizatora turystyki przez klienta, ale w ten sposób, że klient składa swoje oświadczenie woli znajdujące odzwierciedlenie w formularzu umowy, który następnie organizator akceptuje, a więc przyjmuje ofertę klienta.

Po trzecie, trzeba też zauważyć, że ustawodawca zastrzegł, że umowa o imprezę turystyczną powinna być zawarta w formie pisemnej (art. 14 ust. 1 u.u.t.). Zupełnym wyjątkiem byłaby sytuacja, gdyby katalog i inne wskazane wyżej materiały pisemne miały formę pisemną, a więc zawierały własnoręczny podpis (art. 78 § 1 zd. 1 k.c.). Gdyby przyjąć, że klient może zawrzeć umowę przez przyjęcie takiej „oferty”, byłaby to pewna niekonsekwencja, bowiem w takiej sytuacji nie mielibyśmy zawartej umowy w formie pisemnej.

Po czwarte, przeciwko tezie, że materiały te stanowią z mocy ustawy o usługach turystycznych ofertę przeczy również fakt, że ustawodawca nałożył na nie inne wymagania co do treści niż w stosunku do umowy (art. 14 ust. 2 u.u.t.). Treść tej ostatniej jest szersza (np. umowa powinna określać również termin zawiadomienia o przeniesieniu uprawnień i przeniesieniu obowiązków, o którym mowa w art. 16 ust. 2 u.u.t.).

Po piąte, aby uznać te informacje za ofertę, muszą one *in concreto* określać co najmniej istotne postanowienia umowy (*essentialia negotii*)⁶, co w praktyce nie zawsze przecież musi następować⁷. W takim stanie rzeczy bez znaczenia jest, czy organizator turystyki łączył z przedstawieniem klientowi katalogu zamiar przyznania mu kompetencji do przyjęcia propozycji ze skutkiem wiążącym obie strony [Gawlik 1977, s. 7].

⁵ J. Gospodarek twierdzi natomiast, że jest to „zrozumiała konsekwencja takiego właśnie znaczenia broszur, folderów i katalogów jako oferty danego organizatora turystyki” [Gospodarek 2006, s. 285].

⁶ Por. orzeczenie SN z 20 października 1978 r., IV CR 402/78, OSNCP 1979, nr 7–8, poz. 154.

⁷ Według J. Gospodarka wśród postanowień zawartych w art. 12 ust. 1 u.u.t. są postanowienia przedmiotowo istotne umowy o imprezę turystyczną [Gospodarek 2003, s. 163]. Autor ten jest jednak niekonsekwentny. Wśród postanowień przedmiotowo istotnych tej umowy podaje bowiem „ustalenie programu imprezy turystycznej, tj. rodzaju, jakości i terminów usług turystycznych stanowiących zintegrowany pakiet”, podczas gdy w art. 12 ust. 1 u.u.t. ustawodawca terminu imprezy turystycznej nie podał.

Po szóste, organizator turystyki może w katalogu wyraźnie wskazać (co w praktyce coraz częściej ma miejsce), jaki nadaje mu charakter (np. przez określenie: „niniejszy katalog nie stanowi oferty w rozumieniu przepisów kodeksu cywilnego”) [zob. Gospodarek 2006, s. 285–286], co jest prawnie relewantne tylko wtedy, gdy zawarte w katalogu informacje można uznać za *essentialia negotii* umowy.

Po siódme, jeżeli *in casu* powstają wątpliwości co do charakteru złożonej propozycji, należy je w pierwszej kolejności rozstrzygnąć stosownie do art. 65 k.c. [zob. np. Brzozowski 2005, s. 302], wedle którego oświadczenie woli należy tak tłumaczyć, jak tego wymagają ze względu na okoliczności, w których złożone zostało, zasady współżycia społecznego oraz ustalone zwyczaje.

Po ósme, jeżeli w dalszym ciągu nie osiąga się satysfakcjonującego rozstrzygnięcia, należy sięgnąć do art. 71 k.c. Według tego przepisu ogłoszenia, reklamy, cenniki i inne informacje, skierowane do ogółu lub do poszczególnych osób, poczytuje się w razie wątpliwości nie za ofertę, lecz za zaproszenie do zawarcia umowy. W literaturze wskazuje się, że dokonując oceny czy mamy do czynienia z wiążącą ofertą, czy też z niewiążącym zaproszeniem do zawarcia umowy, należy uwzględnić takie czynniki jak: stopień szczegółowości oferty, „słabe” sformułowanie propozycji (oferta jest zawsze stanowczą propozycją zawarcia umowy⁸), okoliczność, czy propozycja⁹ skierowana została do większej liczby osób, a możliwa do realizacji tylko przez niektórych z nich [zob. Gawlik 1977, s. 8–10; Machnikowski 2004, s. 293].

W praktyce więc katalogi i inne materiały pisemne, które udostępnia się klientom, proponując im imprezy turystyczne, nie stanowią w przeważającej liczbie przypadków oferty, a jedynie zaproszenie do zawarcia umowy.

W przypadku uznania *in concreto*, że podane informacje pisemne stanowią jedynie zaproszenie do zawarcia umowy, o którym mowa w art. 71 k.c., klient – na podstawie przedstawionych mu materiałów – składa ofertę zawarcia umowy [Saggerson 2004, s. 179; Grant, Mason 2003, s. 74 i n.]. Organizatorowi turystyki przysługuje natomiast kompetencja do przyjęcia oferty. Mimo że materiały te stanowią jedynie zaproszenie do zawarcia umowy, to z mocy art. 12 ust. 2 u.u.t., jeżeli zawarta umowa z klientem nie zawiera od-

⁸ Ta cecha oferty nie jest w literaturze kwestionowana [zob. np. Radwański 2003, s. 290; Brzozowski 2005, s. 303]. Mimo to proponuje się – w mojej opinii zbędnie – w definicji oferty zawartej w art. 66 § 1 k.c. dodanie – za wzorem art. 14(1) Konwencji wiedeńskiej o międzynarodowej sprzedaży towarów (Dz.U. z 1997 r., Nr 45, poz. 286) oraz art. 2–202 amerykańskiego jednolitego kodeksu handlowego (UCC), że chodzi tu o „stanowczą propozycję” [zob. Kocot 2003, s. 11; Stefanicki 2001, s. 128–129].

⁹ Słusznie podnosi się wadliwe zdefiniowanie oferty przez odniesienie się do „drugiej strony” z uwagi na to, że o stronie można mówić jedynie w przypadku istniejącego stosunku prawnego, a także ponieważ oferta może być skierowana do grupy osób, którą trudno uznać za „stronę wielopodmiotową” [tak Kocot 2003, s. 11].

miennych postanowień, to odpowiednie wskazania zawarte w informacjach pisemnych o których mowa w ust. 1 pkt 1–8 stają się elementem umowy. Jest to więc też przepis wyjątkowy w stosunku do art. 71 k.c.

Kolejnym dokumentem stosowanym przy zawieraniu umów o imprezę turystyczną są warunki uczestnictwa w imprezach turystycznych. Stanowią one wzorzec umowy w rozumieniu art. 384 § 1 kodeksu cywilnego¹⁰. Powoduje to, biorąc pod uwagę art. 384 k.c., że aktualne staje się pytanie, czy warunkiem związania nimi jest ich doręczenie przed zawarciem umowy. W praktyce nie należą do rzadkości sytuacje, kiedy klienci nie otrzymują takiego dokumentu lub też otrzymują go dopiero po zawarciu umowy; zdarza się również, że klienci wcześniej zapoznają się z udostępnionymi w różny sposób warunkami uczestnictwa przed zawarciem umowy, gdy sam organizator nie przekazuje bezpośrednio klientowi takiego dokumentu. Powstaje więc pytanie, jakie warunki – z punktu widzenia wskazanego przepisu – muszą być spełnione, aby wzorzec ten wiązał. Według art. 384 § 1 k.c. ustalony przez jedną ze stron wzorzec umowy wiąże drugą stronę, jeżeli został jej doręczony przed zawarciem umowy. Od reguły tej ustawodawca przewidział pewne odstępstwa. Zgodnie z art. 384 § 2 k.c. w razie gdy posługiwanie się wzorcem jest w stosunkach danego rodzaju zwyczajowo przyjęte, wiąże on także wtedy, gdy druga strona mogła z łatwością dowiedzieć się o jego treści. Zasada ta nie dotyczy umów związanych z udziałem konsumentów, z wyjątkiem umów powszechnie zawieranych w drobnych, bieżących sprawach życia codziennego. W świetle powyższego należy w pierwszej kolejności odpowiedzieć na pytanie, czy w przypadku umowy o imprezę turystyczną mamy do czynienia z umową zawieraną z udziałem konsumentów, czy też nie.

Jak wyżej wskazano, stroną umowy o imprezę turystyczną jest klient. Pojęcie to zostało zdefiniowane w art. 3 pkt 11 u.u.t. Według tego przepisu klient to osoba, która zamierza zawrzeć lub już zawarła umowę o świadczenie usług turystycznych na swoją rzecz lub na rzecz innej osoby, a zawarciu tej umowy nie stanowi przedmiotu jej działalności gospodarczej, jak i osoba, na rzecz której umowa została zawarta, a także osoba, której przekazano prawo korzystania z usług turystycznych objętych uprzednio zawartą umową. Z kolei konsument w rozumieniu art. 22¹ kodeksu cywilnego to osoba fizyczna dokonująca czynności prawnej nie związanej bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową. Zakresy tych pojęć nie pokrywają się. W przypadkach, gdy klientem nie jest konsument w rozumieniu przepisów kodeksu cywilnego, wystarczającym warunkiem związania warunkami uczestnictwa w imprezach turystycznych jest stworzenie dla takiego klienta możliwości łatwego dowiedzenia się o ich treści.

¹⁰ W zależności od treści, wzorcem umowy może być także formularz umowy.

Umowę o imprezę turystyczną zaliczyć bowiem należy do umów, w przypadku których posługiwanie się wzorcem jest zwyczajowo przyjęte. W pozostałych sytuacjach, a więc gdy klientem jest konsument w rozumieniu tych przepisów, warunkiem związania warunkami uczestnictwa jest ich doręczenie przed zawarciem umowy [zob. jednak dalsze rozważania]. Z uwagi w szczególności na wartość przedmiotu umowy, umowa o imprezę turystyczną nie należy bowiem do umów bagatelnych (umów powszechnie zawieranych w drobnych, bieżących sprawach życia codziennego) [tak Cybula 2005, s. 23]¹¹. Przedsiębiorca może wzorzec umowy doręczyć klientowi w przesłanym mu przed zawarciem umowy katalogu. Wcześniejsze doręczenie wzorca umownego może rodzić jednak pewne problemy, zwłaszcza jeżeli klient korzysta z „nieaktualnego” katalogu organizatora turystyki [zob. Mason 2004, s. 73].

Powyższe ustalenia należy jeszcze skonfrontować z art. 11 u.u.t. Według tego przepisu w zakresie nieuregulowanym ustawą do umów z klientami zawieranych przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych stosuje się przepisy kodeksu cywilnego oraz inne przepisy dotyczące ochrony konsumenta. W literaturze zaprezentowano dwa kierunki jego interpretacji. Wedle pierwszego stanowiska, przepis ten rozszerza zakres zastosowania „innych przepisów dotyczących ochrony konsumenta” także na klientów w rozumieniu ustawy o usługach turystycznych niebędących konsumentami w rozumieniu tych przepisów¹². Zgodnie z konkurencyjnym poglądem, wykładnia taka nie jest prawidłowa¹³. Za trafny przyjęć należy drugi pogląd. Przepis ten bowiem jedynie wskazuje, że w tym zakresie ustawa o usługach turystycznych stanowi *lex specialis* w stosunku do przepisów kodeksu cywilnego [Raciborski 1999, s. 112]. W razie przyjęcia stanowiska pierwszego, należałoby uznać, że w przypadku omawianej umowy zawsze istnieje obowiązek doręczenia warunków uczestnictwa

¹¹ W literaturze takiej cechy odmawia się też umowie przewozu lotniczego i dalekobieżnego przewozu kolejowego i autobusowego [Stec 2003, s. 317–322], które to usługi są często elementem umowy o imprezę turystyczną, oraz umowie ubezpieczenia [tak Wieczorek 2003, s. 105; Orlicki 2002, s. 30], która często towarzyszy zawarciu umowy o imprezę turystyczną (w przypadku zagranicznych imprez turystycznych obligatoryjnie – zob. art. 14 ust. 3 u.u.t.). Do przesłanek skuteczności warunków uczestnictwa jako wzorca umownego nie należy złożenie podpisu pod ich treścią.

¹² Za takim stanowiskiem opowiadają się, jak się wydaje: Z. Radwański [Radwański 2003b, s. 16] oraz M. Wieszczycka, która twierdzi, że „(...) do każdego klienta (...) stosuje się, uzupełniając, przepisy odnoszące się do konsumentów” [Wieszczycka 2003, s. 2].

¹³ B. Gnela, która odnosząc się do problematyki umów zawieranych na odległość wskazuje, że „tylko te umowy o usługi turystyczne zawierane na odległość podlegają reżimowi przepisów o umowach zawieranych na odległość (...) których klientami są konsumenci w rozumieniu art. 22¹ k.c.” [Gnela, 2005, s. 101]; podobnie Z. Trzciniński [Trzciniński 2002, s. 142].

przed zawarciem umowy, bez względu na to, czy kontrahentem organizatora turystyki jest konsument w rozumieniu art. 22¹ k.c., czy też podmiot nim niebędący.

Last but not least, należy odnieść się do problemu relacji art. 384 k.c. do art. 12 ust. 2 u.u.t. Z powyższych ustaleń wynika, że jeżeli stroną umowy o imprezę turystyczną jest konsument w rozumieniu art. 22¹ k.c. – co w praktyce jest regułą – to związanie stron warunkami uczestnictwa w imprezach turystycznych zależy od ich doręczenia przed zawarciem umowy (art. 384 § 1 i 2 k.c.) [szerzej Bednarek 2005, s. 157 i n.]. Pogląd ten należy jednak uzupełnić o jedno zastrzeżenie. Jest on bowiem zasadny, ale tylko w zakresie elementów nieobjętych art. 12 ust. 1 pkt 1–8 u.u.t. Postanowienia dotyczące elementów wskazanych w tym ostatnim przepisie (np. termin powiadomienia klienta na piśmie o ewentualnym odwołaniu imprezy turystycznej z powodu niewystarczającej liczby zgłoszeń) „stają się elementem umowy” (art. 12 ust. 2 u.u.t.), jeżeli są *in concreto* „udostępnione” klientowi w związku z proponowaniem przez organizatora turystyki imprez turystycznych a umowa nie zawiera odmiennych postanowień. Oznacza to, że w zakresie, w którym informacje te nie są doręczone klientowi przed zawarciem umowy, a jedynie udostępnione (np. organizator turystyki przedstawia je klientowi przy zawarciu umowy nie doręczając ich), w sytuacji gdy stanowią one wzorzec umowy w rozumieniu art. 384 § 1 k.c., przepis ten stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 384 § 1 i 2 k.c. Pogląd ten opiera się na założeniu, że inne znaczenie ma pojęcie „doręczyć”, a inne „udostępnić”. Pojęć tych nie powinno się utożsamiać. Kierując się jedną z podstawowych dyrektyw wykładni językowej, należy przyjąć, że skoro ustawodawca użył dwóch różnych pojęć, to zrobił to celowo (zakaz wykładni homonimicznej). Wobec tego należy odwołać się do definicji słownikowej. Według takiej definicji udostępniać to „czynić dostępnym, umożliwiać dotarcie do czegoś” (np. „muzeum udostępniła swoje zbiory zwiedzającym”)¹⁴. Jeżeli więc organizator turystyki proponując klientom imprezy turystyczne czynił dostępnymi katalogi i inne materiały pisemne, to choćby nie doręczył ich konkretnemu klientowi przed zawarciem umowy, stają się one jej elementem jeżeli zostały mu one udostępnione w inny sposób i jeżeli umowa nie zawiera odmiennych postanowień. Dotyczy to, jak wyżej wskazano, treści postanowień katalogu odnoszących się do elementów, o których mowa w art. 12 ust. 1 pkt. 1–8 u.u.t.

¹⁴ *Wielki słownik poprawnej polszczyzny* (2006) pod red. A. Markowskiego, Warszawa, s. 1225.

Piśmiennictwo

- Bednarek M. (2005) *Wzorce umów w prawie polskim*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa.
- Beyer W. (1976) *Umowy w turystyce międzynarodowej (wybrane zagadnienia)*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa.
- Bidinger R., Müller R. (1993) *Der Reisekatalog – ein Vertragsangebot der Veranstalter?*, *ReiseRecht* aktuell, nr 12.
- Brzozowski A. (2005) [w:] K. Pietrzykowski, red., *Kodeks cywilny, t. I, Komentarz do artykułów 1–449¹¹*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa.
- Bukowski K. (1995) *Z problematyki umowy o wycieczkę (podróż) (artykuł dyskusyjny)*, *Radca Prawny*, nr 6.
- Ciemieński M. (2005) *Naprawienie uszczerbku polegającego na utraconej przyjemności z podróży*, *Kwartalnik Prawa Prywatnego*, z. 2
- Cybula P. (2005) *Umowa o imprezę turystyczną*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis-Nexis, Warszawa.
- Gawlik B. (1977) *Procedura zawierania umowy na tle ogólnych przepisów prawa cywilnego (art. 66-72 k.c.)*, Uniwersytet Jagielloński, Kraków.
- Gnela B. (2005) *Umowy o usługi turystyczne zawierane na odległość* [w:] T. Burzyński, red., *Konsument na rynku turystycznym w warunkach społeczeństwa opartego na wiedzy i informacji*, Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa im. Wojciecha Korfańtego, Katowice.
- Gospodarek J. (2003) *Prawo turystyczne w zarysie*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Warszawa.
- Gospodarek J. (2006) *Prawo w turystyce*, Diffin, Warszawa.
- Grant D., Mason S. (2003) *Holiday Law*, Sweet & Maxwell, London.
- Grzybczyk K. (2004) *Prawo reklamy*, Zakamycze, Kraków.
- Grzywacz A. (2005) [w:] M. Chudzik, A. Frań, A. Grzywacz, K. Korus, M. Spyra, *Prawo handlu elektronicznego*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Kraków 2005.
- Jagielska M. (2000) *Umowy zawierane poza lokalem przedsiębiorstwa i na odległość*, *Monitor Prawniczy*, nr 9.
- Kaller P. (2005) *Reiserecht*, C. H. Beck, München.
- Kocot W. (2003) *Ofertowy i negocjacyjny tryb zawarcia umowy w ujęciu znowelizowanego kodeksu cywilnego*, PPH 2003.
- Trzcіński Z. (2002) [w:] J. Zaborowski, red., *Podstawy prawne świadczenia usług turystycznych*, Wyższa Szkoła Ekonomiczna, Warszawa.
- Kwaśniewska E. H. (2002) *Umowa o podróż w prawie niemieckim*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Machnikowski P. (2004) [w:] *Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz do artykułów 1–534*, E. Gniewek, red., Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa.

- Mason S. (2004) *Past Brochures are no Guide to the Future*, International Travel Law Journal, vol. 2.
- Nesterowicz M. (1974) *Odpowiedzialność cywilna biur podróży*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa.
- Nesterowicz M. (2003) *Prawo turystyczne*, Zakamycze, Kraków.
- Nesterowicz M. (2004) J. Rajski, red., *System prawa prywatnego*, t. 7, *Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa.
- Nesterowicz M. (2006) *Prawo turystyczne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2006.
- Orlicki M. (2002) *Umowa ubezpieczenia*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2002.
- Podrecki P (2005) *Ochrona konsumentów w umowach zawieranych na odległość*, [w:] J. Barta, R. Markiewicz, red., *Handel elektroniczny. Prawne problemy*, Zakamycze, Kraków.
- Raciborski J. (1989) *Umowa o podróż w praktyce polskiej*, rozprawa doktorska opublikowana pod kierunkiem prof. dr. hab. I. Weissa (niepublikowana), Kraków (publikacja dostępna w Bibliotece Jagiellońskiej).
- Raciborski J. (2005) *Zakres obowiązkowej informacji chroniącej konsumenta usług turystycznych* [w:] T. Burzyński, red., *Konsument na rynku turystycznym w warunkach społeczeństwa opartego na wiedzy i informacji*, Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa im. Wojciecha Korfańskiego, Katowice.
- Radwański Z. (1985) [w:] S. Grzybowski, red., *System prawa cywilnego*, t. I, *Część ogólna*, Ossolineum.
- Radwański Z. (2002) [w:] Z. Radwański, red., *System prawa prywatnego. Prawo cywilne – część ogólna*, t. 2, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa.
- Radwański Z. (2003a) *Prawo cywilne – część ogólna*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa.
- Radwański Z. (2003b) *Podmioty prawa cywilnego w świetle zmian kodeksu cywilnego przeprowadzonych ustawą z dnia 14 lutego 2003 r.*, Przegląd Sądowy, nr 7–8.
- Radwański Z., Olejniczak A. (2005) *Zobowiązania – część ogólna*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa.
- Radwański Z. (2008) [w:] Z. Radwański, red., *System prawa prywatnego*, t. 2, *Prawo cywilne – część ogólna*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa.
- Saggerson A. (2004) *Travel: Law and Litigation*, xpl, Welwyn Garden City.
- Stec M. (2003) *Nowa regulacja wzorców umownych a umowy transportowe*, [w:] *Studia z prawa prywatnego gospodarczego. Księga pamiątkowa ku czci prof. Ireneusza Weissa*, Zakamycze, Kraków.
- Stec M. (2005) *Umowa przewozu w transporcie towarowym*, Zakamycze, Kraków.
- Stefanicki R., *Propozycje zmian kodeksu cywilnego w zakresie oferty*, KPP 2001, z. 1

- Stefanicki R. (2001) *Prawna kwalifikacja reklamy*, Prawo Spółek, nr 5.
- Trojanowski A. (2003) *Ochrona praw konsumentów usług turystycznych (uwagi uzupełniające)*, Rejent, nr 11.
- Trzcíński Z. (2002) [w:] J. Zaborowski (red.), *Podstawy prawne świadczenia usług turystycznych*, Wyższa Szkoła Ekonomiczna, Warszawa.
- Wieszczycka M. (2003) *Prawo konsumenckie w turystyce*, Wydawnictwo Naukowo-Dydaktyczne Wyższej Szkoły Organizacji Turystyki i Hotelarstwa, Warszawa.
- Mojak J., Widło J. (2005) *Polskie prawo kontraktowe. Zarys wykładu*, Lexis-Nexis, Warszawa.
- Wieczorek E. (2003) [w:] Z. Brodecki, red., *Prawo o kontraktach w ubezpieczeniach*, Zakamycze, Kraków.
- Wójcik A. (2000) *Zawarcie umowy w drodze przetargu*, Zakamycze, Kraków.
- Wrzesińska-Wal I. (2005) *Reklama czy oferta*, Wiadomości Turystyczne, 1 – 15 kwietnia.
- Zawistowska H. (1999) *Znaczenie ochrony prawnej konsumentów usług turystycznych dla rozwoju turystyki w Polsce*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.

Abstract

Procedure for concluding a package travel contract in the light of the regulations of the Civil Code and the Act on Tourism Services (selected aspects)

The article discusses selected aspects of the conclusion of a package travel contract, based on the Civil Code and the Act on Tourism Services. Normally the contract is concluded by offer and acceptance. Other modalities, such as tender or negotiations, are hardly ever used. The debated issue is whether brochures and other materials prepared by tour operators in order to encourage the consumer to conclude a contract, constitute an offer under the provisions of the Civil Code, or whether they are only meant to be an invitation to treat. Another issue discussed are the conditions of participation in travel packages used by tour operators.

Key words: package travel contract; Civil Code; Act on Tourism Services

PRAWO A JAKOŚĆ USŁUG W TURYSTYCE

*Agnieszka Grzesiek**

Zarys treści: W dokumentach rządowych dotyczących turystyki wskazuje się często, iż przepisy polskiego prawa turystycznego mają na celu stworzenie w Polsce jednolitych standardów jakości usług turystycznych oraz że przyczyniają się one do podnoszenia jakości tych usług.

Niniejszy artykuł jest analizą wybranych przepisów regulujących świadczenie usług hotelarskich, usług biur podróży oraz usług gastronomicznych pod kątem ich rzeczywistego wpływu na jakość usług rozumianą jako stopień spełnienia oczekiwań klientów oraz jakość rozumianą jako prawo do wartości zarówno klienta, jak i usługodawcy.

Słowa kluczowe: turystyka, jakość usług, prawo turystyczne

I. Wprowadzenie

W nauce o jakości nie spotyka się poglądu, że jakość może wynikać z obowiązywania przepisów prawa. Według teoretyków jest ona zawsze efektem zarządzania produkcją danego wyrobu. W kilku ujęciach wspomina się jedynie, że jakość musi oznaczać również zgodność z prawem, a w dążeniu do zaspokojenia potrzeb klienta usługodawcy lub producenci towarów nie mogą naruszać prawa.

Z drugiej strony, jakość od starożytności jest obecna w prawodawstwie w postaci pewnych standardów, których niespełnienie jest równoznaczne z zakazem wprowadzania danego wyrobu na rynek. Uzasadnieniem tworzenia owych standardów jest zawsze ochrona bezpieczeństwa konsumentów. W świetle dorobku współczesnej nauki o jakości nie można jednak postawić znaku równości pomiędzy jakością a bezpieczeństwem produktów. To ostatnie jest jedynie warunkiem *sine qua non* jakości. Powstają zatem pytania: Czy jakość może być wynikiem obowiązywania odpowiednich przepisów prawnych, czy też musi być wytworem sił konkurencyjnych? Czy przepisy prawa turystycznego, których znaczna większość na-

* Absolwentka kierunku prawo na Wydziale Prawa i Administracji UJ oraz kierunku zarządzanie w turystyce na Wydziale Zarządzania i Komunikacji Społecznej UJ; e-mail: agusg@o2.pl.

kłada na usługodawców pewne obowiązki, mogą służyć przedsiębiorcom jako pomoc w realizowaniu „prawa do wartości”, z którym obecnie utożsamiana jest jakość?

W dokumentach rządowych dotyczących turystyki wskazuje się często, iż ustawa o usługach turystycznych została uchwalona w celu stworzenia w Polsce jednolitych standardów jakości usług turystycznych oraz że przyczynia się do podnoszenia jakości tych usług [*Działania na rzecz... 2006* oraz *Ochrona konsumenta w ustawie... 2002*].

Celem niniejszego artykułu jest weryfikacja twierdzenia, iż instrumenty prawne mogą być narzędziem kształtowania jakości usług świadczonych przez prywatnych przedsiębiorców oraz próba dowiedzenia, w jaki sposób istniejąca w Polsce regulacja prawna usług turystycznych wywiera wpływ na jakość usług turystycznych.

II. Możliwość oddziaływania przepisów prawnych na jakość w turystyce

Jakość usług najczęściej bywa utożsamiana ze stopniem spełnienia oczekiwań klienta. Niemal wszyscy przedstawiciele nauki o jakości zgadzają się z tezą, iż koncentracja na kliencie jest podstawową zasadą w dążeniu do zapewnienia jakości wyrobów. Najnowsze podejście do jakości nakazuje jednak spojrzeć na nią również od strony przedsiębiorcy. Jak najbardziej uzasadniona jest akceptacja definicji jakości jako „prawa do wartości” przysługującego obu stronom procesu świadczenia usługi turystycznej¹.

Do polskiego prawa turystycznego zalicza się przede wszystkim przepisy regulujące działalność biur podróży oraz ustalające system kategoryzacji hoteli (ustawa o usługach turystycznych i akty wykonawcze do niej), przepisy dotyczące bezpieczeństwa żywienia w zakładach gastronomicznych oraz przepisy administracyjne z zakresu ochrony przyrody i dziedzictwa kulturowego, a także przepisy stanowiące podstawę wpływania przez organy samorządu terytorialnego na rozwój turystyki w regionie. Poniżej podjęta zostanie próba sprawdzenia, czy wybrane przepisy z powyższych zakresów wpływają na jakość usług turystycznych, a jeżeli tak, to w jaki sposób.

¹ Definicja jakości jako „prawa do wartości” wywodzi się z koncepcji zarządzania przez jakość zwanej *six sigma*. Prawo do wartości oznacza, że klient oczekuje od dostarczanego mu wyrobu pewnej wartości, czyli pewnych pożądaných cech użytkowych, estetycznych, niezawodności etc., za które gotów jest zapłacić. Pragnie przy tym, by wartość tę mógł nabyć po możliwie najniższej cenie. Z drugiej strony, organizacja (wytwórca wyrobu czy usługi) ma również uzasadnione prawo oczekiwać od wyrobu dużej wartości – produkt nie może generować jedynie kosztów, ma przynieść jak największe zyski [Harry, Schroeder 2001, s. 19–27].

Przepisy chroniące konsumenta można zasadniczo podzielić na dwie grupy:

- regulacje dotyczące informowania klienta o produkcie przed jego sprzedażą i dotrzymywania warunków przedstawionej oferty,
- przepisy wymagające zapewnienia minimalnego standardu i bezpieczeństwa produktów lub usług.

Oczekiwania konsumentów wobec wyrobów dostępnych na rynku kształtują się pod wpływem wcześniejszych doświadczeń z podobnymi produktami, na podstawie opinii znajomych czy mediów, a także informacji udzielanych przez samego sprzedającego. Jeżeli sprzedawca przedstawi swój produkt (np. w reklamie) w ten sposób, że podniesie poziom oczekiwań zbyt wysoko w stosunku do rzeczywistych cech produktu, to konsument po zakupie dozna rozczarowania. Z powyższego płyną dwa ważne wnioski. Po pierwsze, informacja przekazywana konsumentom przez producentów wpływa na kształtowanie się poziomu ich oczekiwań. Po drugie zaś, żeby uniknąć rozczarowania klientów, sprzedawca powinien tak przedstawiać produkt, aby wyobrażenie o nim było zgodne z prawdopodobnym jego „sprawowaniem się” w procesie użytkowania.

Wobec powyższego, bez wątplenia należy uznać, iż wszelkie działania legislacyjne, których celem jest zagwarantowanie konsumentom uzyskania od sprzedawcy prawdziwych, pełnych i obiektywnych informacji o usługach turystycznych, a co za tym idzie – kształtowanie właściwego, zgodnego z możliwościami usługi poziomu oczekiwań konsumenta, wywierają istotny wpływ na zadowolenie klienta, to zaś ma kluczowe znaczenie dla popytu [Zawistowska 1999, s. 89–96]. Prawidłowe w związku z tym wydaje się również twierdzenie, że przepisy te wpływają na podnoszenie jakości usług turystycznych, ponieważ lepsza informacja o produkcie oznacza, iż już przed nabyciem usługi turystycznej oczekiwania klienta zbliżone są do prawdopodobnego efektu zakupu usługi. W związku z tym wzrasta prawdopodobieństwo spełnienia oczekiwań klienta, a zatem wzrasta jakość.

Głębszej refleksji natomiast wymagają twierdzenia, iż przepisy nakładające na przedsiębiorców działających w branży turystycznej obowiązek podnoszenia standardu swoich usług wpływają pozytywnie na jakość. Warto również dogłębniej rozważyć, jaki wpływ mają wymogi dotyczące świadczenia usług turystycznych na ich cenę oraz prawo do wartości konsumenta i przedsiębiorcy.

Wyższy standard nie może być utożsamiany z jakością. Przepisy nakładające obowiązek zagwarantowania odpowiedniego standardu bazy noclegowej nie implikują stuprocentowego spełnienia oczekiwań klientów. Przykłady pożądanego przez konsumentów niskiego standardu można mnożyć: pobytu w klasztorach z zapewnieniem spartańskich warunków w celu odpoczynku od cywilizacji i stresu; wyprawy survivalowe; imprezy studenckie, w których liczy się niemal wyłącznie cena itd.

Określenie wpływu przepisów zaliczanych do dziedziny ochrony konsumenta na ceny usług turystycznych nie jest łatwe. Według Hanny Zawistowskiej ich przestrzeganie z jednej strony pociąga za sobą konieczność podnoszenia pewnych kosztów, z drugiej zaś strony może się przyczynić do obniżenia kosztów pozyskania klientów [Zawistowska 1999, s. 93].

Koszty związane z uzyskaniem zezwoleń lub uprawnień do prowadzenia danego rodzaju działalności, w tym związane z uzyskaniem wymaganego zabezpieczenia finansowego, bez wątpienia podnoszą ogólne koszty prowadzenia działalności gospodarczej, wręcz warunkują jej podjęcie. Z pewnością więc przyczyniają się do podwyższenia minimalnego poziomu cen usług turystycznych. Podobną rolę odgrywają przepisy związane z zagwarantowaniem minimalnego poziomu bezpieczeństwa i standardu usług turystycznych. Niezależnie od tego ocena wpływu ochrony prawnej konsumenta na ceny usług turystycznych wymaga także uwzględnienia jej roli w kształtowaniu kosztów ponoszonych przez przedsiębiorcę w związku z pozyskiwaniem klientów. Przepisy wymagające świadczenia usług na pewnym minimalnym poziomie oraz nakazujące podawanie klientom pełnych i rzetelnych informacji zmniejszają prawdopodobieństwo ich rozczarowania otrzymaną usługą. Zmniejsza się dzięki temu liczba skarg, reklamacji i procesów sądowych, a zatem maleją koszty ponoszone na te cele. Zmniejszenie się liczby skarg podnosi reputację przedsiębiorcy, co może wpłynąć na obniżenie składki na obowiązkowe dla organizatora podróży ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej. Co zaś najbardziej istotne, eliminacja źródeł niezadowolonych klientów ułatwia pozyskiwanie klientów stałych – najbardziej cennych dla wszystkich przedsiębiorców. Z tym zaś związane jest zmniejszenie kosztów reklamy. W teorii marketingu powtarza się przecież, że koszty pozyskania nowego klienta mogą być nawet pięciokrotnie wyższe od kosztów utrzymania klienta obecnego [Kotler 1999, s. 42]. Dodatkowo stały, zadowolony klient jest źródłem darmowej reklamy, i to reklamy o wiele bardziej skutecznej niż wszystkie pozostałe jej rodzaje.

Wskazany wyżej wpływ przepisów dotyczących ochrony konsumenta na obniżenie cen wytwarzania usług turystycznych przywodzi na myśl koncepcję jakości *six sigma* [Harry, Schroeder 2001, s. 19–27]. Można w tym miejscu zaryzykować twierdzenie, że gdyby przepisy chroniące interesy konsumentów były w 100% skuteczne, odsetek klientów niezadowolonych byłby bardzo mały. Koszty świadczenia usług zgodnie z prawem nie powinny być (w świetle przedstawionych wyżej rozważań o wpływie przedmiotowych przepisów na ceny) wyższe od kosztów świadczenia ich w sposób wykorzystujący słabszą pozycję konsumentów. A zatem przedsiębiorca otrzymywałby jakość niemal za darmo. Mimo to cena usług perfekcyjnych mogłaby być nieco wyższa od usług świadczonych przez konkurencję, a to ze względu na repu-

tację przedsiębiorcy. W ten sposób usługodawca realizował swoje prawo do wartości, które zachowane byłoby także po stronie klienta (ponieważ otrzymywałby w pełni wartościową usługę).

Podsumowując, z powyższego wynika, iż przepisy mające na celu ochronę interesów konsumentów usług turystycznych mogą wpływać zarówno na jakość tych usług, rozumianą jako stopień spełnienia oczekiwań klienta, jak i na realizację prawa do wartości. Nie można natomiast sprowadzać skutków obowiązywania przedmiotowych przepisów jedynie do obowiązku podnoszenia przez przedsiębiorców standardów świadczenia usług turystycznych powodujących wzrost cen tych usług.

III. Prawo a jakość usług hotelarskich

Przepisy polskiego prawa turystycznego, które odnoszą się do świadczenia usług hotelarskich – to przede wszystkim przepisy rozdziału piątego ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych oraz przepisy wykonawcze do tej ustawy w postaci rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 19 sierpnia 2004 r. w sprawie obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których świadczone są usługi hotelarskie, zwanego dalej „rozporządzeniem kategoryzacyjnym”. Powyższe akty prawne ustanawiają tzw. polski system kategoryzacyjny obiektów hotelarskich.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że kategoryzacja zakładów hotelarskich spełnia dwie podstawowe funkcje: informacyjną i miernika jakości [Turkowski 1993, s. 79 i nast.; Kachniewska 2002, s. 63]. Dokumenty rządowe opisujące *ratio legis* ustawy o usługach turystycznych wskazują, iż system kategoryzacji turystycznej bazy noclegowej powinien zapewnić zgodność ze standardami europejskimi oraz wyznaczenie podstawowego poziomu jakości, poniżej którego świadczenie usług nie jest dopuszczalne, zarówno ze względu na wymagania sanitarne, jak też szerzej rozumianą ochronę interesów konsumenta. Wydaje się jednak, że obecnie trzeba zaakceptować tezę przeciwną – iż kategoryzacja nie jest miernikiem jakości usług hotelarskich, a funkcję informacyjną spełnia jedynie w pewnym stopniu.

Prawdą jest, że kategoryzacja co do zasady służy interesom konsumentów, ponieważ zawiera kwintesencję informacji o istotnych elementach usługi hotelarskiej. Stosowanie na obszarze całego państwa jednolitych zasad kategoryzacji powinno zapewniać konsumentom uzyskanie obiektywnej informacji o standardzie usług oferowanych przez poszczególne obiekty. Liczba gwiazdek powinna być nośnikiem informacji dla klientów, jakiego standardu mogą spodziewać się w obiekcie hotelarskim, a tym samym ułatwiać wybór obiektu spełniającego ich oczekiwania [Zawistowska 1999, s. 186].

System kategoryzacyjny opiera się na zasadzie, według której w zależności od liczby spełnianych norm oraz stopnia tego spełnienia dany obiekt może zostać sklasyfikowany w wyższej lub niższej kategorii. W wypadku zakładów hotelarskich, które uzyskały niższe kategorie, można co do zasady przyjąć, że oferują one mniejszy zakres usług towarzyszących usłudze noclegowej, a zatem w mniejszym stopniu realizują zakres potencjalnych oczekiwań konsumentów, natomiast w przypadku obiektów wyższych kategorii – realizowany jest większy zakres usług i w większym stopniu. Oznacza to, że różne kategorie obiektów hotelarskich przeznaczone są dla różnych segmentów rynku klientów – wyższe dla gości bardziej wymagających i jednocześnie skłonnych do zakupu droższych świadczeń, a niższe dla klientów o mniejszych wymaganiach, ale za to pragnących zapłacić niższą cenę.

Z całą stanowczością należy podkreślić, że nie można utożsamiać kategorii z jakością. Nie można również przyjmować za pewnik, iż obiekty niższych kategorii świadczą usługi na niższym poziomie jakościowym. Zarówno hotel pięciogwiazdkowy, jak i hotel jednogwiazdkowy mogą oferować usługi wysokiej jakości i w wysokim stopniu spełniać oczekiwania gości, z tym że będą to odbiorcy o innych preferencjach. Wizerunek obiektu spełniającego usługi wysokiej jakości buduje się na podstawie zdolności do zaspokajania aktualnych potrzeb i oczekiwań gości. Czasami zatem łatwiej wykreować taki wizerunek przedsiębiorstwom świadczącym usługi hotelarskie niższej kategorii, gdyż wymagania ich klientów nie są zbyt wygórowane, a zdecydowanie trudniej zakładom kategorii najwyższych [Jaremen 2005, s. 157].

W literaturze przedmiotu [Borkowski, Wszendybył 2007] udowodniono już ponad wszelką wątpliwość, iż zarówno system kategoryzacyjny, jak i stosowany przez Polskie Zrzeszenie Hoteli system rekomendacji tylko w niewielkim zakresie mogą stanowić wiarygodne źródła oceny jakości usług hotelarskich. Wyniki badań przeprowadzonych wśród gości 40 polskich hoteli należących do kategorii dwu-, trzy- lub czterogwiazdkowej w latach 2002–2004 wykazały, że wymagania klientów, powszechnie uznawane w teorii zarządzania hotelami jako determinanty jakości, obejmują zazwyczaj zupełnie inne aspekty niż te, które są podstawą kategoryzacji i rekomendacji. W nauce zarządzania w turystyce powtarza się, że o jakości usług turystycznych w dużej mierze decyduje czynnik ludzki, zwany też jakością funkcjonalną lub jakością obsługi [Kachniewska 2002, s. 54]. Badania przeprowadzone przez S. Borkowskiego i E. Wszendybył potwierdziły tę tezę. Jako determinanty jakości badani klienci hoteli wskazują najczęściej np.: fachowość personelu, rozumienie specyficznych potrzeb klientów, indywidualne podejście do klienta, grzeczność, opiekuńczość, rzetelność, komunikatywność, uprzejmość personelu. Jedynie nieliczne z tych aspektów, które są

istotne dla jakości według klientów hoteli, mieszczą się w grupie wymagań technicznych, na których oparty jest system kategoryzacji i rekomendacji (np. dostępność usług, nowoczesność wyposażenia).

Opisywane badania poziomu satysfakcji gości hoteli z otrzymanych usług metodą Serqual dały podstawy do sformułowania jednoznacznego wniosku: obowiązywanie w Polsce systemu kategoryzacyjnego obiektów hotelarskich ustanowionego „rozporządzeniem kategoryzacyjnym” nie zapewnia jakości usług hotelarskich. Spośród 40 hoteli poddanych badaniom, wszystkie legitymowały się kategorią dwu-, trzy- lub czterogwiazdkową, jednak tylko 15 z nich mogło pochwalić się dobrą jakością usług mierzoną metodą Serqual. Z grupy 15 obiektów rekomendowanych przez PZH tylko 8 oferowało usługi na poziomie wyższym od oczekiwań klientów. Najwyższy poziom jakości prezentowały dwa obiekty: jeden dwugwiazdkowy i jeden trzygwiazdkowy, przy czym żaden z nich nie miał rekomendacji. Natomiast jeden zakład hotelarski trzygwiazdkowy rekomendowany przez PZH świadczył usługi na najniższym poziomie.

Przedmiotowe badania ukazały wyraźnie, że systemy kategoryzacji i rekomendacji koncentrują się przede wszystkim na zgodności pewnych aspektów świadczenia usług hotelarskich z pewnymi ustalonymi normami, nie uwzględniając oczekiwań klientów w tym zakresie [Borkowski, Wszendybył 2007, s. 210–211]. Tak ustalone zasady zakwalifikowania obiektów do poszczególnych kategorii stanowią miernik poziomu jakości usług określający wyłącznie główne parametry techniczne, użytkowe, eksploatacyjne i ogólny zakres oferty. Tymczasem w większości współczesnych poglądów na temat jakości za pierwszorzędną jej miernik uznaje się stopień spełnienia wymagań klienta.

W tym miejscu można zadać sobie pytanie, czy wobec powyższych stwierdzeń pożądana byłaby nowelizacja polskiego rozporządzenia kategoryzacyjnego ukierunkowana na uwzględnienie w większym stopniu czynnika ludzkiego. Moim zdaniem byłoby to niecelowe. Nie jest rolą ustawodawcy wskazywać przedsiębiorcom żadnej branży, w tym branży hotelarskiej, jak powinni kształtować swoje usługi. Obecnie hotele najwyższej klasy, głównie należące do wielkich międzynarodowych systemów hotelowych, wypracowują własne standardy obsługi. Ustalają one jednolite wyposażenie obiektów i obowiązki w zakresie dbałości o jego stan techniczny, kryteria funkcjonalności, estetyki, niezawodności obsługi, bezpieczeństwa. W owych standardach formułuje się zawsze również wymagania wobec pracowników. Ponieważ obowiązują one przez dłuższy okres, stają się przedmiotem szkoleń dla wszystkich grup personelu. Stanowią też podstawę kontroli w hotelach, dzięki czemu są narzędziem zapewniania jednolitego poziomu jakości usług. Hotele stosujące takie standardy powinny dbać o to, by były one oparte na wymaganiach klienta i wciąż aktualizowane.

W naszym kraju utrudnienie może stanowić fakt, że zdecydowana większość obiektów hotelarskich nie należy do żadnej sieci. Poza sieciami, w hotelach tzw. rodzinnych mamy rzadko do czynienia z wdrożonymi standardami usług. W następstwie tego brak jest gwarancji powtarzalności usług o właściwych dla zakładu parametrach [Pluta 2006, s. 74]. Mimo kilku fachowych publikacji na temat tworzenia systemów jakości w przedsiębiorstwach turystycznych [*System zapewniania jakości...* 1999; Kowalczyk 2005; Kachniewska 2004], idea tych systemów nie jest wśród polskich hotelarzy wystarczająco popularna.

Należy mieć nadzieję, że stan ten ulegnie zmianie, a to dlatego, że standardy jakości są obecnie jednym z elementów walki konkurencyjnej. W dłuższej perspektywie ilość przedsiębiorstw hotelarskich świadczących usługi według standardów ISO 9001 lub własnych, opartych na normach ISO, systemach jakości, będzie wzrastać, ponieważ wymagać tego będą ich klienci. Już teraz obserwować można, iż polskie zakłady hotelarskie znajdujące się w czołówce obiektów pozasięciowych opracowują standardy i systemy jakości. Liderami są tu hotele należące do zrzeszenia Polish Prestige Hotels and Resorts².

Podobną ścieżką powinny podążać kolejne polskie zakłady hotelarskie, co jednak, moim zdaniem, nie może być przedmiotem regulacji ustawowej. Wskazywać na to może zresztą fakt, iż niedawno ustawodawca zrezygnował z określenia w rozporządzeniu kategoryzacyjnym wymogów dotyczących personelu zatrudnionego w zakładach hotelarskich (omawiane rozporządzenie w wersji z 2004 r., które zastąpiło rozporządzenie kategoryzacyjne z 2001 r.). To przedsiębiorstwa hotelarskie powinny zadbać o to, by ich standardy obsługi były formalnie tworzone, ciągle podwyższane i odpowiadające wzrastającym wciąż wymaganiom klientów. Dopiero przy zapewnieniu tak rozumianej jakości usług, przedsiębiorcy branży hotelarskiej będą mogli realizować swoje prawo do wartości.

IV. Prawo a jakość usług biur podróży

Świadczenie usług polegających na organizowaniu imprez turystycznych regulowane jest w polskim prawie głównie przez ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych. Przepisy tej ustawy są często wskazywane w literaturze jako źródło zapewnienia jakości usług turystycznych [*Działania na rzecz...* 2006; *Ochrona konsumenta w ustawie...* 2002]. W szczególności wskazuje się, iż w celu zapewnienia jakości usług świadczonych przez

² Polish Prestige Hotels and Resorts nie są siecią hotelową, warunkiem przystąpienia do grupy jest wręcz brak przynależności do globalnej sieci hotelowej oraz samodzielność w zakresie kształtowania polityki handlowej i wyboru źródeł zaopatrzenia.

organizatorów turystyki wprowadzone zostały do ww. ustawy przepisy dotyczące: kwalifikacji osób prowadzących biura podróży, obowiązkowego zabezpieczenia finansowego organizatorów, obowiązków informacyjnych przy zawieraniu umowy o imprezę turystyczną, odpowiedzialności organizatora imprezy za niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy.

Według twórców ustawy, kwalifikacje osób uczestniczących w świadczeniu usług organizatora turystyki to jeden z pośrednich wyznaczników jakości tych usług. Przepisy ustawy przewidują wymagania kwalifikacyjne wobec osób kierujących działalnością w zakresie organizowania imprez turystycznych i pośrednictwa turystycznego oraz wymagania kwalifikacyjne dla przewodników turystycznych i pilotów wycieczek. O ile te ostatnie są w pełni zrozumiałe (przewidują bowiem dla wykonywania dwóch wspomnianych zawodów konieczność ukończenia specjalnych kursów, których zakresu nie można nauczyć się w inny sposób), o tyle wymagania wobec przedsiębiorców działających w branży touroperatorskiej nie są, moim zdaniem, ani konieczne, ani skuteczne z punktu widzenia zapewnienia jakości tych usług. Nie może być miernikiem profesjonalizmu arbitralnie narzucony wymóg odpowiedniej kombinacji wykształcenia i doświadczenia zawodowego. Przykładowo kwalifikacje osoby, która ukończyła studia prawnicze i przez rok „dorabiała” jako przewodnik po Krakowie³ nie w każdym przypadku będą wystarczające do tego, aby standard usług w prowadzonym przez nią biurze turystycznym spełniał wymagania klientów.

Większe znaczenie dla jakości usług można przypisać wymogowi obowiązkowego zabezpieczenia finansowego organizatorów turystyki. Można zarzykować tezę, iż gwarancja bezpiecznego powrotu do domu w przypadku problemów finansowych biura podróży, jest oczekiwaniem, które formułuje, czasem nieświadomie, każdy klient. Oczywiście już samo popadnięcie organizatora w kłopoty finansowe niepozwalające pokryć kosztów noclegu turystów wysłanych przez niego za granicę lub fakt całkowitego wycofania się ze świadczenia usług, mimo wcześniejszej zapłaty przez klienta ceny podróży, świadczy o braku odpowiedniej jakości usług tego przedsiębiorcy. Jednak wymóg zabezpieczenia finansowego organizatora turystyki jest elementem zapewnienia klientom bezpieczeństwa. A bez zapewnienia bezpieczeństwa nie można mówić o poziomie wyższym, czyli jakości. Dodatkowo zauważyć trzeba, iż banki i zakłady ubezpieczeniowe badają wiarygodność finansową wnioskodawcy ubiegającego się o gwarancję lub ubezpieczenie w zakresie niedostępnym ani dla klientów, ani nawet dla organów administracji zo-

³ Wyższe wykształcenie w zakresie prawa oraz roczna praktyka w obsłudze turystów, za którą m.in. uważa się wykonywanie zadań przewodnika turystycznego, wystarcza w świetle art. 6 ustawy o usługach turystycznych do spełnienia wymogów stawianych przed osobami kierującymi działalnością touroperatorską.

bowiązanych do ochrony interesów klientów. Ogólnie dobry stan finansowy przedsiębiorcy świadczącego usługi w zakresie organizowania imprez turystycznych daje dodatkową pośrednią gwarancję wykonania usług zgodnie z umową [Gołębski 2006, s. 410].

Regulacją o dużym znaczeniu dla jakości usług biur podróży jest niewątpliwie nałożenie na organizatorów turystyki obowiązków informacyjnych wymienionych w art. 12, 13 i 14 ustawy. Wyliczone w nich elementy, które powinny znaleźć się w folderze reklamowym, informacjach udostępnionych przed zawarciem umowy oraz w samej umowie, można co do zasady uznać za stanowiące kompletny pakiet informacji, jakie mają znaczenie dla nabywcy. Istotne jest także przyjęcie zasady, zgodnie z którą, jeśli umowa z klientem nie zawiera odmiennych postanowień, to odpowiednie wskazania w folderach czy katalogach stają się elementem umowy. Tak szczegółowa regulacja treści umowy w istotny sposób przyczynia się do poprawy sytuacji konsumenta. Przede wszystkim umożliwia mu uzyskanie pełnego rozeznania w rodzaju, zakresie i standardzie usług wchodzących w skład imprezy, jej cenie i konieczności ponoszenia dodatkowych opłat. Tym samym uniemożliwia usługodawcy pomijanie lub niedostateczne eksponowanie w umowie tych jej warunków, które są nieatrakcyjne dla klienta. Należy uznać, że przepisy ustawy o usługach turystycznych zapewniają klientom biur podróży uzyskanie pełnej, prawdziwej i obiektywnej informacji o oferowanych imprezach, a także pożądaney z punktu widzenia interesów konsumentów formy i treści zawieranych umów, przyczyniając się w ten sposób do podnoszenia jakości usług świadczonych przez organizatorów turystyki [Zawistowska 1999, s. 198]. Klient dostatecznie i rzetelnie poinformowany nie sformułuje bowiem swych oczekiwań co do podróży na poziomie dalece odbiegającym od możliwości usługodawcy, a co za tym idzie – wzrośnie prawdopodobieństwo, iż będzie usatysfakcjonowany z otrzymanych usług. W przypadku natomiast wystąpienia w czasie świadczenia usług odstępstw od postanowień umownych, klient wyposażony jest w narzędzie egzekwowania należytego wykonania umowy lub w ostateczności otrzymania odpowiedniego odszkodowania. Im bardziej szczegółowo umowa określa, jak powinna wyglądać świadczona przez organizatora turystyki usługa, tym łatwiej jest konsumentowi wykazać, iż pewne elementy usługi otrzymanej odbiegały od umowy.

Skuteczność instrumentów cywilnoprawnych zapewniających jakość usług turystycznych oceniana jest głównie przez pryzmat odpowiedzialności organizatora turystyki za niewykonanie lub nienależyte wykonanie⁴ umowy. Należy uznać, iż przepisy art. 11a, 11b, 16a i 19 ustawy o usługach tu-

⁴ W piśmiennictwie prawa cywilnego niewykonanie umowy rozumie się jako brak przyrzeczonego świadczenia, natomiast nienależyte wykonanie – jako odstępstwo od sposobu wykonania świadczenia określonego w umowie na niekorzyść klienta.

rystycznych, czytane w powiązaniu z artykułami dotyczącymi obowiązków informacyjnych oraz obowiązkowej treści umowy, mają najważniejsze znaczenie dla zapewnienia jakości usług świadczonych przez polskich organizatorów turystyki.

Odpowiedzialność organizatora turystyki została w ustawie o usługach turystycznych ukształtowana jako odpowiedzialność obiektywna, niezależna od winy, a oparta na zasadzie ryzyka. Odpowiedzialności, ukształtowanej w sposób opisany w ustawie, nie można w umowie z klientem wyłączyć, co oznacza, że wszelkie postanowienia wykluczające tę odpowiedzialność są nieważne. Odpowiedzialność organizatora turystyki może być jedynie w umowie z klientem ograniczona kwotowo do dwukrotności ceny imprezy turystycznej lub ograniczona w sposób, jaki przewiduje umowa międzynarodowa, której stroną jest Rzeczpospolita Polska.

Zasady powyższe mają istotne znaczenie dla jakości usług turystycznych. Wprowadzie same w sobie nie zapobiegają uchybieniom w świadczeniu usług objętych imprezą turystyczną, jednak są dla klienta instrumentem realizacji jego prawa do wartości. Jeżeli bowiem usługa dostarczona przez organizatora turystyki nie była zgodna z umową, oznacza to, iż klient nie otrzymał świadczenia ekwiwalentnego do zapłaconej przez siebie ceny. Należy mu się zatem stosowne odszkodowanie. Drugim aspektem wpływania opisywanych przepisów na jakość usług turystycznych może być ich skutek prewencyjny, rozumiany w ten sposób, że przedsiębiorcy świadomi swojej odpowiedzialności odszkodowawczej są być może mniej skłonni do świadczenia usług na niskim poziomie, za które z dużym prawdopodobieństwem będą musieli zwracać pieniądze. Oczywiście nie można twierdzić, iż przepisy ustawy o usługach turystycznych są wyłączną przyczyną starań touroperatorów czynionych w celu zapewnienia wysokiego poziomu jakości swoich usług. Główną przyczyną takich działań są bowiem siły rynkowe. Przepisom prawa kształtującym zasady odpowiedzialności organizatora turystyki nie można jednak, moim zdaniem, odmówić opisanego wyżej wpływu na jakość.

Niebagatelne znaczenie dla jakości usług turystycznych mają także regulacje ustawy o usługach turystycznych dotyczące obowiązku organizatora turystyki do zapewnienia świadczeń zastępczych. Artykuł 16a tej ustawy stanowi, iż organizator, który w czasie trwania imprezy nie wykonuje przewidzianych w umowie usług, stanowiących istotną część programu tej imprezy, obowiązany jest na własny koszt wykonać w ramach tej imprezy odpowiednie świadczenie zastępcze. Jeżeli jakość świadczenia zastępczego jest niższa niż jakość usługi określonej w programie imprezy, klient może żądać obniżenia ceny. Powyższe obowiązki przedsiębiorcy powstają po zgłoszeniu wadliwości wykonania usługi przez klienta.

Wskazana regulacja wpływa na jakość usług, ponieważ ustanawia instrument zapobiegania niezadowoleniu klienta. Dzięki temu przepisowi bardziej prawdopodobne jest, iż reklamacja złożona niezwłocznie po zaistnieniu niezgodności świadczenia z umową do przedstawiciela organizatora turystyki lub do bezpośredniego usługodawcy zostanie od razu uwzględniona, sposób świadczenia usługi będzie poprawiony, a klient zrealizuje swój cel gospodarczy świadczenia i będzie usatysfakcjonowany [Gołembski 2006, s. 425]. Działanie tego mechanizmu wzmocnione jest wymogiem nałożonym przez ustawodawcę na klientów – niezwłocznego zgłaszania reklamacji – albowiem brak reklamacji, ze względu na równoczesność produkcji i konsumpcji usługi, uniemożliwia usunięcie wady świadczenia.

W świetle powyższego należy uznać, że przepisy rozdziału trzeciego ustawy o usługach turystycznych pełnią ważną rolę w procesie zapewnienia jakości usług turystycznych świadczonych przez polskich organizatorów. Wpływ ustawy o usługach turystycznych na jakość tych usług wynika z ustanowienia przez tę ustawę mechanizmu obejmującego następujące elementy:

- rzetelne poinformowanie klienta o zakresie możliwych do uzyskania od danego usługodawcy świadczeń,
- precyzyjne określenie przedmiotu umowy,
- obowiązek natychmiastowego reagowania na zaistniałe w czasie świadczenia usługi przypadki niezgodności z umową,
- odpowiedzialność odszkodowawcza za nieosiągnięcie rezultatu określonego w umowie oparta na zasadzie ryzyka, od której nie można zwolnić się postanowieniem umownym.

V. Prawo a jakość usług gastronomicznych

Do usług turystycznych można zaliczyć także usługi gastronomiczne, jako niezbędny element wiązki usług, z których korzysta niemal każdy turysta w miejscu docelowym swego wyjazdu. Regulacje prawne dotyczące działalności gastronomicznej obowiązują także zakłady hotelarskie, w których funkcjonują restauracje lub inne obiekty gastronomiczne.

W dziedzinie gastronomii przepisami o podstawowym znaczeniu dla jakości są regulacje dotyczące wymogu stosowania w przedsiębiorstwach branży spożywczej systemu HACCP. Wymóg ten został wprowadzony do systemu polskiego prawa ustawą z dnia 11 maja 2001 r. o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia, natomiast po wejściu Polski do Unii Europejskiej wynika on bezpośrednio z rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady

nr 852/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych, doprecyzowanego ustawą z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia.

Wedle definicji zawartych w obu ww. ustawach, system HACCP, czyli system analizy zagrożeń i krytycznych punktów kontroli (*Hazard Analysis and Critical Control Point*) oznacza „postępowanie mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa żywności poprzez identyfikację i oszacowanie skali zagrożeń z punktu widzenia jakości zdrowotnej żywności oraz ryzyka wystąpienia zagrożeń podczas przebiegu wszystkich etapów procesu produkcji i obrotu żywnością; system ten ma również na celu określenie metod ograniczania zagrożeń oraz ustalenie działań naprawczych”.

Zanim rozpoczęto wdrażanie systemu HACCP, w gastronomii kontrola żywności sprowadzała się do pobierania losowych próbek z wyrobów gotowych produkcji gastronomicznej. Próbkę te były przechowywane jako ewentualny materiał do badań, gdyby doszło do zatrucia albo reklamacji jakości posiłków. Ta metoda kontroli była mało skuteczna, uchybień bezpieczeństwa żywności było sporo, a wykrywano tylko niektóre. Nie było to miarodajne z punktu widzenia bezpieczeństwa.

W przeciwieństwie do kontroli żywności, system HACCP obejmuje cały proces produkcyjny, od przyjęcia surowców po dystrybucję wyrobu gotowego. Ponieważ niewykonalne byłoby śledzenie każdego etapu produkcji, kontroli podlegają tylko tzw. Krytyczne Punkty Kontroli, wyznaczone na podstawie przeprowadzonej Analizy Zagrożeń. Krytycznym Punktem Kontroli może być surowiec, miejsce, etap produkcji itp. Monitorowanie Krytycznych Punktów Kontroli pozwala w przypadku stwierdzenia odchylenia od założonych parametrów występowania zagrożenia bądź zbliżenia się do jego strefy, reagować na bieżąco, zanim wyrób trafi do konsumenta [Staszewska 2003, s. 1].

W systemie HACCP główny nacisk związany z nadzorem nad żywnością kładzie się więc na możliwość wykrycia zagrożeń bezpośrednio w miejscu ich powstawania. Dzięki takiemu podejściu jeszcze przed wyprodukowaniem posiłku zapobiega się lub eliminuje zagrożenia zdrowotne. Jak dotąd nikt nie wymyślił lepszego sposobu zapewnienia bezpieczeństwa żywności [Piasta 2008, s. 40].

Wśród siedmiu zasad systemu HACCP, najwięcej oporów budzi nakaz dokumentacji wdrożenia systemu. Dokumentacja HACCP służy jednak do udowodnienia kontrahentom lub instytucjom nadzoru nad żywnością, że została zastosowana „należyta staranność” w produkcji i firma gwarantuje bezpieczeństwo wyrobów. Producent, na którym spoczywa ustawowa odpowiedzialność za jakość zdrowotną i szkody wyrządzone przez żywność nieodpowiedniej jakości, mając wdrożony HACCP, zyskuje dowód, że doło-

zył „należytej staranności”, aby zapewnić konsumentowi bezpieczny wyrób. Prawidłowo funkcjonujący HACCP satysfakcjonuje więc zarówno producenta żywności, jak i konsumenta [Staszewska 2003, s. 3]. Realizowane jest dzięki temu prawo do wartości obu tych podmiotów. Przedsiębiorca może sprzedawać swój wyrób za godziwą cenę, odpowiadającą jakości. Nie musi konkurować na rynku ceną, ponieważ konkuruje jakością. Ponadto przedsiębiorca unika ogromnych kosztów złej jakości (utrata reputacji, odszkodowań za zatrucia, utraty klientów). Konsument natomiast otrzymuje wyrób dobrej jakości, opowiadający jego oczekiwaniom i dostosowany swą wartością do ceny.

W związku z powyższym, można bez większego ryzyka stwierdzić, iż przepisy polskiego prawa (w tym bezpośrednio obowiązującego prawa unijnego) dotyczące bezpieczeństwa żywienia wpływają stymulująco na jakość usług gastronomicznych. System HACCP dotyczy wprawdzie tylko bezpieczeństwa żywienia, a nie jakości obsługi klientów przedsiębiorstw gastronomicznych, jednak bezpieczeństwo to jest elementem koniecznym (choć nie wystarczającym) do zapewnienia jakości żywienia. Pełna gwarancja bezpieczeństwa żywności, jaką niesie za sobą wdrożenie systemu HACCP, powoduje zwiększenie zaufania klienta do przedsiębiorstwa gastronomicznego. Jeśli chodzi o skutki wewnątrz przedsiębiorstwa, czytelny przegląd procedur związanych z produkcją oraz jasne określenie osób odpowiedzialnych za dane procesy zmniejsza koszty związane z błędami.

Zuwagi na to, że w branży usług gastronomicznych, podobnie jak w branżach innych usług, jakość nie zależy jedynie od cech dostarczanych materialnych elementów usługi, lecz w dużej mierze od jakości obsługi, nie można powiedzieć, iż system HACCP jest narzędziem zapewnienia jakości usług gastronomicznych. System ten powinien być traktowany jako uzupełniający i wspomagający system zarządzania jakością usług gastronomicznych, np. oparty na normie ISO 9001. Można powiedzieć, że o ile system HACCP stanowi podstawę zapewniania powtarzalności wytwarzania i bezpieczeństwa, to wymagania systemu jakości zgodnego z normą ISO 9001 zapewniają odpowiednie warunki i organizację, aby tę podstawę można było efektywnie zrealizować [Kowalczyk 2004, s. 161].

W tym miejscu przypomnieć należy, iż przepisy prawa nie mogą wpływać na kształtowanie jakości funkcjonalnej usług. Ten aspekt jakości podlega jedynie siłom rynkowym. Aspekty materialne jakości, związane przede wszystkim z bezpieczeństwem produktów czy usług, mogą być natomiast przedmiotem regulacji ustawowej. W przypadku usług gastronomicznych, przez obowiązkowe stosowanie systemu HACCP, przepisy prawa wpływają właśnie na ten aspekt jakości, i to z korzyścią dla konsumentów.

VI. Podsumowanie

Niektóre przepisy polskiego prawa turystycznego wywierają wpływ na jakość usług świadczonych przez polskich przedsiębiorców turystycznych. Odnosi się to w szczególności do przepisów nakładających na przedsiębiorców obowiązki informacyjne oraz ustanawiających zasady odpowiedzialności za niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy, które chronią interesy konsumentów.

Inne przepisy – wprowadzające ustawowe „standardy jakości” – nie są wcale gwarancją odpowiedniego poziomu jakości usług turystycznych, ponieważ dotyczą one jedynie materialnych elementów usług, a pomijają czynnik ludzki (funkcjonalny), najbardziej istotny dla jakości z punktu widzenia klientów.

Za niezbędne dla zapewnienia odpowiedniej jakości usług turystycznych należy uznać te przepisy, które wprowadzane są w celu zagwarantowania bezpieczeństwa konsumentów. Spełnienie tych wymagań nie jest jednak wystarczające z punktu widzenia jakości. Aby mogło być realizowane prawo do wartości zarówno klientów, jak i przedsiębiorców, konieczne jest świadczenie oferowanych usług zgodnie ze standardami dotyczącymi sfery materialnej i funkcjonalnej, opartymi na oczekiwaniach klientów. Spełnienie tego wymogu nie jest i nie może być przedmiotem regulacji prawnej.

Piśmiennictwo

- Borkowski S., Wszendybył E. (2007) *Jakość i efektywność usług hotelarskich*, PWN, Warszawa.
- Działania na rzecz podniesienia jakości usług turystycznych wynikające z ustawy o usługach turystycznych* (2002) online, http://www.mgip.gov.pl/NR/rdonlyres/33BB563C-06DA-4DB6-A97A-98339CD70FA6/0/6101_dt_jak_tur.doc
- Gołębski G., red. (2005) *Kompendium wiedzy o turystyce*, PWN, Warszawa.
- Harry M., Schroeder R. (2001) *Six sigma wykorzystanie programu jakości do poprawy wyników finansowych*, Dom Wydawniczy ABC – Oficyna Ekonomiczna, Kraków.
- Jaremen D.E. (2005) *Kategoryzacja obiektów hotelarskich i jej znaczenie w procesie doskonalenia jakości usług hotelarskich*, [w:] K. Wajda red., *Czynniki determinujące jakość a doskonalenie systemu informacyjnego w branży turystycznej*, Wydawnictwo UJ, Kraków.
- Kachniewska M. (2002) *Zarządzanie jakością usług turystycznych*, Wydawnictwo Difin, Warszawa.

- Kachniewska M. (2004) *ISO 9001 w przedsiębiorstwie hotelarskim*, WSHiP, Warszawa.
- Kowalczyk J., red. (2004) *Standardy jakości w turystyce. Poradnik wdrażania*, MGiP, Warszawa.
- Kotler Ph. (1999) *Marketing: analiza, planowanie, wdrażanie i kontrola*, FELBERG, Warszawa.
- Ochrona konsumenta w ustawie o usługach turystycznych* (2006) online, <http://www.mg.gov.pl/Turystyka/Gospodarka+turystyczna/Ochrona+konsumenta/ochrona+konsumenta+w+ustawie+o+uslugach+turystycznych.htm>.
- Piasta J. (2008) *Z kosmosu do hotelowej kuchni*, *Hotelarz*, nr 3.
- Pluta S. (2006) *Jakość usług w praktycznym zastosowaniu polskich obiektów hotelarskich*, *Zeszyty Naukowe WSG w Bydgoszczy, Seria Turystyka i Rekreacja*, nr 3.
- Staszewska E. (2003) *ABC systemu HACCP*, *Przegląd Piekarski i Cukierniczy*, nr 9.
- System Zapewnienia Jakości wg norm serii ISO 9000. Racjonalna organizacja stanowisk pracy. Wymogi bezpieczeństwa i higieny* (1999) praca zbiorowa, *Polskie Zrzeszenie Hoteli*, Warszawa.
- Turkowski M. (1993) *Hotelarstwo – elementy marketingu*, PWE, Warszawa.
- Zawistowska H. (1999) *Znaczenie ochrony prawnej konsumentów usług turystycznych dla rozwoju turystyki w Polsce*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.

Abstract

Impact of the law on the quality of services in tourism

In government papers concerning tourism it is often stated that Polish tourism laws are aimed on creation in Poland of homogeneous quality standards in tourism services and that they contribute to higher level of these services' quality.

This paper covers the influence of several laws concerning services rendered by hotels, tourop-erators and restaurants on the quality of these services. Quality is here defined in two ways: as the level of satisfaction of clients' requirements and as a client's and an entrepreneur's right to value.

Keywords: tourism, quality of service, travel law

CZYNNIKI WPLYWAJĄCE NA BEZPIECZEŃSTWO NA SZLAKACH TURYSTYCZNYCH*

*Marta Miller***

Zarys treści: Celem artykułu jest przedstawienie czynników prawnych i pozaprawnych wpływających na bezpieczeństwo na szlakach turystycznych. Obowiązujące w Polsce prawo reguluje te zagadnienia w sposób fragmentaryczny. W konsekwencji wzrasta rola czynników pozaprawnych, a przede wszystkim poziomu edukacji społeczeństwa. Bardzo ważną rolę odgrywa także stan techniczny szlaków turystycznych oraz organizacja służby ratunkowej. O bezpieczeństwo na szlakach powinny zadbać ponadto szkoły, punkty informacji turystycznej oraz środki masowego przekazu, zapewniając odpowiedni poziom edukacji turystów i uczestników rekreacji. Szczególną rolę odgrywa tu Internet, który jest dla wielu osób podstawowym źródłem wiedzy. Autorka wskazuje poza tym na znaczenie projektowanej ustawy o szlakach turystycznych dla wzrostu bezpieczeństwa na szlakach turystycznych.

Słowa kluczowe: szlaki turystyczne, bezpieczeństwo, czynniki prawne, czynniki pozaprawne, ustawa o szlakach turystycznych

I. Wprowadzenie

Problematyka bezpieczeństwa na szlakach turystycznych obejmuje zarówno zagadnienia legislacyjne, jak i czynniki pozaprawne. Obecnie obowiązujące regulacje prawne odnoszą się do tej problematyki w niezwykle wąskim zakresie, w konsekwencji czego większość rozważań w artykule poświęcono czynnikom pozaprawnym. Nie można jednak pominąć znaczenia ustawodawstwa dla bezpieczeństwa na szlakach turystycznych w Polsce. Jego fragmentaryczność nie tylko utrudnia prawidłowe wytyczanie i znakowanie szlaków turystycznych, co w sposób oczywisty rzutuje na poziom bezpieczeństwa turystów, ale także pociągnięcie do odpowiedzialności podmiotów odpowiedzialnych za szkody powstałe na szlaku. W polskim ustawodawstwie brakuje

* Artykuł jest oparty na fragmentach pracy magisterskiej pt. *Uwarunkowania prawne i organizacyjne bezpieczeństwa na szlakach turystycznych*, napisanej w Katedrze Prawa Gospodarczego Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie pod kierunkiem dr. J. Gospodarka, wyróżnionej w 2008 r. w VI edycji konkursu o nagrodę Ministra Sportu i Turystyki za najlepszą pracę magisterską z zakresu gospodarki turystycznej.

** Absolwentka Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie; e-mail: marta.miller@gmail.com

nawet definicji szlaku turystycznego. Licznymi definicjami szlaku turystycznego posługują się nauki geograficzne [Styperek 2002, s. 25; Szuszkiewicz 1970, s. 55; Rogalewski 1974, s. 49; Bar 1974, s. 11], przy czym koncentrują się one głównie na ujęciu funkcjonalnym. Własną definicją szlaku turystycznego posługuje się również Polskie Towarzystwo Turystyczno-Krajoznawcze. Zgodnie z obowiązującą instrukcją znakowania szlaków turystycznych, zatwierdzoną 21 kwietnia 2007 r. przez ZG PTTK, „szlakiem turystycznym jest wytyczona w terenie trasa służąca do odbywania wycieczek, oznakowana jednolitymi znakami (symbolami) i wyposażona w urządzenia informacyjne, które zapewniają bezpieczne i spokojne jej przebycie turyście o dowolnym poziomie umiejętności i doświadczenia, o każdej porze roku i w każdych warunkach pogodowych, o ile szczegółowe wymagania nie stanowią inaczej (okresowe zamykanie w przypadku niekorzystnych warunków pogodowych lub ze względów przyrodniczych na terenach chronionych)”¹.

Podstawowy problem stanowi fakt, że obowiązujące prawo nie określa jednoznacznie, kto jest uprawniony do tworzenia szlaków turystycznych, a zatem mogą je wyznaczać nawet osoby fizyczne. W rezultacie obecnie panuje duża swoboda działania, której efektem jest przede wszystkim chaos w systemie znakowania. Niejednolity system składający się ze znaków stosowanych przez organizacje turystyczne (a w szczególności PTTK), znaków ustalonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 6 maja 1997 r. w sprawie określenia warunków bezpieczeństwa osób przebywających w górach, pływających, kąpiących się i uprawiających sporty wodne², znaków zapożyczonych z zagranicy oraz oznaczeń stosowanych przez inne podmioty, jest zagmatwany i mało czytelny³. W konsekwencji nie zasługuje on na miano systemu. Tak zróżnicowane oznakowanie może bowiem być różnie rozumiane przez turystów i uczestników rekreacji, a także wprowadzać ich w błąd [Gospodarek 2008, s. 275]. Na bezpieczeństwo turystów wpływa nie tylko brak jednolitego systemu znakowania, ale także nakładanie się szlaków różnych rodzajów wyznakowanych przez rozmaite podmioty, np. szlaków pieszych i rowerowych.

Ujednolicenie systemu znakowania i wyznaczenie podmiotów uprawnionych do tworzenia szlaków turystycznych (bądź jasne określenie wymagań, które muszą zostać spełnione, aby szlak mógł zostać wytyczony, przy założe-

¹ Zob. *Instrukcja znakowania szlaków turystycznych* (2007), Wyd. PTTK „Kraj”, Warszawa, s. 4.

² Dz.U. Nr 57, poz. 358. Dalej powoływane jako rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 maja 1997 r.

³ Przykłady różnych rodzajów oznakowania szlaków wodnych podają M. Czerny, W. Skóra (2007) *Znakowanie turystycznych szlaków wodnych*, Centrum Turystyki Wodnej PTTK, Warszawa, s. 15–60. Opracowanie to znajduje się na stronie internetowej Komisji Turystyki Żeglarskiej ZG PTTK <http://ktz.pttk.pl/ctw/znakowanie.htm>, dostęp 08.04.2008.

niu braku ograniczeń przedmiotowych⁴) powinno zostać uregulowane przez odpowiednią ustawę poświęconą problematyce szlaków turystycznych i akty wykonawcze do tej ustawy. Środowisko prawnicze postuluje uchwalenie ustawy o szlakach turystycznych [Gospodarek 2007, s. 65–72; Robaczyński 2008, s. 2–5], która swoim zakresem miałyby objąć problematykę wytyczania, znakowania, utrzymywania, konserwacji oraz ewidencji szlaków turystycznych, a także zapewnienia na nich bezpieczeństwa. Za bezpieczeństwo na szlakach miałyby odpowiadać podmioty odpowiedzialne za ich utrzymywanie i konserwację. Przewiduje się nałożenie na nie obowiązku ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej wynikającej z tych czynności. Przewidywana regulacja nie ograniczałaby w żaden sposób odpowiedzialności innych podmiotów wynikającej z odrębnych aktów normatywnych [Robaczyński 2008, s. 43–44], np. odpowiedzialności gmin w zakresie bezpieczeństwa obywateli wynikającej z ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵.

Ustawowej regulacji wymagają również stosunki prawne z właścicielami i użytkownikami nieruchomości gruntowych, przez które przebiegają lub też mają w przyszłości przebiegać szlaki turystyczne. Jest to bardzo istotna kwestia, zwłaszcza w odniesieniu do szlaków już przebiegających przez wskazane nieruchomości. Postępowanie właścicieli takich terenów niejednokrotnie zagraża bezpieczeństwu turystów⁶.

Powyższe rozważania dotyczyły tylko wybranych kwestii dotyczących szlaków turystycznych, które wymagają regulacji prawnych. Jednak niezależnie od zakresu, jaki obejmie projektowana ustawa, jej nadrzędnym celem powinno być zwiększenie bezpieczeństwa na szlakach turystycznych.

II. Wiedza i doświadczenie turystów

Oprócz prawnych regulacji dotyczących szlaków turystycznych, na bezpieczeństwo ich użytkowników ma wpływ jeszcze wiele innych czynników, przede wszystkim zaś wiedza i doświadczenie turystów. Zanim turysta wyruszy na szlak, powinien zgromadzić wszelkie niezbędne informacje na temat trasy jego przebiegu i pobliskiej okolicy. Szczególnie ważna jest lokalizacja obiektów, w których można uzyskać pomoc, skontaktować się z organizacją ratunkową i pogotowiem ratunkowym, lokalizacja bazy noclegowej i gastro-

⁴ W. Robaczyński proponuje przyznanie prawa do tworzenia szlaku turystycznego każdemu podmiotowi, który będzie przestrzegał odpowiednich przepisów w tym zakresie. Zob. W. Robaczyński (2008) *Opracowanie założeń legislacyjnych do przygotowania systemu szlaków turystycznych w Polsce*, materiały Ministerstwa Sportu i Turystyki, Warszawa, s. 30.

⁵ T. jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

⁶ Zdarzają się np. przypadki szczucia turystów psami. Na ten temat zob. TUR (2007) *Wywiad na manowce*, Gazeta Krakowska z 30 kwietnia – 1 maja, s. 6.

nomicznej oraz punktów, w których można kupić lub naprawić niezbędny do wędrówki sprzęt. Warto także dowiedzieć się czegoś o okolicznych obiektach krajoznawczych, aby więcej zobaczyć i przez to wzbogacić podróż. Niezbędne informacje można pozyskać, studiując różne mapy, informatory, foldery, przewodniki turystyczne i strony internetowe, a także w punktach informacji turystycznej, w oddziałach i regionalnych pracowniach krajoznawczych PTTK [Kapuściński, Zajac 2007, s. 12].

Teoretyczne przygotowanie jest bardzo istotne zwłaszcza dla turystów początkujących. Jednakże nawet osoby doświadczone nie powinny tych spraw lekceważyć. Teoretyczne przygotowanie do wędrowania po szlakach jest ważne również wtedy, gdy wyprawę prowadzi przewodnik turystyczny, kierownik wycieczki szkolnej, instruktor rekreacji ruchowej czy inna osoba posiadająca odpowiednie kwalifikacje w tym zakresie. Każdy członek wyprawy powinien być do niej odpowiednio przygotowany, a przede wszystkim mieć świadomość czyhających na szlaku niebezpieczeństw i w razie potrzeby umieć zorganizować pomoc. Odpowiednia wiedza turystów może wpłynąć na ograniczenie ich brawurowych i nieodpowiedzialnych zachowań, a nawet uratować komuś życie.

Niestety wiedza teoretyczna nie zawsze wystarcza, by uchronić się przed niebezpieczeństwem na szlaku turystycznym. Wiele wypadków spowodowanych jest nieumiejętnym oszacowaniem swoich możliwości w stosunku do długości i stopnia trudności szlaku. Początkujący, często młodzi turyści bywają lekkomyślni i mają skłonności do przeceniania swoich sił. Natomiast doświadczonym turystom grozi rutyna. Planując długość trasy należy wziąć pod uwagę warunki atmosferyczne, indywidualną kondycję oraz czas potrzebny na odpoczynek, zwiedzanie i posiłek [Kapuściński, Zajac 2007, s. 13]. Wybór stopnia trudności szlaku również zależy od warunków pogodowych oraz indywidualnej kondycji turystów. W tym przypadku kluczową rolę odgrywa jednak doświadczenie.

Kolejnym, bardzo ważnym elementem przygotowań do wędrowania szlakiem turystycznym jest przygotowanie praktyczne. Różni się ono w zależności od rodzaju szlaku, na jaki turysta się wybiera, od warunków atmosferycznych, w jakich będzie podróżował, jak również od długości i stopnia trudności obranej trasy. Turysta powinien posiadać odpowiedni ubiór – wygodny i praktyczny, a także sprzęt – tylko niezbędny, najlepiej lekki i łatwy do spakowania. Bardzo ważne jest, by zabrał ze sobą przewodnik i mapę obranej trasy, ewentualnie odbiornik GPS, aby nie zabłądzić w terenie. Niezbędna jest także apteczka w celu udzielenia pierwszej pomocy, a także naładowany telefon komórkowy [Kapuściński, Zajac 2007, s. 29–31], umożliwiający w razie potrzeby wezwanie pomocy⁷. Konieczna jest przy tym znajomość podstawowych

⁷ Przypadki ocalenia ludzi dzięki telefonowi komórkowemu podaje A. Jonak (2004) *Turystyczne wypadki w górach i przyczyny ich powstawania* [w:] *Bezpieczeństwo i profilaktyka w turystyce górskiej*, Wyd. Centralnego Ośrodka Turystyki Górskiej PTTK, Kraków, s. 21–22.

numerów telefonicznych, w tym zwłaszcza numeru ratunkowego 112 oraz numerów do GOPR – 985 lub 601 100 300 bądź WOPR – 601 100 100.

Jeśli turysta zamierza uprawiać turystykę kwalifikowaną, powinien się przed wyprawą ubezpieczyć. PTTK zapewnia swoim członkom zdobywającym odznaki turystyki kwalifikowanej i uczestniczącym w organizowanych przez Towarzystwo wycieczkach ubezpieczenie NNW – od następstw nieszczęśliwych wypadków. W przypadku wycieczek grupowych pod czyjąś opieką wskazane jest, by opiekunowie posiadali ubezpieczenie OC [Kapuściński, Zajac 2007, s. 21].

Względy bezpieczeństwa wymagają, aby przed wyjściem na szlak turystyczny zostawić wiadomość o celu i trasie wycieczki, a także o planowanej godzinie powrotu. Dzięki temu osoby poinformowane będą wiedziały, kiedy wezwać pomoc [Kapuściński, Zajac 2007, okładka przednia].

Kolejnym czynnikiem mającym wpływ na bezpieczeństwo jest zachowanie się na szlaku. Istnieją podstawowe zasady, których trzeba przestrzegać, niezależnie od rodzaju szlaku, którym się podróżuje:

- jeśli zgubi się szlak, należy wrócić do ostatniego widzianego znaku;
- jeśli szlak okaże się zbyt trudny albo popsuje się pogoda, powinno się zawrócić;
- ze szlaku nie można zbaczać na terenach chronionych, co jest bardzo ważne nie tylko z punktu widzenia bezpieczeństwa turystów, ale i ochrony przyrody;
- szlak należy zostawić w takim stanie, w jakim chciałoby się go zastać – nie jest to tylko pouczenie moralne, gdyż różne zniszczenia na szlaku (np. urządzeń wspomagających lub znaków) mogą się okazać tragiczne w skutkach dla następnych turystów;
- na szlaku nie wolno hałasować, gdyż można przez to spowodować fałszywy alarm;
- turyści na szlaku powinni sobie nawzajem pomagać, a w razie wypadku postarać się zabezpieczyć jego teren, udzielić pierwszej pomocy i wezwać specjalistów [Kapuściński, Zajac 2007, okładka tylna].

Oprócz zasad ogólnych, istnieją pewne zasady zachowania się w zależności od rodzaju obranego szlaku. Wybierając się w góry, warto zapoznać się z *Dekalogiem Turysty Górskiego* opracowanym przez Komisję Turystyki Górskiej ZG PTTK. Zachęca on do oceny swoich możliwości i stanu zdrowia przed wyprawą oraz odpowiedniego przygotowania teoretycznego i praktycznego. Przypomina również, by wędrować wytyczonymi szlakami, dbać o nie i przyrodę, zawsze zachowywać ostrożność, a w razie konieczności zawrócić⁸.

⁸ PTTK, KTG, Dekalog Turysty Górskiego,

<http://ktg.pttk.pl/index.php?mod=news&act=showfull&id=1179258549>, dostęp 25.04.2008.

Niestety, praktyka pokazuje, że turyści zasad wskazanego dekalogu nie przestrzegają. Analizując przyczyny wypadków i zaginięć w górach, można stwierdzić, że ich ofiarami są najczęściej osoby przebywające w górach po raz pierwszy lub chodzące po nich od niedawna. Takie osoby często nie mają wiedzy na temat trudności, które mogą napotkać, co z kolei wynika z faktu, że nie zadają sobie trudu, by zapoznać się z przebiegiem szlaku i konfiguracją terenu. Nie umieją także prawidłowo oszacować czasu potrzebnego na przebycie obranej trasy. Są to także turyści, którzy wyruszają na wyprawę w trudnych warunkach atmosferycznych lub nie zwracają ze szlaku w przypadku załamania się pogody (wynika to również z nieznajomości możliwych tras powrotu). Częstym błędem jest brak prowiantu i nieodpowiedni ubiór, co zwykle powoduje wychłodzenie, a następnie całkowite wyziębienie organizmu. Jeśli zdarzy się wypadek, o uratowaniu człowieka może przesądzić sprowadzenie pomocy na czas. Turyści często nie wiedzą, jak się w takich sytuacjach zachować. Przyczyną trudności w odnalezieniu zaginionych bądź poszkodowanych jest lekkomyślność osób, które wyruszając na wycieczkę nie zostawiają informacji o jej celu i trasie. Poszukiwania grupy osób są dodatkowo utrudnione, jeśli jej członkowie rozdzielili się w czasie podróży lub w trakcie próby sprowadzenia pomocy⁹.

Do częstych wypadków na szlakach górskich dochodzi w okresie zimowo-wiosennym, kiedy występuje zagrożenie lawinowe. Turyści często sami wywołują lawiny, co wynika z ich bez troski, braku odpowiedzialności i wyobraźni. Zdarzają się również przypadki lekceważenia ostrzeżeń lawinowych¹⁰.

Turyści wybierający się na wycieczki na szlaki narciarskie powinni zapoznać się z *Dekalogiem Narciarza Turystycznego* opracowanym przez Komisję Turystyki Narciarskiej ZG PTTK. Jest to zbiór dziesięciu zasad, które informują, jak dobrać zespół na taką wycieczkę, jak się do niej praktycznie przygotować, jak ją zorganizować oraz jak się zachowywać na szlaku [Biedrzycki 2004, s. 61].

O swoje bezpieczeństwo w szczególnie sposób powinni zadbać rowerzyści zwłaszcza wtedy, gdy poruszają się po szlakach prowadzących po drogach publicznych. Muszą wówczas przestrzegać przepisów ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym¹¹.

Określone zasady zachowania obowiązują także w kajakarstwie. Dotyczą one głównie wyposażenia kajaku i jego załogi w odpowiedni sprzęt, układu partnerów w dwuosobowej osadzie oraz osad w grupie kajaków [Kapuściński, Zajac 2007, s. 50, 52]. Nie ulega wątpliwości, że kajakarstwo wymaga odpowiednich umiejętności i doświadczenia, zwłaszcza gdy turysta wybiera

⁹ A. Jonak (2004) *Turystyczne wypadki...*, op. cit., s. 11–12.

¹⁰ Więcej na ten temat zob. ibidem, s. 19–21.

¹¹ Dz.U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 ze zm.

się na spływ rzeką górską. Dodatkowo kajakarze powinni zwracać szczególną uwagę na niebezpieczeństwa związane z koniecznością przenoszenia kajaka obok takich przeszkód wodnych, jak zapory i tereny hydroelektrowni [Gospodarek 2008, s. 276].

Również jazda konna wymaga przede wszystkim odpowiedniego wykształcenia i umiejętności. Jeździec powinien zachować szczególną ostrożność w miejscach o dużym natężeniu ruchu: pieszego, rowerowego bądź zmotoryzowanego, gdzie koń może się łatwo spłoszyć. Do takich miejsc należą np. przejścia przez ulice czy punkty przecięcia się szlaków konnych z innymi rodzajami szlaków turystycznych.

Jest wiele zasad, których turyści powinni przestrzegać, wybierając się na szlak, niezależnie bądź właśnie w zależności od rodzaju wybranego szlaku. Podstawą do zapewnienia sobie bezpieczeństwa na każdym szlaku jest jednak zdrowy rozsądek i wyobraźnia. Wszelkie bezmyślne i brawurowe zachowania mogą skończyć się tragedią¹².

III. Stan techniczny szlaków turystycznych

Kolejnym czynnikiem wpływającym na bezpieczeństwo na szlakach jest ich stan techniczny. Jak już wspomniano, zadbanie o szlaki, tak aby były bezpieczne, należy do gmin, jednostek i organizacji wytyczających te szlaki oraz właścicieli i użytkowników terenów, przez które przebiegają. Ponadto sami turyści powinni dbać o stan szlaków, a przede wszystkim nie niszczyć oznakowań ani urządzeń pomocniczych oraz informować odpowiednie jednostki o zauważonych zniszczeniach i brakach oznaczeń na szlakach.

Trudno znaleźć dane dotyczące stanu technicznego szlaków turystycznych w Polsce. W najgorszym stanie są najprawdopodobniej szlaki wytyczone i wyznakowane przez nieprofesjonalne podmioty [Gospodarek 2007, s. 65]. W dużo lepszym stanie powinny być szlaki wytyczone przez gminy, jako że powołana ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym nakłada na te podmioty obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa na szlakach i trasach turystycznych. W praktyce zdarza się jednak, że gminy zaniedbują konserwację swoich szlaków, nie planują nawet funduszy na ten cel [Matuszczyk 2004, s. 43].

Za najlepiej utrzymane uchodzą szlaki wytyczone przez PTTK. Samo Towarzystwo bardzo stara się, by jego szlaki były postrzegane jako bezpieczne. Logo PTTK na znakach ma to bezpieczeństwo wręcz gwarantować¹³. Dlate-

¹² Przykładem może być śmierć ośmiu licealistów, którzy zginęli pod lawiną w trakcie wycieczki na Rysy, więcej na ten temat zob. M. Pietraszewski (2006) *Nauczyciel ma wyrok za śmierć pod lawiną*, Gazeta Wyborcza z 19 kwietnia, s. 9.

¹³ Zob. *Znakowane szlaki turystyczne PTTK* (2007), Wyd. PTTK „Kraj”, Warszawa, s. 2.

go też w jego wewnętrznych ustaleniach znajdują się postanowienia dotyczące bieżącej kontroli i odnowień szlaków: wszystkie powinny podlegać corocznej kontroli, a średnio co 4 lata – odnowieniu¹⁴. Chociaż oddziały PTTK dokonują monitoringu znajdujących się pod ich opieką szlaków, trudno jest utrzymać każdy szlak w należytym stanie. Jednym z problemów jest brak środków finansowych. Zdarza się, że pewne działania muszą być finansowane przez działaczy Towarzystwa, gdyż środki z budżetu państwa są niewystarczające [Bielecki 2003, s. 4].

O niedoborze środków finansowych świadczą również wyniki badania ankietowego na temat systemu szlaków turystycznych w Polsce, zrealizowanego w 2008 r. na zlecenie Departamentu Turystyki Ministerstwa Sportu i Turystyki. Jedno z pytań ankietowych dotyczyło podmiotów zarządzających szlakami, odpowiedzialnych za zapewnienie na nich bezpieczeństwa oraz wielkości i źródeł finansowania ich działalności. Badanie pokazało, że na funkcjonowanie szlaków turystycznych znaczne kwoty regularnie przeznaczają jedynie parki narodowe, będące ustawowymi formami ochrony przyrody. Natomiast administracja samorządowa sporadycznie przeznaczana na ten cel niewielkie kwoty. Nieporównywalnie małe w stosunku do sieci szlaków utworzonych i utrzymywanych przez PTTK jest dofinansowanie tej organizacji. Jak już wspomniano powyżej, uniemożliwia to Towarzystwu prowadzenie konserwacji i odnowień szlaków w wymaganym zakresie. Można wręcz zaryzykować stwierdzenie, że Towarzystwo nie jest w stanie zadbać o stworzony przez siebie system szlaków. Problem jest o tyle istotny, że to właśnie organizacje społeczne, takie jak PTTK odpowiadają za zarządzanie większością szlaków turystycznych na terenie Polski [Romaniec 2007, s. 9–10].

Przyczyną braku środków finansowych na utrzymywanie szlaków nie są tylko ograniczone dotacje z budżetu państwa. Oddziały PTTK zdecydowanie za rzadko tworzą szlaki, które można by było zakwalifikować jako produkty turystyczne. Na szczęście ostatnio koncepcja ich działania uległa zmianie i została ukierunkowana na tworzenie szlaków będących gotowymi produktami turystycznymi. Aby pozyskać dodatkowe środki na realizację planowanych działań, autorzy szlaków powinni zadbać nie tylko o wprowadzenie ich do budżetów jednostek samorządu terytorialnego, ale także do planów zagospodarowania przestrzennego [Romaniec 2007, s. 13].

Bolączką PTTK (jak również każdego podmiotu wytyczającego szlaki, znakującego je i wyposażającego w urządzenia pomocnicze) są także chuligani i złodzieje. Znaki i urządzenia informacyjne szlaków są nierzadko niszczone albo kradzione. Przedmiotem zainteresowania złodziei są zwłaszcza oznakowania szlaków kajakowych ze względu na ich wielkość i użyte do ich budowy materiały [Lityński 2003, s. 5]. Kradzieży podlegają też takie urzą-

¹⁴ Zob. *Instrukcja...*, op. cit., s. 14.

dzenia, jak klamry czy łańcuchy, które można sprzedać na złom. Chuligani i złodzieje pozostają w zasadzie bezkarni, ponieważ nie ma możliwości pilnowania znaków i urządzeń pomocniczych na szlakach. Upoważnionym służbom mundurowym – policji, straży miejskiej, leśnikom, straży rybackiej – trudno jest złapać sprawców na gorącym uczynku. W związku z tym PTTK wysunęło propozycję upoważnienia znakarzy do wystawiania mandatów [Bielecki 2003, s. 5].

Przykładem złego stanu oznakowania mogą być niektóre ścieżki spacerowe i dydaktyczne wytyczone przez PTTK w Kazimierzu Dolnym. Na fotografii 1 pokazano znak podstawowy szlaku rowerowego, który zdecydowanie wymaga odmalowania. Rekonstrukcji wymagają także niektóre urządzenia informacyjne. Przykładem może być drogowskaz ścieżki spacerowej przedstawiony na fotografii 2.

W Kazimierzu Dolnym można się spotkać także z błędami w oznakowaniu. Na ścieżce dydaktycznej „Korzeniowy Dół” koloru zielonego, użyto znaku skrętu nizinnego szlaku pieszego. W dodatku wyblakły kolor znaku ścieżki może zostać przez niektórych uznany za niebieski (por. fot. 3 i 4). Ścieżka ta nie została wyznakowana na całej swojej długości. Ponadto przecina się ze ścieżką dydaktyczną „Norowy Dół” – również koloru zielonego, w ogóle niewyznakowaną w terenie.

Powyższe przykłady wskazują na pewne niedopatrzenia i zaniedbania ze strony PTTK. Można przypuszczać, że główną przyczyną złego stanu znaków jest niedobór środków finansowych. Na fotografii 2 wyraźnie widać zniszczenia dokonane przez chuliganów.



Fot. 1. Znak podstawowy szlaku



Fot. 2. Drogowskaz ścieżki rowerowej spacerowej



Fot. 3. Błędne oznakowanie znaku skrętu na ścieżce dydaktycznej



Fot. 4. Czerwony nizinny szlak pieszy i zielona ścieżka dydaktyczna

Źródło: Zdjęcia wykonane przez autorkę w Kazimierzu Dolnym.

Każdy podmiot znakujący szlaki i wyposażający je w urządzenia pomocnicze powinien pamiętać o ich regularnej kontroli, konserwacji i odnowie, a w razie konieczności dokonywać niezbędnych zmian oznakowania, uzupełnień i wymiany wadliwych urządzeń. Wszelkie zaniedbania mogą bowiem narazić na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia wędrujących po szlakach turystów.

IV. Organizacja służby ratunkowej

Bezpieczeństwo na szlakach turystycznych zależy także od organizacji służby ratunkowej, w której kluczową rolę odgrywają tzw. specjalistyczne organizacje ratownicze. Zgodnie z przepisami art. 55 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej¹⁵ oraz § 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 listopada 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu obowiązków i uprawnień specjalistycznych organizacji ratowniczych, warunków ich wykonywania przez inne organizacje ratownicze oraz rodzaju i wysokości świadczeń przysługujących ratownikom gór-

¹⁵ T. jedn. Dz.U. z 2007 r. Nr 226, poz. 1675.

skim i wodnym w związku z udziałem w akcji ratowniczej¹⁶, są nimi GOPR, TOPR oraz WOPR. Z § 2 tego rozporządzenia wynika też, że GOPR i WOPR należą do specjalistycznych stowarzyszeń o zasięgu ogólnokrajowym, TOPR natomiast działa na obszarze Tatr i pasma Gubałowsko-Spiskiego. Przepis ten jest niezgodny z art. 55 ust. 1 ustawy o kulturze fizycznej, w świetle którego TOPR również należy do stowarzyszeń o zasięgu ogólnokrajowym. Niezgodność ta wynika także z § 2 ust. 1 Statutu TOPR¹⁷, zgodnie z którym terenem działania tego stowarzyszenia jest obszar Rzeczypospolitej, a w wyjątkowych okolicznościach obszar innych państw.

Jak wynika z § 3 ust. 1 pkt 1 i 5 powołanego rozporządzenia MSWiA z dnia 12 listopada 2002 r., wszystkie ww. organizacje są zobowiązane i upoważnione nie tylko do niesienia pomocy, ale także do działalności profilaktycznej, polegającej na stwierdzaniu zagrożeń bezpieczeństwa na terenie swojej działalności. Mogą one występować do kierowników obiektów i urzędów wypoczynkowych, sportowych, rekreacyjnych i turystycznych oraz do organizatorów imprez w dziedzinie kultury fizycznej i sportu z wnioskiem o usunięcie stwierdzonych, na terenie swojej działalności, zagrożeń. W wyjątkowych sytuacjach zagrożenia życia lub zdrowia GOPR i TOPR mogą zażądać od ww. kierowników i organizatorów zaniechania imprezy lub wyjścia w góry albo zamknięcia określonego obiektu lub urządzenia. Przepisy te znajdują się odpowiednio w § 3 ust. 2 pkt 1 oraz w § 4 ust. 3 omawianego rozporządzenia. Ustalenia § 3 ust. 2 pkt 2 tego aktu wykonawczego upoważniają również specjalistyczne organizacje ratownicze do występowania do organów administracji samorządowej oraz do dyrektorów parków narodowych o nakazanie usunięcia zagrożeń, wstrzymanie eksploatacji albo zamknięcie określonych obiektów, urządzeń lub obszarów. Ważne znaczenie ma tutaj współpraca dyrektorów parków narodowych z GOPR i WOPR w myśl ustaleń § 5 oraz § 7 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 maja 1997 r. [Sondel 2006, s. 12–13]

Zgodnie z § 2 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 maja 1997 r., wykonywanie zadań z zakresu ratownictwa górskiego należy do GOPR, TOPR i innych organizacji ratowniczych, które wykonują obowiązki i uprawnienia GOPR za zgodą ministra właściwego do spraw wewnętrznych¹⁸. Na podstawie § 3 pkt 3 tego rozporządzenia osoby prawne i fizyczne, prowadzące

¹⁶ Dz.U. Nr 193, poz. 1624. Akt ten jest dalej powoływany jako rozporządzenie MSWiA z dnia 12 listopada 2002 r.

¹⁷ Zob. TOPR, Statut TOPR, http://www.topr.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=3&Itemid=6, dostęp 21.04. 2008.

¹⁸ W powołanym przepisie istnieje nieaktualny już zapis, mówiący o konieczności wyrażenia zgody przez Prezesa Urzędu Kultury Fizycznej i Turystyki. Jak wiadomo, urząd ten nie istnieje już od 2000 r., co podkreśla K. Sondel (2004) *Prawne warunki bezpieczeństwa osób przebywających w górach* [w:] *Bezpieczeństwo i profilaktyka...*, s. 86.

działalność z zakresu kultury fizycznej w górach, muszą zapewnić pomieszczenia dla GOPR i TOPR, a także umożliwić ratownikom z tych organizacji korzystanie poza kolejnością z wyciągów narciarskich i kolei linowych w czasie pełnienia ich służby. Ponadto z § 5 tegoż aktu wynika, że GOPR współpracuje, a w razie potrzeby może korzystać z pomocy publicznych zakładów opieki zdrowotnej, jednostek podległych Ministrowi Obrony Narodowej oraz Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji, jak również administracji lasów państwowych oraz parków narodowych i krajobrazowych.

Zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 3 i 4 rozporządzenia MSWiA z dnia 12 listopada 2002 r., do bardzo ważnych zadań GOPR i TOPR należy ogłaszanie stopnia zagrożenia lawinowego oraz prowadzenie działalności informacyjnej i instruktażowej w zakresie bezpieczeństwa w górach, na obszarach ich działania. Jest to działalność profilaktyczna, która należy także do zadań statutowych obu tych organizacji¹⁹.

Na podstawie § 3 ust. 2 załącznika nr 2 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 maja 1997 r., komunikaty o stopniu zagrożenia lawinowego oraz o związanych z tym ograniczeniach i zakazach poruszania się ludzi i funkcjonowania urzędów na danym obszarze powinny być przedstawiane w środkach masowego przekazu o zasięgu ogólnopolskim i lokalnym. Aktualne informacje o lawinach oraz o pogodzie zamieszczane są także na stronach internetowych obu organizacji²⁰. Na stronie GOPR można dodatkowo uzyskać informacje o zagrożeniach występujących w górach w zimie. Organizacja ta zamieściła na niej również wskazówki dla turystów wybierających się na górską wyprawę oraz wytyczne z zakresu pierwszej pomocy i zasad jej wzywania. Opracowała też własny *Dekalog Narciarski*.

Osoby odwiedzające stronę internetową GOPR mogą na niej znaleźć adresy i telefony kontaktowe do stacji ratunkowych. Wśród nich działa siedem Stacji Centralnych, które udzielają telefonicznych informacji o zagrożeniach w górach. Stacje te są również odpowiedzialne za przekazywanie komunikatów o niebezpieczeństwach dla regionalnych gazet oraz programów TVP. Działania te uważane są jednak za niewystarczające w skali ogólnokrajowej²¹.

W ramach działalności profilaktycznej, GOPR i TOPR wykonywały w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych prace na szlakach i nartostradach w górach na zlecenie KTG i KTN ZG PTTK²². W kolejnych latach ich współ-

¹⁹ Zob. GOPR, Statut GOPR, <http://www.gopr.pl/index.php?action=status>, 21.04.2008, § 7 pkt 2; TOPR, Statut TOPR, http://www.topr.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=3&Itemid=6, dostęp 21.04.2008, § 4 pkt 3.

²⁰ Zob. GOPR, <http://www.gopr.pl/>, 21.04.2008.; TOPR, <http://www.topr.pl/>, 21.04.2008.

²¹ A. Jonak (2004) *Proponowane formy działalności profilaktycznej w zakresie zapobiegania wypadkom w górach* [w:] *Bezpieczeństwo i profilaktyka...*, s. 66.

²² *Ibidem*.

praca z PTTK została zawężona. Żadna z tych organizacji ratowniczych nie zajmuje się obecnie pracami na szlakach ani nawet kontrolą ich stanu technicznego. Obowiązujące prawo nie nakłada na nie takich obowiązków, a w ich statutach znajdują się tylko ogólne zapisy, w których zapobieganie wypadkom w górach zostało potraktowane jako jeden z celów działania. Współpraca z PTTK w tym zakresie z pewnością wpłynęłaby na znaczną poprawę bezpieczeństwa na górskich szlakach turystycznych. Barię stanowi jednak sytuacja finansowa GOPR i TOPR. Niedobór środków finansowych nie pozwala tym organizacjom w pełni zajmować się profilaktyką²³. Pieniądze przeznaczają się głównie na potrzeby ratownictwa. Dodatkowe środki finansowe, które w 2006 r. zostały przekazane wszystkim specjalistycznym organizacjom ratowniczym z budżetu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji²⁴, wykorzystano na zakup sprzętu i ekwipunku ratowniczego²⁵.

Chociaż obecna działalność profilaktyczna GOPR i TOPR wydaje się niewystarczająca, organizacje te starają się w miarę możliwości ją rozwijać. Przykładem może być podpisane 5 lutego 2006 r. porozumienie pomiędzy ZG GOPR a Komendantem Głównym Policji. Strony zobowiązały się w nim do współdziałania w zakresie likwidowania zagrożeń dla bezpieczeństwa osób przebywających w górach oraz ich mienia, organizowania szkoleń oraz wymiany doświadczeń w dziedzinie technik wysokościowych. Dotychczasowa współpraca ratowników GOPR z funkcjonariuszami Policji zaowocowała m.in. umieszczeniem patroli policyjnych na stokach narciarskich²⁶.

Nie sposób pominąć także inicjatywy podjętej przez ratowników Podhalańskiej Grupy GOPR. We współpracy z ratownikami TOPR przygotowali oni dwa szkolenia multimedialne dla młodzieży: „W górach bezpiecznie” oraz „Zimą w górach bezpiecznie”, których celem jest przekazanie wiedzy z zakresu udzielania pierwszej pomocy, sposobu przygotowania się do górskich wypraw, doboru odpowiedniego sprzętu, unikania wypadków, radzenia sobie w sytuacjach ekstremalnych i zasad poruszania się po stokach narciarskich. Młodzież może dowiedzieć się z nich także o zagrożeniach występujących w górach o każdej porze roku²⁷.

Zgodnie z ustaleniami § 7 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 maja 1997 r., za zapewnienie bezpieczeństwa nad wodami odpowiada WOPR oraz inne organizacje ratownicze wykonujące uprawnienia WOPR za zgodą

²³ Ibidem, s. 67.

²⁴ GOPR otrzymał wówczas 180 tys. zł, TOPR – 70 tys. zł, a WOPR – 200 tys. zł.

²⁵ GOPR, Aktualności, <http://www.gopr.pl/index.php?action=shownews&id=181>, dostęp 21.04.2008.

²⁶ GOPR, Aktualności, <http://www.gopr.pl/index.php?action=shownews&id=285>, dostęp 21.04.2008.

²⁷ GOPR, Szkolenie GOPR, <http://www.gopr.com.pl/about.jsp>, dostęp 25.04.2008.

ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Na podstawie ust. 2 tego paragrafu WOPR współpracuje i w miarę potrzeby może korzystać z pomocy publicznych zakładów opieki zdrowotnej, jednostek podległych Ministrowi Obrony Narodowej oraz Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji, administracji lasów państwowych oraz parków narodowych i krajobrazowych, dyrektorów urzędów morskich oraz przedsiębiorstwa państwowego Polskie Ratownictwo Okrętowe. Powołane rozporządzenie nie zawiera więcej szczegółowych ustaleń dotyczących działalności WOPR. Poza ogólnymi przepisami dotyczącymi działalności specjalistycznych organizacji ratowniczych, nie zawiera ich także rozporządzenie MSWiA z dnia 12 listopada 2002 r. Więcej danych na temat zakresu działalności WOPR znajduje się w § 9 Statutu tej organizacji²⁸. Z jego ustaleń wynika, że w ramach działalności profilaktycznej WOPR dokonuje przeglądów kąpielisk, pływalni i parków wodnych, wydaje zaświadczenia bezpieczeństwa tych terenów i obiektów, identyfikuje zagrożenia na wodach, wydaje ekspertyzy i opinie z zakresu bezpieczeństwa wodnego, prowadzi naukę pływania, a także prace badawcze nad bezpieczeństwem na wodach. Statut WOPR nie zawiera żadnych ustaleń dotyczących bezpieczeństwa na wodnych szlakach turystycznych. Niewątpliwie jednak zapewnienie bezpieczeństwa na tych szlakach należy do zakresu jego działalności.

Aktualnie w skład WOPR wchodzi 16 jednostek organizacyjnych. Niebagatelne znaczenie ma także jego przynależność do międzynarodowej organizacji zrzeszającej ratowników, znanej pod skrótem ILS (International Life Saving)²⁹.

Szczególną organizacją ratowniczą, której zadaniem jest dbanie o bezpieczeństwo turystów oraz niesienie pomocy poszkodowanym, jest Mazurska Służba Ratownicza (MSR). Zgodnie z § 2 Statutu MSR, terenem działania tej organizacji są Wielkie Jeziora Mazurskie w woj. warmińsko-mazurskim. W ramach działalności profilaktycznej MSR organizuje prelekcje i wykłady, a także wydaje broszury dotyczące bezpieczeństwa żeglugi na wodach Wielkich Jezior Mazurskich ze szczególnym uwzględnieniem ratownictwa wodnego i podstawowej nauki pływania. Ponadto organizuje szkolenia żeglarskie, motorowodne, nurkowe i morskie oraz obozy dla młodzieży i osób niepełnosprawnych. Ustalenia w tym zakresie znajdują się w § 6 Statutu MSR³⁰. Turyści wybierający się na wody Wielkich Jezior Mazurskich mogą znaleźć wie-

²⁸ Tekst Statutu WOPR do pobrania na: WOPR, Prawo, Statut WOPR, <http://www.wopr.pl/>, dostęp 21.04.2008.

²⁹ WOPR, Jednostki, <http://www.wopr.pl/>, 21.04.2008; WOPR, ILS, <http://www.wopr.pl/>, dostęp 21.04.2008.

³⁰ Tekst Statutu MSR dostępny na stronie internetowej: Mazurska Służba Ratownicza Okartowo, Prawo, <http://www.msr-okartowo.pl/index.php?a=prawo>, dostęp 22.04.2008.

le cennych informacji na stronie internetowej MSR Okartowo³¹. Są to m.in. informacje o pogodzie oraz bazach i stacjach MSR, a także porady dotyczące bezpiecznego pływania na jeziorze Śniardwy.

Organizacja służby ratunkowej jest niezwykle istotna dla zapewnienia bezpieczeństwa osobom wybierającym się na szlaki turystyczne. Dzięki działalności profilaktycznej organizacji ratowniczych turyści mogą uniknąć wielu zagrożeń, a nawet ocalić życie, jeśli tylko zechcą skorzystać z przekazywanych przez nie informacji. Generalnie uważa się, że system ratowniczy stworzony w Polsce na podstawie wyżej zanalizowanych przepisów prawnych zapewnia odpowiednie warunki sprzyjające bezpieczeństwu osób przebywających w górach [Skoczyła 2007, s. 88].

V. Inne czynniki typu organizacyjno-edukacyjnego

Wśród innych czynników typu organizacyjno-edukacyjnego mających znaczenie dla bezpieczeństwa na szlakach turystycznych, należy wymienić: radio, telewizję, prasę, książki, mapy, foldery, poradniki, przewodniki turystyczne oraz Internet. Współcześnie najwygodniejszym, ogólnie dostępnym, a dla wielu osób podstawowym źródłem wiedzy jest Internet [Stasiak 2007, s. 51]. Dzięki niemu turyści mogą planować wyprawy w najdalsze zakątki świata. W Internecie można znaleźć informacje na temat bazy noclegowej i gastronomicznej, dostępnych środków komunikacji, najciekawszych obiektów turystyczno-krajoznawczych i atrakcji towarzyszących, a także informacje o możliwych trasach podróży, w tym m.in. o szlakach turystycznych. Ze stron internetowych różnych organizacji (nie tylko turystycznych) można również dowiedzieć się, jak najlepiej przygotować się do wyprawy na dany obszar. Organizacje te zwykle podają swoje adresy i numery kontaktowe, aby umożliwić turyście bezpośrednie uzyskanie dodatkowych informacji. Nie można także pominąć roli licznych forów internetowych, które umożliwiają poznanie opinii ludzi, którzy już na danym terenie byli i skorzystanie z ich doświadczeń.

Oprócz Internetu bardzo ważną rolę w profilaktyce odgrywają różnego rodzaju publikacje. W prasie ukazują się zbyt mało ciekawych artykułów opisujących miejsca i trasy mogące zainteresować turystę, wskazujących przy tym na konieczność i możliwość uzyskania informacji o stanie i bezpieczeństwie szlaków. Taką działalność prowadzi np. „Tygodnik Podhalański”. Jest to jednak gazeta lokalna, wydawana w regionach, gdzie poziom wiedzy o górach jest generalnie wysoki. Istnieje konieczność prowadzenia podobnych

³¹ Zob. Mazurska Służba Ratownicza Okartowo, <http://www.msr-okartowo.pl/>, dostęp 22.04.2008.

działań na obszarach, gdzie wiedza ta jest znacznie niższa, a także w skali ogólnopolskiej. Osobne zagadnienie dotyczy jakości sporadycznie publikowanych artykułów prasowych. Zamiast przekazywać informacje o zagrożeniach na szlakach i praktyczne wskazówki dla turystów, autorzy ograniczają się do wątku sensacyjnego. Zdarza się też, że nie orientują się w podstawowej problematyce prezentowanych zagadnień³².

Wszelkie inicjatywy ukierunkowane na edukację turystów należą niestety do rzadkości. Za przykład może posłużyć inicjatywa „Gazety Wyborczej”, która przy współpracy z TOPR rozproszyla pół miliona płyt „Bezpieczna turystyka w górach”. Krażki ukazały się przy dodatku turystycznym do wydania z dnia 31 stycznia 2004 roku³³.

Oprócz artykułów w prasie, ważną rolę w zapewnianiu turystom bezpieczeństwa spełniają przewodniki turystyczne, poradniki, foldery oraz mapy. Dla przykładu, wszelkie informacje na temat szlaków wyznakowanych przez PTTK można znaleźć w publikacjach opracowanych przez tę organizację. PTTK wydaje także mapy i przewodniki turystyczne dla poszczególnych regionów Polski.

Niezależnie od tego, jaki podmiot jest twórcą przewodnika turystycznego czy mapy, ważne jest, aby dane zawarte w każdej publikacji były aktualne i oddawały obecny przebieg szlaków. Konieczna jest współpraca autorów z podmiotami wytyczającymi szlaki, aby nie wprowadzać turystów w błąd poprzez zamieszczanie informacji niezgodnych ze stanem faktycznym. Jeśli autor przedstawia własne propozycje wycieczek po niewyznakowanych trasach, należy to również zaznaczyć. Osoba wybierająca się na wycieczkę musi wiedzieć, w którym momencie zbacza ze szlaku.

Turysta powinien mieć dostęp do kompleksowych i aktualnych danych na temat sieci szlaków na danym obszarze, na temat znajdujących się na ich trasie bądź w ich pobliżu atrakcji turystycznych, węzłów komunikacyjnych oraz obiektów gastronomicznych i noclegowych. Osoby wybierające się na szlak powinny również wiedzieć, jaki podmiot jest jego twórcą. Jest to istotne nie tylko ze względów bezpieczeństwa, ale także z uwagi na możliwość uzyskania dodatkowych informacji.

Poradniki należą do źródeł, które nie wymagają z reguły aktualizacji. Ich celem jest prawidłowe przygotowanie turysty do podróży, z uwzględnieniem rodzaju szlaku, na jaki się wybiera oraz specyfiki danego regionu. Szczegółowe informacje na temat przygotowania się do uprawiania turystyki kwalifikowanej zawierają liczne książki tematyczne poświęcone np. kajakarstwu czy jeździe konnej.

Warto także poświęcić uwagę książkom opisującym różne wypadki na szlakach oraz wyprawy ratunkowe. Takie publikacje mają na celu nie tyle wywołanie sensacji, ile uzmysłowienie turystom, jakie zagrożenia mogą spotkać na

³² A. Jonak (2004) *Turystyczne wypadki...*, op. cit., s. 8–9.

³³ *Ibidem*, s. 11.

szlaku, jeśli nie będą przestrzegać podstawowych zasad bezpieczeństwa. Tym samym przyczyniają się one do spadku liczby wypadków na szlakach turystycznych. Za przykład może tu posłużyć wielokrotnie aktualizowana książka M. Jagiełły *Wołanie w górach*, w której przedstawione zostały wyprawy ratunkowe w Tatrach. Publikacja ta była kupowana raczej przez turystów mających już pewne doświadczenie w wyprawach górskich³⁴. Nie zmienia to jednak jej niepodważalnego znaczenia dla profilaktyki w górach. Doświadczeni turyści nierzadko wpadają w rutynę, przez co zdarza im się lekceważyć pewne zagrożenia. Książki tego typu, co *Wołanie w górach*, pozwalają na nowo uświadomić sobie, jak niebezpieczna może być wyprawa, jeśli turystom zabraknie rozważań.

Omawiając problematykę bezpieczeństwa w górach nie sposób nie odwołać się do opracowania *Bezpieczeństwo i profilaktyka w turystyce górskiej* wydanego przez Centralny Ośrodek Turystyki Górskiej PTTK. Szczególnie godne uwagi są rozdziały autorstwa A. Jonaka na temat turystycznych wypadków w górach oraz proponowanych form działalności profilaktycznej w tym zakresie. O wypadkach narciarskich w sezonie 2002/03 i ich przyczynach pisze A. Marasek. Książka dostępna jest w wersji elektronicznej na stronie internetowej Centralnego Ośrodka Turystyki Górskiej PTTK³⁵.

Swojej roli w zakresie edukacji turystów w zasadzie nie spełniają radio i telewizja. Oba te środki masowego przekazu ograniczają się głównie do podawania informacji o wypadkach i ich przyczynach. Brakuje natomiast audycji poświęconych odpowiedniemu przygotowaniu do wyprawy, propagowaniu zasad zachowania się na szlakach, a także programów uświadamiających turystom, jakie czyhają na nich niebezpieczeństwa. Takie audycje powinny być nadawane systematycznie przed każdym sezonem letnim i zimowym³⁶. Ciekawe propozycje odnoszące się do znaczenia telewizji dla działań profilaktycznych w górach przedstawia W. Godzic. Zdaniem tego autora media nakierowane są na rozrywkę. W związku z tym większym zainteresowaniem cieszyłby się np. serial o górskich ratownikach czy reality show z akcji ratunkowych niż audycja edukacyjna. Tenże sam autor uważa też, że dużą siłą oddziaływania na widzów i radiosłuchaczy będą miały wypowiedzi ofiar wypadków na temat popełnionych przez nie błędów. Do dzieci i młodzieży można natomiast dotrzeć poprzez stworzenie strategicznych gier komputerowych o tematyce górskiej [Godzic 2004, s. 77].

Oprócz środków masowego przekazu, na terenie całego kraju istnieją punkty, w których turysta może uzyskać wiele niezbędnych informacji, jak również nabyć przewodniki i mapy interesujących go terenów. Są to punkty

³⁴ A. Jonak (2004) *Turystyczne wypadki...*, op. cit., s. 10.

³⁵ Zob. COTG PTTK, <http://www.cotg.pttk.pl/>, dostęp 28.04.2008.

³⁶ A. Jonak (2004) *Proponowane formy...*, op. cit., s. 62.

informacji turystycznej tworzone z reguły przez Lokalne i Regionalne Organizacje Turystyczne, Polską Organizację Turystyczną, a także oddziały i regionalne pracownie krajoznawcze PTTK. Informacji można zasięgnąć również u przewodników turystycznych, przodowników turystyki kwalifikowanej PTTK, instruktorów krajoznawstwa PTTK, instruktorów rekreacji ruchowej oraz instruktorów harcerstwa [Kapuściński, Zając 2007, s. 11–12]. Dodatkowo turysta powinien mieć możliwość uzyskania informacji istotnych dla bezpieczeństwa na szlaku turystycznym m.in. w stacjach ratunkowych organizacji ratowniczych, w obiektach noclegowych, u właścicieli obiektów i urządzeń przeznaczonych do uprawiania turystyki i sportu, w punktach poboru opłat za wejście na niektóre szlaki, na przystaniach i w stanicach wodnych, w stadninach, w przechowalniach sprzętu itp.

Osobne zagadnienie stanowi edukacja dzieci i młodzieży. Nauczyciele, księża oraz animatorzy organizacji młodzieżowych i turystycznych powinni zadbać o to, by ich podopieczni umieli odpowiednio przygotować się do wyprawy i starać się wyrobić w nich nawyk planowania i zbierania wszelkich potrzebnych informacji³⁷. Są to zarówno informacje na temat warunków podróży, jak i dotyczące obiektów turystyczno-krajoznawczych i noclegowych. Aby to osiągnąć, opiekunowie nie powinni się ograniczać jedynie do teorii. Planując wycieczkę, mogą dać młodym ludziom zadanie, by to oni zdobyli wszystkie niezbędne informacje o miejscach pobytu i trasie wędrówki, a także zrobili listę rzeczy, które powinni ze sobą zabrać. Taka praktyka zbierania informacji może okazać się bardzo pożyteczna.

Młodzież, która chciałaby poszerzyć swoją wiedzę z zakresu organizacji imprez turystyki kwalifikowanej, może skorzystać z oferty Młodzieżowych Szkół Turystycznych PTTK. Program MST umożliwia także rozwój umiejętności organizowania życia i współpracy w grupie oraz uczy gospodarowania powierzonym sprzętem turystycznym i majątkiem [Gordon 2003, s. 108].

Dzieci i młodzież powinni również wiedzieć, jak i gdzie wezwać pomoc oraz jak zachować się w razie wypadku. Bardzo istotna jest wiedza z zakresu pierwszej pomocy, przekazywana młodzieży na zajęciach z przysposobienia obronnego. Profesjonalne kursy pierwszej pomocy dla uczniów klas 4–6 szkoły podstawowej, dla uczniów gimnazjów oraz uczniów szkół ponadgimnazjalnych organizuje Polski Czerwony Krzyż.

Wiedzę praktyczną oraz doświadczenie w omawianym zakresie dzieci i młodzież zdobywają z reguły w trakcie wycieczek szkolnych lub wyjazdów grupowych organizowanych m.in. przez oazy, organizacje młodzieżowe i turystyczne czy ZHP. Opiekunowie powinni zawsze dawać swoim podopiecznym dobry przykład, jak zachowywać się na szlaku.

³⁷ A. Jonak (2004) *Proponowane formy...*, op. cit., s. 62.

Podsumowując powyższe rozważania, należy podkreślić ogromną rolę profilaktyki dla bezpieczeństwa na szlakach turystycznych. Niezmiernie ważne jest wyrabianie u dzieci i młodzieży prawidłowych nawyków dotyczących planowania i przygotowywania się do każdej wyprawy. Wszystkich turystów trzeba także uświadamiać, jakie mogą być konsekwencje ich brawury i lekko-myślności. Cele te powinny przyświecać wszystkim środkom masowego przekazu, placówkom edukacyjnym, punktom informacji turystycznej, właścicielom obiektów i urzędów przeznaczonych do uprawiania turystyki i sportu oraz organizacjom młodzieżowym i turystycznym.

VI. Podsumowanie

Bezpieczeństwo na szlakach turystycznych zależy od wielu czynników – zarówno prawnych, związanych z tworzeniem i utrzymywaniem szlaków oraz z organizacją służby ratunkowej, jak i pozaprawnych, spośród których najważniejsza jest odpowiednia edukacja społeczeństwa. Zachowania turystów i uczestników rekreacji niejednokrotnie świadczą o braku podstawowej wiedzy na temat zasad poruszania się po szlakach i przygotowywania się do podróży, a także o braku zdrowego rozsądku. Aby ta sytuacja uległa zmianie, należy zadbać o odpowiednią edukację osób wybierających się na szlak. Dotyczy to teoretycznego oraz praktycznego przygotowania do wyprawy, jak i stworzenia aktualnego i kompleksowego systemu informacji o szlakach turystycznych, obiektach krajoznawczych, noclegowych i gastronomicznych znajdujących się na ich trasie i w ich pobliżu oraz o służbach ratunkowych. Bardzo ważną rolę powinny odgrywać tu szkoły, punkty informacji turystycznej oraz środki masowego przekazu.

Należy pamiętać, że szlaki turystyczne w Polsce to wspólne dobro całego społeczeństwa. Ich utrzymanie, rozwój i zapewnienie na nich bezpieczeństwa wymaga współpracy ich twórców, gestorów, organów administracji publicznej, podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w zakresie kultury fizycznej, organizacji ratowniczych, prywatnych właścicieli gruntów oraz samych turystów i uczestników rekreacji. Aby taka współpraca zaistniała w rzeczywistości, konieczne jest pilne uchwalenie ustawy o szlakach turystycznych. Podstawy w tym zakresie stwarzają ustalenia założeń legislacyjnych przygotowanych przez W. Robaczyńskiego na zlecenie Departamentu Turystyki Ministerstwa Sportu i Turystyki [Robaczyński 2008]. Dla poprawy bezpieczeństwa na szlakach turystycznych istotne znaczenie będzie miało określenie w projektowanej ustawie:

- definicji szlaku turystycznego wraz z dokonaniem podziału szlaków turystycznych;

- zasad wyznaczania szlaków turystycznych;
- dostępności prawnej terenów w celu przeprowadzenia szlaku;
- swobody tworzenia szlaków turystycznych w granicach wyznaczonych przez obowiązujące prawo z jednoczesnym poddaniem kontroli gminy przestrzegania prawa przez operatora szlaku, odpowiedzialnego za rejestrację i konserwację szlaku oraz zapewnienie na nim bezpieczeństwa;
- zasad znakowania szlaków turystycznych;
- zasad ewidencjonowania szlaków turystycznych;
- zasad finansowania tworzenia i utrzymywania szlaków turystycznych.

Piśmiennictwo

- Bar R. (1974) *Geografia walorów turystycznych Polski*, Wydawnictwo WSWF, Gdańsk.
- Biedrzycki W. (2004) *Stan bezpieczeństwa narciarskich szlaków turystycznych*, [w:] *Bezpieczeństwo i profilaktyka w turystyce górskiej*, Wydawnictwo Centralnego Ośrodka Turystyki Górskiej PTTK, Kraków.
- Bielecki K. (2003) *Zasady tworzenia i funkcjonowania szlaków pieszych nizinnych*, zał. nr 1 do pracy zleconej przez Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej nt. Zasad tworzenia i funkcjonowania szlaków turystycznych, pod red. J. Gospodarka, Warszawa.
- Czerny M., Skóra W. (2007) *Znakowanie turystycznych szlaków wodnych*, Centrum Turystyki Wodnej PTTK, Warszawa.
- Godzic W. (2004) *Pokazać (nie)bezpieczeństwo – medialny obraz zagrożeń w turystyce wysokogórskiej* [w:] *Bezpieczeństwo i profilaktyka w turystyce górskiej*, Wydawnictwo Centralnego Ośrodka Turystyki Górskiej PTTK, Kraków.
- Gordon A., red. (2003), *Krajoznawstwo i turystyka w szkole*, Wydawnictwo ZG PTTK, Warszawa.
- Gospodarek J. (2008) *Bezpieczeństwo na szlakach turystycznych* [w:] P. Cybulla, J. Raciborski, red., *Turystyka a prawo. Aktualne problemy legislacyjne i konstrukcyjne*, Wydawnictwo WSTiE, Sucha Beskidzka – Kraków.
- Gospodarek J. (2007) *Celowość i konieczność uchwalenia ustawy o szlakach turystycznych* [w:] Kuleczka P., red., *Szlaki turystyczne a przestrzeń turystyczna*, Wydawnictwo PTTK „Kraj”, Warszawa.
- Instrukcja znakowania szlaków turystycznych* (2007) Wydawnictwo PTTK „Kraj”, Warszawa.
- Jonak A. (2004) *Proponowane formy działalności profilaktycznej w zakresie zapobiegania wypadkom w górach* [w:] *Bezpieczeństwo i profilaktyka w turystyce górskiej*, Wydawnictwo Centralnego Ośrodka Turystyki Górskiej PTTK, Kraków.

- Jonak A. (2004) *Turystyczne wypadki w górach i przyczyny ich powstawania* [w:] *Bezpieczeństwo i profilaktyka w turystyce górskiej*, Wydawnictwo Centralnego Ośrodka Turystyki Górskiej PTTK, Kraków.
- Kapuściński J., Zajac M. (2007) *ABC... bezpiecznego wędrowania*, Wydawnictwo PTTK „Kraj”, Warszawa.
- Lityński M. (2003) *Zasady tworzenia i funkcjonowania szlaków kajakowych*, zał. nr 4 do pracy zleconej przez Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej nt. *Zasad tworzenia i funkcjonowania szlaków turystycznych*, pod red. J. Gospodarka, Warszawa.
- Matuszczyk A. (2006) *To i owo o górskich szlakach*, opracowanie wydane na prawach rękopisu, Kraków.
- Pietraszewski M. (2006) *Nauczyciel ma wyrok za śmierć pod lawiną*, Gazeta Wyborcza z 19 kwietnia.
- Robaczyński W. (2008) *Opracowanie założeń legislacyjnych do przygotowania systemu szlaków turystycznych w Polsce*, materiały Ministerstwa Sportu i Turystyki, Warszawa.
- Rogalewski O. (1974) *Zagospodarowanie turystyczne*, WSiP, Warszawa.
- Romaniec M. (2007) *Analiza funkcjonujących szlaków turystycznych w Polsce w kontekście rozwoju turystyki w Polsce*, praca wykonana na zlecenie Departamentu Turystyki Ministerstwa Sportu i Turystyki, Warszawa.
- Skoczylas J.J. (2007) *System ratowniczy*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis-Nexis, Warszawa.
- Sondel J. (2006) *Prawne aspekty uprawiania turystyki na obszarach chronionych*, Folia Turistica nr 17.
- Sondel K. (2004) *Prawne warunki bezpieczeństwa osób przebywających w górach* [w:] *Bezpieczeństwo i profilaktyka w turystyce górskiej*, Wydawnictwo Centralnego Ośrodka Turystyki Górskiej PTTK, Kraków.
- Styperek J. (2002) *Linearne systemy penetracji rekreacyjnej*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Szuskiewicz J. (1970) *Kryteria wyznaczania obszarów dla turystyki krajoznawczej*, PWN, Warszawa.
- TUR (2007) *Wywiadą na manowce*, Gazeta Krakowska z 30 kwietnia – 1 maja.
- Zasady dofinansowania przez Ministerstwo Sportu i Turystyki – Departament Turystyki zadań realizowanych przez jednostki spoza sektora finansów publicznych w ramach dotacji budżetowej na rok 2008 – II konkurs* (2008) Warszawa.
- Znakowane szlaki turystyczne PTTK* (2007) Wydawnictwo PTTK „Kraj”, Warszawa.

Strony internetowe

COTG PTTK, <http://www.cotg.pttk.pl/>

GOPR, <http://www.gopr.pl/>

GOPR, Aktualności, <http://www.gopr.pl/index.php?action=shownews&id=181>

GOPR, Aktualności, <http://www.gopr.pl/index.php?action=shownews&id=285>

GOPR, Statut GOPR, <http://www.gopr.pl/index.php?action=status>

GOPR, Szkolenie GOPR, <http://www.gopr.com.pl/about.jsp>

PTTK, KTG, Dekalog Turysty Górskiego,

<http://ktg.pttk.pl/index.php?mod=news&act=showfull&id=1179258549>

TOPR, <http://www.topr.pl/>

TOPR, Statut TOPR,

http://www.topr.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=3&Itemid=6

WOPR, Jednostki, <http://www.wopr.pl/>

WOPR, Prawo, Statut WOPR, <http://www.wopr.pl/>

Abstract

Factors influencing the safety on tourist trials

The aim of the article is to present legal and non-legal factors which influence the safety on tourist trials. Polish legislation doesn't regulate this issue in a complex way. As a consequence the importance of non-legal factors increases, especially the level of the society's education. Also the technical state of tourist trials and the organization of rescue service have significant role. Moreover, schools, tourist information points and mass media should take care of safety on tourist trials providing the proper level of tourists and recreation participants' education. Internet has a special role as it is the basic source of information for many people. Apart from that, the author indicates the importance of the planned tourist trials act for the increase of tourist safety.

Keywords: tourist trials, safety, legal factors, non-legal factors, tourist trials act

PROPOZYCJE ZMIAN W UDOSTĘPNIANIU ORLEJ PERCI W ŚWIETLE OBOWIĄZUJĄCEGO STANU PRAWNEGO

*Dominik Wolski**

Zarys treści: Wprowadzenie zmian w udostępnianiu Orlej Perci jest od dawna przedmiotem dyskusji. Ten najbardziej znany, a zarazem najniebezpieczniejszy spośród tatrzańskich szlaków cieszy się dużą popularnością, o czym świadczą rzesze turystów, nie zawsze odpowiednio przygotowanych do wędrowki, czego konsekwencją są liczne wypadki, w tym ze skutkiem śmiertelnym. Pojawiają się więc propozycje zmian, opracowane np. przez specjalistów z Tatrzańskiego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego, których efektem byłoby zmniejszenie liczby wypadków. Jedną z nich jest postulat przekształcenia Orlej Perci w dobrze znaną z wędrowek po Alpach i Dolomitach trasę o charakterze *via ferrata*. Ponieważ byłaby to jedyna tego rodzaju trasa turystyczna na obszarach górskich Polski, pojawiają się pytania o możliwość wprowadzenia tej zmiany w udostępnianiu Orlej Perci w świetle obowiązujących przepisów prawnych oraz o odpowiedzialność za taką trasę turystyczną.

W artykule omówiono zagadnienia, które mają znaczenie w kontekście proponowanych zmian w udostępnianiu Orlej Perci, przybliżając równocześnie podstawowe zasady odpowiedzialności za szlaki turystyczne na tle obowiązujących przepisów, w tym za szlaki turystyczne na obszarze parku narodowego. Określono także zasady udostępnienia obszaru parku narodowego w celach uprawiania turystyki i rekreacji, jak również odpowiedzialność za ten obszar.

Słowa kluczowe: turystyka, prawo, szlaki turystyczne, odpowiedzialność, park narodowy, *via ferrata*, Orla Percé

Orla Percé to najbardziej znany, ale także stwarzający największe zagrożenia dla zwiedzających szlak turystyczny w Tatrach Polskich¹, który na najbardziej niebezpiecznych odcinkach został wyposażony w sztuczne ułatwienia

* Mgr, doktorant na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego; e-mail: wol-ski_d@yahoo.pl.

¹ Decyzja o budowie tego szlaku zapadła na XXVIII Zwyczajnym Walnym Zgromadzeniu Towarzystwa Tatrzańskiego w dniu 5 maja 1901 r. Inicjatorami byli poeta Franciszek H. Nowicki oraz ks. Walenty Gadowski. Prace przy budowie rozpoczęto 16 lipca 1903 r. [Kapłon 2007, s. 76, za: *Pamiętnik Towarzystwa Tatrzańskiego*, 1902, t. XXIII, s. IX, 1904, t. XXV, s. XXVII]. Szlak wybudowano w latach 1903–1906 pod kierunkiem ks. W. Gadowskiego, który koszty budowy pokrył wspólnie z Towarzystwem Tatrzańskim [Radwańska-Paryska, Paryski 1973, s. 352].

(klamry, łańcuchy, drabinki)². Od lat toczy się dyskusja na temat ewentualnych zmian w udostępnianiu go turystom, do których impulsem jest stale rosnąca liczba wypadków, w tym śmiertelnych, jakie się na nim zdarzyły. Ich przyczyną był często brak wiedzy na temat trudności tam występujących, a także brak odpowiedniego przygotowania u podążających nim turystów. Szczegółową analizę ilości i przyczyn wypadków na tym szlaku przeprowadził w latach 1995–2004 A. Marasek [2007]. Jak z niej wynika, w tym okresie w rejonie Orlej Perci zdarzyło się 112 wypadków, w tym 21 śmiertelnych. W świetle tych danych poszukiwanie rozwiązania, które pozwoliłoby na zmniejszenie ilości wypadków, jest jak najbardziej uzasadnione.

Propozycje zmian zmierną w kilku kierunkach. Najbardziej radykalny to zlikwidowanie wszelkich sztucznych ułatwień na Orlej Perci, co oznaczałoby likwidację tego owianego legendą szlaku i przekształcenie go na pewnych odcinkach w drogę wspinaczkową³. Na przeciwnym biegunie znajduje się propozycja zwiększenia ilości sztucznych ułatwień w celu podniesienia bezpieczeństwa⁴. Pierwszą zmianą było wprowadzenie ruchu jednokierunkowego na odcinku pomiędzy przełęczą Zawrat a Kozią Przełęczą. Miało to zmniejszyć niebezpieczeństwo związane z mijaniem się osób idących w przeciwnych kierunkach, które odbywało się w warunkach częstego w tym miejscu „natłoku” turystów [Chlipała, s. 4]. Taka zmiana w udostępnianiu Orlej Perci jest stosunkowo najmniej kontrowersyjna, a jak wynika z dotychczasowej praktyki, turyści raczej się do niej zastosowali [Chlipała, s. 9; tekst redakcyjny, *Gazeta Krakowska*, 02.10.2007; Bolechowski 2008]. Jednak czy wpłynie to istotnie na zmniejszenie ilości wypadków na tym odcinku i czy to ostateczna zmiana, jaka powinna wejść w życie w tym celu na Orlej Perci? Konieczność wprowadzenia takich zmian podnosi między innymi Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe. Niniejszy artykuł stanowi próbę omówienia niektórych prawnych aspektów proponowanych zmian.

Niejako na marginesie można zaznaczyć, iż inicjowanie zmian – z uwagi na ilość wypadków – w udostępnianiu Orlej Perci między innymi przez Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, ma podstawę prawną. Służba ta, zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 listopada 2002 roku⁵, jest nie tylko uprawniona, ale

² Taki rodzaj sztucznych ułatwień zakładany był już wcześniej na niektórych tatrzańskich szlakach [Gajewski 2007, s. 192].

³ Droga – ustalona trasa wspinaczki [Fyffe, Peter 2003, s. 371].

⁴ Więcej na temat dyskusji toczącej się wokół zmian w udostępnianiu Orlej Perci m.in. w: *Gazeta Krakowska*, 16 kwietnia 2007; Matkowska [2007]; Kuraś [2007a, 2007b]; Chlipała [2007a].

⁵ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 listopada 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu obowiązków i uprawnień specjalistycznych organizacji ratowniczych, warunków ich wykonywania przez inne organizacje ratownicze oraz rodzaju i wy-

wręcz zobowiązana do stwierdzania zagrożeń bezpieczeństwa osób na swoim terenie działania. Co więcej, zgodnie z ust. 2 pkt 2 wymienionego paragrafu, ma ona prawo występowania, między innymi do dyrektora parku narodowego, o nakazanie usunięcia zagrożeń, jak również o wstrzymanie eksploatacji albo zamknięcie obiektów lub urządzeń, jak też określonych obszarów. Zatem fakt, iż motorem zmian jest właśnie ta organizacja, nie jest kwestią przypadku, ale wynika z jej misji, czyli z funkcji ratowniczej, do której została powołana, a także znajduje swoje źródło w obowiązkach nałożonych na nią przez obowiązujące przepisy.

Jednym z proponowanych rozwiązań, które sytuuje się niejako pośrodku przedstawionych powyżej skrajnych propozycji, jest pomysł przekształcenia Orlej Perci w tzw. *via ferrata*⁶, czyli zastąpienie istniejących sztucznych ułatwień stalową liną, która pozwalałaby turystom poruszającym się tą trasą na stosowanie autoasekuracji z użyciem lonży⁷. Wymagałoby to z jednej strony posiadania sprzętu autoasekuracyjnego (m.in. uprząży⁸, lonży, kasku), a z drugiej – umiejętności posługiwania się nim⁹. Turyści udający się na tę trasę musieliby zaopatrzyć się w ten sprzęt i posługiwać się nim w czasie jej pokonywania. Tego rodzaju trasy turystyczne mają długą tradycję w krajach alpejskich. Można je spotkać w Dolomitach czy Alpach Julijskich¹⁰.

Propozycja może wydawać się o tyle zasadna, iż jak wynika z przywołanej na początku analizy wypadków na Orlej Perci, najczęstszą ich przyczyną są poślizgnięcia na płatach śniegu czy zalodzonych lub mokrych skałach. Wydaje się zatem, że autoasekuracja za pomocą lonży mogłaby zapobiec przynajmniej części z nich. Niezależnie jednak od zasadności tej propozycji i przemawiających za nią względów bezpieczeństwa, pojawia się również kwestia możliwości wprowadzenia takiego rozwiązania w świetle obowiązujących przepisów prawnych. Zasadne jest postawienie pytania o konieczność wprowadzenia zmian w obowiązujących przepisach

sokości świadczeń przysługujących ratownikom górskim i wodnym w związku z udziałem w akcji ratowniczej [Dz.U. Nr 193, poz. 1624].

⁶ *Via ferrata* – droga wspinaczkowa w Dolomitach, wyposażona w drabinki i stałe ubezpieczenia w postaci ciągu linek stalowych [Fyffe, Peter 2003, s. 376].

⁷ Lonża – krótki odcinek liny lub pętla przymocowana do uprząży, służąca do wpinania się do punktów asekuracyjnych [Fyffe, Peter 2003, s. 372].

⁸ Uprząż – część wyposażenia wspinaczkowego, wykonana z taśmy nylonowej, służy do połączenia wspinacza z liną i odpowiedniego rozłożenia siły odpadnięcia, działającej na jego ciało [Fyffe, Peter 2003, s. 376].

⁹ Uwagi krytyczne na temat możliwości wprowadzenia tego rodzaju trasy turystycznej przekonuje J.W. Gajewski [2007, s. 198].

¹⁰ Opisy ciekawych tras tego typu podaje m.in. J. Płonczyński [2003].

przed ewentualną akceptacją takiego rozwiązania. Jak wiadomo taki rodzaj trasy turystycznej nie występuje obecnie na obszarze Tatrzańskiego Parku Narodowego.

Rozważając postawioną wyżej kwestię należałoby w pierwszej kolejności ustalić, co kryje się pod pojęciem szlaku turystycznego. Jest to istotne z uwagi na brak definicji ustawowej tego terminu¹¹, jak również brak regulacji obejmujących tworzenie, znakowanie i konserwację szlaków turystycznych [Gospodarek 2006, s. 66]. Konieczne jest zatem oparcie się na rozumieniu tego pojęcia, które funkcjonuje w literaturze przedmiotu i zostało ukształtowane w praktyce. W literaturze spotkać można różne ujęcia szlaku turystycznego, w tym szlaku turystycznego górskiego, w zależności od funkcji, jaką dana definicja ma pełnić [Robaczyński 2006, s. 3]. Jedna z nich głosi, iż szlakiem turystycznym górskim jest specjalnie w terenie wytyczona trasa, oznakowana i wyposażona w urządzenia informacyjne, pozwalająca przebyć dany odcinek terenu w sposób bezpieczny dla każdego turysty, a więc dostępna osobom o różnym stopniu doświadczenia i umiejętności, o każdej porze roku i w każdych warunkach atmosferycznych [Matuszczyk 2003; Matuszczyk 2004]. Autor podający przytoczoną definicję akcentuje także bezpieczeństwo, jakie powinien zapewniać tak pojęty szlak turystyczny [Matuszczyk 2004]. Bez wątpienia zapewnienie turystom bezpieczeństwa jest jedną z najważniejszych funkcji, jakie pełni ten rodzaj trasy turystycznej, szczególnie w przypadku szlaków turystycznych górskich [Gordon, Drożdżyński 2007, s. 25; Stasiak 2007, s. 46]. Inna definicja, tym razem szlaku turystycznego w ogólności, wskazuje, iż szlakiem turystycznym jest trasa (oznakowana znakami konwencjonalnymi), stanowiąca układ poszczególnych geokomponentów wzdłuż wytyczonej linii, przeznaczona i przystosowana do określonej formy turystyki [Robaczyński 2006, s. 3–4, Styperek, 2002, s. 25]. Kolejna głosi, iż jest to trasa wytyczona w przestrzeni turystycznej dla potrzeb zwiedzających (nie zawsze oznakowana), prowadząca do najbardziej atrakcyjnych miejsc (obiektów) z zachowaniem szeregu przepisów, w tym m.in. bezpieczeństwa i ochrony walorów [Stasiak 2007, s. 45, Kruczek 2005]. Nie brak także innych definicji szlaku turystycznego, ujmujących ten rodzaj trasy turystycznej w zależności od celów przyświecających jej twórcom oraz funkcji, jakie mają pełnić [Robaczyński 2006, s. 3; Robaczyński 2007, s. 55–56].

Przytoczone definicje, szczególnie pierwsza z nich, mogą budzić pewne wątpliwości, zwłaszcza jeżeli chodzi o dostępność szlaku o każdej porze roku oraz warunki atmosferyczne i ich wpływ na możliwość bezpiecznego pokonania go przez turystę (np. w warunkach zimowych). Znajduje to wyraz między innymi w treści § 3 ust. 2 i ust. 4 zarządzenia nr 4/2008 Dyrektora Tatrzańskiego

¹¹ Na problem braku definicji ustawowej szlaku turystycznego zwraca uwagę W. Robaczyński [2006, s. 2], a także A. Stasiak [2007, s. 45].

Parku Narodowego z dnia 9 kwietnia 2008 roku¹², które wskazują na zasadniczą zmianę warunków, w jakich uprawiana jest zimowa turystyka piesza, w porównaniu z taką turystyką uprawianą w okresie letnim. Ponadto w przypadku turystyki górskiej na kwestie bezpieczeństwa należy spojrzeć z zachowaniem odpowiednich proporcji. Trzeba z jednej strony uwzględnić, iż taka turystyka z uwagi na warunki, w jakich jest uprawiana (częste zmiany pogody, trudny teren, ekspozycja), zawsze niesie ze sobą pewien poziom ryzyka. Z drugiej strony wymaga od turysty pewnych dodatkowych kwalifikacji, co znajduje także odzwierciedlenie w treści wymienionego wyżej zarządzenia. Uwzględniając powyższe zastrzeżenia można przyjąć, że szlak turystyczny, także górski, to taka trasa, która pozwala na jej bezpieczne przebycie osobie o średnim poziomie przygotowania fizycznego i doświadczenia, a przede wszystkim nie wymaga użycia sprzętu asekuracyjnego czy posiadania szczególnych kwalifikacji. Analizując obowiązujący stan prawny można dojść do wniosku, iż status prawny szlaków turystycznych w Polsce wymaga regulacji, ponieważ wiele kwestii budzi wątpliwości, w tym niewyjaśniony do końca jest problem odpowiedzialności za stan szlaków oraz wypadki, jakie mają na nich miejsce. W związku z powyższym podnoszone są często głosy domagające się regulacji ich statusu cywilnoprawnego, w tym także ubezpieczenia szlaków turystycznych przez ich twórców od odpowiedzialności za skutki zdarzeń mających na nich miejsce [Gordon, Drożdżyński 2007, s. 28]. Część autorów wskazuje na konieczność uchwalenia ustawy o szlakach turystycznych, która kompleksowo uregulowałaby wszystkie kwestie związane z ich statusem prawnym, a także utrzymaniem i odpowiedzialnością za ich stan¹³. Kończąc rozważania na temat statusu prawnego szlaków turystycznych w ogólności, warto także zwrócić uwagę na regulację kodeksu wykroczeń¹⁴, przewidującą sankcje za samowolne niszczenie, uszkodzenie, usuwanie lub ustawianie znaku turystycznego. Zgodnie z postanowieniami art. 85 § 1 i 2 tejże ustawy takie postępowanie jest zagrożone karą aresztu, ograniczenia wolności lub grzywny. Ta regulacja z pewnością służy podniesieniu bezpieczeństwa na szlakach turystycznych poprzez zapewnienie ochrony oznaczeniom i urządzeniom, które się na nich znajdują [Gospodarek 2008, s. 279].

Na tle powyższych rozważań dotyczących statusu prawnego szlaków turystycznych, w tym nie tylko regulacji dotyczących bezpieczeństwa na nich,

¹² Zarządzenie Dyrektora Tatrzańskiego Parku Narodowego nr 4/2008 z dnia 9 kwietnia 2008 roku w sprawie ruchu pieszo, rowerowego oraz uprawiania narciarstwa na terenie Tatrzańskiego Parku Narodowego.

¹³ Więcej na ten temat m.in.: Matuszczyk [2004]; Gospodarek [2006, s. 65]; Gospodarek [2008, s. 284].

¹⁴ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń [t. jedn. Dz.U. z 2007 r. Nr 109, poz. 756 ze zm.].

ale także zasad ich znakowania i utrzymania w należytym stanie, warto wskazać na zasadniczą rolę, jaką odegrało w tym zakresie Polskie Towarzystwo Turystyczno-Krajoznawcze. Ta właśnie organizacja stworzyła istniejący dziś system szlaków turystycznych, w tym wyznakowała istniejące szlaki, wykształciła odpowiednią kadrę, a także na bieżąco monitoruje i opiekuje się ich siecią [Gordon, Drożdżyński 2007, s. 26; Robaczyński 2007, s. 61; Matuszczyk 2004]. Stworzone zostały także wewnętrzne instrukcje dotyczące znakowania szlaków turystycznych [*Instrukcja...* 2007]. Należy jednak przypomnieć, iż wszystkie te działania prowadzi się obecnie w sytuacji braku formalnego umocowania tejże organizacji do podejmowania czynności w zakresie znakowania i utrzymywania szlaków turystycznych. Także wspomniana instrukcja uchwalona przez Zarząd Główny Polskiego Towarzystwa Turystyczno-Krajoznawczego ma jedynie charakter regulacji wewnętrznej, obowiązującej członków tej organizacji [Robaczyński 2007, s. 61].

Jednym z poruszonych wyżej zagadnień był problem bezpieczeństwa na szlakach turystycznych. Jest to pewien wycinek bardzo szerokiej problematyki związanej z zapewnieniem bezpieczeństwa podczas uprawiania turystyki, szczególnie turystyki górskiej, a także sportu i rekreacji ruchowej. To również problem odpowiedzialności za zaniedbania w tym zakresie i ich skutki w świetle obowiązujących przepisów prawnych. Tych zagadnień nie sposób pominąć w opracowaniu ukierunkowanym na rozważenie możliwości wprowadzenia zmian w udostępnianiu szlaku turystycznego, które mogą wpływać na bezpieczeństwo turystów, w kontekście obowiązujących przepisów¹⁵.

Celem niniejszego artykułu nie jest jednak analiza statusu prawnego szlaków turystycznych w Polsce, a jedynie zwrócenie uwagi na aspekty prawne proponowanych zmian w zakresie udostępniania Orlej Perci. Należy zatem ograniczyć się do wskazania pewnych elementów regulacji mających znaczenie w kontekście proponowanych zmian. Nie sposób mimo to pominąć faktu, iż jest to zaledwie wycinek szerokiej grupy zagadnień związanych z uprawianiem turystyki na obszarach chronionych¹⁶. W szczególności należy pamiętać, iż Orla Perć jest szlakiem turystycznym znajdującym się na obszarze Tatrzańskiego Parku Narodowego.

Uwagą o charakterze ogólnym będzie wskazanie, iż wszelkie działania na obszarze parków narodowych, w tym także uprawianie turystyki i rekreacji, powinny być podporządkowane idei ochrony przyrody [Sondel 2006, s. 10]. Takie położenie szlaku turystycznego ma bardzo istotne znaczenie dla ustalenia jego statusu prawnego i odpowiedzialności za jego stan i przebieg. Zgodnie

¹⁵ Problematykę bezpieczeństwa przy uprawianiu sportu, turystyki i rekreacji na tle obowiązujących regulacji prawnych omawia K. Sondel [2001, s. 145].

¹⁶ Problematykę uprawiania turystyki na obszarach chronionych, w tym w parkach narodowych omawia J. Sondel [2006, s. 7].

z art. 15 ust. 1 pkt 15 ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (u.o.p.)¹⁷, w parkach narodowych zabrania się między innymi ruchu pieszego z wyjątkiem szlaków wyznaczonych przez dyrektora parku narodowego. Ta regulacja znajduje kontynuację w postanowieniach § 4 pkt 13 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 2003 r. w sprawie Tatrzańskiego Parku Narodowego¹⁸, zgodnie z którym na obszarze tego parku zabrania się między innymi ruchu pieszego poza szlakami do tego wyznaczonymi. Z kolei w myśl art. 102 ust. 2 wymienionej u.o.p. to dyrektor parku narodowego wydaje zarządzenia określające sposoby korzystania z obszarów parku narodowego w celach naukowych, edukacyjnych, turystycznych, rekreacyjnych i sportowych. Dyrekcja parku narodowego z zachowaniem obowiązujących przepisów ustala, w jakim zakresie i na jakich obszarach parku narodowego, a także w jakich formach może być uprawiana turystyka oraz wyznacza szlaki przeznaczone do jej uprawiania¹⁹. W przypadku Tatrzańskiego Parku Narodowego dyrektor tego parku realizuje powyższe uprawnienia między innymi za pomocą zarządzeń, przy czym z punktu widzenia omawianego zagadnienia szczególnie istotne jest wspomniane już wyżej zarządzenie nr 4/2008 z dnia 9 kwietnia 2008 r. Zgodnie z § 1 tego zarządzenia określa ono nie tylko szlaki oraz trasy udostępnione dla turystyki, ale także sposoby korzystania z nich. Ponadto w § 2 tegoż zarządzenia dyrektor parku wyznacza określone szlaki turystyczne, przy czym omawiany szlak (Orla Percé) został wskazany w punkcie 41 tego paragrafu. Wymieniona grupa przepisów stanowi jedną z podstaw odpowiedzialności, jaką dyrekcja Tatrzańskiego Parku Narodowego ponosi za przebieg i stan szlaków turystycznych znajdujących się na jego obszarze, a w konsekwencji – za bezpieczeństwo turystów poruszających się po nich. Skoro dyrektor Tatrzańskiego Parku Narodowego decyduje o sposobie udostępniania obszarów parku na cele turystyki i rekreacji, w tym o przebiegu szlaków turystycznych, to w konsekwencji musi także odpowiadać za ich przebieg, stan i bezpieczeństwo.

Drugą grupą przepisów, których przywołanie jest konieczne do oceny możliwości wprowadzenia zmian w udostępnianiu Orlej Perci, są przepisy o bezpieczeństwie w górach. W pierwszej kolejności należy sięgnąć do art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 18 stycznia 1996 roku o kulturze fizycznej (u.k.f.)²⁰, który stanowi także jedną z podstaw wydania wymienionego wyżej zarządzenia dyrektora Tatrzańskiego Parku Narodowego. Zgodnie z treścią tego przepisu, zapewnienie bezpieczeństwa osobom przebywającym w górach należy między innymi do dyrekcji parków narodowych²¹. Jednym z aktów wy-

¹⁷ T. jedn. Dz.U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220.

¹⁸ Dz.U. Nr 65, poz. 599.

¹⁹ Więcej na ten temat W. Robaczyński [2006, s. 12].

²⁰ T. jedn. Dz.U. z 2007 r. Nr 226, poz. 1675.

²¹ Uwagi w tym zakresie także J. Sondel [2006, s. 11–12].

konawczych do powyżej wskazanej ustawy jest rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 maja 1997 r. w sprawie określenia warunków bezpieczeństwa osób przebywających w górach, pływających, kąpiących się i uprawiających sporty wodne²². Znaleźć w nim można pewne fragmentaryczne uregulowania dotyczące szlaków turystycznych. Załącznik nr 2 do tego rozporządzenia określa, poddawane zresztą w wątpliwość [Matuszczyk 2003; Matuszczyk 2004], zasady znakowania szlaków turystycznych, a także stanowi, iż umieszczanie i konserwowanie znaków na szlakach to obowiązek właścicieli terenów lub osób fizycznych i prawnych prowadzących na nich działalność w zakresie kultury fizycznej i turystyki. Taka regulacja budzi pewne wątpliwości, także z uwagi na skomplikowany niekiedy stan własnościowy terenów, przez które przebiegają szlaki.

Można również wskazać trzecią grupę przepisów, które mogą mieć znaczenie w omawianym przypadku. W myśl art. 10 ust. 3 u.o.p., nieruchomości Skarbu Państwa położone w granicach parku narodowego i służące realizacji jego celów zostają oddane w trwały zarząd tego parku, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (u.g.n.)²³. Zgodnie z art. 43 ust. 1 wymienionej ustawy trwały zarząd jest prawną formą władania nieruchomością przez jednostkę organizacyjną. Jednostka organizacyjna, której nieruchomość została oddana w trwały zarząd, ma w stosunku do tej nieruchomości określone uprawnienia wymienione w ust. 2 tegoż artykułu, w tym jest uprawniona do korzystania z niej w celu prowadzenia działalności należącej do jej zakresu działania (art. 43 ust. 2 pkt 1 u.g.n.). Ponadto zgodnie z art. 50 tej ustawy w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu cywilnego²⁴ o użytkowaniu. Charakter prawny instytucji trwałego zarządu, wywierający niewątpliwie wpływ na zakres uprawnień, ale także odpowiedzialność jednostki, której nieruchomość została oddana w trwały zarząd, był przedmiotem dyskusji w doktrynie, a ponadto licznych orzeczeń sądów. Przedmiotem wątpliwości było między innymi to, czy jednostce nieposiadającej osobowości prawnej, której nieruchomość została oddana w trwały zarząd, mogą przysługiwać określone prawa podmiotowe. Wydaje się, iż obecnie ugruntowany jest pogląd, że trwały zarząd to prawna forma władania nieruchomością, przy czym forma ta ma jednak również określoną treść. Treść ta sprowadza się między innymi do posiadania przez jednostkę organizacyjną uprawnienia do korzystania z nieruchomości. Korzystanie to może mieć zarówno charakter faktyczny (art. 43 ust. 2 pkt 1 u.g.n.), jak i prawny (art. 43 ust. 2 pkt 3 u.g.n.) [Bieniek 2005, s. 236]. Za takim ujęciem trwałego zarządu, a zatem nie tylko jako terminu technicznego lub technicz-

²² Dz.U. z 1997 r. Nr 57, poz. 358.

²³ T. jedn. Dz.U. z 2004 r., Nr 261, poz. 2603 ze zm.

²⁴ Ustawa z 23 kwietnia 1964 Kodeks cywilny, Dz.U. Nr 16, poz. 93 ze zm.

no-prawnego, ale także prawa określonej treści, opowiedział się Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 5 października 1993 r.²⁵. Nie brak także koncepcji ujęcia tej instytucji jako administracyjnoprawnego prawa podmiotowego [Sobejko 2000, s. 83] lub też prawa ze sfery prawa cywilnego [Kubot 2007, s. 563]. Niezależnie od wskazanych powyżej sporów co do charakteru prawnego instytucji trwałego zarządu, bezsporne jest, iż jednostka, której nieruchomości zostaje oddana w trwały zarząd, staje się jej posiadaczem. W omawianym przypadku jest to Tatrzański Park Narodowy. Ponadto zgodnie z przywołanymi przepisami u.g.n. jednostce tej przysługują w stosunku do tej nieruchomości określone uprawnienia. Skutkiem tego Tatrzański Park Narodowy może jako posiadacz dysponować nieruchomościami znajdującymi się na jego obszarze zgodnie z posiadanym zakresem uprawnień, a także ponosi za ten obszar odpowiedzialność. Niezależnie od wymienionych wcześniej przepisów o ochronie przyrody oraz o bezpieczeństwie w górach, odpowiedzialność parku narodowego za stan szlaków turystycznych i bezpieczeństwo na nich można także próbować wywodzić z wymienionych powyżej przepisów dotyczących trwałego zarządu²⁶.

Można przyjąć, że w świetle przywołanych powyżej trzech grup przepisów, odpowiedzialność za przebieg, stan i sposób udostępniania szlaków turystycznych znajdujących się na obszarze Tatrzańskiego Parku Narodowego, a także za bezpieczeństwo na nich ponosi Tatrzański Park Narodowy. Jedną z form realizacji tego obowiązku są komunikaty o warunkach panujących na tatrzańskich szlakach umieszczane na stronie internetowej Tatrzańskiego Parku Narodowego²⁷ oraz okresowe zamknięcia określonych odcinków szlaków. Ustalając zakres wskazanej powyżej odpowiedzialności Tatrzańskiego Parku Narodowego, należy uwzględnić sygnalizowane już wcześniej specyficzne warunki uprawiania turystyki górskiej oraz informacje o warunkach panujących na szlakach, przekazywane w komunikatach Tatrzańskiego Parku Narodowego oraz Tatrzańskiego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego²⁸. Biorąc pod uwagę powyżej wskazany zakres odpowiedzialności oraz regulacje prawne dotyczące szlaków turystycznych, należałoby przyjąć, iż całkowita likwidacja sztucznych ułatwień na Orlej Perci, a tym samym likwidacja tego szlaku w obecnej postaci lub wprowadzenie na nim ruchu jednokierunkowego, co już zostało zrealizowane na wskazanym powyżej jego odcinku, nie wymaga uprzedniego wprowadzenia zmian w obowiązującym stanie prawnym. Takie uprawnienia posiada obecnie Dyrektor Tatrzańskiego Parku Narodowego, a zatem odbywa się to w ramach obowiązujących przepisów.

²⁵ III CZP 129/93, OSNCP 1994, nr 5, poz. 101.

²⁶ Uwagi w tym zakresie czyni także J. Sondel [2006, s. 13].

²⁷ Dostępne na <http://www.tpn.pl>.

²⁸ Dostępne na <http://www.topr.pl>.

Nieco inaczej wygląda sytuacja w przypadku propozycji przekształcenia Orlej Perci w trasę w rodzaju *via ferrata*. Konieczne staje się bowiem ponowne spojrzenie na sprawę z punktu widzenia obowiązujących przepisów i przemyślenie, czy taka zmiana mieści się w ich ramach. Należy także odwołać się do zamieszczonych na początku definicji szlaku turystycznego oraz wskazanej tam jednej z funkcji, jaką pełni szlak turystyczny. W szczególności należy odwołać się do tej definicji, która pod pojęciem szlaku turystycznego górskiego rozumie trasę turystyczną, której stan, oznakowanie oraz przebieg pozwalają na jej bezpieczne przebycie przez przeciętnie zawansowanego turystę, który nie posiada szczególnych kwalifikacji ani nie używa metod asekuracyjnych.

Przekształcenie Orlej Perci w *via ferrata* z pewnością będzie się wiązało z likwidacją sztucznych ułatwień (czy też ich części), a także z zastąpieniem ich stałymi punktami asekuracyjnymi [Chlipała 2007, s. 4]. Skutkiem tego przejście tej trasy będzie wymagało od turysty zwiększonych kwalifikacji. Sprowadzą się one do odpowiedniego przygotowania fizycznego, w tym na pewnych odcinkach do umiejętności poruszania się w terenie o charakterze wspinaczkowym. Konieczność posługiwania się sprzętem do autoasekuracji łączy się nie tylko z wymogiem posiadania tego sprzętu, ale także umiejętności posługiwania się nim, a co za tym idzie – z nabyciem kolejnych kwalifikacji. Nie można zapominać o wspomnianej już funkcji zapewnienia turystom bezpieczeństwa przez taki rodzaj trasy turystycznej, choć trudno jest w tym przypadku mówić o trasie bezpiecznej w takim ujęciu, w jakim definiuje się bezpieczeństwo na obecnie istniejących szlakach.

Wszystkie powyżej wymienione czynniki powodują konieczność rozważenia zakresu odpowiedzialności dyrektora parku narodowego za bezpieczeństwo na trasie turystycznej o charakterze *via ferrata* oraz na szlaku w obecnym rozumieniu. Nie powinna budzić wątpliwości kwestia odpowiedzialności za stan urządzeń, w tym stałych punktów asekuracyjnych na takiej trasie, gdyż w świetle wskazanych powyżej przepisów za trasy turystyczne udostępnione dla ruchu turystycznego na obszarze parku narodowego odpowiada jego dyrekcja. W tym zakresie nic się zatem nie zmieni. Jednak już ewentualny obowiązek użycia sprzętu autoasekuracyjnego przez poruszającego się na niej turystę powinien znaleźć stosowne podstawy prawne. Powstaje oczywiście pytanie: Czy użycie takiego sprzętu powinno być obowiązkiem turysty, czy jedynie zaleceniem, a wybór i odpowiedzialność za konsekwencje jego użycia lub nieużycia powinien należeć do turysty? Wydaje się, iż obecnie obowiązujące przepisy nie uprawniają dyrektora parku do nałożenia na turystę obowiązku użycia takiego sprzętu podczas poruszania się na szlaku, a jedynie dają mu możliwość wskazania pewnych wymagań w zakresie bezpiecznego uprawiania turystyki w określonych warunkach, co znajduje wyraz w treści § 3 wymienionego już zarządzenia nr 4/2008. Mają one znaczenie także w kon-

tekście przywołanego już art. 54 ust. 1 u.k.f., dotyczącego zapewnienia bezpieczeństwa osobom przebywającym w górach. Do rozstrzygnięcia pozostaje kwestia, czy posługiwanie się sprzętem autoasekuracyjnym miałyby być jedynie wskazaniem o charakterze informacyjnym, z pozostawieniem turyście wyboru co do użycia tego sprzętu na własną odpowiedzialność, czy też stałoby się jego obowiązkiem. Odrębną sprawą jest problem odpowiedzialności za bezpieczeństwo turysty na takiej trasie na tle wymienionych wyżej trzech grup przepisów, a w szczególności przepisów o bezpieczeństwie w górach. Trudno będzie stosować takie same zasady odpowiedzialności za bezpieczeństwo na szlakach turystycznych w ich obecnej formie, z wszystkimi mankamentami obowiązujących regulacji, do trasy turystycznej o charakterze *via ferrata*. Stosowanie ich będzie uzależnione od tego, jaki status uzyskałby nowy rodzaj trasy turystycznej. Czy byłby to szlak turystyczny w obecnym rozumieniu, czy też zupełnie nowy rodzaj trasy o statusie zbliżonym do drogi wspinaczkowej.

Biorąc pod uwagę obecny status prawny szlaków turystycznych znajdujących się na obszarze parków narodowych oraz mając na względzie znaczne różnice występujące pomiędzy szlakiem turystycznym w obecnym rozumieniu a *via ferrata*, wydaje się, iż bez uprzedniego wprowadzenia odpowiednich zmian legislacyjnych nie jest możliwa zmiana Orlej Perci z szlaku turystycznego w obecnym rozumieniu w trasę turystyczną o takim charakterze. Oczywiście powyższa konstatacja może budzić pewne wątpliwości z uwagi na wspomniany już kilkakrotnie brak regulacji w tym zakresie i niejasności związane ze statusem prawnym szlaków turystycznych. Jednak dynamiczny rozwój różnych form uprawiania turystyki górskiej oraz konieczność przeciwdziałania zagrożeniom związanym z jej uprawianiem wymusza wprowadzenie pewnych zmian, w tym uwzględniających możliwość utworzenia nowego rodzaju trasy turystycznej. Ewentualne zmiany mogłyby podążyć w dwóch kierunkach. Pierwszy powinien mieć charakter bardziej ogólny i być związany ze wspomnianymi już wcześniej, pojawiającymi się na tle obowiązujących przepisów wątpliwościami, dotyczącymi statusu prawnego szlaków turystycznych. W pierwszej kolejności należałoby przeprowadzić zmiany porządkujące istniejący stan. Trzeba zdefiniować pojęcie szlaku turystycznego, wskazać podmioty odpowiedzialne za znakowanie i utrzymanie szlaków, stan znajdujących się na nich urządzeń, a także zasady odpowiedzialności za zdarzenia mające na nich miejsce. Powinny także zostać określone zasady poruszania się na szlakach turystycznych oraz odpowiednio usankcjonowane ich naruszanie przez turystów. Nie sposób pominąć także kwestii związanych ze stanem własnościowym terenów, przez które wiodą szlaki turystyczne²⁹. Zasady

²⁹ Uwagi na temat instytucji nazwanej „prawem szlaku” oraz proponowanych zmian w tym zakresie J. Długopolski, M. Kulig-Juźwiak [2008].

te stanowiłyby także podstawy do ustalenia odpowiedzialności w razie wypadków z udziałem turystów, które zdarzają się na szlakach. Istniejąca regulacja jest z pewnością niewystarczająca i budzi wiele wątpliwości, co zostało wskazane powyżej.

Drugi kierunek jest już ściśle związany z proponowanymi zmianami w udostępnianiu Orlej Perci. Podjęcie decyzji o przekształceniu jej w *via ferrata* musiałoby pociągnąć za sobą konieczność wyróżnienia wśród szlaków turystycznych szlaków w obecnym rozumieniu, udostępnianych na obowiązujących zasadach oraz tras turystycznych o charakterze *via ferrata*. Ten drugi rodzaj szlaku, czy raczej trasy turystycznej, zasadniczo różniłby się od szlaku w obecnym rozumieniu. Musiałoby zostać wyraźnie wskazane, iż jest to trasa turystyczna, której pokonanie wymaga od turysty zdecydowanie większych umiejętności, m.in. technicznych, w tym posługiwania się sprzętem do autoasekuracji oraz doświadczenia w turystyce górskiej. Powinna zostać także rozstrzygnięta kwestia, czy użycie sprzętu do asekuracji ma być obowiązkiem turysty, czy też kwestią jego wyboru. Będzie to miało istotny wpływ na rozkład odpowiedzialności za skutki ewentualnych wypadków, jakie mogą mieć miejsce na tej trasie. Konieczne byłoby określenie zasad udostępniania takiej trasy lub delegowanie uprawnień do ich określania. W przypadku parków narodowych słuszną wydaje się delegacja tych uprawnień na rzecz ich dyrekcji, co byłoby zgodne z obecnie obowiązującymi przepisami. Odpowiednim miejscem na wprowadzenie tego typu przepisów mogłaby być postulowana przez niektórych autorów ustawa o szlakach turystycznych, kompleksowo regulująca ich status prawny na obszarze naszego kraju³⁰.

Na marginesie powyższych rozważań wypada zwrócić uwagę, iż wprowadzenie nowego rodzaju trasy turystycznej, stanowiącej pośrednie ogniwo pomiędzy szlakiem turystycznym w obecnym rozumieniu a drogą wspinaczkową, wymaga też bardzo dużej zmiany w mentalności turystów odwiedzających szlaki Tatrzańskiego Parku Narodowego, w tym Orlą Percą. Jak już wspomniano, taki rodzaj trasy z pewnością wymaga od turysty zwiększonych kwalifikacji i umiejętności posługiwania się sprzętem do autoasekuracji. Biorąc pod uwagę „wyposażenie” turystów, którzy obecnie wybierają się na ten szlak [Chlipała, s. 4], można mieć poważne wątpliwości co do skuteczności wprowadzonych zmian. Rodzi się więc pytanie, czy przekształcenie Orlej Perci w *via ferrata* i wprowadzenie obowiązku posiadania odpowiedniego sprzętu wymusi zmianę przyzwyczajeń i ekwipunku przez turystów, czy też nie będzie miało dla nich żadnego znaczenia, co mogłoby tylko pogorszyć obecną sytuację. Biorąc jednak pod uwagę ilość ofiar, jakie pochłonął ten owiany legendą szlak tatrzański, którego przejście dla wielu turystów stanowi punkt honoru i członkostwo w pewnego rodzaju „elitarnym klubie”, należa-

³⁰ Więcej na ten temat J. Gospodarek [2006, s. 65].

łoby z pewnością rozważyć możliwość wprowadzenia zmian w zasadach jego udostępniania. Należy również wziąć pod uwagę propozycje przygotowywane przez Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe. Z tego, co napisano powyżej wynika, iż wymagałoby to jednak nie tylko zmian o charakterze technicznym, polegających na zastąpieniu sztucznych ułatwień odpowiednimi urządzeniami asekuracyjnymi, ale także, jak się wydaje, pewnych zmian w obowiązujących regulacjach prawnych i mentalności turystów odwiedzających Tatrzański Park Narodowy. Mając na uwadze te ostatnie konstatacje, wypada stwierdzić, że z pewnością wprowadzenie zmian w udostępnianiu Orlej Perci powinna poprzedzać szeroka akcja informacyjna w społeczeństwie, której przykładem może być obecnie prowadzona przez Tatrzański Park Narodowy akcja ochrony przyrody³¹.

Piśmiennictwo

- Bieniek G., red. (2005) *Ustawa o gospodarce nieruchomościami, Komentarz*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis-Nexis, Warszawa.
- Bolechowski P. (2008) *Na Orlej Perci jest w tym roku dużo bezpieczniej*, Gazeta Krakowska, 4 września.
- Chlipała B. (2007a) *Orla Percé latem – zmiany w udostępnianiu*, Biuletyn TPN, nr 3.
- Chlipała B. (2007b) *Jednokierunkowa Orla Percé*, Biuletyn TPN, nr 4.
- Cybula P. (2008) *Charakter prawny umowy o imprezę turystyczną* [w:] P. Cybula, J. Raciborski, red., *Turystyka a prawo. Aktualne problemy legislacyjne i konstrukcyjne*, Wyższa Szkoła Turystyki i Ekologii w Suchej Beskidzkiej, Sucha Beskidzka – Kraków.
- Długopolski J., Kulig-Juźwiak M. (2008) *Prawo szlaku. Projekt zmian ustawodawczych w zakresie umożliwienia dostępu do terenów dla uprawiania sportu, turystyki i rekreacji*, Palestra, nr 3–4.
- Fyffe A., Peter I. (2003) *Podręcznik wspinaczki*, Wydawnictwo Galaktyka, Łódź.
- Gajewski J.W. (2007) *Nikłym szlakiem perci, czyli szlaki górskie wczoraj i dziś* [w:] P. Kuleczka, red., *Szlaki turystyczne a przestrzeń turystyczna*, Wydawnictwo PTTK „Kraj”, Warszawa.
- Gordon A., Drożdżyński L. (2007) *Polskie Towarzystwo Turystyczno-Krajoznawcze wobec przestrzeni i szlaków turystycznych* [w:] P. Kuleczka, red., *Szlaki turystyczne a przestrzeń turystyczna*, Wydawnictwo PTTK „Kraj”, Warszawa.

³¹ Szczegóły akcji dostępne na stronie: www.szaujprzyrode.pl oraz na stronach internetowych Tatrzańskiego Parku Narodowego.

- Gospodarek J. (2006) *Prawo w turystyce*, Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa.
- Gospodarek J. (2008) *Bezpieczeństwo na szlakach turystycznych* [w:] P. Cybula, J. Raciborski, red., *Turystyka a prawo. Aktualne problemy legislacyjne i konstrukcyjne*, Wyższa Szkoła Turystyki i Ekologii w Suchej Beskidzkiej, Sucha Beskidzka – Kraków.
- Instrukcja znakowania szlaków turystycznych* (2007) Polskie Towarzystwo Turystyczno-Krajoznawcze Zarząd Główny, Wydawnictwo PTTK „Kraj”, Warszawa.
- Kapłon J. (2007) *Zarys historii tworzenia sieci szlaków turystycznych przez Towarzystwo Tatrzańskie i Polskie Towarzystwo tatrzańskie w latach 1873-1950* [w:] P. Kuleczka, red., *Szlaki turystyczne a przestrzeń turystyczna*, Wydawnictwo PTTK „Kraj”, Warszawa.
- Kubot Z. (2007) *Odcinkowa (szczątkowa) zdolność prawna*, Gdańskie Studia Prawnicze, t. XVII.
- Kuraś B. (2007a) *Orla Perć tylko dla taterników?*, online, gazeta.pl, 9 kwietnia.
- Kuraś B. (2007b) *Poskromić Orlą Perć*, Gazeta Wyborcza, 17 kwietnia.
- Matkowska J. (2007) *Co dalej z Orlą Percią?*, NPM. Magazyn Turystyki Górskiej, nr 10.
- Marasek A. (2007) *Orla Perć wypadki ratownicze*, W górach, nr 1(11).
- Matuszczyk A. (2003) *Materiał na temat Górskich Szlaków Turystycznych – jako podstawa do przygotowania danych do ustawy o szlakach turystycznych oraz aktów wykonawczych do tejże ustawy*, Gościniec PTTK, nr 5(13).
- Matuszczyk A. (2004) *Górskie szlaki turystyczne jako podstawa do przygotowania danych do ustawy o szlakach turystycznych oraz aktów wykonawczych do tej ustawy*, Gościniec PTTK, nr 2(15).
- Matuszczyk A. (2004) *Szlaki turystyczne w górach, ich utrzymanie, konserwacja i ochrona prawna – ważny element bezpiecznej turystyki górskiej*, Gościniec PTTK, nr 3–4(16–17).
- Orla Perć zaakceptowana* (2007) Gazeta Krakowska, 2 lutego.
- Płonczyński J. (2003) *Perciami Alp Julijskich*, Kraków.
- Radwańska-Paryska Z., Paryski W.H. (1973) *Encyklopedia tatrzańska*, Wydawnictwo Sport i Turystyka, Warszawa.
- Robaczyński W. (2006) *Przegląd uwarunkowań zagospodarowania przestrzeni, zasad tworzenia i funkcjonowania szlaków turystycznych (analiza prawna)* [w:] *Ogólnopolska konferencja związana z turystycznym planowaniem przestrzeni, zwłaszcza tworzeniem i funkcjonowaniem szlaków turystycznych, w szczególności na podstawie szlaków i infrastruktury rowerowej w Polsce (materiały pokonferencyjne)*, Warszawa.

- Robaczyński W. (2007) *Refleksje na temat prawnej regulacji szlaków turystycznych* [w:] P. Kuleczka, red., *Szlaki turystyczne a przestrzeń turystyczna*, Wydawnictwo PTTK „Kraj”, Warszawa.
- Sobejko W. (2000) *Charakter prawny instytucji trwałego zarządu oraz instytucji gospodarowania w ustawie o gospodarce nieruchomościami*, *Kwartalnik Prawa Prywatnego*, z. 1.
- Sondel J. (2006) *Prawne aspekty uprawiania turystyki na obszarach chronionych*, *Folia Turistica*, nr 17.
- Sondel K. (2001) *Turystyka kwalifikowana, sport i rekreacja ruchowa a problem bezpieczeństwa w świetle przepisów prawnych*, *Folia Turistica*, nr 10.
- Stasiak A. (2007) *Szlaki turystyczne – zagospodarowanie, atrakcja czy produkt turystyczny?* [w:] P. Kuleczka, red., *Szlaki turystyczne a przestrzeń turystyczna*, Wydawnictwo PTTK „Kraj”, Warszawa.
- Styperek J. (2002) *Linearne systemy penetracji rekreacyjnej*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Wraca spór o Orlą Perć* (2007), *Gazeta Krakowska*, 16 kwietnia.

Abstract

Proposal for changes of accessibility of the Eagle Path put forward in a light of applicable law

Discussions concerning possible changes in terms of accessibility of the Eagle Path have been carried out for a long time. It is the most famous but simultaneously the most dangerous hiking trail. Eagle Path is very popular among tourists. Each year many of them visit the trail but not all of them are well prepared for the conditions. As a result there are many accidents on the trail and some are unfortunately fatal. Hence many people and also the Tatra Mountains Rescue Team opt for introducing amendments that are to reduce the number of accidents. One of the suggested changes is to transform the Eagle Path into the hiking trail in form of *via ferrata*. Such a form of the trail does not exist in Poland though it is well known in the Alps and the Dolomites. There arises a question if it is possible to introduce such an amendment in terms of the access to the Eagle Path in compliance with the current regulations and responsibility for such hiking trail.

It is impossible to discuss the aforementioned issues without depicting basic rules concerning responsibility for the hiking trails on the basis of the current regulations including trails of the national park. There have also been determined regulations concerning accessibility of the national park for the purpose of tourism and recreation as well as responsibility for this area. All these issues are important in view of suggested amendments concerning access to the Eagle Path.

Keywords: tourism, law, hiking trails, responsibility, national park, *via ferrata*, Eagle Path

BEZPIECZEŃSTWO NARCIARZA A WOLNOŚĆ NARCIARZA NA STOKU I POZA STOKIEM W ŚWIETLE AUSTRIACKIEGO PRAWA NARCIARSKIEGO

*Sandra Krajcer**

Zarys treści: Artykuł stanowi prezentację tzw. prawa narciarskiego (*Schirecht*), które wykształciło się w Austrii, a którego głównym zadaniem jest zapobieganie wypadkom narciarskim. Zasady dotyczące jazdy na nartach, takie jak międzynarodowe reguły FIS, nie mają charakteru norm prawnych, spełniają jednak podobne zadanie jak ustawa. Ich nieprzestrzeganie może być podstawą odpowiedzialności za wypadki narciarskie na zorganizowanym terenie narciarskim. Organizator stoku zobowiązany jest do zabezpieczania trasy narciarskiej. W terenie poza trasą narciarz działa na własne ryzyko.

Słowa kluczowe: prawo w Austrii, prawo narciarskie (*Schirecht*), reguły FIS, wypadki narciarskie

I. Zarys problemu

A. Austriackie prawo narciarskie¹

Narciarstwo² w Austrii jest sportem narodowym, częścią kultury, ma także duże znaczenie dla gospodarki tego kraju. Od około sześćdziesięciu lat sport ten jest uprawiany masowo przez przedstawicieli wszystkich grup społecznych i wiekowych z Austrii i z zagranicy. Negatywnym czynnikiem, który wiąże się z uprawianiem narciarstwa jest duża urazowość. Jak podają statystyki, liczba wypadków narciarskich w Austrii waha się pomiędzy 50 000,

* Mag. iur., Wiedeń; e-mail: sandrakrajcer@gmx.at.

¹ Pojęcie „prawo narciarskie” opiera się na terminologii stosowanej w krajach niemieckojęzycznych i nie odnosi się do pojęć znanych w doktrynie polskiej.

² Terminem „narciarstwo” autorka określa zarówno jazdę na nartach, jak i na snowboardzie.

a 60 000 rocznie³. Wypadki te powodują skomplikowane z punktu widzenia odpowiedzialności odszkodowawczej sytuacje prawne. Fakt ten jest przyczyną intensywnego, trwającego w krajach alpejskich od kilku dziesięcioleci rozwoju tzw. *Schirecht* (prawa narciarskiego). Jednym z jego głównych założeń jest zapobieganie wypadkom w terenie narciarskim. *Schirecht* nie jest gałęzią prawa bądź ustawą, to termin określający normy prawa cywilnego, administracyjnego i karnego, orzecznictwo i doktrynę, a także zasady stworzone przez organizacje sportowe (takie jak reguły FIS), które mają zastosowanie w narciarstwie.

B. Wypadki narciarskie

Okolo 83% wypadków na trasach stanowią upadki, których przyczynami są najczęściej: niedostateczna koncentracja, niedostosowanie prędkości do umiejętności, ukształtowania terenu, rodzaj śniegu i widoczność, niekontrolowana jazda pod wpływem alkoholu lub narkotyków oraz niewłaściwy sprzęt. Tego typu wypadki to tzw. *Selbstunfälle*, których jedynym uczestnikiem jest poszkodowany. Kolizje dwóch lub kilku użytkowników trasy stanowią jedynie 11% wszystkich wypadków narciarskich⁴. Te ostatnie są jednak przyczyną większości procesów odszkodowawczych wynikających z roszczeń *ex delicto*. *Sturzkollisionen*, czyli kolizje poprzedzone upadkiem – wynikającym z błędnej techniki jazdy – i niekontrolowanym zsunieniem się w miejsce zderzenia [OGH 26.2.1997, 3 Ob 38/97b] nie są podstawą roszczeń odszkodowawczych. Wynikają z natury sportu i są dla niego typowe, nie stanowią zachowania sprzecznego z prawem i należy przyjąć, że stanowią konieczne ryzyko specyficzne dla narciarstwa [Pichler 1985, s. 257].

II. Jazda na stoku narciarskim

Do większości wypadków dochodzi na oznaczonych trasach narciarskich. Dlatego też prawo narciarskie skupia się głównie na problemach prawnych związanych z tym terenem. Dla odróżnienia stoku od pozostałego obszaru teren narciarski dzieli się na tzw. teren zorganizowany (*organisierter Schi-*

³ Według statystyk austriackiego Kuratorium Bezpieczeństwa Ruchu (Kuratorium für Verkehrssicherheit) liczba urazów leczonych w szpitalu w wyniku wypadków narciarskich w roku 2005 wynosiła: 47 000 oraz 13 000 w wyniku wypadków snowboardowych; w roku 2006: 39 700 i 11 800, w roku 2007: 34.800 i 9 700.

⁴ http://www.oesv.at/media/media_vereinsservice/media_studien/unfallstudie2003.pdf, dostęp 2.11.2008.

raum) oraz teren „wolny” (*freier Schiraum*). Teren zorganizowany obejmuje przeznaczone do jazdy na nartach, kontrolowane, zabezpieczone i oznaczone trasy narciarskie⁵, natomiast teren „wolny“ to obszar poza tymi trasami. W terenie zorganizowanym zarówno korzystający ze stoku, jak i organizator ośrodka narciarskiego zobowiązani są do przestrzegania licznych zasad mających na celu zwiększenie bezpieczeństwa ruchu narciarskiego. Szkody wynikłe z niedostosowania się do tych zasad mogą być podstawą do roszczeń odszkodowawczych. W terenie wolnym dominuje zasada działania na własne ryzyko i jak sama nazwa wskazuje, ograniczeń swobody jest tam niewiele.

A. Granice wolności narciarza, czyli reguły jazdy

Wedle prawa narciarz na stoku zobowiązany jest zachowywać się tak, by nie narazić na niebezpieczeństwo innych uczestników ruchu narciarskiego. Ta ogólna zasada została przełożona na bliski narciarzom język i dostosowana do specyfiki tego sportu. Dzięki temu powstały specjalne katalogi reguł ułatwiające narciarzom zachowanie należytej ostrożności podczas uprawiania sportu. Mają one zapobiegać kolizjom narciarzy.

1. Historia reguł narciarskich

Początki uregulowań dotyczących poruszania się na nartach sięgają roku 1885. W tym roku klub narciarski we Frankfurcie nad Menem wydał pierwszy spis zasad jazdy na nartach⁶. W roku 1937 uregulowano zasady ruchu narciarskiego w rejonach Innsbrucka w formie aktu administracyjnego⁷. Jest on uważany za pierwszy tego typu spis reguł jazdy na nartach na świecie [Pichler 2006]⁸. Pierwszy katalog zasad przystosowany do jazdy po nowoczesnych stokach powstał jednak we Włoszech w roku 1963⁹. Kolejny podobny spis reguł

⁵ Według Österreichische Norm S (ÖNORM S) 4611 trasy narciarskie to trasy przeznaczone i nadające się do jazdy na nartach oraz podobnym sprzęcie, oznaczone, kontrolowane, zabezpieczone przed nietypowymi niebezpieczeństwami i wyrównywane.

⁶ Jego punkt 4 zawierał stwierdzenie, że po drogach o szerokości mniejszej niż 10 m zabrania się zjeżdżać więcej niż jednej osobie równocześnie. Każda osoba po ukończeniu zjazdu miała za zadanie dać znak kolejnej, że trasa jest wolna.

⁷ Patscherkofel, Glungezer, Mutterer Alpe, Seegrube.

⁸ Jedną z reguł zwracała uwagę, że dobry narciarz musi szczególnie uważać na słabszych narciarzy, przede wszystkim na kobiety i dzieci. Pozostałe reguły były poprawne politycznie i dość nowoczesne.

⁹ Klub sportowy Panathlon stworzył *decalogo dello sciatore*, który został przyjęty przez Federazione Italiana Sport Invernali FISL.

wydał w Niemczech Rudolf Nirk [1964, s. 1835] w roku 1964 (*Eigenregeln des Schilaufts*) oraz Peter Kleppe [1967, s. 61] w roku 1967. W Austrii pierwszy taki katalog został spisany w roku 1966 przez Josefa Pichlera [1966, s. 147], ojca austriackiego prawa narciarskiego. Początkowo stworzył on katalog składający się z 10 reguł, a następnie wraz z Hermannem Hiltscherem i Peterem Reindlem zaprojektował tzw. regulamin tras narciarskich. W Szwajcarii podobne reguły stworzyli Hans-Kaspar Stiffler [1967, s. 200] i Karl Dannegger [Padrutt 1968, s. 80]. Obecnie najważniejszymi i najbardziej znanymi zasadami ruchu na stoku są międzynarodowe reguły FIS, wydane przez Federation Internationale de Ski (FIS) w roku 1967. Ostatnia nowelizacja tych reguł miała miejsce w roku 2002. Najnowszą propozycją jest wydana 5 lutego 2006 roku w Turynie *Turin Charter on Skiing Safety*. Głównymi jej założeniami są: rozpowszechnianie informacji o zasadach jazdy, zwiększenie bezpieczeństwa sportów zimowych, a także ujednoczenie przepisów praw narodowych, które pozostają w związku z narciarstwem (chodzi tu również o zapobieganie tworzeniu zasad bądź kodyfikacji narodowych).

2. Reguły FIS

a) Poszczególne zasady

Najważniejszą spośród reguł FIS jest reguła nr 1, będąca zasadą generalną. Stanowi ona, że na stoku należy zachowywać się tak, aby nie narażać na niebezpieczeństwo innych uczestników ruchu narciarskiego oraz nie powodować u nich szkód. Pozostałe reguły precyzują wymagane od narciarzy sposoby zachowania się. Opisują one następujące obowiązki: 2. Każdy narciarz musi zjeżdżać z prędkością i stylem dopasowanymi do widoczności, własnych umiejętności, terenu, warunków śniegowych i pogodowych oraz do natężenia ruchu; 3. Narciarz znajdujący się powyżej na stoku musi wybrać taki tor jazdy, aby nie zagrażać osobom znajdującym się poniżej; 4. Wyprzedzać wolno z góry, z dołu, z prawej lub z lewej strony, jednakże w bezpiecznej odległości od innych uczestników ruchu; 5. Ten, kto wjeżdża na trasę, zamierza ruszyć z miejsca, wykonać skręt pod górę lub jechać pod górę, musi upewnić się patrząc w górę i w dół, czy może to zrobić nie stwarzając zagrożenia dla innych; 6. Zatrzymać wolno się jedynie w miejscach widoczności i z wyjątkiem szerokich tras jedynie na boku trasy; 7. Podchodzić i schodzić wolno tylko brzegiem trasy, a w przypadku złej widoczności należy zejść z trasy; 8. Należy stosować się do oznaczeń i sygnalizacji; 9. W razie wypadku każdy narciarz ma obowiązek niesienia pomocy; 10. W razie wypadku każdy narciarz (zarówno uczestnik jak i świadek) ma obowiązek podania swoich danych osobowych.

b) Zasięg obowiązywania reguł FIS

Reguły FIS obowiązują na terenie narciarskim zorganizowanym. Do terenu narciarskiego zorganizowanego należą: otwarte trasy narciarskie (niekoniecznie ratrakowane), „snow-parki” oraz tzw. *Skirouten*, nie ratrakowane ani nie kontrolowane, lecz zabezpieczone przed zagrożeniami naturalnymi, głównie lawinami [Kocholl 2008a, s. 11].

c) Analiza charakteru prawnego reguł FIS

Reguły FIS według austriackiego prawa narciarskiego nie mają charakteru norm prawnych ze względu na brak kompetencji ustawodawczych organizacji, które je stworzyły [Pichler, Holzer 1987]. Konkretyzują one ogólnie przyjętą zasadę *neminem laedere* (nie wyrządzać szkody innym) w narciarstwie. Opisują szczegółowo ogólnie uznane reguły zachowania i obowiązek dochowania należytej staranności na stoku narciarskim. Reguły FIS obowiązują wszystkich uczestników zorganizowanego ruchu, a ich celem jest zwiększenie bezpieczeństwa [OGH 16.6.1982, 1 Ob 639/82]. Przyznanie im statusu norm prawnych np. w drodze ustawy utrudniałoby znacznie możliwość ich zmiany. Ze względu na postępujący rozwój sportów zimowych ujmowanie reguł FIS w regulacji ustawowej jest niepożądane. Proces legislacyjny mógłby trwać długo, a rozwój sportów zimowych ma charakter niezwykle dynamiczny; zasady ustalone przez ustawodawcę bardzo krótko przystawałyby do realiów narciarstwa lub wymagałyby praktycznie ciągłej nowelizacji. Również ze względu na międzynarodowe znaczenie reguł FIS przyznawanie im charakteru norm prawnych w poszczególnych krajach jest niewskazane i prowadziło do niepewności prawa (tego samego zdania są: Kocholl [2008b, s. 203; Gschöpf, 2004].

W krajach alpejskich od kilku dziesięcioleci kwestią sporną jest ocena, czy reguły FIS są prawem zwyczajowym, które w Austrii jest jednym ze źródeł prawa. Początkowo Pichler i Holzer [Pichler, Holzer, s. 150] udzielali odpowiedzi negatywnej. W latach dziewięćdziesiątych Pichler [1991, s. 355] odstąpił od tego poglądu, twierdząc, iż dzięki niezmienności reguł i ich stosowania od wielu lat istnieje podstawa do uznania niezbędnego wyznacznika prawa zwyczajowego – *consuetudo* (długie rzeczywiste stosowanie). Dziesięć lat później reguły zostały jednak znowelizowane, niwecząc tę teorię. Obecnie przeważająca część doktryny oraz judykatura w Austrii nie uznaje reguł FIS za prawo zwyczajowe. Z podobnym podejściem mamy do czynienia w Niemczech (między innymi Heermann), natomiast odmiennego zdania są Szwajcarzy [Stiffler 2002, s. 43]. Zdaniem autorki, aby odpowiedzieć na to pytanie należy dokonać analizy każdej reguły z osobna, a nie traktować

ich jako całości. Jeśli chodzi o reguły 1 i 9, są to zasady, które znajdują odzwierciedlenie w prawie kodyfikowanym i stały się ogólnie obowiązującymi zasadami nie tylko na stoku narciarskim. Wszystko to, co jest prawem pisanim, nie jest prawem zwyczajowym. Reguły 2–4, 6 i 7 można ewentualnie zakwalifikować jako prawo zwyczajowe [Krajcer 2007b, s. 14; Kocholl 2008b, s. 207]. Reguła 5 ze względu na zmiany w roku 2002, jest zbyt nowa, by mogła być prawem zwyczajowym. Jednak w stosunku do wszystkich reguł obecność niezbędnych wyznaczników prawa zwyczajowego *consuetudo* i *opinio iuris* (przekonanie o prawnej konieczności stosowania) jest wątpliwa. Co najmniej przyjęcie tego pierwszego utrudnione jest ze względu na ciągle zmieniające się formy interpretacji i rozpowszechniania zasad (np. tablice umieszczane w okolicach wyciągów narciarskich ze zmodyfikowanymi regułami, rysunkami itp.).

Teoretycznie w prawie austriackim możliwe jest włączenie reguł FIS do treści umowy przewozu, np. poprzez wymóg ich akceptacji przez kupującego karnet, który uprawnia do korzystania z wyciągu. Ochrona dóbr osób trzecich przez korzystającego z wyciągu będzie wtedy obowiązkiem wypływającym z umowy przewozu. Wówczas umowa stałaby się podstawą ewentualnych roszczeń odszkodowawczych.

d) Znaczenie praktyczne

Reguły FIS mają duże znaczenie praktyczne. W procesach odszkodowawczych w wyniku kolizji na trasach narciarskich spełniają one podobną funkcję jak normy prawne, ponieważ w większości przypadków sądy opierają na nich swoje rozstrzygnięcia. Na podstawie tych reguł dochodzi do oceny bezprawności zachowania sprawcy. Stanowią one zatem standardy zachowania, których naruszenie wiąże się z wykroczeniem przeciw dobrom prawnym chronionym w prawie cywilnym austriackim. Chodzi tu o wyznaczenie stopnia niezbędnej staranności, której dochowanie jest konieczne dla zabezpieczenia tych dóbr. Pomimo związanego z tym niebezpieczeństwa, jazda na nartach jedynie wtedy jest zachowaniem bezprawnym, gdy nie zostanie zachowana staranność, jakiej można oczekiwać od rozsądnego narciarza.

e) Zmiany w wyniku postępu technicznego

W ostatnim dziesięcioleciu nastąpiła rewolucja na trasach narciarskich. Narty często zwane „klasycznymi”, czyli o konstrukcji niekarwingowej, praktycznie nie są już spotykane, a snowboard stał się na stokach równoupraw-

nionym sportem. Od kilku lat dużą popularnością cieszy się również tzw. *freeskiing*, czyli jazda na specjalnych, z dwóch stron podwiniętych nartach, dostosowanych do zjazdu po przeszkodach i w urozmaiconym terenie. Dzięki rozpowszechnieniu nowego, łatwiejszego do opanowania i dającego większe możliwości sprzętu, zwiększyła się liczba osób uprawiających sporty zimowe. Przy trasach powstały także liczne „snow-parki” do uprawiania freestyle’u. Narzuca się zatem pytanie, czy zmiany te są źródłem szczególnych niebezpieczeństw i czy konieczne jest w związku z tym przestrzeganie nowych zasad ruchu lub zwiększenie środków bezpieczeństwa na stoku.

Krótką analizą pozwoli naświetlić ten problem. Specyfiką nart karwinigowych jest to, iż dobrze jeżdżący narciarz, dzięki specjalnej konstrukcji narty, jest w stanie wykonywać cięte skręty na krawędziach. Dzięki temu jazda jest bardziej dynamiczna, szybsza i sprawia większą przyjemność. Słabiej jeżdżący narciarz, choć nie będzie w stanie wykorzystać dynamiki narty, może cieszyć się lepszą skrętnością wynikającą z wytaliowania, co ułatwia jazdę i oszczędza siły, a także jest mniej urazowe¹⁰. Nowa konstrukcja narty naraża jednak narciarza na pewne utrudnienia, szczególnie podczas jazdy w linii spadku stoku, gdyż jest wtedy mniej stabilna niż „prosta” narta i może prowadzić do „złapania krawędzi”, co kończy się upadkiem. Narciarz jeżdżący „na krawędzi” jest w stanie wykonywać skręty w formie długich łuków w skos stoku oraz pod górę. To samo możliwe jest na snowboardzie. Wykonanie tego manewru zabiera więcej miejsca oraz może prowadzić do zderzeń czołowych z osobami poruszającymi się w dół (pierwsze orzeczenie SN w tej sprawie: tzw. *Geisterfahrer Entscheidung* [OGH 22.11.2005, 1 Ob 219/05w]).

Nowe sposoby jeżdżenia zostały już uwzględnione w regulach FIS podczas nowelizacji w 2002 roku. Rozszerzono wtedy wyraźnie zakres ich zastosowania, wprowadzając do ich treści w miejsce słowa „narciarz” określenia „narciarz i snowboardzista”. Ze względu na zmianę stylu jazdy na nartach zmieniona została reguła 5 katalogu FIS. Uzupełniono ją o polecenie, by w trakcie skrętu pod górę lub jazdy pod górę (np. na przeciwległy stok) narciarz upewnił się, patrząc w górę i w dół, czy jest to bezpieczne. Jest to wyjątek od reguły, że znajdujący się niżej narciarz ma pierwszeństwo. Prawo narciarskie uwzględniło różnicę w technice jazdy wynikającą z ograniczeń widoczności podczas zjazdu. Jeśli chodzi o zakres widoczności w zjeździe na nartach, to karwinki nie przyniosły zmian, pozycja narciarza podczas jazdy nadal jest „otwarta” w dół, czyli przednia część jego tułowia i wzrok zwrócone są w dół stoku. Podczas jazdy na snowboardzie widoczność jest nieco ograniczona w skręcie „backside”, czyli na tylnej krawędzi przez tzw. mar-

¹⁰ Od czasu wprowadzenia nart karwinigowych zmniejszyła się liczba urazów stawów kolanowych.

twy punkt w jednej z faz skrętu. Według doktryny i orzecznictwa deficyt ten snowboardzista musi zrekompensować zwiększoną ostrożnością, odstępami od innych osób i obrotem głowy [Reindl/Stabentheiner/Dittrich 2006].

Jak wykazali eksperci, pojawienie się na trasach narciarskich nart karwingowych oraz snowboardów nie jest przyczyną nowych zagrożeń lub wzrostu liczby wypadków, o czym szczegółowo pisze Gschöpf [2006].

f) Porównanie reguł FIS do przepisów ruchu drogowego

Często reguły ruchu narciarskiego porównywane są do reguł ruchu drogowego. W ten sposób niektórzy autorzy usiłują uzasadnić propozycje obostrzenia reguł, np. poprzez wprowadzenie zasady wyprzedzania od prawej strony, pierwszeństwa na skrzyżowaniach, a nawet narciarskiego prawa jazdy. Takie porównania są bezpodstawne. Istnieją pewne paralele między zasadami ruchu drogowego i regułami FIS, takie jak np. zasada ograniczonego zaufania. Jednak narciarstwo i ruch uliczny to zupełnie inne rodzaje ruchu. Na trasach narciarskich panuje bowiem tzw. legalny chaos, wynikający z natury sportu. Skrzyżowania w terenie naturalnym nie przypominają tych miejskich. Narciarze poruszają się po całym stoku, po jego prawej i po lewej stronie. Kierunek jazdy dopasowywany jest do nierówności terenu. Skręty wykonuje się również w celu kontroli szybkości.

Niestety reguła pierwszeństwa nadjeżdżającego od prawej strony na skrzyżowaniach została wprowadzona do nowej ustawy o trasach narciarskich we Włoszech (art. 12 ustawy nr 363 z 24.12.2003 *Sicurezza sulle piste da neve*). Regulacja ta jest w całości często i ostro krytykowana przez austriackich specjalistów [między innymi: Gschöpf 2004; Pichler, 2006; Kocholl 2008b, s. 210]. W żadnym innym kraju alpejskim nie zdecydowano się na tak radykalne rozwiązanie kodyfikowania reguł jazdy na nartach. Włoska ustawa jest niezgodna z zasadami FIS i prowadzi do niepewności prawa w Europie. Jak już bowiem wspomniano, ze względu na międzynarodowy charakter narciarstwa nie jest celowe tworzenie odrębnych zasad korzystania ze stoków (często sięgających poza granice państwa) w poszczególnych krajach. Może to powodować dezorientację i narażać na niepewność użytkowników tras [Pichler 2006].

B. Obowiązki organizatora stoku

Pisząc o roli prawa narciarskiego nie sposób nie wspomnieć o zadaniu, jakie spełnia precyzując obowiązki organizatora stoku (*Pistenhalter*). Organizator stoku w Austrii zobowiązany jest do zabezpieczania tras w terenie

zorganizowanym w taki sposób, aby zapobiec występowaniu „nietypowych niebezpieczeństw” (*atypische Gefahren*) [Koziol, Welser 2007, s. 313]. Według orzecznictwa niebezpieczeństwo jest nietypowe wtedy, gdy biorąc pod uwagę wygląd trasy i oznaczenie stopnia jej trudności, znajdują się na niej niebezpieczeństwa, które dla odpowiedzialnego narciarza są nieoczekiwane lub trudne do uniknięcia [OLG Innsbruck 28.6.1985, 6 R 265/84].

Szkody poniesione przez użytkowników tras, które wynikają z nieodpowiedniego zabezpieczenia nietypowych przeszkód na trasie lub na jej poboczu, są podstawą ewentualnych roszczeń odszkodowawczych w stosunku do organizatora stoku *ex delicto* lub *ex contractu*. Na podstawie deliktowej organizator stoku może odpowiadać również jako zarządca dróg (tzw. *Wegehalterhaltung*, 1319a ABGB). Ze względu na odwrócenie ciężaru dowodu oraz rodzaj odpowiedzialności za osoby, którymi posługuje się organizator stoku, korzystniejsza od podstawy odpowiedzialności *ex delicto* jest podstawa *ex contractu*. W prawie austriackim dotyczy to również odpowiedzialności wynikającej z uszkodzeń ciała (1325 ABGB). Oparcie się na niej możliwe jest w wyniku naruszenia umowy przewozu przez organizatora stoku (*Beförderungsvertrag*), polegającego na niedochowaniu tzw. obowiązków ubocznych (*Nebenpflichten*), których treścią jest zapewnienie drugiej stronie umowy bezpiecznej trasy narciarskiej [szczegółowo na ten temat: Krajcer 2007a]. Obowiązki te nie obejmują terenu wolnego. Szczegółowe omówienie zasad odpowiedzialności organizatora stoku w ramach tego artykułu nie jest możliwe. Problem ten został poruszony w celu podkreślenia roli austriackiego prawa narciarskiego, do którego zaliczana jest doktryna i orzecznictwo w związku z organizacją tras narciarskich, a także normy prawa administracyjnego określające obowiązki organizatora stoku (np. *Pistengütesiegel*). To samo dotyczy zagadnienia odpowiedzialności na zasadach ryzyka organizatora wyciągu (*Gefährdungshaftung*).

III. Jazda poza wyznaczonymi trasami

A. Rozszerzenie terenu narciarskiego

Stres życia codziennego, redukcja czasu na odpoczynek i tym samym potrzeba skupienia maksimum doznań w minimalnym czasie – takie tendencje zauważa się w Europie od lat [Bette 2004]. Znajdują one odzwierciedlenie w działaniach marketingowo-promocyjnych, ukierunkowanych na walkę ośrodków narciarskich o dobrego klienta. Na reklamach tych ośrodków dominują zdjęcia narciarzy i snowboardzistów szalejących po dziewiczym puchu, slogany obiecują urlop w stylu *Fun and Action* z codzienną dawką adrenali-

ny, sugerując przy tym możliwość bezpiecznego poruszania się poza oznaczonymi trasami narciarskimi. Moda na tzw „sporty ekstremalne“, do których zalicza się jazdę po nieoznaczonych trasach narciarskich, modny i ekscytujący freeride, przyciągają w Alpy co roku rzesze turystów. Nowoczesny sprzęt umożliwia dość łatwą jazdę po głębokim śniegu nawet przeciętnie jeżdżącym narciarzom. Wiele tzw. freeride’owych typów nart i snowboardów obecnie dostępnych na rynku jest przeznaczonych głównie do jazdy w terenie. Wszystko to prowadzi do rozszerzenia się terenu jazdy poza oznaczone trasy.

B. Wolność poza stokiem

W związku z opisanymi tendencjami interesujące wydaje się pytanie: Czy w terenie poza wyznaczonymi trasami narciarz może spodziewać się, że będzie miał zapewnione środki bezpieczeństwa przez organizatora stoku oraz innych użytkowników ruchu? Ogólnie rzecz biorąc odpowiedź jest negatywna. W Austrii nie obowiązuje zakaz wyjeżdżania poza trasę. Granice pomiędzy stokiem a terenem poza nim muszą być przez organizatora stoku oznaczone. Nie ma on jednak obowiązku i możliwości ich zamykania (ani kompetencji umożliwiających mu ich zamykanie), a także kontrolowania i zabezpieczania. Również podczas dużego zagrożenia lawinowego teren ten nie musi i nie powinien być zamykany. Jak trafnie argumentuje Dominik Kocholl [Kocholl 2008, s. 11], mogłoby to prowadzić do niebezpiecznego wniosku *a contrario*, iż brak zamknięcia trasy oznacza możliwość bezpiecznego zjazdu. Jedynie w przypadku stworzenia przez organizatora stoku nietypowego, sztucznego zagrożenia jest on zobowiązany do zabezpieczenia lub usunięcia go (*Ingerenzprinzip*) [Reindl/Stabentheiner/Dittrich]. Poza trasą obowiązek stosowania się do określonych reguł zachowania jest również ograniczony (zob. niżej). W terenie tym rządzi zasada: dużo wolności, mało bezpieczeństwa.

C. Czy reguły FIS obowiązują poza trasą?

Reguły FIS zostały stworzone z myślą o jeździe w ruchu zorganizowanym i większości z nich nie sposób egzekwować w wolnym terenie. Reguła 1 obowiązuje zawsze i wszędzie, nawet podczas freeride’u. Można uznać również obowiązek stosowania się do reguł 2, 3 i 4. Reguły 5 i 7 nie mają zastosowania poza stokiem [Gschöpf 2007]. Nierealny jest także wymóg stosowania się do reguły nr 6, zgodnie z którą nie wolno zatrzymywać się w miejscach złej widoczności. Między innymi dlatego, że podczas jazdy poza trasą najważ-

niejsza jest obserwacja terenu oraz warunków śniegowych w celu uchronienia się przed niebezpieczeństwem lawinowym czy wpadnięciem w szczelinę lodowcową. Z tego względu zatrzymywanie się jest niezbędne, niezależnie od tego, czy jest to miejsce z góry widoczne, czy niewidoczne. Można sobie wyobrazić sytuację, gdy narciarz wjeżdżający w rynnę terenową wchodzi w kolizję z siedzącym w niej w niewidocznym miejscu snowboardzistą. W tym wypadku snowboardzista nie ponosiłby winy.

W nieoznaczonym i niezabezpieczonym terenie, czyli tam, gdzie uprawiany jest *freeride* i *skitouring*, największe znaczenie ma świadomość działania na własne ryzyko i to właśnie ona najlepiej chroni przed nieszczęśliwymi wypadkami. Poza trasą obowiązują oczywiście ogólne zasady prawa, które odgrywają rolę np. w przypadku spowodowania przez narciarza lawiny.

IV. Podsumowanie

Zasady prawa narciarskiego (*Schirecht*) znajdują odzwierciedlenie w bogatej doktrynie i orzecznictwie w Austrii, w międzynarodowych regulacjach FIS, a także w zasadach prawa stanowionego. W Austrii nie ma ogólnie obowiązującej ustawy, która określałaby zasady dotyczące jazdy na nartach¹¹. Tego rodzaju regulacja ustawowa nie jest planowana ani, jak podkreślają eksperci, pożądana. Za negatywny przykład takiej normalizacji – jak już wskazano – służy krytykowana w Austrii ustawa włoska, modyfikująca uznawane i spełniające swoje zadanie od dziesięcioleci międzynarodowe reguły jazdy na nartach (FIS) i tym samym torpedująca starania, których celem jest ujednoczenie zasad jazdy na nartach na poziomie europejskim (np. *Turin Charter on Skiing Safety*). Ze względu na dynamiczny rozwój narciarstwa ujęcie zasad jazdy na nartach w regulację ustawową nie byłoby korzystne.

Pomimo braku charakteru norm prawnych, zasady FIS są stosowane w sprawach dotyczących kolizji na stoku. Ich nieprzestrzeganie może stanowić podstawę roszczeń odszkodowawczych. Reguły FIS zostały w roku 2002 znowelizowane i dopasowane do zmian wynikających z popularyzacji nowych form sportów zimowych oraz nowoczesnego sprzętu.

Narciarz poruszający się w terenie wolnym nie jest zobowiązany do stosowania się do pełnego katalogu reguł FIS, tak jak to ma miejsce w terenie zorganizowanym. W razie spowodowania kolizji różnica ta ma znaczenie dla oceny zachowania należytej ostrożności w danym terenie. Poza trasą nar-

¹¹ Istnieją jedynie dwa rozporządzenia o znaczeniu lokalnym: *Vorarlberger Sportgesetz* oraz rozporządzenie gminy w St. Anton. Ich zgodność z prawem konstytucyjnym wywołuje wątpliwości [Pichler 2006, s. 92].

ciarz może cieszyć się niemalże nieograniczoną wolnością. Działa on wtedy na własne ryzyko. Tam gdzie rozpoczyna się wolność narciarza, kończą się obowiązki organizatora stoku.

Granice między terenem zorganizowanym a wolnym muszą być w Austrii wyraźnie wytyczone. Zamykanie terenu wolnego nie jest ani prawnie ani praktycznie możliwe czy też pożądane. Ogólny zakaz wyjeżdżania poza trasę nie współgrałby z zasadą swobody poruszania się po terenie górskim. Okresowe zamykanie trasy z powodu zagrożeń lawinowych, np. poprzez ustawienie tablic o odpowiedniej treści, okazałoby się zawodne i mało wiarygodne ze względu na szybko zmieniające się warunki lawinowe. Częściowe zamykanie terenu poza trasą mogłoby przyczynić się do wniosku *a contrario*, że przy braku zakazu zjazd jest bezpieczny.

Piśmiennictwo

- Bette K.-H. (2004) *X-treme. Zur Soziologie des Abendteuer- und Risikosports* [X-treme. O socjologii sportów ekstremalnych].
- Gschöpf M. (2004) *Die neue italienische Schipistenordnung – Vorbild für Österreich?* [Nowa włoska ustawa narciarska – przykład dla Austrii?], ZVR, s. 385–390.
- Gschöpf M., (2006) *Snowboarder und Carver – Update zum Kollisionsunfall* [Snowboardzista i karwingowiec – aktualizacja w związku z kolizjami], ZVR, s. 51–56.
- Gschöpf M. (2007) [głosa do:] OLG Innsbruck 14.7.2005, 2 R 122/05s, ZVR, Nr. 30.
- Heermann P. (2008) *Modifizierte Anwendung der FIS-Regeln infolge technischer und räumlicher Neuerungen im Wintersport* [Zmodyfikowane zastosowanie reguł FIS w wyniku zmian technicznych i terenowych w sportach zimowych], [online] <http://www.sportrecht.org/Publikationen/FIS-Regeln.pdf> [dostęp: 3.11.2008].
- Kleppe P. (1967) *Die Haftung bei Skiunfällen in den Alpenländern* [Odpowiedzialność w wyniku wypadków narciarskich w krajach alpejskich]
- Kocholl D. (2008a) *Variantenfahren – Haftung bei Lawinen* [Jazda tzw. „wariantami“ – odpowiedzialność w wyniku spowodowania lawiny], ZVR, s. 10–16.
- Kocholl D. (2008b) *Was darf man von den FIS-Regeln erwarten?* [Czego można oczekiwać od reguł FIS?], Sicherheit im Bergland, s. 202–212.
- Koziol H., Welsch R. (2007) *Bürgerliches Recht¹³ II* [Prawo cywilne].
- Krajec S. (2007a) *Odpowiedzialność za wypadki narciarskie, porównanie z rozwiązaniami austriackimi*, Palestra, nr 1–2, s. 210–217.

- Krajcer S. (2007b) *Schadenersatzansprüche bei Skiunfällen in Österreich und in Polen* [Roszczenia odszkodowawcze w wyniku wypadków narciarskich w Austrii i w Polsce], Diplomarbeit, Innsbruck.
- Nirk R. (1964) *Die Haftung bei Skiunfällen* [Odpowiedzialność w wyniku wypadków narciarskich], NJW, s. 1829.
- Padrutt W. (1968) *Strafrechtliche Aspekte des Skilaufs und des Lawinenunfalls in schweizerischer Sicht* [Aspekty prawa karnego w związku z jazdą na nartach i wypadkiem lawinowym ze szwajcarskiego punktu widzenia].
- Pichler J., Holzer W. (1987) *Handbuch des österreichischen Skirechts* [Podręcznik do austriackiego prawa narciarskiego].
- Pichler J. (1966) *Skiunfall und Haftung* [Wypadek narciarski i odpowiedzialność], ÖJZ, s. 113–119.
- Pichler J. (1985) *Zur faktischen und rechtlichen Beurteilung der Sturzkollisionen beim Skifahren* [O faktycznej i prawnej ocenie kolizji wynikającej z upadku podczas jazdy na nartach], ZVR, s. 257–261.
- Pichler J. (1991) *Die FIS-Regeln für den Skifahrer* [Reguły FIS dla narciarza], ZVR, s. 353–356.
- Pichler J. (2006) *Der FIS-Regelkatalog und der österreichische Pistenordnungsentwurf (POE) – Rechtsvorrang auf Pisten?* [Katalog reguł FIS, a austriackie reguły POE – pierwszeństwo jadącego po prawej stronie?], ZVR, s. 92–99.
- Reindl P., Stabentheiner J., Dittrich R. (2006) *Bergbeförderung, Pistenbetreuung, Wintersport – Verhaltenspflichten und Handlungsmöglichkeiten des Seilbahnunternehmers – 25 Jahre Seilbahnsymposium* [Transport kolejami linowymi, dozór tras narciarskich, sport zimowy – zasady i możliwości działania zarządców kolei linowych], ZVR, s. 549–590.
- Stiffler H.-K (1967) *Die Haftung des Skifahrers* [Odpowiedzialność narciarza], SJZ, s. 200.
- Stiffler H.-K. (2002) *Schweizerisches Schneesportrecht³* [Szwajcarskie prawo sportów śnieżnych].

Orzecznictwo

- OGH 16.6.1982, 1 Ob 639/82
OLG Innsbruck 28.6.1985, 6 R 265/84
OGH 26.2.1997, 3 Ob 38/97b
OLG Innsbruck 14.7.2005, 2 R 122/05s
OGH 22.11.2005, 1 Ob 219/05w

Abstract**Safety and freedom of the skier on slopes and off-piste under Austrian ski law**

The scope of Austrian ski law (*Schirecht*) is the prevention of ski accidents. The ski-rules, such as the international FIS-rules, are not statutory law. Although the FIS rules do not constitute statutory law, they fulfil a similar task like codified law. Non-compliance with these rules in the organized ski area can lead to liabilities. The person, who looks after the piste, is obliged to keep the piste in secure conditions. While off-piste skiing the skier acts on his own risk.

Keywords: Austrian law, ski law (*Schirecht*), the FIS-rules, ski accidents

DEKALOG FIS A ODPOWIEDZIALNOŚĆ ZA SZKODĘ WYRZĄDZONĄ NA STOKU NARCIARSKIM

*Aleksander Kappes**

Zarys treści: Artykuł niniejszy dotyczy odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez narciarza innemu narciarzowi w wyniku wypadku na stoku narciarskim. Rozważania ograniczone są do rekreacyjnego uprawiania narciarstwa. Zasady poruszania się po stoku narciarskim reguluje tzw. Dekalog FIS, pochodzący z 1967 r. Stosowanie tych zasad naraża niekiedy na problemy interpretacyjne. Wątpliwości wzbudza też status Dekalogu w polskim porządku prawnym. Należy uznać, że nie jest on ani prawem zwyczajowym, ani częścią prawa stanowionego, pomimo odwołania się do tych zasad w rozporządzeniu Rady Ministrów z 1997 r. Reguły Dekalogu FIS są jednak niezbędnym elementem odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu szkód wyrządzonych w wypadkach narciarskich. Przesłanką tej odpowiedzialności jest bowiem między innymi bezprawność, ta zaś w takich przypadkach polega na naruszeniu reguł Dekalogu. Reguły te mają także znaczenie dla uznania przyczynienia się poszkodowanego do powstania szkody. Mimo że Dekalog FIS nie zawiera nakazu jazdy w kasku, jego brak w razie wypadku również może być uznany za przyczynienie się poszkodowanego.

Słowa kluczowe: odpowiedzialność odszkodowawcza, dekalog FIS, wypadek narciarski

I.

W niniejszym artykule rozważane będą zagadnienia odpowiedzialności deliktowej za szkodę, jaka zostaje wyrządzona przez osobę uprawiającą sporty śnieżne¹ na stoku narciarskim innemu narciarzowi. Dla bardziej precyzyjnego przedstawienia omawianych problemów przyjmuję założenie, że wypadek nie był w żaden sposób wywołany bądź też współwywołany przez takie czynniki zewnętrzne, jak złe przygotowanie czy nienależyte zabezpieczenie stoku, nie miał też związku z czynnikami pogodowymi i nie miał charakteru nieszczęśliwego wypadku. Na uboczu pozostawiam zatem zagadnienia odpowiedzialności organizatora stoku za szkodę wyrządzoną nienależytym przygotowaniem lub zabezpieczeniem stoku narciarskiego; szczegółowych informacji na ten temat dostarcza artykuł pt. *Organizator stoku powinien odpowiadać za wszystkie wypadki narciarskie* [Kappes, Wosiński 2007].

* dr, Katedra Prawa Gospodarczego i Handlowego Uniwersytetu Łódzkiego, adwokat; e-mail: aleksander.kappes@adwokatura.pl.

¹ Narciarza lub snowboardzistę; w dalszej części artykułu, pisząc o narciarzu i narciarstwie, będę miał na myśli również snowbordzistę, a także snowboard.

Zasady bezpieczeństwa na stoku należy uznać za zagadnienie związane z prawem turystycznym [por. definicje pojęcia „prawo turystyczne” przytoczone przez J. Sondla w artykule *U początków prawa turystycznego. Zarys problematyki (1945–1989)*; Sondel 2008]. Jeśli bowiem kardynalne zasady bezpiecznego poruszania się po stoku narciarskim uznamy za istotne reguły rządzące wykorzystaniem terenów górskich do celów rekreacyjnych, oczywiście staje się, że zagadnienia te bliższe są prawu turystycznemu niż prawu sportowemu. To ostatnie rozumiane jest zwykle jako prawo regulujące profesjonalne uprawianie sportu, w tym sportów zimowych. Mamy więc do czynienia z sytuacją poniekąd analogiczną do relacji pomiędzy zasadami rządzącymi ruchem drogowym a specjalnymi zasadami regulującymi wyścigi formuły 1 lub rajdy samochodowe o mistrzostwo świata. Nie trzeba nikogo przekonywać, że jeśli decydujemy się na rekreacyjne uprawianie narciarstwa zjazdowego to obowiązują nas elementarne zasady bezpieczeństwa na stoku, nie zaś regulaminy FIS regulujące zawody rangi mistrzostw świata.

II.

Wypadki narciarskie na stoku wywołane kolizją pomiędzy co najmniej dwoma uczestnikami ruchu narciarskiego należą do coraz częstszych zdarzeń w polskich górach². Jest to w pewnym stopniu efektem tego, że niestety wzrostowi popularności rekreacyjnego uprawiania narciarstwa nie towarzyszy ani wzrost umiejętności narciarskich, ani też wzrost świadomości co do zasad bezpieczeństwa ruchu na stoku narciarskim. Przypomnijmy zatem, że Międzynarodowa Federacja Narciarska określiła w 1967 r. 10 zasad bezpieczeństwa na stoku narciarskim, określanych potocznie jako Dekalog FIS. Do zasad tych należą:

1. Obowiązek zachowania się w sposób niezagrażający innym osobom. Obejmuje on zarówno ogólną dyrektywę niezagrażającego innym zachowania na stoku, a także odpowiedzialności za używany sprzęt.
2. Obowiązek panowania nad szybkością i sposobem jazdy. Zawiera on nakaz dostosowania szybkości i toru jazdy do takich okoliczności, jak np. warunki terenowe (nachylenie, szerokość stoku), pogodowe (widoczność, rodzaj śniegu) i natężenie ruchu na stoku.
3. Obowiązek wyboru bezpiecznego toru jazdy, który pozwoli na uniknięcie kolizji. Z reguły tej wywodzi się zasadę, że odpowiedzialny za kolizję jest narciarz znajdujący się wyżej na stoku lub z tyłu. To on bowiem widzi narciarzy poruszających się niżej i z przodu, zatem może wybrać tor jazdy, pozwalający na uniknięcie kolizji.

² W sezonie narciarskim 2006/07 odnotowano na polskich stokach ok. 5000 wypadków narciarskich. Znaczna ich część to wypadki wywołane niestosowaniem się do zasad ruchu narciarskiego FIS. Wiele z nich stanowi zdarzenie wywołujące szkodę na osobie.

4. Obowiązek bezpiecznego wyprzedzania. Pozwala on wyprzedzać z każdej strony (inaczej niż w ruchu drogowym), jednak zawsze w sposób zapewniający odpowiedni dystans do osoby wyprzedzanej.
5. Obowiązek bezpiecznego wjazdu i włączania się do ruchu. Obejmuje on nakaz upewnienia się, czy aktualna sytuacja na stoku pozwala na bezkolizyjne włączenie się do ruchu, w szczególności, czy nie dojdzie do kolizji z narciarzem zjeżdżającym z góry. Z obowiązku tego wywodzony jest również obowiązek narciarzy jadących skrętem carvingowym (w poprzek stoku) i snowbordzistów, by nie stwarzali niebezpieczeństwa dla narciarzy jadących z góry [por. *Dekalog Reguł Międzynarodowej Federacji Narciarskiej (FIS) 2002*].
6. Zakaz zatrzymywania się w miejscach zwężeń przy złej widoczności wraz z nakazem szybkiego opuszczenia miejsca upadku.
7. Zakaz podchodzenia i schodzenia po stoku. Dopuszczalne jest przemieszczanie się w taki sposób wyłącznie skrajem stoku lub poza stokiem.
8. Nakaz stosowania się do znaków i sygnalizacji na stoku.
9. Nakaz niesienia pomocy w razie wypadku.
10. Nakaz ujawnienia tożsamości przez świadków i uczestników kolizji. Wynika z niego zakaz ucieczki czy opuszczania miejsca kolizji.

III.

Powyższe zasady pozwalają w wielu przypadkach jednoznacznie stwierdzić, kto je narusza. Niekiedy wymagają one jednak interpretacji. Dotyczy to np. sytuacji kolizji pomiędzy dwoma narciarzami jadącymi skrętem carvingowym, którzy zderzają się w pewnej fazie skrętu, gdyż nie zauważyli się dostatecznie wcześniej. Ponieważ jadą podobnym skrętem jeśli chodzi o kąt i na podobnej wysokości, trudno przypisać im naruszenie reguły trzeciej. Trudno jednak „automatycznie” stwierdzić, że zawsze dochodzi do naruszenia reguły piątej przez obydwo uczestników kolizji i uznać ich za współwinnych. Skoro mowa o carvingu, należy jeszcze wskazać na pewną sprzeczność pomiędzy regułą trzecią a regułą piątą w wersji rozszerzonej komentarzem FIS. Po pierwsze, to narciarz jadący z góry powinien wybrać taki tor jazdy, by ominąć jadącego niżej w poprzek stoku narciarza carvingowego, po drugie, jednak ten ostatni powinien upewnić się, czy strona dostokowa jest bezpieczna. Ramy tego artykułu nie pozwalają na szersze rozważanie wskazanych tu kwestii. Chciałbym jedynie zasygnalizować, że stosowaniu reguł Dekalogu FIS towarzyszą niekiedy podobne problemy dotyczące zwłaszcza wykładni, jak ma to miejsce w przypadku prawa stanowionego.

Ponieważ wiedza na temat treści, wykładni i stosowania norm Dekalogu FIS ma charakter wiadomości specjalnych, sąd stosujący te normy w pro-

cesie podejmowania decyzji sędziowskiej, np. rozpoznający powództwo o odszkodowanie z tytułu wypadku narciarskiego, powinien powołać biegłego (art. 278 kodeksu postępowania cywilnego).

IV.

Uzasadnione wydaje się pytanie, czy zasady te – poza tym, że ich treść wydaje się dość logiczna i funkcjonalna – mają jakikolwiek walor normatywny. Innymi słowy, czy narciarz (lub inna osoba uprawiająca na stoku sporty śnieżne) ma prawny obowiązek stosowania się do tych reguł, tak jak np. do zasad ruchu drogowego uregulowanych w Prawie o ruchu drogowym.

Kwestię normatywnego charakteru Dekalogu rozstrzyga się w krajach alpejskich [por. S. Krajcer 2009]. Na gruncie prawa polskiego niewątpliwie można rozważać, czy reguły te nie są prawem zwyczajowym. Są one zresztą upublicznione na większości stoków narciarskich w Polsce (z reguły w okolicach kas). Narciarz stosunkowo łatwo może się z nimi zapoznać. Jednak nie ulega wątpliwości, że znajomość tych zasad przez osoby uprawiające narciarstwo rekreacyjne jest, przynajmniej w Polsce, bardzo słaba. Wydaje się także, iż zasady nie są powszechnie przestrzegane na polskich stokach. Możliwość uznania ich za prawo zwyczajowe należy zatem poddać w wątpliwość.

Inną możliwą podstawą włączenia Dekalogu do prawa pozytywnego stanowi rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 maja 1997 r. w sprawie określenia warunków bezpieczeństwa osób przebywających w górach, pływających, kąpiących się i uprawiających sporty wodne³. Zgodnie z § 9 ust. 1 załącznika nr 1 do tego rozporządzenia, użytkowników narciarskich tras zjazdowych popularnych i wyczynowych obowiązują zasady regulacji ruchu narciarskiego zgodne z regułami Międzynarodowej Federacji Narciarstwa (FIS) i przyjęte przez Polski Związek Narciarski, GOPR i TOPR oraz Polskie Towarzystwo Turystyczno-Krajoznawcze w formie kodeksu narciarskiego. Powyższe rozporządzenie wydane zostało na podstawie art. 54 ust. 3 ustawy z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej⁴, zgodnie z którym Rada Ministrów określa, w drodze rozporządzenia, warunki bezpieczeństwa osób przebywających w górach, pływających, kąpiących się i uprawiających sporty wodne, a także obowiązki osób prawnych i fizycznych, o których mowa w ust. 1 i 2 (chodzi o organizatorów). Powyższa „ścieżka” wprowadzenia Dekalogu FIS do porządku prawnego w Polsce nie może być jednak uznana za prawidłową. Jej wadliwość wynika między innymi z tego, że zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP przepis ustawy zawierający delegację dla właściwego organu do wydania aktu wykonawczego powinien także zawierać wytyczne co do treści

³ Dz.U. z 1997 r. Nr 57, poz. 358.

⁴ T. jedn. Dz.U. z 2007 r. Nr 226, poz. 1675 ze zm.

tego aktu. Brak tych wytycznych powoduje wadliwość delegacji i w następstwie tego niekonstytucyjność aktu prawnego wydanego na podstawie takiej delegacji. Rozumowanie to potwierdził Trybunał Konstytucyjny RP w wielu swoich orzeczeniach⁵. Ponadto treść Dekalogu FIS nie została w żaden sposób przytoczona w powołanym rozporządzeniu. Wspomniane zasady zostały jedynie przywołane. Brak zatem kolejnej przesłanki uznania Dekalogu za prawo pozytywne w postaci promulgacji treści aktu prawnego. Wreszcie można się zastanawiać, czy nie mamy do czynienia z materią ustawową, a wówczas jej regulacja w formie rangi rozporządzenia jest niedopuszczalna.

Zagadnienie normatywności reguł Dekalogu można jednak postawić w jeszcze inny sposób. Jeżeli spowodowanie wypadku narciarskiego wyrządzającego szkodę w wyniku naruszenia którejś z wyżej wymienionych zasad wiąże się z odpowiedzialnością odszkodowawczą *ex delicto*, to Dekalog z pewnością nie jest prawnie indyferentny, nawet jeżeli nie stanowi fragmentu obowiązującego porządku prawnego w rozumieniu prawa powszechnie obowiązującego.

V.

Wypadek narciarski ma z reguły przykre następstwa w postaci szkody na osobie. W jego wyniku często dochodzi zatem do odpowiedzialności odszkodowawczej. Nie powinno ulegać wątpliwości, że mamy do czynienia z odpowiedzialnością deliktową z art. 415 k.c. Należy wobec tego przypomnieć przesłanki tej odpowiedzialności.

Podstawowy charakter ma przesłanka szkody (przez co rozumieć należy także krzywdę). Jeśli jej brakuje, nie ma mowy o odpowiedzialności odszkodowawczej. Kolejną jest związek przyczynowy. Szkada (krzywdą) powinna stanowić normalne następstwo zdarzenia wyrządzającego szkodę.

Najwięcej wątpliwości może w przypadku odpowiedzialności odszkodowawczej budzić przesłanka winy. Przypomnijmy, że na przesłankę tę składa się element subiektywny, przejawiający się z reguły w lekkomyślności lub niedbalstwie (niedołożenie należytej staranności). Druga podstawowa przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej – bezprawność – ma charakter obiektywny i wiąże się z naruszeniem określonej normy. W polskim prawie cywilnym bezprawność rozumiana jest szeroko: nie tylko jako sprzeczność z bezwzględnie obowiązującym przepisem prawa, ale także jako sprzeczność z normą niższego (podstawowego) rzędu i wreszcie, jako sprzeczność z wszelkimi normami obowiązującymi w danym społeczeństwie [W. Czachórski 1981, s. 533, 534], np. z zasadami współżycia społecznego. Tak szerokie ujęcie pozwala na włączenie do zachowań bezprawnych także tych, które są sprzeczne z zasadami Dekalogu.

⁵ Por. na przykład: wyrok TK z 29 maja 2002 r. (sygn. P 1/01), Dz.U. Nr 78, poz. 717.

Niewątpliwie reguły Dekalogu FIS nie stanowią typowych zasad współżycia. W szczególności ich uzasadnienie nie ma charakteru aksjologicznego, nie odwołuje się do wartości wyznawanych w społeczeństwie. Uzasadnienie ma tu również charakter funkcjonalny. Nie można jednak zaprzeczyć, że Dekalog zawiera normy pełniące na stoku narciarskim funkcję podobną do zasad współżycia w społeczeństwie. W przypadku szkody będącej następstwem wypadku narciarskiego możliwość przypisania winy wymaga odwołania się właśnie do Dekalogu FIS. Jeżeli bowiem dochodzi do kolizji to – podobnie jak podczas wypadku komunikacyjnego – jeden lub więcej uczestników takiego zdarzenia narusza co najmniej jedną regułę bezpieczeństwa. W odniesieniu do wypadku komunikacyjnego chodzi o reguły wynikające z Prawa o ruchu drogowym. Jeśli zaś mamy doczynienia z wypadkiem narciarskim, jedynymi normami, które mogą zostać naruszone są właśnie zasady Dekalogu FIS, wobec braku jakichkolwiek reguł w prawie powszechnie obowiązującym. Pozwala to na szerokie ujęcie bezprawności na gruncie art. 415 k.c. W istocie uznać nawet należy, że wąskie ujęcie bezprawności, np. ograniczające ją do przypadków naruszenia norm prawa pozytywnego, prowadziłoby do niemożliwości przypisania odpowiedzialności odszkodowawczej w wielu sytuacjach, nie tylko w przypadku „szkód narciarskich”. W tym sensie można wskazać, że Dekalog FIS „ratuje” konstrukcję odpowiedzialności odszkodowawczej za szkodę powstałą w wyniku kolizji pomiędzy narciarzami, zawierając reguły, które mogą zostać naruszone, i zazwyczaj bywają naruszone przy wyrządzeniu szkody na stoku. Gdyby nie normy Dekalogu, nie byłoby możliwości przypisania sprawcy wypadku odpowiedzialności odszkodowawczej za wyrządzoną szkodę wobec braku naruszenia konkretnej normy postępowania. W prawie polskim neguje się bowiem istnienie ogólnego obowiązku nieczynienia drugiemu szkody [Szpunar 1970, s. 51].

VI.

Rozważając problematykę odpowiedzialności za szkodę wyrządzaną na stoku przez narciarza innemu narciarzowi nie sposób pominąć problematyki przyczynienia się poszkodowanego (art. 362 k.c.). Przypomnijmy, że zgodnie z tym przepisem, jeżeli poszkodowany przyczynił się do powstania lub zwiększenia szkody, obowiązek jej naprawienia ulega odpowiedniemu zmniejszeniu stosownie do okoliczności. Zagadnienie to jest o tyle istotne, że w praktyce kolizji na stoku często zdarzają się sytuacje, które trudno uznać za „czarno-białe”. Zagadnienia to należy rozważyć również w kontekście Dekalogu FIS.

Przypomnijmy, że istnieją aż cztery teorie przyczynienia się poszkodowanego, co prowadzi do czterech różnych wykładni art. 362 k.c., które w konsekwencji prowadzą do różnych rozstrzygnięć w zakresie przypisania poszkodowanemu przyczynienia, a w konsekwencji miarkowania należnego mu odszkodowania.

Zgodnie z pierwszym poglądem, przyczynienie się ma miejsce wtedy, gdy zachowanie poszkodowanego pozostawało w adekwatnym związku przyczynowym ze szkodą (podobnie jak zachowanie sprawcy szkody), niezależnie od oceny tego zachowania poszkodowanego.

Drugi pogląd wymaga, by zachowanie się poszkodowanego nie tylko pozostawało w związku ze szkodą, ale także aby było ono obiektywnie naganne.

Zgodnie z trzecią teorią, zachowanie się poszkodowanego pozostające w związku ze szkodą musi być zachowaniem zawinionym, podobnie jak zachowanie samego sprawcy szkody. Musi zatem istnieć możliwość przypisania zachowaniu poszkodowanego bezprawności, a więc naruszenia określonej reguły, przy zachowaniu szerokiego ujęcia bezprawności.

Czwarta wreszcie teoria różnicuje przesłanki przyczynienia się w zależności od podstawy odpowiedzialności samego sprawcy szkody. Jeżeli odpowiada on na zasadzie winy, wówczas zachowanie się poszkodowanego, aby było uznane za przyczyniające się do szkody, także musi być zawinione. Jeżeli natomiast zasada odpowiedzialności sprawcy szkody nie odwołuje się do winy – jest odpowiedzialnością na zasadzie ryzyka lub zasad słuszności, wówczas do wystąpienia przyczynienia wystarczy, że zachowanie poszkodowanego będzie obiektywnie nieprawidłowe [Dybowski 1981, s. 298, 299].

Pierwsza teoria znajduje największy oddźwięk w orzecznictwie Sądu Najwyższego, czwarta zaś jak się wydaje dominuje w doktrynie prawa cywilnego.

Z powyższego przeglądu stanowisk płynie wniosek, że do przyjęcia przyczynienia się poszkodowanego w myśl pierwszej teorii naruszenie Dekalogu przez poszkodowanego nie jest konieczne, wystarczy bowiem, że szkoda jest normalnym następstwem jego zachowania, nawet jeżeli to zachowanie jest absolutnie prawidłowe z punktu widzenia zasad obowiązujących na stoku. W przypadku drugiej teorii konieczna jest dodatkowo obiektywna naganność zachowania poszkodowanego. Wprawdzie naganność taka nie musi wiązać się z naruszeniem którejś z zasad Dekalogu FIS, to jednak naruszenie zasady powinno przesądzić o uznaniu zachowania poszkodowanego za naganne. Dekalog FIS jest natomiast niezbędny do przypisania przyczynienia się według trzeciej teorii, gdyż zachowanie poszkodowanego musi być według niej zawinione. Wina wyznaczana jest wedle tych samych reguł co wina samego sprawcy, konieczny jest zatem element bezprawności. Ten element zaś, jak wyżej wskazano, jest spełniony w razie naruszenia zasad Dekalogu. Teoria czwarta w przypadku odpowiedzialności za szkodę na stoku wyrządzoną przez innego narciarza pokrywa się z trzecią, jako że mamy do czynienia wyłącznie z odpowiedzialnością na zasadzie winy. Inna zasada odpowiedzialności może być rozważana w przypadku innego rodzaju wypadków, zwłaszcza spowodowanych przez organizatora stoku, któremu można, jak się wydaje, przypisać

odpowiedzialność na podstawie art. 435 k.c. (odpowiedzialność prowadzącego przedsiębiorstwo wprawiane w ruch za pomocą sił przyrody, a więc odpowiedzialność na zasadzie ryzyka).

VII.

Dekalog FIS nie zawiera nakazu ani nawet zalecenia uprawiania sportów śnieżnych w kasku. Oczywiście niejako na marginesie rozważań dotyczących przyczynienia się poszkodowanego wspomnieć należy jednak o szkodzie doznanej w sytuacji braku kasku ochronnego u osoby, która szkody tej doznała. Według mej wiedzy, żadne przepisy – ani FIS, ani też żadnej z krajowych organizacji narciarski lub zajmujących się bezpieczeństwem na terenach górskich (FIS, PZN, GOPR, TOPR) – nie formułują nakazu jazdy w kasku w odniesieniu do narciarstwa masowego, amatorskiego. Obowiązek taki występuje jedynie we Włoszech, i dotyczy tylko dzieci poniżej 14 lat (art. 8 włoskiej ustawy z 2 lipca 2003 r. o bezpieczeństwie sportów zimowych). Z drugiej jednak strony nie może ulegać żadnej wątpliwości, że kask chroni przed urazami głowy, a co najmniej łagodzi te urazy i ich skutki. Wiedza na ten temat wydaje się powszechna. Podobnie jak to, że w ostatnich latach używanie kasków przez narciarzy amatorów stało się zjawiskiem masowym. Kaski są łatwo dostępne i stosunkowo niedrogie. Jednak jazda bez kasku nie stanowi naruszenia jakiegokolwiek normy, nawet przy najszerszym rozumieniu bezprawności. Narciarzowi, który doznaje szkody na osobie na skutek urazu głowy trudno zatem przypisać winę, dlatego że nie korzystała z kasku. Nie powinno natomiast ulegać wątpliwości, że w związku ze wspomnianą generalną świadomością ochronnej roli kasku i powszechnej jego dostępności oraz stosowania, jazdę w kasku należy uznać za nakaz zdrowego rozsądku. Oznacza to, że osoba jadąca bez kasku postępuje nie tyle bezprawnie, ile sprzecznie ze zdroworozsądkowym wzorcem zachowania. Może to uzasadniać obiektywną naganność takiego zachowania. Tym samym, poruszając kwestię urazu głowy narciarza jadącego bez kasku w moim przekonaniu można uznać jego przyczynienie się na gruncie pierwszej i drugiej teorii przyczynienia się poszkodowanego, a także teorii czwartej w przypadku odpowiedzialności sprawcy na zasadzie ryzyka (sprawcą nie jest inny narciarz). Nie można natomiast mówić o przyczynieniu się poszkodowanego w takiej sytuacji na gruncie teorii trzeciej.

Piśmiennictwo

- Czachórski W. (1981) [w:] Radwański Z., red., *System prawa cywilnego. Prawo zobowiązań. Część ogólna*, t. III, cz. 2, Ossolineum, Wrocław – Warszawa – Kraków, s. 533–534.
- Dybowski T. (1981) [w:] Radwański Z., red., *System prawa cywilnego. Prawo zobowiązań. Część ogólna*, t. III, cz. 2, Ossolineum, Wrocław – Warszawa – Kraków, s. 298–299.
- Kappes A., Wosiński A. (2007) *Organizator stoku powinien odpowiadać za wszystkie wypadki narciarskie*, Rzeczpospolita, 29 stycznia.
- Krajcer S., (2009) *Bezpieczeństwo narciarza a wolność na stoku i poza stokiem w świetle austriackiego prawa narciarskiego*, Folia Turistica, nr 20.
- SITN PZN (2002) *Dekalog reguł Międzynarodowej Federacji Narciarskiej (FIS) wersja 2002/2003. Polska wersja językowa* [online] <http://www.sitn.pl> [dostęp: 23.06.2009].
- Sondel J. (2008) *U początków prawa turystycznego. Zarys problematyki (1945–1989)* [w:] P. Cybula, J. Raciborski, red., *Turystyka a prawo. Aktualne problemy legislacyjne i konstrukcyjne*, Wyższa Szkoła Turystyki i Ekologii w Suchej Beskidzkiej, Sucha Beskidzka – Kraków.
- Szpunar A. (1970) *Czyny niedozwolone w kodeksie cywilnym*, Studia Cywilistyczne, t. XV.

Abstract

FIS Decalogue and liability for causing damage on the ski slope

This article concerns civil liability for damage by one skier upon the other as a result of skiing slope accident. The discourses is limited to recreational skiing only. The rules of skiing traffic are regulated by the FIS Decalogue of 1967. Complying with these rules sometimes involves interpretational problems. The Decalogue legal status in the Polish legal system also gives rise to doubts. It must be acknowledged that it is neither a common law nor a part of a constituted law despite the fact that these regulations are referred to in Ministerial Order of 1997. The rules of the FIS Decalogue are indeed an indispensable element of injury liability in virtue of damages inflicted in skiing accidents. The prerequisite of this liability is, among others, illegality, which, in such cases, consists in infringing the rules of the Decalogue. These rules are also vital for recognizing the contribution of the injured party to the damage. Despite the fact that the FIS Decalogue does not include the order of using the helmet, its absence during an accident may well be recognized as the contribution of the injured party.

Keywords: liability for damage, liability in tort, FIS principles, ski accident

PRAWNE REGULACJE TRANSGRANICZNEGO RUCHU TURYSTYCZNEGO W STREFIE SCHENGEN

*Artur Gruszcak**

Zarys treści: Zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych państw włączonych do strefy Schengen jest dużym ułatwieniem dla ruchu turystycznego zarówno obywateli UE, jak i cudzoziemców przebywających na tym terytorium. Jednocześnie nakłada na władze państw członkowskich poważne obowiązki w zakresie przestrzegania przepisów prawnych Schengen, a przede wszystkim skutecznej kontroli przepływu osób i towarów przez zewnętrzne granice.

Swoboda podróżowania w strefie Schengen opiera się na zasadzie ścisłej współpracy, skutecznego przepływu informacji oraz wzajemnego zaufania organów odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa na tym obszarze. Dlatego ścisłe stosowanie przepisów Schengen, sprawny obrót informacjami, a także współpraca transgraniczna stanowią praktyczny i polityczny wymóg urzeczywistnienia swobody podróżowania w Unii Europejskiej i w strefie Schengen.

Turysta w strefie Schengen może korzystać z wielu ułatwień, ale jednocześnie musi być świadom praw i obowiązków, które na nim spoczywają z mocy prawa Unii Europejskiej.

Słowa kluczowe: Schengen, Unia Europejska, swoboda podróżowania, cudzoziemcy, odpowiedzialność przewoźników, kontrola granic

I. Wprowadzenie

„Europa bez granic” – takim hasłem biura turystyczne w państwach Unii Europejskiej, a nawet w krajach pozaeuropejskich zachęcają do zwiedzania krajów członkowskich. Swoboda podróżowania po Unii Europejskiej jest nie tylko przywilejem obywateli UE. Służy również cudzoziemcom spoza Unii, spełniającym warunki wjazdu i pobytu określone w prawie unijnym. Ułatwienia w ruchu turystycznym w Unii Europejskiej wynikają z regulacji powstałych na gruncie dorobku prawnego Schengen. Wiążą się zatem z zasadami

* Doktor nauk humanistycznych, adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego, koordynator projektu Forum „Wymiar Sprawiedliwości i Sprawy Wewnętrzne UE” w Centrum Europejskim Natolin w Warszawie; e-mail: uhgruszc@if.uj.edu.pl.

wjazdu, poruszania się i pobytu w państwach członkowskich UE określonych w Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen oraz licznych aktach i instrumentach prawa pochodnego.

21 grudnia 2007 r. strefa Schengen rozszerzyła się o nowe państwa członkowskie, w tym Polskę, a obecnie, po włączeniu 12 grudnia 2008 r. Szwajcarii, obejmuje 25 państw europejskich. Zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych Polski i jej sąsiadów w Unii Europejskiej jest dużym ułatwieniem zarówno dla mieszkańców tych krajów, jak i cudzoziemców przebywających na ich terytorium. Jednocześnie włączenie terytorium Polski do strefy Schengen nałożyło na władze polskie poważne obowiązki w zakresie przestrzegania przepisów prawnych należących do dorobku Schengen. Dotyczą one przede wszystkim skutecznej kontroli przepływu osób i towarów przez zewnętrzne granice RP, głównie z jej wschodnimi sąsiadami.

Pełne wdrożenie dorobku prawnego Schengen przez Polskę ma oczywiste konsekwencje dla ruchu turystycznego o zasięgu krajowym i międzynarodowym. Wymaga upowszechnienia podstawowych informacji dotyczących poruszania się w strefie Schengen. Nakłada na przewoźników odpowiedzialność za osoby korzystające z ich usług, przede wszystkim odnośnie do obowiązku posiadania wymaganych dokumentów podróży. Wymaga dostosowania się do specjalnych środków w zakresie niektórych form turystyki przygranicznej (w obszarze objętym zasadami małego ruchu granicznego, na przygranicznych terenach podlegających szczególnym środkom ochrony środowiska, na przygranicznych szlakach turystycznych).

Swoboda podróżowania w strefie Schengen opiera się na zasadach bliskiej współpracy, skutecznego przepływu informacji oraz wzajemnego zaufania organów odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa na tym obszarze. Dlatego ściśle stosowanie przepisów Schengen, sprawny obrót informacjami dotyczącymi osób i przedmiotów, a także współpraca przygraniczna stanowią praktyczny i polityczny wymóg członkostwa Polski w Unii Europejskiej i w strefie Schengen.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie i zanalizowanie podstawowych elementów prawnych regulacji ruchu turystycznego w Unii Europejskiej pod kątem wymogów, jakie przepisy dorobku prawnego Schengen określają w stosunku do przedsiębiorców świadczących usługi turystyczne oraz obowiązków, jakie nakłada na turystów prawo UE.

II. Geneza i rozwój dorobku prawnego Schengen

Zawarcie Układu z Schengen, który wraz z Konwencją Wykonawczą stworzył fundament obowiązującego obecnie zasobu aktów prawnych regulujących wjazd, przemieszczanie się i pobyt osób w Unii Europejskiej, dokonało

się poza ramami prawnymi Wspólnot Europejskich. Okoliczności podpisania tego układu wskazywały na trudności urzeczywistnienia proklamowanej w Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Gospodarczą zasady swobodnego przepływu osób [Graś 2001; Taschner 1998, s. 27].

Pierwszym porozumieniem wprowadzającym istotne ułatwienia w podróżowaniu i przekraczaniu granic państwowych była Konwencja o przeniesieniu kontroli osób na granice zewnętrzne terytorium Beneluksu, podpisana 11 kwietnia 1960 r. w Brukseli przez ministrów spraw zagranicznych państw Unii Gospodarczej Beneluksu: Belgii, Holandii i Luksemburga (weszła w życie 1 lipca 1960 r.). Konwencja ta służyła urzeczywistnieniu swobody przepływu osób w obrębie Beneluksu¹, a także prowadzeniu wspólnej polityki w odniesieniu do obywateli krajów trzecich, tj. kontroli granic zewnętrznych, polityki imigracyjnej i wizowej.

Projekt unii politycznej sformułowany w 1983 r. w Deklaracji Stuttgarckiej o Unii Europejskiej, a następnie decyzja o zwołaniu Konferencji Międzyrządowej w 1985 r. celem dokonania zmian w traktatach założycielskich Wspólnot Europejskich (WE) zwiastowały nowe podejście do swobody przepływu osób. W toczącej się wówczas debacie politycznej podnoszono kwestie liberalizacji ruchu osobowego pomiędzy państwami członkowskimi WE, a także perspektywy zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych tych państw [Nanz 1995, s. 30]. Konsultacje niemiecko-francuskie dotyczące liberalizacji ruchu osobowego przyniosły nowatorskie rozwiązanie, sformalizowane w porozumieniu zawartym 13 lipca 1984 r. w Saarbrücken [Nanz 1996, s. 68–70]. Porozumienie to przewidywało stopniowe znoszenie kontroli na granicy francusko-niemieckiej [*European Navigator* 1984; Graś 2001, s. 16]. Środki określone w umowie z Saarbrücken, a także zasady współpracy transgranicznej w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego były w dużej mierze zbieżne z tymi, które stosowały kraje Beneluksu na podstawie porozumień z początku lat sześćdziesiątych XX w. Z tego względu Rada Ministrów Unii Gospodarczej Beneluksu przedstawiła 12 grudnia 1984 r. rządowi Francji i RFN memorandum zawierające propozycję zawarcia porozumienia wielostronnego dotyczącego zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych tych pięciu państw.

W dniu 14 czerwca 1985 r. w luksemburskim miasteczku Schengen zawarło Układ w sprawie stopniowego znoszenia kontroli granicznej między krajami Beneluksu oraz Francją i Niemcami [Dz. Urz. WE L 239/2000, s. 13]. Celem porozumienia było całkowite zniesienie kontroli granicznych między stronami

¹ Choć w art. 2 Konwencji postanowiono o zniesieniu kontroli na granicach wewnętrznych państw-stron z chwilą wejścia w życie Konwencji, w praktyce zniesienie kontroli na granicy belgijsko-holandzkiej nastąpiło dopiero w 1968 r., a w 1976 r. Holandia wprowadziła ruchome patrole policyjne w strefie przygranicznej z Belgią, kontrolując zarówno przejścia drogowe, jak i kolejowe [Zob. Groenendijk 2003, s. 131–132].

porozumienia do 1 stycznia 1990 r. Warunkiem tego była harmonizacja prawnych podstaw kontroli granicznych oraz przyjęcie odpowiednich uregulowań zapewniających bezpieczeństwo wewnętrzne i zapobiegających nielegalnej imigracji osób spoza państw członkowskich WE. W tym celu strony Układu miały dążyć do zacieśnienia współpracy policyjnej oraz sądowej w sprawach karnych. Szczegółowe zasady funkcjonowania obszaru Schengen miały być ustalone w porozumieniu wykonawczym, jednak prace nad jego treścią przebiegały z dużym opóźnieniem i zostały sfinalizowane dopiero w 1990 r.

W dniu 19 czerwca 1990 r. w Schengen przedstawiciele pięciu rządów państw-sygnatariuszy Układu z Schengen podpisali Konwencję Wykonawczą, określającą szczegółowe zasady realizacji głównego celu sformułowanego w Układzie, a więc zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych [Thym 2002]. Konwencja stanowiła, że wewnętrzne granice państw strefy Schengen mogą być przekraczane w każdym punkcie bez jakiejkolwiek kontroli przemieszczających się osób. Granice zewnętrzne mogą być przekraczane jedynie na wyznaczonych przejściach granicznych oraz w czasie ściśle ustalonych godzin otwarcia. Z zasady swobodnego poruszania się po obszarze Schengen korzystają nie tylko obywatele Unii Europejskiej, ale także cudzoziemcy legitymujący się ważnym dokumentem podróży i spełniający warunki wjazdu na terytorium państw-stron Układu z Schengen pod warunkiem, że okres pobytu w strefie Schengen nie przekroczy 90 dni.

Aby ułatwienia w przekraczaniu granic wewnętrznych nie miały negatywnego wpływu na ład publiczny i bezpieczeństwo wewnętrzne (np. wskutek zwiększonej przestępczości transgranicznej, nielegalnych migracji, uchylania się od odpowiedzialności karnej), w konwencji określono szczegółowe środki kompensacyjne, takie jak:

- jednolite zasady kontroli ruchu granicznego na granicach zewnętrznych,
- polityka wizowa,
- wspólne zasady polityki azylowej,
- transgraniczna współpraca policyjna,
- wzajemna pomoc sądowa w sprawach karnych (stosowanie zasady *ne bis in idem*, procedura ekstradycyjna, przekazywanie wykonania wyroków sądowych),
- zwalczanie nielegalnego handlu narkotykami,
- kontrola obrotu bronią palną i amunicją,
- System Informacyjny Schengen.

Konwencja Wykonawcza do Układu z Schengen (KWUS) weszła w życie 26 marca 1995 r. i w tym samym dniu powstała strefa Schengen, obejmująca siedem państw członkowskich Unii Europejskiej: Francję, Niemcy, Belgię, Holandię, Luksemburg, Hiszpanię i Portugalię. W 1997 r. do strefy

Schengen włączono Austrię i Włochy, w 2000 r. Grecję. W marcu 2001 r. do Schengen przystąpiły kraje tworzące od 1957 r. Nordycki Związek Paszportowy: Dania, Szwecja i Finlandia, a także kraje spoza Unii Europejskiej: Norwegia i Islandia [Rybicki 2001, s. 44–47; Larsen 1997; Van de Rijt 1997; Cullen 2001, s. 71–75].

Ponieważ cele współpracy na podstawie *acquis* Schengen były zbieżne z traktatową zasadą swobody przepływu osób w ramach Wspólnot Europejskich, na podstawie reformy traktatowej uzgodnionej przez Radę Europejską w Amsterdamie w 1997 r. postanowiono o włączeniu dorobku prawnego Schengen w ramy Unii Europejskiej [Den Boer 1998; Kuijper 2000; Den Boer, Corrado 1999; Den Boer 2001; Curti Gialdino 1998; Pollet 1999, s. 154–156; Elsen 2000]. Zgodnie z protokołem dołączonym do Traktatu Amsterdamskiego państwa członkowskie UE, z wyjątkiem Wielkiej Brytanii i Irlandii, są upoważnione do ustanowienia między sobą wzmocnionej współpracy w dziedzinach objętych postanowieniami tworzącymi dorobek Schengen. Współpraca ta jest prowadzona w ramach prawnych i instytucjonalnych Unii i z poszanowaniem stosownych postanowień TUE i TWE.

Protokół otwierał przed Wielką Brytanią i Irlandią możliwość zastosowania w każdym czasie niektórych lub wszystkich postanowień dorobku prawnego Schengen [Wiener 2000; Hedemann-Robinson 1999; Gruszczak 2002; Martela 2007]. Wielka Brytania skorzystała z tej „klauzuli włączającej” (*opt-in*) i w maju 2000 r. Rada UE wydała decyzję o zastosowaniu niektórych przepisów *acquis* Schengen [Dz. Urz. WE L 131/2000, s. 43]. Wielka Brytania mogła uczestniczyć we współpracy policyjnej, współpracy sądowej w sprawach karnych oraz współpracy w zwalczaniu przemytu i handlu narkotykami, a także z korzystania w pewnym zakresie z Systemu Informacyjnego Schengen. Podobną decyzję [Dz. Urz. WE L 64/2002, s. 20] Rada podjęła w 2002 r. w odpowiedzi na wniosek Irlandii. Tak więc i Wielka Brytania, i Irlandia nie przyjęły *acquis* Schengen w zakresie zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych i przepływu osób.

Protokół schengeński do Traktatu Amsterdamskiego w art. 8 postanawiał, że na potrzeby negocjacji dotyczących przystąpienia nowych państw do Unii Europejskiej dorobek prawny Schengen oraz dalsze środki przyjęte na jego podstawie będą traktowane jako część *acquis*, które musi być w pełni przyjęte przez wszystkie państwa kandydujące do członkostwa w Unii [Grabbe 2000; Kostakopoulou 1998; Bort 2000, s. 13–15]. To jednak nie oznaczało, że z chwilą przyjęcia przez Unię nowych państw członkowskich ich terytoria zostaną włączone do strefy Schengen. Ze względu na opóźnienia w przygotowaniu do zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych zgodnie z zasadami dorobku prawnego Schengen, państwa, które podpisały w 2003 r. traktat akcesyjny zgodziły się na uzależnienie terminu zniesienia kontroli

na granicach wewnętrznych z państwami strefy Schengen od decyzji Rady UE po spełnieniu wymogów dostosowawczych i przejściu pomyślnej ewaluacji [Gruszczak, Reczkin 2006; Dudzic 2005, s. 458–459; Krystyniak, Bałon, Skubiszewska, Maziarz, Morawiec 2001; Krystyniak 2004]. Inną przeszkodą były opóźnienia w budowie Systemu Informacyjnego Schengen nowej generacji, do którego zostałyby podłączone nowe państwa członkowskie UE. Dzięki inicjatywie Portugalii, która zaproponowała rozwiązanie systemowe, tzw. SISone4all, umożliwiające akses i użytkowanie SIS przez dziewięć nowych państw członkowskich: Polskę, Czechy, Słowację, Węgry, Słowenię, Estonię, Litwę, Łotwę i Malte, z dniem 21 grudnia 2007 r. zostały one włączone do strefy Schengen.

Najnowszym członkiem strefy Schengen jest Szwajcaria, która ma podobny status jak Islandia i Norwegia. Na podstawie porozumienia z 2004 r., zawartego między Radą UE a Konfederacją Szwajcarską [Rada UE 13054/04], zniesienie kontroli na granicach lądowych nastąpiło z dniem 12 grudnia 2008 r., a w portach lotniczych z dniem 31 marca 2009 r. [Rada UE 14277/2/08 REV 2].

Kolejnym krajem niebędącym państwem członkowskim UE i przygotowującym się do wejścia do strefy Schengen jest Liechtenstein. Podpisany w lutym 2008 r. protokół o przystąpieniu Księstwa Liechtensteinu do porozumienia zawartego między Unią Europejską, Wspólnotą Europejską i Szwajcarią o stowarzyszeniu w zakresie Schengen [Rada UE 7060/08 (Presse 59)] jest w trakcie ratyfikacji przez państwa członkowskie UE².

III. Zasady wjazdu i poruszania się po strefie Schengen

Warunki wjazdu oraz zasady podróżowania po strefie Schengen wiążą się ze wspólnotową zasadą swobodnego przepływu osób oraz wprowadzonego na podstawie Układu z Schengen podziału na granice zewnętrzne i granice wewnętrzne [Wróbel 2007, s. 88–89].

Konwencja wykonawcza do Układu z Schengen określała w Tytule II – „Zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych i przepływ osób” szczególne zasady przekraczania granic zewnętrznych i wewnętrznych, a także przemieszczania się cudzoziemców. Z kolei Traktat ustanawiający Wspólno-

² Jeśli chodzi o inne minipaństwa graniczące z państwami członkowskimi UE: Andora utrzymuje kontrole na przejściach granicznych z Hiszpanią i Francją; Monako traktowane jest jak część strefy Schengen w ramach terytorium Francji; San Marino ograniczyło kontrole na granicy z Włochami jedynie do wyrywkowych kontroli dokonywanych przez mobilne patrole; Watykan nie utrzymuje kontroli na granicy z Włochami, niemniej wyraża zainteresowanie przyjęciem *acquis* Schengen, głównie w celu lepszej wymiany informacji [Wichmann, 2006, s. 98–106].

tę Europejską proklamował obywatelstwo Unii, z którego – zgodnie z art. 18 ust. 1 TWE – wypływa prawo każdego obywatela UE do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich³. Prawo Unii Europejskiej sankcjonuje zatem zasadę swobodnego podróżowania, w tym przede wszystkim przekraczania granic wewnętrznych bez poddawania przekraczających je osób kontroli granicznej, zarówno w odniesieniu do obywateli UE, jak też obywateli krajów trzecich spełniających określone w prawie wspólnotowym warunki.

Należy pamiętać, że choć prawo to obejmuje na podstawie art. 18 TWE wszystkich obywateli UE, to nie wszystkie państwa członkowskie Unii stosują przepisy dotyczące zasad wjazdu, podróżowania i pobytu określone w Tytule IV TWE oraz KWUS. Dotyczy to w pierwszym rzędzie Wielkiej Brytanii i Irlandii, które nie tylko nie uczestniczą z zasady we wspólnej polityce imigracyjnej, azylowej, wizowej i innych dotyczących przepływu osób, ale także nie są stronami Układu z Schengen oraz Konwencji Wykonawczej.

Obywatele UE oraz członkowie ich rodzin

Jeśli chodzi o swobodę przemieszczania się obywateli UE w świetle art. 18 TWE, szczegółowe zasady określono w dyrektywie 2004/38/WE Rady i PE z 29 kwietnia 2004 r. [Dz. Urz. UE L 158/2004, s. 77], która została transponowana zgodnie z terminem (do 30 kwietnia 2006 r.) i zaczęła obowiązywać z dniem 2 maja 2006 r. Zgodnie z postanowieniami rozdziału II dyrektywy, obywatele UE oraz członkowie ich rodzin⁴ mają prawo do opuszczenia terytorium państwa członkowskiego, w celu odbycia podróży do innego państwa członkowskiego, a także prawo wjazdu na terytorium państw członkowskich, pod warunkiem posiadania ważnego dowodu tożsamości lub paszportu. Państwo

³ Prawo UE dopuszcza możliwość ograniczeń w przemieszczaniu się i pobycie w bezpośredniej bliskości granicy wewnętrznej państw członkowskich, które mogą wynikać z określonych regulacji prawa krajowego i miejscowego np. ustaw prawo o ruchu drogowym, o parkach narodowych bądź innych dotyczących korzystania z infrastruktury drogowej.

⁴ Zgodnie z art. 2 ust. 2 dyrektywy, „członek rodziny” oznacza:

- a) współmałżonka;
- b) partnera, z którym obywatel Unii zawarł zarejestrowany związek partnerski, na podstawie ustawodawstwa danego państwa członkowskiego, jeżeli ustawodawstwo przyjmującego państwa członkowskiego uznaje równoważność między zarejestrowanym związkiem partnerskim a małżeństwem, oraz zgodnie z warunkami ustanowionymi w odpowiednim ustawodawstwie przyjmującego państwa członkowskiego;
- c) bezpośrednich zstępnych, którzy nie ukończyli dwudziestego pierwszego roku życia lub pozostają na utrzymaniu oraz ich współmałżonka lub partnera,
- d) bezpośrednich wstępnych pozostających na utrzymaniu oraz ich współmałżonka lub partnera.

członkowskie nie może nałożyć na obywatela innego państwa członkowskiego obowiązku posiadania wiz wjazdowych lub wyjazdowych albo równoważnych formalności. Taki obowiązek spoczywa natomiast na członku rodziny, który nie jest obywatelem jednego z państw członkowskich. W przypadku braku paszportu lub – jeśli jest to wymagane – niezbędnej wizy, członkowi rodziny obywatela UE przed odesłaniem do kraju pochodzenia państwo członkowskie winno zapewnić wszelkie racjonalne możliwości uzyskania niezbędnych dokumentów lub przekazania ich w uzasadnionym okresie, albo potwierdzenia lub udowodnienia w inny sposób, że rzeczony cudzoziemiec objęty jest prawem swobodnego przemieszczania się i pobytu⁵.

Podobnie uregulowano prawo pobytu obywateli UE w innym państwie członkowskim przez okres nieprzekraczający trzech miesięcy. Zgodnie z postanowieniem art. 6 dyrektywy, obywatele Unii oraz członkowie ich rodziny mają prawo pobytu na terytorium innego państwa członkowskiego bez wypełniania jakichkolwiek warunków i formalności innych niż wymóg posiadania ważnego dowodu tożsamości lub paszportu (w przypadku członków rodziny, którzy nie są obywatelami jednego z państw członkowskich wymogiem jest posiadanie ważnego paszportu).

Ponieważ państwa członkowskie zastrzegły sobie w *acquis communautaire* możliwość wprowadzenia ograniczeń swobodnego przepływu osób⁶, w roz. VI dyrektywy 2004/38/WE umieszczono szczegółowe postanowienia dotyczące ograniczeń w prawie wjazdu i pobytu uzasadnione względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego. Państwa członkowskie mogą ograniczyć swobodę przemieszczania się i pobytu obywateli Unii i członków ich rodziny bez względu na przynależność państwową, kierując się względami porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego oraz zdrowia publicznego.

Środki podjęte ze względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego muszą być zgodne z zasadą proporcjonalności i opierać się wyłącznie na indywidualnym zachowaniu danej osoby. Zachowanie takiej osoby musi stanowić rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie ładu i bezpieczeństwa publicznego. Odmowa wjazdu lub pobytu nie może wynikać ani z zasady zbiorowej odpowiedzialności, ani też ogólnej prewencji.

Uzasadnieniem odmowy wjazdu lub pobytu ze względu na zdrowie publiczne są potencjalne choroby epidemiczne określone przez Światową Organizację Zdrowia oraz inne choroby zakaźne lub zakaźne choroby pasożytnicze, jeżeli są przedmiotem przepisów ochronnych mających zastosowanie do

⁵ Zob. wzmacniający tę zasadę wyrok Trybunału Sprawiedliwości WE w sprawie C-408/03 Komisja p. Belgii, ECR I-02647.

⁶ Chodzi o tzw. klauzule bezpieczeństwa narodowego, określone w art. 39 ust. 3 TWE, art. 33 TUE, art. 2 ust. 2 KWUS oraz roz. II KGS.

obywateli przyjmującego państwa członkowskiego⁷. W uzasadnionych przypadkach państwa członkowskie mogą wymagać, aby osoby uprawnione do prawa pobytu poddały się w ciągu trzech miesięcy od dnia przyjazdu nieodpłatnym badaniom lekarskim w celu zaświadczenia, że nie cierpią na żadną z powyższych chorób.

Cudzoziemcy

Istotą funkcjonowania strefy Schengen jest kompensacja braku kontroli na granicach wewnętrznych państw członkowskich środkami kontroli granic zewnętrznych, w tym przede wszystkim odprawy granicznej oznaczającej „czynności kontrolne przeprowadzane na przejściach granicznych w celu zapewnienia, że można zezwolić na wjazd osób, w tym ich środków transportu oraz przedmiotów będących w ich posiadaniu, na terytorium Państw Członkowskich lub można zezwolić na opuszczenie przez nie tego terytorium”⁸. Przyjęty w marcu 2006 r. Kodeks Graniczny Schengen (KGS) [Dz. Urz. UE L 105/2006, s. 11] określił warunki wjazdu na terytorium państw członkowskich cudzoziemców w przypadku, gdy ich pobyt nie mógł przekroczyć trzech miesięcy⁹.

Obywatel państwa trzeciego przy przekraczaniu granicy zewnętrznej strefy Schengen musi spełnić następujące wymogi, określone w art. 5 ust. 1 KGS:

- a) posiadać ważny dokument podróży lub dokumenty uprawniające do przekroczenia granicy¹⁰;
- b) posiadać ważną wizę, jeżeli jest one wymagana zgodnie z rozporządzeniem nr 539/2001¹¹ wymieniającym państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych oraz

⁷ Zob. art. 29 ust 1 dyrektywy. Tak samo w art. 2 ust. 19 KGS.

⁸ Art. 2 ust. 10 KGS.

⁹ Art. 5 KGS nieznacznie zmieniający art. 5 KWUS.

¹⁰ Wykaz takich dokumentów, tzw. publiczny rejestr on-line autentycznych dokumentów tożsamości i dokumentów podróży (PRADO) jest dostępny na stronie internetowej Rady UE: <http://www.consilium.europa.eu/prado/PL/homeIndex.html>.

¹¹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 539/2001 z dnia 15 marca 2001 r. wymieniające państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu [Dz. Urz. WE L 81/2001, s. 1]. W rozporządzeniu określono tzw. „białą listę” krajów, których obywatele są zwolnieni z obowiązku posiadania wiz oraz „czarną listę” państw objętych obowiązkiem wizowym przy przekraczaniu granic zewnętrznych. Rozporządzenie to było kilkakrotnie zmieniane wskutek konieczności aktualizacji list wizowych. Aktualna lista państw zwolnionych z obowiązku wizowego i państw, których obywatele muszą posiadać wizy przy wjeździe do strefy Schengen dostępna jest na stronie internetowej Komisji Europejskiej: http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/freetravel/visa/doc_freetravel_visa_en.htm.

te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu (z wyjątkiem posiadaczy ważnego dokumentu pobytowego);

- c) uzasadnić cel i warunki planowanego pobytu oraz posiadać wystarczające środki utrzymania zarówno na czas trwania planowanego pobytu, jak i na powrót do państwa pochodzenia lub na tranzyt do państwa trzeciego lub wykazać możliwość uzyskania takich środków zgodnie z prawem.

Ponadto obywatel państwa trzeciego nie może być osobą, wobec której dokonano wpisu do celów odmowy wjazdu w Systemie Informacyjnym Schengen (SIS) oraz nie może być traktowany jako osoba stanowiąca zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego, zdrowia publicznego lub stosunków międzynarodowych któregośkolwiek z państw członkowskich, w szczególności nie może być osobą, wobec której ze względów bezpieczeństwa dokonano w krajowych bazach danych państw członkowskich wpisu do celów odmowy wjazdu [Maksimczuk, Sidorowicz 2007, s. 111].

Odstępstwa od powyższych zasad dotyczą następujących przypadków:

a) obywatel państwa trzeciego, który posiada wydany przez jedno z państw członkowskich: dokument pobytowy lub wizę uprawniającą do ponownego wjazdu lub – jeśli jest to wymagane – oba te dokumenty, może wjechać na terytorium innych państw członkowskich w celu tranzytu, aby mógł dotrzeć na terytorium tego państwa, które wydało dokument pobytowy lub wizę (chyba że jego nazwisko znajduje się w krajowym wykazie wpisów z odmową wjazdu lub tranzytu przez państwo członkowskie, którego granice zewnętrzne usiłuje on przekroczyć);

b) obywatel państwa trzeciego, który nie posiada wizy wjazdowej i który stawia się na granicy, może uzyskać zezwolenie na wjazd na terytorium państw członkowskich, jeżeli na granicy otrzyma wizę wydaną zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 415/2003¹².

Ponieważ prawo wspólnotowe respektuje normy prawa międzynarodowego humanitarnego, w szczególności obowiązek udzielenia cudzoziemcom ochrony międzynarodowej w sytuacji ubiegania się o status uchodźcy lub o ochronę subsydiarną [Wróbel 2007, s. 129–141], obywatel państwa trzeciego, który nie spełnia co najmniej jednego z warunków wjazdu na terytorium państw strefy Schengen określonych w ust. 1 art. 5 KGS może uzyskać zezwolenie państwa członkowskiego na wjazd na jego terytorium ze względów humanitarnych, ze względu na interes narodowy lub zobowiązania międzynarodowe.

¹² Warunkiem uzyskania wizy na granicy jest spełnienie podstawowych warunków wjazdu na terytorium państw strefy Schengen określonych w art. 5 ust. 1 KGS, brak możliwości wcześniejszego złożenia wniosku wizowego, przedstawienie dokumentów uzasadniających zasadność ubiegania się o wizę na granicy, a także zapewnienie możliwości powrotu do kraju pochodzenia lub tranzytu. Odrębne postanowienia dotyczą wiz dla marynarzy podróżujących tranzytem [Dz. Urz. UE L 64/2003, s. 1].

Acquis Schengen oraz prawo wspólnotowe wprowadziły jednolite regulacje dotyczące wiz wjazdowych na okres nie dłuższy niż 90 dni. Jeżeli cudzoziemiec zamierza przebywać w jednym z państw członkowskich UE dłużej niż 90 dni, musi wystąpić o wizę narodową do władz państwa docelowego. Zgodnie z art. 18 KWUS, zmienionym rozporządzeniem Rady (WE) nr 1091/2001 w sprawie swobody przemieszczania się na podstawie wizy długoterminowej [Dz.Urz. WE L 150/2001, s. 4], wizy narodowe, wystawione przez jedno z państw członkowskich na pobyt przekraczający 90 dni są jednocześnie ważne jako wizy krótkoterminowe pod warunkiem spełnienia przez cudzoziemca kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 KGS. W przeciwnym razie wizy narodowe umożliwiają jedynie ich posiadaczowi przejazd przez inne terytoria państw członkowskich w celu dotarcia do państwa, które wystawiło wizę. Stosunek liczby wydanych wiz narodowych do wydanych wiz krótkoterminowych nie powinien przekraczać 3%.

Cudzoziemcy, którzy legalnie wjechali do strefy Schengen winni zgłosić się do właściwego organu państwa, na którego terytorium się znaleźli zaraz po wjeździe, albo w ciągu trzech dni roboczych od dnia wjazdu, w zależności od decyzji państwa, w którym przebywają. Ci, którzy nie spełniają warunków pobytu krótkoterminowego na obszarze Schengen, albo przestali spełniać te warunki, powinni niezwłocznie opuścić strefę Schengen.

IV. Odpowiedzialność przewoźników

Przejazdy turystyczne w Unii Europejskiej w większości mają charakter zorganizowany albo też odbywają się za pośrednictwem podmiotów gospodarczych świadczących usługi przewozowe. Aby wzmocnić skuteczność kontroli granic zewnętrznych, przeciwdziałać nielegalnym migracjom oraz ograniczyć problem odesłania osób nieuprawnionych do wjazdu do strefy Schengen, państwa-sygnatariusze Konwencji Wykonawczej nałożyły na przewoźników¹³ szereg obowiązków związanych z kontrolą dokumentów podróży osób korzystających z usług turystycznych i przewozowych oraz odpowiedzialność za niedopatrzienia związane z kontrolą. Odpowiedzialność ta nie dotyczy jednak obywateli państw trzecich poszukujących ochrony międzynarodowej na podstawie Konwencji Genewskiej w sprawie statusu uchodźców z 1951 r. Mimo tej deklaracji, postanowienia dotyczące odpowiedzialności przewoźników za przewożone osoby spotkały się z ostrą krytyką zarówno ze strony organizacji zrzeszających przewoźników, jak też organizacji pozarządowych zajmujących się uchodźcami [Zdanowicz 1996, s. 22–23].

¹³ Zgodnie z definicją zamieszczoną w art. 1 KWUS, przewoźnik oznacza każdą osobę fizyczną lub prawną, która zajmuje się świadczeniem usług przewozu pasażerów drogą lotniczą, morską lub lądową.

Zgodnie z art. 26 ust. 1 KWUS, każde z państw-stron Układu z Schengen miało obowiązek wprowadzenia do prawa krajowego przepisów dotyczących odpowiedzialności administracyjnej oraz kar finansowych dla przewoźników:

- Przewoźnik, który przywiózł na zewnętrzną granicę państw Schengen cudzoziemca, któremu następnie odmówiono wjazdu na terytorium tych państw, zobowiązany jest do niezwłocznego ponownego przejścia za niego odpowiedzialności.
- Na wniosek służb kontroli granicy przewoźnik jest obowiązany przewieźć na własny koszt cudzoziemca do państwa trzeciego, z którego cudzoziemiec został przewieziony, lub które wydało mu dokument podróży lub do jakiegokolwiek tzw. bezpiecznego kraju trzeciego.
- Przewoźnik jest obowiązany do podjęcia niezbędnych środków dla zapewnienia, aby przewożony cudzoziemiec posiadał dokumenty podróży wymagane przy wjeździe na terytorium państw Schengen.
- W przypadku, gdy cudzoziemcom odmówiono wjazdu na terytorium jednego z państw Schengen, przewoźnik, który przewiózł ich przez granicę zewnętrzną, jest zobowiązany do niezwłocznego ponownego przejścia odpowiedzialności za nich. Na wniosek straży granicznej przewoźnik jest obowiązany przewieźć cudzoziemców do państwa trzeciego, z którego zostali przywiezieni lub do państwa, które wydało im dokument podróży, lub do jakiegokolwiek państwa trzeciego, które ich z pewnością przyjmie (tzw. bezpiecznego państwa trzeciego).

Artykuł 26 ust. 2 KWUS nakłada na państwa Schengen obowiązek nałożenia kar na przewoźników przewożących cudzoziemców nieposiadających niezbędnych dokumentów podróży drogą lotniczą lub morską z państwa trzeciego na terytorium Schengen oraz przewoźników międzynarodowych przewożących autokarami grupy pasażerów drogą lądową.

Strony Konwencji Wykonawczej zobowiązały się, zgodnie z art. 27 ust. 1, do nałożenia kar na wszelkie osoby, które dla osiągnięcia korzyści majątkowych pomagają lub usiłują pomóc cudzoziemcowi we wjeździe lub pobycie na terytorium Schengen z naruszeniem postanowień w zakresie wjazdu i pobytu cudzoziemców.

Ponieważ postanowienia art. 26 i 27 KWUS budziły liczne wątpliwości, dotyczące w szczególności wysokości kar finansowych oraz procedury odwoławczej od decyzji o nałożeniu na przewoźnika kary, Rada UE przyjęła w czerwcu 2001 r. dyrektywę nr 2001/51/WE [Dz. Urz. WE L 187/2001, s. 45] uzupełniającą postanowienia art. 26 KWUS.

Rozszerzono spoczywający na przewoźnikach obowiązek niezwłocznego przejścia odpowiedzialności za cudzoziemca przejeżdżającego tranzytem w sytuacji, gdy odmówiono mu wjazdu na terytorium Schengen zaś przewoź-

nik, który miał zabrać go do jego kraju przeznaczenia, odmawia jego przyjęcia; także w sytuacji, gdy władze państwa docelowego odmówiły cudzoziemcowi wjazdu i odesłały go z powrotem do państwa członkowskiego, przez które przejeżdżał tranzytem.

Kolejnym postanowieniem dyrektywy jest zobowiązanie przewoźników niezdolnych do zorganizowania powrotu cudzoziemca, któremu odmówiono wjazdu, do niezwłocznego znalezienia środków dalszego transportu i poniesienia jego kosztów, a jeżeli dalszy transport nie byłby możliwy – poniesienie kosztów związanych z pobytem i powrotem tego cudzoziemca.

Dyrektywa regulowała także kwestię kar dla przewoźników. Miały one być „odstraszające, skuteczne i proporcjonalne”. Minimalna wysokość tych kar w odniesieniu do każdej przewożonej nielegalnie osoby nie może być mniejsza niż 3 000 euro, a maksymalna wysokość nie mniejsza niż 5 000 euro. Na przewoźnika może zostać nałożona kara w postaci ryczałtu za każde naruszenie przepisów dotyczących odpowiedzialności za nielegalny przewóz cudzoziemców. Maksymalna wysokość takiej kary nie może być mniejsza niż 500 000 euro.

Dyrektywa nr 2001/51 nie wykluczała stosowania przez państwa członkowskie kar innego rodzaju, takich jak unieruchomienie, zajęcie i konfiskata środków transportu bądź czasowe zawieszenie lub odebranie pozwolenia na działalność przewozową. Dyrektywa nakładała na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia, że ich przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne gwarantują przewoźnikom, wobec których zostało wszczęte postępowanie w celu nałożenia kar, skuteczne prawo do obrony i odwołania.

Kolejnym rozwinięciem postanowień KWUS odnoszących się do przewoźników była dyrektywa nr 2004/82/WE w sprawie przekazywania danych pasażerów [Dz. Urz. UE L 261/2004, s. 24]. Dotyczyła ona pasażerskich przewozów lotniczych i zobowiązywała państwa członkowskie do nałożenia na przewoźników obowiązku przesyłania na wniosek organów odpowiedzialnych za przeprowadzanie kontroli osób na granicach zewnętrznych, przed zakończeniem kontroli, informacji dotyczących pasażerów wchodzących przez wyznaczone przejścia graniczne na terytorium państwa członkowskiego¹⁴.

¹⁴ Informacje te miały obejmować:

- numer i rodzaj wykorzystanego dokumentu podróży,
- obywatelstwo,
- pełne imię i nazwisko,
- datę urodzenia,
- przejście graniczne wejścia na terytorium państw członkowskich,
- kod transportu,
- czas wylotu i przylotu tego transportu,
- całkowitą liczbę pasażerów tego transportu,
- punkt początkowy wejścia na pokład.

Każde państwo członkowskie miało również podjąć niezbędne środki, aby nałożyć sankcje na przewoźników, którzy w wyniku błędu, nie przesłali danych albo przesłali dane niepełne lub fałszywe. Kary te miały być odstrasżające, skuteczne i proporcjonalne, a ich maksymalna wysokość nie mniejsza niż 3 000 euro i nie wyższa niż 5 000 euro dla każdej podróży, dla której dane pasażerów nie zostały przekazane lub zostały przekazane nieodpowiednio.

W listopadzie 2007 r. Komisja Europejska przedstawiła projekt decyzji ramowej w sprawie wykorzystywania danych dotyczących rezerwacji pasażera, tzw. danych PNR [KOM(2007) 654; House of Lords 2008]. Przewoźnicy lotniczy mieliby obowiązek udostępniania danych osobowych gromadzonych i przetwarzanych w systemach rezerwacji pasażerów odbywających loty międzynarodowe (tzn. poza strefą Schengen) biurom krajowym państwa członkowskiego, na terytorium którego odbywa się odlot, przylot lub międzylądowanie danego lotu międzynarodowego. Przewoźnicy udostępniłoby takie dane drogą elektroniczną lub, gdyby to było niemożliwe, przy użyciu wszelkich innych środków z wyprzedzeniem, na 24 godziny przed planowanym odlotem oraz niezwłocznie po zakończeniu odprawy. Na przewoźników nie stosujących się do przepisów krajowych przyjętych na podstawie decyzji ramowej nałożone byłyby kary finansowe, a w przypadku powtarzających się poważnych naruszeń sankcje objęłyby środki, takie jak unieruchomienie, zajęcie i konfiskata środków transportu lub tymczasowe zawieszenie lub odebranie koncesji.

Dotychczas państwa członkowskie nie osiągnęły porozumienia w Radzie UE co do przyjęcia projektu Rady.

V. Kontrola granic wewnętrznych

Konwencja Wykonawcza do Układu Schengen stanowiła, że wewnętrzne granice państw strefy Schengen mogą być przekraczane w każdym punkcie bez jakiegokolwiek kontroli przemieszczających się osób¹⁵. Państwa członkowskie zobowiązane są do usunięcia wszelkich przeszkód dla płynności ruchu przez drogowe przejścia graniczne na granicach wewnętrznych, w szczególności ograniczenia prędkości, które nie wynikają wyłącznie ze względu na bezpieczeństwo drogowe (art. 22 KGS). Zniesienie kontroli osób na granicach wewnętrznych nie ma jednak wpływu na wykonywanie uprawnień policyjnych przez właściwe organy państw członkowskich na mocy prawa kra-

¹⁵ W kodeksie granicznym Schengen sprecyzowano tę zasadę funkcjonowania strefy Schengen w następujących słowach: „Granice wewnętrzne mogą być przekraczane w każdym miejscu bez dokonywania odprawy granicznej osób niezależnie od ich obywatelstwa”. Zob. art. 20 KGS.

jowego, o ile wykonywanie tych uprawnień nie jest równoważne z odprawą graniczną. Wykonywanie uprawnień policyjnych nie może być uznawane za takowe, jeżeli środki policyjne:

- a) nie mają na celu kontroli granicznej;
- b) są oparte na ogólnych informacjach i doświadczeniach policyjnych dotyczących potencjalnych zagrożeń dla bezpieczeństwa publicznego i mają na celu w szczególności walkę z przestępczością transgraniczną;
- c) są przygotowane i zastosowane w sposób wyraźnie odróżniający je od rutynowej odprawy osób na granicach zewnętrznych;
- d) są przeprowadzane na podstawie wrywkowej kontroli.

Nie uznaje się za wykonywanie uprawnień policyjnych także kontroli bezpieczeństwa osób przeprowadzanych w portach i na lotniskach przez właściwe organy na mocy prawa każdego państwa członkowskiego przez funkcjonariuszy portu lub lotniska lub przewoźników, pod warunkiem, że kontrola tego typu przeprowadzana jest również w stosunku do osób podróżujących po terytorium danego państwa. To oznacza, że obywatele UE korzystający z usług pasażerskich linii lotniczych mogą być poddani kontroli w następujących sytuacjach:

- podczas odprawy lotniskowej – kontrola polega na sprawdzeniu tożsamości pasażera w celu sprawdzenia danych figurujących na bilecie lub w związku ze zniżkami czy ułatwieniami w podróży, z których pasażer chce skorzystać;
- podczas przejścia do strefy odlotów lub na pokład samolotu – kontrola polega na sprawdzeniu, czy pasażer i posiadany przezeń bagaż nie stworzą zagrożenia porządku publicznego albo bezpieczeństwa innych pasażerów.

Niedopuszczalna jest natomiast kontrola osób w lotach pasażerskich w obrębie strefy Schengen prowadzona przez przewoźnika lub występującą w jego imieniu firmę w związku z odpowiedzialnością przewoźników za sprawdzenie dokumentów podróży pasażerów¹⁶. Taką kontrolą mogą być objęci jedynie obywatele państw trzecich.

Zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych nie wyklucza przyjęcia przez każde z państw członkowskich przepisów o obowiązku posiadania (przy sobie) określonych dokumentów, ani nie zwalnia z obowiązku zgłaszania przez cudzoziemców swojej obecności na terytorium któregośkolwiek państwa członkowskiego zgodnie z postanowieniami art. 22 KWUS.

Przepisy określające zasady podróżowania po Unii Europejskiej, które wspierają się na dorobku prawnym Schengen, nie znoszą całkowicie kontroli osób na obszarze Schengen, zmieniając jedynie zasięg i charakter czynności kontrolnych, nie wykluczają też możliwości przywrócenia kontroli na grani-

¹⁶ Zob. odpowiedź komisarza ds. wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych António Vitorino na zapytania posłów do Parlamentu Europejskiego, Dz. Urz. WE C 93E/2004, s.12.

cach wewnętrznych Schengen. Środki mające na celu kontrolę ruchu osobowego w obrębie strefy Schengen są stosowane na bieżąco (polityka wizowa, ochrona granic zewnętrznych, kontrola wjazdu i wyjazdu ze strefy Schengen) albo doraźnie (kontrole dokonywane przez ruchome patrole policji lub straży granicznej, tzw. kontrola drugiego rzutu). Niekiedy kontrola ta ma charakter systematyczny, np. w razie podejrzeń o zorganizowany przewóz materiałów niebezpiecznych lub szkodliwych dla środowiska naturalnego, wywozu przedmiotów zabytkowych i dzieł sztuki, a w szczególności w przypadkach przemytu narkotyków i środków odurzających oraz zorganizowanego przemytu osób. Niektóre państwa mogą nadal dokonywać systematycznych kontroli celnych przewozu takich dóbr, jak alkohol, wyroby tytoniowe czy inne towary akcyzowe [Pietraszczyk 2008, s. 66–68].

Inną przeszkodą w przekraczaniu granic wewnętrznych strefy Schengen są krajowe przepisy dotyczące ochrony środowiska naturalnego, przyrody lub zasobów naturalnych. Ich zastosowanie na obszarach przygranicznych, wynikające z suwerennej jurysdykcji państwa na swym terytorium, może wprowadzić ograniczenia w przekraczaniu wspólnej granicy między państwami Schengen, polegające zazwyczaj na wyznaczeniu dróg, szlaków oraz miejsc przekroczenia granicy. Przykładem może być decyzja Ministerstwa Środowiska Naturalnego Republiki Czeskiej podjęta w związku z włączeniem terytorium tego państwa do strefy Schengen. Na jej mocy w parkach narodowych oraz obszarach chronionych, m.in. w ramach europejskiej sieci ekologicznej Natura 2000, przylegających do granic wewnętrznych państw Schengen wyznaczono szlaki turystyczne prowadzące do granicy oraz utrzymano zakaz zbaczania z wyznaczonych szlaków. Te zasady obowiązują wzdłuż granicy czesko-polskiej w Karkonoskim Parku Narodowym oraz na obszarach chronionych Jesioniki, Góry Izerskie i Góry Orlickie¹⁷. Jeszcze ostrzejsze ograniczenia dotyczą przekraczania granicy polsko-słowackiej na styku słowackiego Tatrzańskiego Parku Narodowego (TANAP) i polskiego Tatrzańskiego Parku Narodowego (TPN). Niektóre szlaki na terenie TANAP, dochodzące do granicy z Polską, szczególnie w słowackich Tatrach Zachodnich, są otwarte dla ruchu turystycznego (zalecane jest wędrowanie z przewodnikiem) [Rajwa 2008; Kuraś 2008a, s. 3]. Jednak w Tatrach Wysokich w sezonie zimowo-wiosennym (od 1 listopada do 15 czerwca) szlaki powyżej Magistrali Tatrzańskiej zostały zamknięte [Kuraś 2008b, s. 9].

W Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen państwa-strony tego porozumienia zastrzegły sobie prawo zastosowania środka o charakterze ostatecznym, działającym wbrew idei swobodnego przepływu osób, odwołującym

¹⁷ Zob. informacja czeskiego Ministerstwa Środowiska Naturalnego: Ochrona środowiska – przekraczanie granic Republiki Czeskiej po wstąpieniu do strefy Schengen, dostępna na stronie [http://www.env.cz/AIS/web-pub.nsf/\\$pid/MZPABFNE56XW](http://www.env.cz/AIS/web-pub.nsf/$pid/MZPABFNE56XW).

się do tradycyjnego rozumienia bezpieczeństwa wewnętrznego w kontekście suwerenności i stosowania krajowej jurysdykcji [Faure Atger 2008, s. 5]. Tym środkiem jest przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych. Artykuł 2 ust. 2 KWUS stanowi, iż „jeśli wymagają tego porządek publiczny lub bezpieczeństwo publiczne, każda z Umawiających się Strona może, po konsultacji z pozostałymi Umawiającymi się Stronami, podjąć decyzję, że przez ograniczony okres, na granicach wewnętrznych mogą być prowadzone krajowe kontrole graniczne, w zależności od sytuacji. W przypadku, gdy porządek publiczny lub bezpieczeństwo narodowe wymagają podjęcia niezwłocznych działań, zainteresowana Umawiająca się Strona podejmuje niezbędne środki oraz niezwłocznie informuje o tym pozostałe Umawiające się Strony”.

Kodeks graniczny Schengen w art. 23 uporządkował i sprecyzował procedurę tymczasowego przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych. Podkreślono, że państwa członkowskie mogą przywrócić kontrolę graniczną w wyjątkowych sytuacjach, w przypadku poważnego zagrożenia porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego. Zakres i czas trwania kontroli powinny być ograniczone do niezbędnych działań w reakcji na zaistniałe zagrożenie. Kontrola graniczna może być wykonywana nie dłużej niż przez 30 dni lub na przewidywany okres utrzymywania się zagrożenia, jeżeli przekracza on 30 dni. W razie utrzymywania się poważnego zagrożenia porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego państwo członkowskie może przedłużyć kontrolę graniczną przez odnawialne okresy do 30 dni.

Przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych może nastąpić w dwóch trybach: planowym i natychmiastowym. W pierwszym przypadku chodzi o planowane przywrócenie kontroli, w drugim natomiast niezwłoczne wprowadzenie kontroli w obliczu nagłości zdarzeń i wysokiego poziomu zagrożenia. Jeżeli państwo członkowskie planuje przywrócenie kontroli granicznej, powiadamia o tym, tak szybko jak to możliwe, pozostałe państwa członkowskie i Komisję oraz przekazuje informacje określające powody proponowanego przywrócenia, określenie miejsc, w których ma zostać przywrócona kontrola graniczna, nazwy dozwolonych przejść granicznych, datę i czas trwania proponowanego przywrócenia, zaś w stosownych przypadkach – środki, jakie mają zostać podjęte przez inne państwa członkowskie.

Na tej podstawie Komisja wydaje opinię stanowiącą przedmiot konsultacji pomiędzy państwem planującym przywrócić kontrolę graniczną a innymi państwami członkowskimi oraz Komisją, w celu zorganizowania, w stosownych przypadkach, wzajemnej współpracy pomiędzy państwami członkowskimi oraz zbadania proporcjonalności środków w stosunku do zdarzeń i zagrożeń stanowiących podstawę dla przywrócenia kontroli granicznej. Analogiczna procedura ma zastosowanie w razie konieczności przedłużenia utrzymującej się kontroli granicznej. W przypadku podjęcia niezwłocznych działań i przy-

wrócenia kontroli granicznej w trybie natychmiastowym, państwo przywracające kontrolę ma obowiązek powiadomić niezwłocznie pozostałe państwa członkowskie i Komisję oraz dostarczyć informacje, o których mowa powyżej oraz wyjaśnić powody uzasadniające zastosowanie tej procedury.

Mimo że KWUS oraz kodeks graniczny Schengen wskazują na wyjątkowy charakter okoliczności uzasadniających przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych, państwa członkowskie wielokrotnie korzystały z takiej możliwości [Groenendijk 2004, s. 154; Groenendijk 2006, s. 67–68)], choć nie można mówić o regularnym stosowaniu takiego rozwiązania, a i ogólna liczba przypadków przywrócenia kontroli (dotychczas około 50) jest stosunkowo niska.

Przywrócenie kontroli krajowych na granicach wewnętrznych jest w praktyce równoznaczne z wyłączeniem terytorium państwa przywracającego kontrole ze strefy Schengen. Znajduje to potwierdzenie w art. 28 kodeksu granicznego Schengen, który stanowi o zastosowaniu przepisów kodeksu granicznego odnoszących się do granic zewnętrznych w przypadku przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych, w szczególności zasad przekraczania granic i warunków wjazdu, kontroli granic i odmowy wjazdu, szczegółowych zasad dla różnych rodzajów granic oraz różnych środków transportu wykorzystywanych do przekraczania granic.

W świetle powyższych uregulowań na państwach członkowskich spoczywa obowiązek utrzymywania infrastruktury na granicach wewnętrznych oraz pozostawania w gotowości do przywrócenia kontroli granicznych, a więc nie tylko skierowania ruchu osobowego i towarowego na wyznaczone przejścia, ale także przywrócenia systemu ochrony granic.

VI. Mały ruch graniczny

Niektóre obszary przygraniczne wzdłuż zewnętrznej granicy strefy Schengen utrzymują bliskie związki gospodarcze, społeczne, historyczne, kulturowe i międzyludzkie¹⁸. Aby przepisy dotyczące przekraczania granicy zewnętrznej Schengen nie uczyniły zbyt dużego uszczerbku we współpracy transgranicznej, Rada UE postanowiła przyjąć przepisy ułatwiające ruch na obszarach przygranicznych w postaci rozporządzenia (WE) nr 1931/2006 z dnia 20 grudnia 2006 r. ustanawiającego przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich i zmieniającego postanowienia Konwencji z Schengen [Dz. Urz. UE L 405/2006, s. 1. Sprostowanie w Dz. Urz. UE L 29/2007, s. 3].

¹⁸ Za przykład może służyć granica polsko-ukraińska, polsko-białoruska, słowacko-ukraińska, słoweńsko-chorwacka czy w szczególności granica między Szwajcarią i Liechtensteinem.

Zasady małego ruchu granicznego stanowią odstępstwo od ogólnych przepisów regulujących kontrolę graniczną osób przekraczających zewnętrzne granice państw członkowskich Unii Europejskiej, określonych w kodeksie granicznym Schengen. „Mały ruch graniczny” oznacza regularne przekraczanie zewnętrznej granicy lądowej przez osoby zamieszkujące strefę przygraniczną w celu pobytu w strefie przygranicznej, na przykład ze względów społecznych, kulturalnych lub uzasadnionych powodów ekonomicznych lub ze względów rodzinnych, przez okres od roku do pięciu lat. Maksymalny czas trwania każdego nieprzerwanego pobytu nie może przekraczać trzech miesięcy.

Wdrożenie zasad małego ruchu granicznego odbywa się na podstawie umów dwustronnych zawieranych przez państwo członkowskie UE z sąsiadującym krajem trzecim. Umowa o małym ruchu granicznym musi zostać zaakceptowana przez Komisję Europejską pod kątem zgodności z prawem unijnym. Po pozytywnej decyzji Komisji, umowa podlega procedurze ratyfikacyjnej w każdym z państw-stron tej umowy.

Osobami uprawnionymi do uzyskania zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego są osoby legalnie zamieszkujące strefę przygraniczną przez co najmniej rok, choć umowy dwustronne mogą przewidywać dłuższy okres zamieszkania. Strefa przygraniczna to pas terytorium sięgający nie dalej niż 30 kilometrów od granicy każdego z ościennych państw. Na podstawie umowy dwustronnej państwa mogą włączyć do strefy przygranicznej jednostki podziału administracyjnego (np. gminy albo duże miasta), jeżeli ich część wykracza poza strefę 30 kilometrów, jednak nie dalej niż 50 kilometrów od linii granicy.

Zezwolenie na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego to specjalny dokument, który uprawnia mieszkańców strefy przygranicznej do przekraczania zewnętrznej granicy lądowej. Zezwolenie może być wydawane przez placówkę konsularną albo przez jakikolwiek organ administracyjny państwa członkowskiego wyznaczony w umowie dwustronnej. Zezwolenie może być wydawane nieodpłatnie. W dokumencie tym, który może mieć postać naklejki albo osobnego dokumentu (zazwyczaj w formie plastikowej karty), nie zamieszcza się żadnych stempli wjazdu i wyjazdu.

Umowy dwustronne mogą zawierać postanowienia dotyczące ułatwień przy przekraczaniu granicy, poprzez utworzenie specjalnych przejść granicznych otwartych tylko dla mieszkańców strefy przygranicznej, wydzielenie specjalnych pasów ruchu dla tych mieszkańców na zwykłych przejściach granicznych lub – uwzględniając specyficzne warunki i wymogi lokalne – umożliwienie przekraczania granicy w miejscach innych niż wyznaczone przejścia graniczne oraz poza ustalonymi godzinami.

Na specjalnych przejściach granicznych oraz na specjalnych pasach ruchu na zwykłych przejściach granicznych osoby regularnie przekraczające

granicę i dobrze znane funkcjonariuszom straży granicznej z uwagi na fakt częstego przekraczania granicy podlegają zazwyczaj jedynie wyrywkowej kontroli. Od czasu do czasu takie osoby podlegają szczegółowej kontroli, przeprowadzanej bez ostrzeżenia.

Mały ruch graniczny to rozwiązanie, które obniża bariery w kontaktach między ludnością zamieszkującą tereny przygraniczne w kraju Schengen i państwie trzecim, umożliwia podtrzymywanie stałych i regularnych kontaktów, zazwyczaj także aktywizuje te tereny w sensie ekonomicznym, społecznym i kulturalnym. Może mieć też niebagatelne znaczenie dla ruchu turystycznego, zwłaszcza gdy w strefa przygraniczna obejmuje sporą populację. Przykładem może być polsko-ukraińska strefa przygraniczna, tworzona na podstawie umowy z 4 marca 2008 r., obejmująca swoim zasięgiem obszar zamieszkały przez 1 mln mieszkańców po stronie ukraińskiej i 800 tys. osób w Polsce. Wprawdzie treść porozumienia została zakwestionowana przez Komisję Europejską ze względu na zbyt szeroki zasięg terytorialny jednostek administracji ustalonych w umowie (województw), jednak 23 grudnia 2008 r. podpisany został protokół do tej umowy, uwzględniający zastrzeżenia Komisji. Po wdrożeniu polsko-ukraińskiej umowy z dniem 1 lipca 2009 r. ruch przygraniczny nabierze zupełnie nowego kształtu oraz intensywności.

VII. Uwagi końcowe

Turysta w strefie Schengen może korzystać z wielu ułatwień, ale jednocześnie musi być świadom praw i obowiązków, które na nim spoczywają z mocy prawa Unii Europejskiej. Zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych państw członkowskich nie oznacza zupełnej rezygnacji z monitorowania ruchu osobowego oraz stosowania środków i instrumentów kontroli osób. Ponieważ polityka bezpieczeństwa Unii Europejskiej w coraz większym stopniu koncentruje się na wczesnym wykrywaniu i przeciwdziałaniu zagrożeniom, potrzeba skutecznego nadzoru nad przepływem osób na terytorium Unii, a w szczególności na granicach zewnętrznych państw członkowskich uzasadnia stosowanie zróżnicowanych środków administracyjnych i proceduralnych w odniesieniu zarówno do obywateli UE, jak też cudzoziemców.

Ze względu na zdecydowanie odmienne zasady wjazdu i pobytu na obszarze Schengen obywateli państw trzecich, szczególnie istotne są normy unijne nakładające obowiązek sprawdzenia tożsamości oraz dokumentów podróży w stosunku do cudzoziemców, a w praktyce wszystkich osób korzystających z usług turystycznych lub przewozowych. Ten obowiązek – co należy podkreślić – spoczywa na przewoźnikach, natomiast organizatorzy turystyki podlegają przepisom prawa wspólnotowego w kwestii odpowiedzialności

kontraktowej i deliktowej za świadczone usługi. *Acquis* Schengen nie zajmuje się prawami konsumenta, koncentruje się na określeniu i przestrzeganiu zasad wjazdu, pobytu i poruszania się po terytorium państw tworzących strefę Schengen.

Strefa Schengen powstała dla wygody korzystających z niej osób, obywateli UE i cudzoziemców, ale też dla bezpieczeństwa podróżujących. Osoby fizyczne i prawne zaangażowane w organizację ruchu turystycznego muszą przyswoić sobie zasady podróżowania, by nie przekroczyć nieopatrznie przepisów obowiązujących w strefie Schengen i narazić się na sankcje prawne lub finansowe, albo wystawić na szwank swoją reputację. Umiejętność współpracy z organami przestrzegania prawa na obszarach przygranicznych (Strażą Graniczną, Policją, służbami celnymi) może być warunkiem zapewnienia wysokiego standardu świadczonych usług.

Dopiero od końca 2007 r. polscy obywatele mogą w pełni korzystać z wolności podróżowania. Świadomość tego faktu powinna być bodźcem zachęcającym do zapoznania się z przepisami regulującymi podróżowanie w Unii Europejskiej oraz ich należytego stosowania. Jednocześnie winna być inspiracją do odpowiedzialnego korzystania z dobrodziejstwa swobody poruszania się po strefie Schengen, a także wzbogacania oferty usług turystycznych z pełną świadomością wynikających z tego obowiązków.

Piśmiennictwo

- Bort E. (2000) *The frontiers of Mitteleuropa: problems and opportunities at the eastern frontier of the European Union* [w:] M. den Boer, red., *Schengen Still Going Strong: Evaluation and Update*, EIPA, Maastricht.
- Cullen P. (2001) *The Schengen Agreement with Iceland and Norway: Its Main Features*, ERA Forum, nr 4.
- Curti Gialdino C. (1998) *Schengen et le troisième pilier: le contrôle juridictionnel organisé par le traité d'Amsterdam*, Revue du Marché Unique Européen, nr 2.
- Den Boer M., red. (1998) *Schengen's Final Days? The Incorporation of Schengen into the New TEU, External Borders and Information Systems*, EIPA, Maastricht.
- Den Boer M. (2001) *The Incorporation of Schengen into the TEU: A Bridge Too Far?* [w:] J. Monar, W. Wessels, red., *The Treaty of Amsterdam: Challenges and Opportunities for the European Union*, Continuum, London–New York.
- Den Boer M., Corrado, L. (1999) *For the Record or Off the Record: Comments About the Incorporation of Schengen into the EU*, European Journal of Migration and Law, nr 4.

- Dudzić A. (2005) *Polska w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE* [w:] F. Jasiński, K. Smoter, red., *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Geneza, stan i perspektywy rozwoju*, UKiE, Warszawa.
- Elsen C. (2000) *Incorporation juridique et institutionnelle de Schengen dans l'UE* [w:] M. den Boer, red., *Schengen Still Going Strong: Evaluation and Update*, EIPA, Maastricht.
- European Navigator (1984) *Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne relatif à la suppression graduelle des contrôles à la frontière franco-allemande (13 juillet 1984)*, online <http://www.ena.lu/mce.swf?doc=19599&lang=1>.
- Faure Atger A. (2008) *The Abolition of Internal Border Checks in an Enlarged Schengen Area: Freedom of movement or a scattered web of security checks?*, Research Paper No. 8, Challenge Programme, Brussels, March.
- Grabbe H. (2000) *The sharp edges of Europe: extending Schengen eastwards*, International Affairs, nr 3.
- Graś A. (2001) *Porozumienia z Schengen – geneza i stan obecny* [w:] *Polska droga do Schengen. Opinie ekspertów*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Groenendijk K. (2003) *New Borders Behind Old Ones: Post-Schengen Controls Behind the Internal Borders and Inside the Netherlands and Germany* [w:] K. Groenendijk, E. Guild, P. Minderhoud, red., *In Search of Europe's Borders*, Kluwer Law International, The Hague – London – New York.
- Groenendijk K. (2004) *Reinstatement of Controls at the Internal Borders of Europe: Why and Against Whom?*, European Law Journal, nr 2.
- Groenendijk K. (2006) *Przywracanie kontroli na wewnętrznych granicach Europy – po co i przeciw komu*, Nowa Europa. Przegląd Natoliński, nr 2 (4).
- Gruszczak A. (2002) *Wzmocniona współpraca w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych Unii Europejskiej*, Studia Europejskie, nr 2 (22).
- Gruszczak A., Reczkin K. (2006) *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE. Perspektywy dla Polski*, Nowa Europa. Przegląd Natoliński, nr 2 (4).
- Hedemann-Robinson M. (1999) *The Area of Freedom, Security and Justice with Regard to the UK, Ireland and Denmark: The 'Opt-in Opt-outs' under the Treaty of Amsterdam* [w:] D. O'Keefe, P. Twomey, red., *Legal Issues of the Amsterdam Treaty*, Hart, Oxford-Portland.
- House of Lords (2008) *The Passenger Name Record (PNR) Framework Decision, HL Paper 106*, The Stationery Office, London.

- Kostakopoulou D. (1998) *Is There an Alternative to 'Schengenland'?* Political Studies, nr 5.
- Krystyniak M. (2004) *Układ z Schengen. Konsekwencje dla Polski*, Biuletyn PISM, nr 1 (189).
- Krystyniak M., Bałon K., Skubiszewska J., Maziarz E., Morawiec R. (2001) *Acquis Schengen w Polsce i innych krajach Grupy Wyszehradzkiej*, Polski Przegląd Dyplomatyczny, nr 4.
- Kuijper P.J. (2000) *Some Legal Problems Associated with the Communitarization of Policy on Visas, Asylum and Immigration Under the Amsterdam Treaty and Incorporation of the Schengen Acquis*, Common Market Law Review, nr 2.
- Kuraś B. (2008a) *Granica jeszcze dzieli*, Gazeta Wyborcza, 14 maja.
- Kuraś B. (2008b) *Na Słowację przez Tatry? Zapomnij*, Gazeta Wyborcza, 3 listopada.
- Larsen L.B. (1997) *Schengen, the Third Pillar and Nordic Cooperation* [w:] M. den Boer, red., *The Implementation of Schengen: First the Widening, Now the Deepening*, EIPA, Maastricht.
- Maksimczuk A., Sidorowicz L. (2007) *Ochrona granic i obsługa ruchu granicznego*, Lexis-Nexis, Warszawa.
- Martela M. (2007) *Problematyka stosowania przez Wielką Brytanię i Irlandię postanowień Tytułu IV TWE, Materiały Robocze Forum 1 (11)/07*, Centrum Europejskie – Natolin, Warszawa.
- Nanz K.-P. (1995) *The Schengen Agreement: Preparing the Free Movement of Persons in the European Union* [w:] R. Bieber, J. Monar, red., *Justice and Home Affairs in the European Union. The Development of the Third Pillar*, European Interuniversity Press, Brussels.
- Nanz K.-P. (1996) *Free Movement of Persons According to the Schengen Convention and in the Framework of the European Union* [w:] A. Pauly, red., *De Schengen à Maastricht: voie royale et course d'obstacle*, EIPA, Maastricht.
- Pietraszczyk M. (2008) *Funkcjonowanie Straży Granicznej w warunkach strefy Schengen* [w:] *Polska w strefie Schengen. Refleksje po pierwszym roku członkostwa*, MSWiA, Warszawa.
- Pollet K. (1999) *L'intégration de l'acquis Schengen dans le cadre de l'Union européenne: impact et perspectives* [w:] M. Dony, red., *L'Union européenne et le monde après Amsterdam*, L'Université libre de Bruxelles, Bruxelles.
- Rajwa A. (2008) *Tatry bez granic, ale z ograniczeniami*, Tygodnik Podhalański, wydanie internetowe, 8 lipca, online <http://www.tygodnikpodhalanski.pl/www/druk.php?mod=news&strona=1&kat=&id=1416&typ=&tonlineserwis=af3a5d5bc9c25d51937e8dde623bb1a3>.

- Rybicki R. (2001) *Schengen w krajach skandynawskich*, Prawo i Życie, nr 5.
- Taschner, H. (1998) *Tło historyczne wejścia w życie Układu z Schengen oraz jego związek z Traktatem Ustanawiającym Wspólnotę Europejską* [w:] J. Beczała, red., *Układ z Schengen. Współpraca policji i organów sprawiedliwości po Maastricht*, Instytut Europejski, Łódź.
- Thym D. (2002) *The Schengen Law: A Challenge for Legal Accountability in the European Union*, European Law Journal, nr 2.
- Van de Rijdt W. (2001) *Schengen et les pays nordiques: aperçu de la situation actuelle* [w:] M. den Boer, red., *Schengen, Judicial Cooperation and Policy Coordination*, EIPA, Maastricht.
- Wichmann N. (2006) *The Participation of the Schengen Associates: Inside or Outside?*, European Foreign Affairs Review, nr 1.
- Wiener A. (2000) *Forging Flexibility – the British ‘No’ to Schengen*, ARENA Working Papers, WP 00/1.
- Wróbel I. (2007) *Status prawny obywatela państwa trzeciego w Unii Europejskiej*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa-Kraków.
- Zdanowicz M. (1996) *Zewnętrzne implikacje porozumień z Schengen*, Przegląd Prawa Europejskiego, nr 1.

Abstract

Legal Provisions of the Cross-border Tourism Movement in the Schengen Area

The abolition of control on internal borders of the states belonging in the Schengen area is a great facility for the tourist services concerning both the EU citizens and aliens residing in this territory. At the same time, it imposes on the member states serious obligations relating to compliance with the Schengen law and, most of all, to an effective control of movement of persons and goods across external borders.

Freedom of travel within the Schengen area is founded on the principle of close cooperation, effective information exchange and mutual trust among law enforcement authorities. That is why strict observance of the Schengen acquis, efficient data exchange and cross-border cooperation constitute practical and political requirements of making freedom of movement in the European Union and the Schengen area real indeed.

A tourist in the Schengen zone is entitled to many facilities yet he must be fully aware of rights and obligations imposed on him by the European Union law.

Keywords: Schengen, European Union, free movement of persons, aliens, carriers' liability, border control

KILKA UWAG W SPRAWIE SPORU PREZESA URZĘDU OCHRONY KONKURENCJI I KONSUMENTÓW ORAZ POLSKIEJ IZBY TURYSTYKI

*Ireneusz C. Kamiński**

Zarys treści: W artykule dokonano analizy prawnej sporu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Polskiej Izby Turystyki wokół podania do publicznej wiadomości przez Urząd treści raportu z kontroli biur podróży. W załączniku do raportu znalazł się spis ponad 100 organizatorów turystyki, którzy mieli posługiwać się niedozwolonymi klauzulami umownymi. Urząd wskazał, jakie konkretne działania prawne podjął w odniesieniu do każdego z podmiotów. Polska Izba Turystyki kwestionowała zarówno legalność przeprowadzonej kontroli, jak i publikację jej wyników. Autor artykułu uważa, że zarzuty Izby są nieuzasadnione. Czynności kontrolne zostały podjęte w ramach postępowania wyjaśniającego, a do publikacji doszło na mocy ustawy o dostępie do informacji publicznej. Same czynności kontrolne miały natomiast charakter wstępny, co nie wymagało zastosowania przepisów i gwarancji procesowych powiązanych z postępowaniami kończonymi decyzją administracyjną.

Słowa kluczowe: niedozwolone klauzule umowne, ochrona konsumentów, postępowanie wyjaśniające, organizatorzy turystyki

I. Stan faktyczny

Podczas „śniadania prasowego” w dniu 18 czerwca 2008 r. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów podał do publicznej wiadomości treść raportu z kontroli biur podróży¹. Raport dotyczył przeglądu standardowych umów, jakimi posługują się organizatorzy turystyki². Do dokumentu dołączono wykaz biur objętych kontrolą (załącznik nr 3). Raportowi towarzyszyły słowa: „Planujesz wakacyjny wyjazd. Uważaj”.

* Dr, adiunkt w Zespole Prawa Unii Europejskiej i Prawa Międzynarodowego Publicznego Instytutu Nauk Prawnych PAN oraz w Katedrze Porównawczych Studiów Cywilizacji UJ; e-mail: kaminski@if.uj.edu.pl.

¹ Wcześniej kontrole przeprowadzono w latach 2003, 2004 i 2005.

² Dokument nosił tytuł: *Raport z kontroli wzorców umów stosowanych przez organizatorów turystyki*.

Raport wraz z załącznikami znalazł się również na stronie internetowej UOKiK³. Obok umieszczono informację rzecznika prasowego Urzędu, że „prawie wszyscy skontrolowani organizatorzy usług turystycznych stosowali postanowienia niekorzystne dla konsumentów – wynika z najnowszej analizy UOKiK. Przeciwno nieuczciwym przedsiębiorcom toczy się już ponad 100 postępowań”.

Stustronicowy załącznik nr 3, stanowiący najobszerniejszą część raportu, zawiera informacje na temat 137 organizatorów turystyki objętych kontrolą UOKiK⁴. W odniesieniu do każdego podmiotu określono, które stosowane klauzule umowne kwestionuje Urząd i jakie środki bądź procedury prawne zostały w związku z tym faktem podjęte przez Urząd (wezwanie, wszczęcie postępowania administracyjnego, wniesienie powództwa).

Przeciwko upublicznieniu dokumentu zaprotestowała Polska Izba Turystyki. W piśmie do prezes UOKiK z 20 czerwca 2008 r. zarzucono naruszenie dobrego imienia organizatorów turystyki, których dane zostały ujawnione przed zakończeniem postępowania. PIT uważała, że brakowało podstawy prawnej do opublikowania załącznika. Kwestionowała również dołączenie do raportu „tendancyjnego ostrzeżenia”. W razie nieusunięcia załącznika ze strony internetowej UOKiK zapowiadano podjęcie kroków prawnych na mocy art. 24 i 417 kodeksu cywilnego.

Prezes UOKiK odpowiedziała na żądanie PIT pismem z 26 sierpnia 2008 r., broniąc legalności dokonanej publikacji. Podjęte czynności kontrolne wchodziły w zakres uprawnień Urzędu⁵. Do informowania o nich uprawniała, a nawet zobowiązywała ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (dalej jako ustawa d.i.p.)⁶. Zdaniem Prezes nie ulegało wątpliwości, że wytworzona informacja miała charakter publiczny. Artykuł 6 ust. 1 pkt 4 lit. a ustawy zalicza do informacji publicznej dokumentację przebiegu i wyników kontroli oraz stanowiska, wnioski i opinie podmiotów ją przeprowadzających. Taki charakter miał właśnie kwestionowany raport.

Dostęp do informacji publicznej może oczywiście podlegać ograniczeniom, które wynikają z przepisów o ochronie informacji niejawnych⁷ oraz o ochronie tajemnic ustawowo chronionych. Pośród powodów ograniczenia w dostępie znajdują się ochrona prywatności oraz tajemnicy przedsiębiorstwa. Do tych

³ Dostępne na stronie http://www.uokik.gov.pl/pl/ochrona_konsumentow/niedozwolone_klauzule/raporty/.

⁴ Formalnie kontrolę sprawuje i postępowania prowadzi Prezes UOKiK.

⁵ Kompetencje Urzędu określa ustawa z 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. Nr 50, poz. 331 ze zm.), zwłaszcza jej art. 31.

⁶ Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.

⁷ Ustawa z 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych, t. jedn. Dz.U. z 2005 r. Nr 196, poz. 1631 ze zm.

kategorii nie należy jednak informacja zawierająca wyłącznie dane przedsiębiorcy, takie jak nazwa (firma) i adres. W raporcie zaznaczono przy tym, że ze względu na dużą liczbę przedsiębiorstw branży turystycznej nie można było przeprowadzić jednoczesnej kontroli wszystkich podmiotów.

UOKiK prowadzi stały monitoring usług turystycznych, przedstawiając od 2004 r. kolejne raporty do publicznej wiadomości. Raporty potwierdzają, że przedsiębiorcy turystyczni stosują praktyki naruszające zbiorowe interesy klientów bądź stosują niedozwolone klauzule umowne. O poważnej skali zjawiska świadczy fakt, że w rejestrze klauzul niedozwolonych, który prowadzi Prezes UOKiK, na ponad 1400 postanowień aż 364 dotyczą turystyki⁸. Jest to największa grupa pochodząca z jednej branży.

W piśmie wskazywano, że rejestr klauzul jest dostępny na stronie internetowej Urzędu, co umożliwia łatwe zapoznanie się z nim przez każdy podmiot, który chce prowadzić działalność z zachowaniem profesjonalnej staranności. W raporcie UOKiK pochodzącym z 2008 r. wstępnie ustalono, że istnieje podejrzenie stosowania przez przedsiębiorstwa branży turystycznej praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, co przybiera m.in. postać używania klauzul wpisanych do rejestru.

W odpowiedzi zwracano również uwagę, że działalność Urzędu w sektorach istotnych dla konsumentów budzi znaczne zainteresowanie środków masowego przekazu, które zwracają się o przekazanie informacji związanych z przeprowadzanymi postępowaniami. Urząd podlega w tym zakresie przepisom ustawy z 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe, które obligują do udostępniania informacji⁹.

Do odpowiedzi UOKiK ustosunkowała się z kolei Polska Izba Turystyki w piśmie z 10 września 2008 r. Uznała ona, iż przesłane wyjaśnienia upewniają, że postępowanie Urzędu było bezprawne, bo nie wskazał on podstawy prawnej dla swoich działań. Konstytucja RP zakazuje domniemywania kompetencji organów i urzędów publicznych. Izba podtrzymała, że ujawnienie danych podmiotów objętych kontrolą, gdy nie zakończyły się postępowania prowadzone przez Urząd, narusza ich dobra osobiste, zwłaszcza dobre imię.

Zdaniem PIT kontrola może być przeprowadzana jedynie w toku postępowania i w zakresie objętym postępowaniem. Poza dwoma przypadkami niedopuszczalne jest podjęcie kontroli bez wszczynania odrębnego postępowania¹⁰. Wszystkie osoby dokonujące kontroli są przy tym zobowiązane do

⁸ Dostępne na stronie http://www.uokik.gov.pl/pl/ochrona_konsumentow/niedozwolone_klauzule/rejestr_klauzul_niedozwolonych/.

⁹ Dz.U. Nr 5, poz. 24 ze zm., zwłaszcza art. 12 ust. 2.

¹⁰ Te dwa przypadki ma określać art. 68 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Chodzi tu o kontrolę na wniosek Komisji Europejskiej lub organu ochrony konkurencji innego państwa członkowskiego UE.

ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa. Ważne jest również, że w decyzji kończącej postępowanie Prezes Urzędu uwzględnia tylko te zarzuty, do których strony mogły się ustosunkować (art. 74 u.o.k.k.).

Izba kwestionowała rozróżnienie kontroli i postępowania, gdyż ta pierwsza jest elementem postępowania. Wyniki kontroli można ujawniać jedynie wraz z wydaniem decyzji kończącej postępowanie.

Zastrzeżenia PIT budziło także powołanie się przez Urząd na ustawę o dostępie do informacji publicznej. W jej opinii ustawa nie ma zastosowania do „tajemnicy kontrolowanego przedsiębiorstwa”. Raport Urzędu nie stanowi dokumentu upublicznianego po wydaniu decyzji kończącej postępowanie (a w pewnych przypadkach do przedsiębiorstwa turystycznego nie dotarła nawet jeszcze informacja o wszczęciu postępowania) i zawiera ustalenia, do których kontrolowani nie mogli się ustosunkować.

II. Komentarz

Spór UOKiK i PIT dotyczy kilku istotnych kwestii prawnych. Skoncentruję się zasadniczo na dwóch zagadnieniach, moim zdaniem najważniejszych. Pierwsza kwestia to umocowanie do podejmowania działań przez instytucje publiczne. Izba kwestionowała legalność procedury kontroli. Druga kwestia dotyczy zastosowania przepisów o dostępie do informacji publicznej jako podstawy do ujawnienia treści raportu.

1. Legalność kontroli UOKiK

Jako podstawę prawną podjętej kontroli raport wskazuje, że dokonywano jej w ramach grupy postępowań wyjaśniających, jakie wszczęły Delegatury Urzędu na mocy art. 49 ust. 1 ustawy¹¹. Ustęp 2 art. 49 określa, że takie postępowanie ma na celu m.in. wstępne ustalenie, czy istnieją podstawy do uznania, że doszło do złamania prawa, które uzasadniałoby rozpoczęcie innych postępowań: antymonopolowego i w sprawie zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów (pkt 1 i 2). Natomiast w przypadku potwierzonego podejrzenia, że doszło do naruszenia kodeksu cywilnego, Prezes UOKiK może wytoczyć przed Sądem Okręgowym w Warszawie – Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów, powództwo o uznanie określonych postanowień umownych za niedozwolone.

¹¹ Jeśli nie wskazano inaczej, w dalszej części opracowania przez ustawę będę rozumiał ustawę o ochronie konkurencji i konsumentów.

Postępowanie wyjaśniające ma zatem charakter wstępny. Nie znajdują w nim wobec tego zastosowania przepisy, na które wskazywała Izba, a więc dotyczące udziału i wysłuchania podmiotu, którego działania rodzą podejrzenia Urzędu. Celem postępowania jest sprawdzenie, czy możliwe stanie się postawienie zarzutów już w ramach „właściwych” procedur inicjowanych przez Urząd. Dopiero w toku tych ostatnich Urząd będzie zobowiązany do przedstawienia przedsiębiorcy konkretnych zarzutów i otrzyma możliwość ustosunkowania się do nich. Wskazaną różnicę uzasadnia porównanie ustępu 4 art. 48 (dotyczącego zamknięcia postępowania wyjaśniającego) i art. 74 ustawy (dotyczącego zamknięcia „właściwych” postępowań). Jedyne w drugim przypadku kończące postępowanie rozstrzygnięcie, mające formę decyzji administracyjnej, może uwzględniać tylko te zarzuty, do których strony mogły się ustosunkować. Art. 48 ust. 4 mówi natomiast o zakończeniu postępowania w drodze postanowienia. Już sama forma postanowienia wskazuje – zgodnie z art. 123 k.p.a. – na brak rozstrzygnięcia co do istoty sprawy. Postanowienie dotyczy jedynie dalszych losów sprawy¹².

Izba zarzuca, że Urząd złamał prawo, bo dokonał „samoistnej” kontroli bez rozpoczęcia odrębnego postępowania, wychodząc poza dwie wyraźnie wymienione w ustawie sytuacje (art. 68). W raporcie wskazano jednak, że podjęte czynności sprawdzające i kontrolne miały miejsce w ramach postępowania wyjaśniającego wszczętego przez Urząd.

Na marginesie można zadać pytanie, czy kontrola sprawowana przez Urząd, o której mówi art. 31 pkt 1 („sprawowanie kontroli przestrzegania przez przedsiębiorców przepisów ustawy”), jest tożsama z kontrolą, do której odnoszą się art. 62–68. Uważam, że do takiego utożsamienia nie dochodzi. Artykuły 62–68 dotyczą szczególnego środka stosowanego podczas postępowań rozpoczętych przez Urząd (kontrola *sensu stricto*), podczas gdy dyspozycja art. 31 pkt 1 opisuje szersze zakresowo „uprawnienie/kompetencje kontrolne” Urzędu (kontrola *sensu largo*). Dlatego Urząd będzie uprawniony do gromadzenia i sprawdzania informacji o działaniach podmiotów gospodarczych w celu rozpoczęcia ewentualnych postępowań prawnych przewidzianych przez ustawę. Odmienny pogląd oznaczałby, że taka aktywność może być podejmowana jedynie w ramach postępowania wyjaśniającego. Należy podkreślić, że czynności kontrolne, które polegały na zebraniu materiału empirycznego w celu stworzenia raportu, miały „miękki” charakter. Sprowadzały się do wystąpienia przez Prezesa Urzędu do przedsiębiorstw turystycznych o przekazanie wzorców stosowanych umów.

W odniesieniu do zakresu kontroli podjętej przez Urząd, jak i raportu można postawić także pytanie, czy nie powinien on objąć – ze względu na wy-

¹² Zob. M. Jaśkowska, A. Wróbel (2000) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków, s. 675 i nast.

móg równego traktowania – wszystkich polskich przedsiębiorstw turystycznych lub wyselekcjonowanych według pewnego czytelnego kryterium (np. położenia lub wysokości obrotów). Uważam jednak, że nie należy wymagać od organów władzy publicznej, by posługiwały się maksymalistycznymi bądź nie-realistycznymi kryteriami, a ponadto wskazanym przykładowo „kryteriom selekcyjnym” można postawić także zarzut „dyskryminacyjności”.

2. Publikacja raportu

Urząd i Izba różnią się także w kwestii legalności publikacji raportu. UOKiK powołuje się na przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej, które miały go uprawniać do ujawnienia dokumentu. Co warto podkreślić, spór stanowi jeden z niewielu przypadków sytuacji, gdy adwersarz organu władzy publicznej nie kwestionuje braku dostępu do informacji publicznej (odmowa zastosowania ustawy), lecz istnienie informacji (zastosowanie ustawy).

Prawna podstawa dla publikacji raportu nie została wskazana w samym dokumencie. Fragment raportu dotyczący podstawy prawnej odnosi się wyłącznie do dokonania kontrolnych działań, których wyniki opisano w dokumencie. Wątek związany z ujawnieniem raportu stanowi dopiero konsekwencję zarzutów postawionych przez Izbę.

Urząd zdaje się kierować – moim zdaniem słusznie – domniemaniem udostępniania wszelkiej informacji publicznej, chyba że przeciwko ujawnieniu przemawiają wyraźnie określone okoliczności prawne. Dostęp do informacji publicznej ma walor konstytucyjny (art. 61 Konstytucji RP). Jedną z zasad demokratycznego państwa prawnego jest ponadto jawność i przejrzystość działania organów państwa.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej stanowi konkretyzację ważnych i podstawowych zasad polityczno-prawnych. Akt ten ma zapewnić możliwie pełen i szeroki dostęp do informacji oraz dokumentów wytworzonych przez władze publiczne. Dlatego ustawodawca nie posłużył się zamkniętym katalogiem materiałów, które podlegają ujawnieniu, lecz otwartym wyliczeniem przykładowym (art. 6). Nawet jednak w tym katalogu znalazła się kategoria dokumentów urzędowych stanowiących dokumentację przebiegu i wyników kontroli dokonywanych przez instytucje publiczne, jak i wystąpienia, stanowiska, wnioski oraz opinie podmiotów przeprowadzających taką kontrolę.

Nieujawnianie informacji wytworzonej przez władze publiczne może oczywiście uzasadniać ochrona prawnie chronionych dóbr oraz interesów publicznych bądź indywidualnych, w tym dobrego imienia oraz tajemnicy przedsiębiorstwa. Ochrona tego ostatniego interesu nie wchodzi jednak w grę, bo

upubliczniane dane przedsiębiorstwa ograniczały się do identyfikujących je informacji. Samych natomiast konkluzji mówiących o uzasadnionym podejrzeniu naruszeniu prawa nie można uznać za tajemnicę objętą ochroną.

Poważniejszą rangę ma zarzut złamania dobrego imienia. Takiego zarzutu nie można jednak rozważać w oderwaniu od uprawnień organu państwowego dokonującego czynności kontrolnych w ramach przewidzianego przez prawo postępowania wyjaśniającego. Fakt, iż stanowi ono jedynie pierwsze z możliwych postępowań, jakie pozostają do dyspozycji UOKiK, nie powoduje, że ujawnieniu może podlegać wyłącznie prawomocne rozstrzygnięcie (decyzja). Powiązanie dostępu do informacji z zakończonymi postępowaniami istotnie ograniczyłoby prawo dostępu do działań organów władzy.

Analiza prawna winna również uwzględniać publiczny interes w uzyskaniu informacji. Działalność organizatorów turystyki dotyka wielu osób ze względu na powszechność korzystania z usług turystycznych. Informacja o podejrzeniu naruszenia reguł prawnych przez takie podmioty stanowi zatem zagadnienie o doniosłym znaczeniu ogólnym. W takim przypadku każde ograniczenie dokonywanego przekazu musi być interpretowane wąsko i rygorystycznie. Odpowiednie zastosowanie znajdują tu reguły konstytucyjne i wynikające z Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka¹³, nawet jeśli ze względów formalnych (czynna legitymacja procesowa) organ władzy publicznej nie mógłby zakwestionować ingerencji dokonanej w jego wypowiedź¹⁴.

Warto jednak postawić pytanie „z punktu widzenia drugiej strony”: Czy udostępnienie informacji przez UOKiK, potwierdzone przez krajowe instytucje sądowe, mogłoby stanowić podstawę do skutecznego postawienia przez organizatora turystyki zarzutu złamania przepisów Europejskiej Konwencji? Przede wszystkim w grę wchodzi prawo do dobrego imienia (art. 8)¹⁵. Przyśięgając do jego ochrony należy uwzględnić charakterystykę danego podmiotu (komercyjny, publiczny charakter), cel uzasadniający ingerencję oraz związane z tym celem ogólne oraz indywidualne interesy. Takie elementy będą przemawiały spójnie za publicznym dostępem do informacji.

Czy jednak brak możliwości obrony dobrego imienia (przedstawienia swoich racji w postępowaniu wyjaśniającym) nie może zostać uznany za złamanie proceduralnej części art. 8 i/lub art. 6 gwarantującego prawo do rzetelnego procesu sądowego (reputacja przedsiębiorcy to wszak „prawo o charakterze cywilnym” objęte dyspozycją tego przepisu)? Odpowiedź ponownie jest nega-

¹³ Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 ze zm. Kluczowy będzie art. 10 Konwencji, który dotyczy swobody wypowiedzi.

¹⁴ Organy państwa, dotknięte ingerencją w prawa, które podlegają ochronie Konwencji, nie mogą wnieść skargi do Trybunału w Strasburgu, bo taka skarga jest kierowana przeciwko państwu.

¹⁵ Jest ono częścią prawa do prywatności chronionego na mocy art. 8.

tywna. Po pierwsze, art. 6 nie ma zastosowania do pozasądowych postępowań administracyjnych. Po drugie, proceduralne gwarancje związane z art. 8 pojawią się w ramach „wyższych” postępowań administracyjnych oraz sądowych. Nie wystąpi więc „strukturalna wada”, która mogłaby skutkować konkluzją mówiącą o złamaniu art. 8. Oczywiście stwierdzenie, że doszło do złamania Europejskiej Konwencji będzie nadal możliwe, jeśli proceduralne wymogi nie zostaną zrealizowane w sposób wymagany przez ten akt prawny.

III. Podsumowanie

Zarówno czynności kontrolne podjęte w ramach postępowania wyjaśniającego, jak i późniejsza publikacja wyników kontroli w postaci raportu miały oparcie w przepisach prawa. Postępowanie wyjaśniające, które ma wstępny charakter, nie wymagało zastosowania przepisów i gwarancji procesowych powiązanych z „właściwymi” postępowaniami kończonymi decyzją administracyjną. UOKiK był uprawniony do ujawnienia wyników swojej kontroli nie tylko ze względu na reguły ustawowe (ustawa o dostępie do informacji), ale i zasady konstytucyjne, które stanowią normatywny fundament takich reguł oraz określają sposób dokonywania ich wykładni. Zarzuty postawione przez PIT trzeba więc uznać za nieuzasadnione.

Abstract

Some comments on dispute between the President of the Office of Competition and Consumer Protection and the Polish Chamber of Tourism

Article provides a legal analysis of the dispute between the President of the Office of Competition and Consumer Protection and the Polish Chamber of Tourism. This dispute followed the publication by the Office in June 2008 of its report containing the results of a control of the tourist services agencies. In an appendix to the report the Office identified more than 100 tourist agencies which allegedly made use of unfair contract clauses. The Office specified what legal action it had decided to initiate under Polish law against each agency. The Chamber put into question both the legality of the control and the report's publication. The author of the article is of the opinion that the Chamber's arguments are not convincing. The controlling activities had been undertaken within the framework of explanatory proceedings and the publication was authorised by the Act on public access to information. Additionally, as the controlling activities were of a preliminary character, they did not require the application of procedural guarantees as is in case of administrative proceedings that culminate in issuing an administrative decision.

Keywords: unfair contract clauses, consumer protection, explanatory proceedings, tourist services agencies

ZASADY GOSPODAROWANIA PRZEZ PRACODAWCĘ ŚRODKAMI ZAKŁADOWEGO FUNDUSZU ŚWIADCZEŃ SOCJALNYCH ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM FINANSOWANIA RÓŻNYCH FORM WYPOCZYNKU I DZIAŁALNOŚCI SPORTOWO-REKREACYJNEJ

*Magdalena Cholewa-Klimek**

Zarys treści: Powinność zaspokajania przez pracodawców bytowych, socjalnych i kulturalnych potrzeb pracowników, wyrażona w art. 16 kodeksu pracy, należy do podstawowych zasad prawa pracy. Reguła ta nakłada na wszystkich pracodawców, w tym także prywatnych, powinność wykonywania określonych funkcji społecznych w ramach posiadanych możliwości i warunków. Konkretyzację wspomnianego obowiązku stanowi ustawa o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych, która w sposób precyzyjny określa podmioty obowiązane do tworzenia funduszu, sposób gromadzenia oraz dystrybuowania jego środków. Niniejszy artykuł w sposób syntetyczny przybliży te zasady.

Słowa kluczowe: zakładowy fundusz świadczeń socjalnych, działalność socjalna pracodawcy, finansowanie wypoczynku

I. Wprowadzenie

Jedną z podstawowych zasad prawa pracy jest zamieszczona w art. 16 kodeksu pracy¹ zasada zaspokajania potrzeb życiowych pracowników, które nie mieszczą się w treści stosunku pracy, czyli w sferze wzajemnych praw i obowiązków stron związanych z wykonywaniem przez pracownika pracy za wynagrodzeniem [red. Zieliński 2003, s. 206]. Omawiana reguła nakłada na wszystkich pracodawców, w tym również prywatnych, powinność wykonywania określonych funkcji społecznych w ramach posiadanych możliwości i warunków. Jej rozszerzenie, a zarazem konkretyzację, zawiera

* Dr, adiunkt w Katedrze Zarządzania Kadrami i Prawa Gospodarczego, Wydział Zarządzania, Akademia Górniczo-Hutnicza w Krakowie; e-mail: mcholewa@zarz.agh.edu.pl.

¹ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, t. jedn. Dz.U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm., dalej powoływana jako k.p.

art. 94 pkt 8 k.p., który wśród obowiązków pracodawcy zamieszcza powinność zaspokajania, w miarę posiadanych środków, socjalnych potrzeb pracowników. Przyjąć jednak należy, że ani art. 16 k.p., ani 94 pkt 8 k.p. nie tworzą po stronie pracowników roszczeń, jeżeli pracodawca w sposób niedostateczny troszczy się o zaspokojenie bytowych i socjalnych potrzeb pracowników [Sobczyk 2004, s. 57]. Wymienione przepisy nie dają zatem pracownikom prawa podmiotowego do domagania się zaspokajania ich potrzeb socjalnych, co nie wyklucza wszakże, że charakter roszczeniowy nada niektórym świadczeniom przepis prawa (np. co do świadczeń urlopowych) czy też tzw. prawo wewnątrzzakładowe². Prawem wewnątrzzakładowym może być zakładowy układ zbiorowy pracy, jak również regulamin dotyczący zasad wykorzystania zakładowego funduszu świadczeń socjalnych [Jaśkowski, Maniewska 2007].

Społeczna działalność pracodawców powinna obejmować trzy rodzaje spraw: sprawy bytowe, kulturalne i socjalne. Jako przykład tych ostatnich można wskazać organizowanie różnych form wypoczynku, w tym wczasów czy kolonii dla dzieci, zapewnienie opieki medycznej w miejscu pracy, wspieranie działalności kulturalno-oświatowej, sportowo-rekreacyjnej, udzielanie rzeczowej lub finansowej pomocy materialnej, a także zwrotnej lub bezzwrotnej pomocy na cele mieszkaniowe na warunkach określonych umową. Zaspokajanie potrzeb socjalnych może polegać na wspieraniu odpowiednich inicjatyw związków zawodowych, np. w zakresie obsługi technicznej organizowanych przez nie kas zapomogowo-pożyczkowych [Sobczyk 2004, s. 58]. Zaspokajanie potrzeb socjalnych pracowników reguluje jednak przede wszystkim ustawa o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych³.

II. Tworzenie zakładowego funduszu świadczeń socjalnych

Zakres podmiotowy ustawy o zfsś jest stosunkowo szeroki. Do tworzenia zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o zfsś, zobowiązani są pracodawcy zatrudniający według stanu na dzień 1 stycznia danego roku co najmniej 20 pracowników w przeliczeniu na pełne etaty. Pojęcie pracodawcy należy interpretować zgodnie z art. 3 k.p. W myśl powołanego przepisu, pracodawcą jest jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej, a także osoba fizyczna, jeśli zatrudniają one pracowników. Pracodawcą jest zatem każda osoba prawna, chyba że w przypadku niektórych za praco-

² Por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 lipca 1987 r., I PRN 25/87, OSNC 1988, nr 12, s. 180.

³ Ustawa z dnia 4 marca 1994 r., t. jedn. Dz.U. z 1996. Nr 70, poz. 335 ze zm., dalej powoływana jako „ustawa o zfsś”.

dawcę należy uznać jednostkę organizacyjną stanowiącą jej część składową⁴. Za pracodawcę⁵ w rozumieniu art. 3 k.p. należy uważać taką jednostkę organizacyjną, która jest uprawniona do samodzielnego zatrudniania pracowników, do nawiązywania i rozwiązywania z nimi stosunków pracy. Nie można jednak uznać za pracodawcę jednostki organizacyjnej, której kierownik przyjmuje i zwalnia pracowników wyłącznie na podstawie upoważnienia udzielonego przez kierownictwo przedsiębiorstwa⁶. Oznacza to, że w obowiązującym stanie prawnym za pracodawców uważa się także jednostki organizacyjne stanowiące ogniwa osób prawnych (wchodzące w skład przedsiębiorstw wielozakładowych, kombinatów, innych dużych podmiotów gospodarczych, zakładów administracyjnych), jeśli z mocy przepisów normujących ich wewnętrzny status prawny mają kompetencję do samodzielnego zatrudniania pracowników oraz dokonywania innych czynności prawnych w sprawach z zakresu prawa pracy [Chmielek-Łubińska 2004, s. 21]. Aby jednostka organizacyjna wchodząca w skład większego podmiotu mogła być pracodawcą, niezbędne jest także, aby miała dostatecznie ukształtowaną strukturę oraz źródła finansowania, umożliwiające, oprócz prowadzenia działalności, samodzielne, bez wsparcia struktur zewnętrznych, wywiązywanie się ze zobowiązań wiążących się z nawiązaniem stosunków pracy. Przedsiębiorstwo wielozakładowe może zatem, w zależności od powyższych regulacji, być jednym pracodawcą lub składać się z kilku, a nawet kilkunastu pracodawców, stanowiących odrębne jednostki organizacyjne [Martuszevicz 2007, s. 14]. Oznacza to konieczność ustalania odrębnie dla każdej jednostki wchodzącej w skład przedsiębiorstwa wielozakładowego obowiązku tworzenia zakładowego funduszu świadczeń socjalnych.

Do tworzenia funduszu zobowiązani są także, bez względu na liczbą zatrudnianych pracowników, pracodawcy prowadzący działalność w formach organizacyjno-prawnych jednostek sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 20, 21 i 24–27 ustawy o finansach publicznych⁷. Do kategorii tej należą państwowe i samorządowe jednostki budżetowe, zakłady budżetowe oraz gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych.

W art. 4 ustawy o zřss ustawodawca zezwolił, aby w układzie zbiorowym pracy lub w regulaminie wynagradzania pracodawca i przedstawicielstwo pracownicze ukształtowali dowolnie wysokość odpisu na fundusz albo

⁴ Por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 1991 r., I PRN 47/91, OSN 1992, nr 7–8, poz. 151.

⁵ Ustawa z dnia 2 lutego 1996 r. o zmianie ustawy kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 24, poz. 110 ze zm.) zastąpiła pojęcie „zakład pracy” pojęciem „pracodawcy”.

⁶ Por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 16 listopada 1977 r., I PZP 47/77, OSPiKA 1979, z. 7–8, poz. 125.

⁷ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r., Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

uchylili obowiązek pracodawcy tworzenia funduszu lub wypłacania pracownikom świadczenia urlopowego. Taka możliwość dotyczy obecnie wszystkich pracodawców będących jednostkami organizacyjnymi sfery budżetowej oraz pracodawców niebędących jednostkami organizacyjnymi sfery budżetowej, którzy zatrudniają co najmniej dwudziestu pracowników w przeliczeniu na pełne etaty [Skoczyński, 2009].

Obok podmiotów tworzących obligatoryjnie zakładowy fundusz świadczeń socjalnych, ustawa o zfśś wskazuje jednostki, które mogą tworzyć ten fundusz fakultatywnie. Są to pracodawcy zatrudniający mniej niż 20 pracowników w przeliczeniu na pełne etaty, ale więcej niż 20 osób (np. 30 osób na $\frac{3}{4}$ etatu) oraz zatrudniający mniej niż 20 pracowników w przeliczeniu na pełne etaty oraz równocześnie mniej niż 20 osób (np. 17 osób w pełnym wymiarze czasu pracy i 2 osoby zatrudnione na $\frac{1}{2}$ etatu).

Fundusz tworzy się przede wszystkim z corocznego odpisu podstawowego, naliczanego w stosunku do przeciętnej liczby zatrudnionych (art. 5 ust. 1 ustawy o zfśś). Wysokość odpisu podstawowego wynosi na jednego zatrudnionego 37,5% przeciętnej wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim lub w drugim półroczu roku poprzedniego, jeżeli przeciętne wynagrodzenie z tego okresu stanowiło kwotę wyższą⁸. Wysokość odpisu podstawowego na jednego pracownika zatrudnionego w szczególnie uciążliwych warunkach pracy wynosi 50% przeciętnej wynagrodzenia miesięcznego. Wysokość odpisu podstawowego może być zwiększona o 6,25% przeciętnej wynagrodzenia miesięcznego na każdą zatrudnioną osobę, w stosunku do której orzeczono znaczny lub umiarkowany stopień niepełnosprawności. Pracodawcy sprawujący opiekę socjalną nad emerytami i rencistami, w tym także ze zlikwidowanych zakładów pracy, mogą zwiększyć fundusz o 6,25% przeciętnej wynagrodzenia miesięcznego na każdego emeryta i rencistę uprawnionego do tej opieki. Nie ma przeszkód, aby wysokość odpisu podstawowego przekazywanego corocznie na fundusz była ukształtowana na wyższym poziomie niż to przewiduje ustawa o zfśś, np. w drodze odpowiednich postanowień układu zbiorowego pracy.

Dalsze źródła finansowania zakładowego funduszu świadczeń socjalnych określa art. 7 ustawy o zfśś. Zgodnie z powołanym przepisem, środki funduszu zwiększa się o:

- 1) wpływy z opłat pobieranych od osób i jednostek organizacyjnych korzystających z działalności socjalnej,

⁸ Zgodnie z obwieszczeniem Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 19 lutego 2008 r., w sprawie przeciętnej wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w 2007 i w drugim półroczu 2007 r. (M.P. z dnia 26 lutego 2008), wynagrodzenie to dla całego roku 2007 wynosiło 2275,37 zł, a dla drugiego półrocza 2007 r. 2.417,63 zł.

- 2) darowizny oraz zapisy osób fizycznych i prawnych,
- 3) odsetki od środków Funduszu,
- 4) wpływy z oprocentowania pożyczek udzielonych na cele mieszkaniowe,
- 5) wierzytelności likwidowanych zakładowych funduszy socjalnego i mieszkaniowego,
- 6) przychody z tytułu sprzedaży i likwidacji zakładowych domów i lokali mieszkalnych w części nie przeznaczonej na utrzymanie pozostałych zakładowych zasobów mieszkaniowych,
- 7) przychody z tytułu sprzedaży, dzierżawy i likwidacji środków trwałych służących działalności socjalnej, w części nie przeznaczonej na utrzymanie lub odtworzenie zakładowych obiektów socjalnych.

Zwłaszcza to ostatnie źródło finansowania zakładowego funduszu świadczeń socjalnych wzbudzało w przeszłości liczne kontrowersje praktyczne. Rozstrzygał je Sąd Najwyższy, który stwierdził między innymi, iż obowiązek przekazania na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych przychodów z tytułu sprzedaży, dzierżawy i likwidacji środków trwałych dotyczy środków, które aktualnie służą działalności socjalnej, a nie tych, które służyły lub mogłyby jej służyć w przyszłości⁹. Niepełne wykorzystanie przez pracowników ośrodka wczasowo-wypoczynkowego wydzierżawionego przez pracodawcę innej osobie nie oznacza, że traci on charakter środka trwałego służącego działalności socjalnej¹⁰.

Przedsiębiorcy mogą dodatkowo zwiększać środki Funduszu z zysku netto do podziału, a spółdzielnie – z nadwyżki bilansowej (art. 7 ust. 4 ustawy o zfśś).

Podmiotem uprawnionym do wystąpienia do sądu pracy z roszczeniem o zwrot funduszowi środków wydatkowanych niezgodnie z przepisami ustawy lub o przekazanie należnych środków na fundusz są związki zawodowe (art. 8 ust. 3 ustawy o zfśś). Ustawodawca nie upoważnił do wytoczenia powództwa przeciwko pracodawcy delegata wybranego przez załogę, jeżeli u danego pracodawcy nie działa organizacja związkowa [Skoczyński 2009]. Sprawa o zwrot zakładowemu funduszowi świadczeń socjalnych środków wydatkowanych niezgodnie z przepisami ustawy o zfśś jest sprawą z zakresu prawa pracy. Legitymowanym biernie w takiej sprawie jest pracodawca (art. 3 k.p.), który ma zdolność sądową i procesową, choćby nie posiadał osobowości prawnej (art. 460 § 1 k.p.c.¹¹). Czynnikiem legitymowaną do wystąpienia z takim roszczeniem może być międzyzakładowa organizacja związkowa obejmująca

⁹ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 lutego 2000 r., I PKN 538/99, OSNP 2001, nr 14, poz. 462.

¹⁰ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 września 2007 r., I PK 96/2007, OSNP 2007, nr 19-20, poz. 287.

¹¹ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r., Dz.U. Nr 43, poz. 296 ze zm.

swoim działaniem pozwanego pracodawcę¹². Jednakże samo naruszenie regulaminu bez naruszenia ustawy nie uzasadnia roszczenia o zwrot funduszowi środków wydatkowanych niezgodnie z przepisami ustawy. Może ono natomiast prowadzić do sporu zbiorowego pomiędzy pracodawcą a związkami zawodowymi [Florek, 2008, s. 21].

III. Gospodarowanie środkami funduszu

Przez zasady gospodarowania środkami zakładowego funduszu świadczeń socjalnych należy rozumieć tryb podejmowania decyzji w kwestii wydatkowania środków (ustalenie przeznaczenia, konsultacji ze związkami zawodowymi), ich gromadzenia oraz sposób przechowywania (na odrębnym rachunku), ale nie określa sposobu wydatkowania¹³. Stosownie do art. 10 ustawy o zfsś, funduszem administruje pracodawca. Administrowanie oznacza naliczanie odpisów w określonej przepisami wysokości, odprowadzanie ich na rachunek pracodawcy w określonym przez prawo terminie, prawidłowe, zgodne z postanowieniami ustawy i regulaminu zakładowego funduszu świadczeń socjalnych wykorzystywanie środków pieniężnych zgromadzonych na rachunku funduszu [Martuszewicz, 2007, s. 63]. Sposób wydatkowania środków zakładowego funduszu świadczeń socjalnych określony jest w art. 1 ust. 1 ustawy o zfsś. W myśl powołanego przepisu, fundusz przeznaczony jest na finansowanie działalności socjalnej organizowanej na rzecz osób uprawnionych do korzystania z funduszu oraz na dofinansowanie zakładowych obiektów socjalnych.

Działalnością socjalną, w myśl art. 2 pkt. 1 ustawy o zfsś, są usługi świadczone przez pracodawców na rzecz różnych form wypoczynku, działalności kulturalno-oświatowej, sportowo-rekreacyjnej, udzielanie pomocy materialnej – rzeczowej lub finansowej, a także zwrotnej lub bezzwrotnej pomocy na cele mieszkaniowe na warunkach określonych umową. Takie brzmienie omawianego przepisu, ustalone ustawą z dnia 28 marca 2008 r. o zmianie ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych¹⁴ jest bezpośrednią konsekwencją wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 marca 2007 r.¹⁵. W wyroku tym Trybunał orzekł, iż dotychczas obowiązująca regulacja, przewidująca, iż działalnością socjalną są usługi świadczone przez pracodawców wyłącznie

¹² Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 sierpnia 2005 r. I PK 12/05, OSNCP 2006, nr 11–12, poz. 182.

¹³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 października 2004 r., III SA 2275/03, Lex Omega nr 260867.

¹⁴ Dz.U. nr 86, poz. 552, weszła w życie 4 czerwca 2008 r.

¹⁵ Sygn. akt K 40/04.

w zakresie różnych form k r a j o w e g o wypoczynku, jest niezgodna z Konstytucją RP¹⁶ w zakresie, w jakim przepisy te uniemożliwiają pracownikom skorzystanie z usług świadczonych przez pracodawcę na rzecz różnych form wypoczynku, działalności kulturalno-oświatowej i sportowo-rekreacyjnej, jeśli są one świadczone poza terenem kraju. Ograniczenia w przeznaczaniu środków funduszu na finansowanie i dopłacanie do wypoczynku zagranicznego obowiązywały od 1 stycznia 2003 r., a wprowadzenie takiej regulacji uzasadniane było koniecznością ochrony interesów polskiej branży turystycznej oraz faktem, iż pracodawcy tworzący zakładowy fundusz świadczeń socjalnych, za pomocą jego środków są w stanie w sposób istotny oddziaływać na rodzimy rynek usług turystycznych, tworzenie krajowej bazy turystycznej, a co za tym idzie – tworzenie nowych miejsc pracy [Martuszewicz, 2007, s. 75]. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, taka regulacja jednak naruszała jedną z podstawowych zasad państwa prawnego, to jest zasadę równości, wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP. Zasada równości wobec prawa polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych) charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo, a więc bez żadnych różnicowań dyskryminujących, jak i faworyzujących¹⁷. Fundamentalny charakter zasady równości w demokratycznym państwie prawnym nie wyklucza możliwości uznania za zgodne z Konstytucją odmiennego traktowania podmiotów podobnych. Wszakże warunkiem *sine qua non* jest jasno sformułowane kryterium, na podstawie którego owo zróżnicowanie jest dokonywane. Kryterium to powinno być możliwe do uzasadnienia odpowiednio przekonującymi argumentami w świetle zasad i wartości konstytucyjnych¹⁸. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ustalono katalog warunków, które w świetle zasady równości musi spełniać wspomniane kryterium. Po pierwsze, musi ono mieć charakter relewantny, czyli musi pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz ma służyć realizacji tego celu i treści. Po drugie, kryterium to musi mieć charakter proporcjonalny. To znaczy, że waga interesu, któremu ma służyć zróżnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych. Po trzecie, kryterium to musi pozostawać w związku z zasadami, wartościami i normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych. Wprowadzając ograniczenie co do miejsca odbywania wypoczynku dofinansowanego z zakładowego funduszu świad-

¹⁶ Z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

¹⁷ Por. wyrok TK z dnia 9 marca 1988 r., sygn. U 7/87, OTK, nr 1, s. 14.

¹⁸ Por. wyrok i TK: z dnia 16 grudnia 1997 r., sygn. K 8/97, OTK ZU 1997, nr 5–6 poz. 70 oraz z dnia 24 lutego 1999 r., sygn. SK 4/98, OTK ZU 1999, nr 2, poz. 24.

czeń socjalnych, ustawodawca wprowadził dodatkowe kryterium korzystania z ulgowych usług i świadczeń tego funduszu, oprócz dotychczasowych – sytuacji życiowej, rodzinnej i materialnej osoby uprawnionej do korzystania z funduszu (art. 8 ust. 1 ustawy). Tym kryterium jest miejsce korzystania ze świadczeń – Polska. W konsekwencji wprowadzenia takiego kryterium osoby, które uprawnione były do korzystania z dopłat z funduszu do wypoczynku urlopowego ze względu na swoją sytuację życiową, rodzinną i materialną, nie będą mogły skorzystać z tych dopłat jedynie z tego powodu, że spędzają urlop poza granicami Polski.

Trybunał Konstytucyjny podzielił stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich, że wprowadzenie tego kryterium prowadzi w praktyce do znacznego ograniczenia wolnego wyboru miejsca spędzania wypoczynku urlopowego przez pracowników i inne osoby objęte zakładowym funduszem świadczeń socjalnych. Osoby te do czasu wprowadzenia tej zmiany były uprawnione do korzystania z dopłaty do wypoczynku, bez względu na jego miejsce. Dokonywały zatem swobodnego wyboru, kierując się swymi potrzebami.

Zmiana przepisów zakwestionowanych omawianym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego oznacza, iż od dnia wejście w życie ustawy z dnia 28 marca 2008 r. możliwe jest również dofinansowanie z funduszu różnych form wypoczynku poza granicami kraju; niezbędne jest jednak dokonanie odnośnych zmian w regulaminie zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, jeśli są one konieczne.

Pojęcie „zakładowa działalność socjalna” jest węższe od pojęcia „zaspokajanie bytowych, socjalnych i kulturalnych potrzeb pracowników”, które występuje w art. 16 i art. 94 pkt 8 k.p. Zaspokajanie przez pracodawcę bytowych, socjalnych i kulturalnych potrzeb pracowników można podzielić na dwie grupy działań. Do pierwszej grupy należą te działania, które służą zaspokajaniu potrzeb socjalnych pracowników i są podejmowane przede wszystkim w interesie pracowników, a nie pracodawcy. Do drugiej grupy należą te działania, które również służą zaspokajaniu potrzeb socjalnych pracowników, ale są podejmowane przede wszystkim ze względu na interes pracodawcy i wiążą się z prowadzoną przez pracodawcę działalnością produkcyjną lub usługową, np. zbiorowe zakwaterowanie, wyżywienie, dowóz do pracy pracowników. Tylko pierwszą grupę działań obejmuje ustawodawca pojęciem „zakładowa działalność socjalna” w ustawie o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych. Działania należące do drugiej grupy, choć mieszczą się w ramach szeroko rozumianej działalności socjalnej, objęte są zakazem finansowania z funduszu [Skoczyński 2009].

Zasady przeznaczania środków zakładowego funduszu świadczeń socjalnych na poszczególne cele i rodzaje działalności socjalnej, w tym formy wypoczynku, określa regulamin funduszu. Jest on ustalany przez pracodawcę.

U pracodawców, u których działa zakładowa organizacja związkowa, winien być on uzgodniony z taką organizacją (art. 8 ust. 2 ustawy o zfsś oraz art. 27 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych¹⁹). Tryb dokonywania uzgodnień określa art. 30 ustawy o związkach zawodowych. Zgodnie z tym przepisem, w sprawach wymagających zawarcia porozumienia lub uzgodnienia stanowiska z organizacjami związkowymi, organizacje te przedstawiają wspólnie uzgodnione stanowisko. Sposób ustalania i przedstawiania tego stanowiska przez każdorazowo wyłanianą do tych spraw wspólną reprezentację związkową określa porozumienie zawarte przez organizacje związkowe. Jeżeli w sprawie ustalenia regulaminu zakładowego funduszu świadczeń socjalnych organizacje związkowe albo organizacje związkowe reprezentatywne w rozumieniu art. 241^{25a} k.p. nie przedstawiają wspólnie uzgodnionego stanowiska w terminie 30 dni, decyzje w tych sprawach podejmuje pracodawca, po rozpatrzeniu odrębnych stanowisk organizacji związkowych. Oznacza to, iż jeżeli w sprawie regulaminu organizacje związkowe nie przedstawiają wspólnie uzgodnionego stanowiska w terminie 30 dni – to, w świetle brzmienia ust. 2 art. 8 ustawy o zfsś – regulamin wprowadza pracodawca [D. Fyszemberg 1997, s. 20]. Dysponowanie natomiast przez pracodawcę środkami zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, bez uzgodnienia z zakładowymi organizacjami związkowymi, uprawnia te organizacje do żądania przekazania przez pracodawcę na rzecz funduszu rozdysponowanych kwot²⁰.

U pracodawców, u których nie działa zakładowa organizacja związkowa, pracodawca uzgadnia regulamin z pracownikiem wybranym przez załogę do reprezentowania jej interesów. Tryb wyboru reprezentanta nie jest przez ustawę określony, należy zatem przyjąć, że dopuszczalny będzie każdy tryb, prowadzący do wyboru osoby należycie reprezentującej interesy załogi.

W praktyce uzgadnianie sposobu wydatkowania środków zakładowego funduszu świadczeń socjalnych polega na sporządzeniu tzw. planu wydatków, opracowanego corocznie przez pracodawcę w uzgodnieniu z zakładową organizacją związkową lub przedstawicielem załogi (w większości przypadków do końca I kwartału roku kalendarzowego, po naliczeniu odpisu na fundusz) [Martuszewicz 2007, s. 76].

Zgodnie z art. 1 ustawy o zfsś działalność socjalna organizowana jest wyłącznie na rzecz „osób uprawnionych”. Pojęcie „osoba uprawniona do korzystania z funduszu” (art. 2 pkt 5 ustawy o zfsś) oznacza osobę, która może otrzymywać świadczenia z funduszu, a nie osobę, której służą roszczenia do pracodawcy o spełnienie określonych świadczeń. Jest to więc inne znaczenie

¹⁹ Ustawa z dnia 23 maja 1991 r., t. jedn. Dz.U. z 2001 r., 79, poz. 854 ze zm., dalej powoływana jako „ustawa o związkach zawodowych”.

²⁰ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 listopada 1997 r., I PKN 373/07, OSNP 1998, nr 17, poz. 507.

pojęcia „uprawniony” niż w prawie zobowiązań. Do tej kategorii osób należą pracownicy i ich rodziny, emeryci i renciści – byli pracownicy i ich rodziny oraz inne osoby, którym pracodawca przyznał prawo do korzystania ze świadczeń finansowanych z funduszu. Pojęcie pracownika należy interpretować zgodnie z art. 2 k.p., w myśl którego pracownikiem jest osoba zatrudniona na podstawie umowy o pracę, bez względu na jej rodzaj, a także powołania, mianowania, wyboru oraz spółdzielczej umowy o pracę. Do omawianej kategorii zalicza się również pracowników młodocianych i sezonowych, a także osoby korzystające z urlopów i zwolnień od pracy.

Fundusz jest tworzony na rzecz załogi zakładu pracy i prawo do korzystania ze świadczeń finansowanych z funduszu jest kolektywnym prawem załogi zakładu pracy. Osoba ogólnie uprawniona do korzystania z funduszu nabywa roszczenie o spełnienie przez pracodawcę określonego świadczenia dopiero wówczas, gdy takie świadczenie zostanie jej przyznane w przewidzianym prawem trybie przyznawania świadczeń z funduszu. Przyznanie indywidualnego świadczenia z funduszu zostało uzależnione w art. 8 ust. 1 od sytuacji życiowej, rodzinnej i materialnej osoby uprawnionej. Ustawa o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych nie tworzy żadnych praw podmiotowych do świadczeń dla osób uprawnionych do korzystania z funduszu [Skoczyński 2009].

A zatem ustalając regulamin dysponowania funduszem trzeba pamiętać o podstawowej zasadzie: przyznawanie ulgowych świadczeń i wysokość dopłat z funduszu powinno być uzależnione od sytuacji życiowej, rodzinnej i materialnej osoby korzystającej z funduszu. Przy ocenie sytuacji materialnej pracownika należy brać pod uwagę dochody pracownika osiągane poza zakładem pracy, a także dochody członków rodziny pozostających we wspólnym gospodarstwie z pracownikiem [Mrozowska 2001, s. 10]. Również dofinansowanie wypoczynku pracowniczego w postaci przyznania świadczenia, jak również określenia jego wartości powinno odwoływać się do kryteriów socjalnych. Oznacza to przede wszystkim konieczność zróżnicowania wysokości dopłat i powiązania ich z sytuacją życiową, rodzinną i materialną osób uprawnionych do świadczeń [Sierpowska 2007, s. 294]. Wydatkowanie środków zakładowego funduszu świadczeń socjalnych z zastosowaniem np. kryterium stażu pracy bez uwzględnienia kryterium socjalnego jest niezgodne z ustawą w rozumieniu art. 8 ust. 3 ustawy o zfśś i może rodzić po stronie pracodawcy obowiązek zwrotu wydatkowanych w ten sposób środków²¹.

²¹ Por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 sierpnia 2005 r., I PK 12/05, OSNP 2006, nr 11–12, poz. 182.

Piśmiennictwo

- Chmielek-Łubińska E. (2004) [w:] Wagner B., red., *Kodeks pracy, komentarz*, ODDK Gdańsk, s. 13–36.
- Florek L. (2008) *Zwrot nieprawidłowo wydatkowanych środków zakładowego funduszu świadczeń socjalnych*, PiZS, nr 1, s. 21–25.
- Fyszemberg D. (1997) *Wyjaśnienia dotyczące zakładowego funduszu świadczeń socjalnych*, Sł. Pracownicza, nr 2, s. 20–22.
- Jaśkowski K., Maniewska E. (2007) *Kodeks pracy. Komentarz. Ustawy towarzyszące z orzecznictwem. Europejskie prawo pracy z orzecznictwem*, System Informacji Prawnej Lex Omega.
- Martusiewicz, A. (2007) *Zakładowy fundusz świadczeń socjalnych*, Wolters Kluwer Polska – ABC, Warszawa.
- Mrozowska M. (2001) *Zakładowy fundusz świadczeń socjalnych*, Prawo Pracy, nr 11, s. 10–14.
- Sierpowska I. (2007) *Dofinansowanie wypoczynku pracowniczego w świetle zmian ustawy z 4.3.1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych*, M.P.Pr., nr 6, s. 294–298.
- Skoczyński J. (2009), *Komentarz do ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych*, System Informacji Prawnej Lex Polonica Perfecta.
- Sobczyk A. (2004) [w:] Wagner B., red., *Kodeks pracy, komentarz*, ODDK Gdańsk, s. 57–58.
- Zieliński T., red. (2003) *Kodeks pracy: komentarz*, ABC, Warszawa.

Abstract

Social activity of an employer financed from the social benefit fund

One of the fundamental rules of Polish Labor Law, stated in art. 16 of the Labor Code, is duty of satisfying life, social and cultural needs of the employees. The aforementioned rule obliges all employers, including private entities, to fulfill some social functions, pursuant to employer's possibilities and its financial standing. The specification of this duty is defined in the Social Benefits' Fund Act, which includes the definition of entities obliged to form the social benefits' fund, the way of collecting its fund and the manner of its expending. This article describes these rules.

Key words: employer's social benefits fund, social activity of an employee, finance of employees' rest

OCHRONA DZIEDZICTWA KULTURY A TURYSTYKA, CZYLI W POSZUKIWANIU „ZŁOTEGO ŚRODKA”

*Kamil Zeidler**

Zarys treści: Dziedzictwo kultury i jego poszczególne materialne składniki stanowią istotną wartość z punktu widzenia turystyki. Stąd powszechnie przyjęło się pojęcie turystyki kulturowej, czyli nastawionej na zastane wartości kulturowe. Obowiązkiem nie tylko moralnym, ale i prawnym obecnych pokoleń jest przekazanie w jak najlepszym stanie spuścizny kulturowej pokoleń poprzednich pokoleniom przyszłym.

Turystyka może jednak stwarzać zagrożenie dla zabytków. Najważniejsze jest więc znalezienie kompromisu, czyli „złotego środka”, pomiędzy ochroną zabytków a ich współczesnym, celowym wykorzystaniem, również jako atrakcji turystycznych. Z jednej strony bezwzględnie konieczne jest społeczne udostępnianie zabytków, z drugiej jednak strony winno się ono odbywać w taki sposób, aby w jak najmniejszym stopniu narażać je na degradację i w razie jej wystąpienia, aby była ona stanem odwracalnym. Chodzi bowiem o to, by w wyniku prac restauratorskich i konserwatorskich, w razie dojścia do uszkodzenia zabytku, zużycia jakiegoś jego elementu, na przykład w wyniku eksploatacji, móc przywrócić stan poprzedni.

Słowa kluczowe: dziedzictwo kultury, dobro kultury, zabytek, turystyka kulturowa

*Aby zrozumieć współczesność i aby kształtować przyszłość
trzeba nam czcić przeszłość.*

A szanować przeszłość to znaczy zachowywać ją.

[Corzo, Zugazagoitia 1995]

I.

Niemal zawsze elementem turystyki jest odkrywanie i zwiedzanie nieznanymi miejsc, poznawanie lokalnej kultury i miejscowej ludności. Dzieje się to najczęściej poprzez odwiedzanie miejsc zabytkowych, czyli poprzez uprawianie tzw. turystyki kulturowej [Midura 2000, s. 157 i n.; zob. też: Stasiak 2007]. Dziedzictwo kultury i poszczególne jego materialne składniki stano-

* Dr, Katedra Teorii i Filozofii Państwa i Prawa, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Gdański; e-mail: kamil.zeidler@univ.gda.pl.

wią istotną wartość z punktu widzenia turystyki [Midura 2000, s. 159 i n.]. Miejsca bogate w zabytki i dzieła sztuki są bowiem atrakcyjne turystycznie, podczas gdy miejsca tych dóbr kultury pozbawione, jeśli nie zapewniają innych wrażeń, pozostają na marginesie zainteresowania turystów. Jeśli nawet głównym elementem wypoczynku ma być obcowanie z naturą, to wówczas mówimy o dziedzictwie naturalnym, jak też krajobrazie kulturowym, który stanowi także przedmiot ochrony prawnej [Konwencja 1970; Konwencja 2000; Bogdanowski, Łuczyńska-Bruzda, Novák 1981; Bogdani-Czepita 1993; Myczkowski 2000, s. 103 i n.; Pawłowska 2005, s. 31 i n.; zob. też: Midura (red.) 2000]. Powszechnie przyjęło się więc pojęcie turystyki kulturowej [Jędrzyśiak 2008; Kowalczyk 2008]. Tym zaś, co niewątpliwie zwiększa atrakcyjność danego miejsca z punktu widzenia turystyki, są lokalne zabytki, zarówno nieruchome, jak i zabytki zgromadzone w różnego rodzaju muzeach, zbiorach, kolekcjach [Rottermund 2001, s. 127 i n.; Midura 2000, s. 161 i n].

Obowiązkiem moralnym, a także prawnym obecnych pokoleń jest przekazanie w jak najlepszym stanie spuścizny kulturowej pokoleń poprzednich przyszłym generacjom [Pruszyński 2001]. Zalecenie to, choć bardzo ważne, nie wyklucza oczywiście wykorzystania poszczególnych pamiątek przeszłości do celów turystycznych. Musi być ono jednak na równi racjonalne i zrównoważone, gdyż w przeciwnym wypadku może grozić zagładą poszczególnych składników materialnego dziedzictwa kultury. Turystyka, zwłaszcza realizowana w sposób ekspansywny i niekontrolowany, stanowi istotne zagrożenie dla zabytków, gdyż mogą one zostać po prostu „zadeptane” [Michaux 1993, s. 22]. Podkreśla to Walter Frodl, pisząc: „Jak niebezpieczne dla samych zabytków mogą być jednak takie tendencje na to wskazują przykłady malowideł w grotach Altamiry i Lascaux. Zwiedzanie tych miejsc przez tysiące osób w ciągu jednego dnia prowadzi do zniszczeń spowodowanych skutkami kondensacji” [Frodl 1966, s. 25].

W najszerszym ujęciu mówić więc należy o zarządzaniu dziedzictwem kultury, na które składać się będzie z jednej strony jego ochrona i opieka nad poszczególnymi zabytkami, a w tym podejmowanie wszelkich prac konserwatorskich, restauratorskich czy nawet odbudowa poszczególnych obiektów. Z drugiej zaś strony będzie ono obejmowało sferę wartości użytkowej zabytku, czyli zarówno jego współczesne wykorzystanie, jak i przekształcenie go w obiekt turystyczny [Gutowska 2000; Purchla 2002]. Zarządzanie dziedzictwem kultury objawia się w najszerszym spektrum w miastach historycznych [Adamczewski 1977; Zuziak 1992; Zuziak 1993; Broński, Purchla Zuziak 1997; Landecka 2000, s. 183 i n.; Kłosek-Kozłowska 2005, s. 47 i n.], a wzajemne relacje między dziedzictwem i turystyką układać się tam mogą poprawnie tylko w sytuacji właściwego nimi zarządzania [Rottermund 2001, s. 127].

II.

Szczególnie godna uwagi, w kontekście niniejszych rozważań, jest Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, przyjęta przez Konferencję Generalną Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury na siedemnastej sesji w Paryżu dnia 16 listopada 1972 r. Konwencję tę często nazywa się międzynarodową konstytucją ochrony dziedzictwa, a w zamyśle jej twórców pierwotnym i podstawowym celem Konwencji było stworzenie narzędzia ochrony dziedzictwa kultury i dziedzictwa natury w skali globalnej. W niniejszym artykule pojęcie „dziedzictwa kultury” traktuje się jako synonim „dziedzictwa kulturalnego” oraz „dziedzictwa kulturowego”, podobnie jak termin „dziedzictwo natury” uznaje się za synonim „dziedzictwa naturalnego”.

W preambule Konwencji słusznie zostało podniesione, iż dziedzictwu kulturalnemu i naturalnemu coraz bardziej zagraża zniszczenie nie tylko wskutek szkód wywołanych przyczynami tradycyjnymi, lecz także wskutek przeobrażeń społecznych i gospodarczych, które pogarszają sytuację przez zjawiska jeszcze groźniejszych szkód i zniszczeń; ochrona dziedzictwa na szczeblu krajowym jest często niedostateczna ze względu na skalę środków, jakich ona wymaga i niewystarczalność zasobów gospodarczych, naukowych i technicznych kraju, na którego terytorium znajduje się dobro podlegające ochronie. I w końcu czytamy, że niektóre z dóbr dziedzictwa kulturalnego i naturalnego mają wyjątkowe znaczenie uzasadniające konieczność ich zachowania, jako elementu światowego dziedzictwa całej ludzkości, a uszkodzenie lub unicestwienie jakiegokolwiek dobra należącego do dziedzictwa kulturalnego lub naturalnego stanowi nieodwracalne zubożenie dziedzictwa wszystkich narodów świata.

Zwrócić przy tym należy uwagę na fakt, iż narzędzia ochrony przewidziane przez Konwencję dotyczą przede wszystkim obiektów nieruchomych, a ruchomości podlegają jej głównie jako znajdujące się na terenie nieruchomości. Zgodnie z art. 1 Konwencji, za dziedzictwo kulturalne uważane są: (a) zabytki: dzieła architektury, dzieła monumentalnej rzeźby i malarstwa, elementy i budowle o charakterze archeologicznym, napisy, groty i zgrupowania tych elementów, mające wyjątkową powszechną wartość z punktu widzenia historii, sztuki lub nauki, (b) zespoły: budowli oddzielnych lub łącznych, które ze względu na swą architekturę, jednolitość lub zespolenie z krajobrazem mają wyjątkową powszechną wartość z punktu widzenia historii, sztuki lub nauki, (c) miejsca zabytkowe: dzieła człowieka lub wspólne dzieła człowieka i przyrody, jak również strefy, a także stanowiska archeologiczne, mające wyjątkową powszechną wartość z punktu widzenia historycznego, estetycznego, etnologicznego lub antropologicznego. Zaś zgodnie z art. 2 Konwencji, za dziedzictwo naturalne uważane są: (a) pomniki przyrody utworzone

przez formy fizyczne i biologiczne albo zgrupowania takich formacji, przedstawiające wyjątkową powszechną wartość z punktu widzenia estetycznego lub naukowego, (b) formacje geologiczne i fizjograficzne oraz strefy o ściśle oznaczonych granicach, stanowiące siedlisko zagrożonych zagładą gatunków zwierząt i roślin, mające wyjątkową powszechną wartość z punktu widzenia nauki lub ich zachowania, (c) miejsca lub sfery naturalne o ściśle oznaczonych granicach, mające wyjątkową powszechną wartość z punktu widzenia nauki, zachowania lub naturalnego piękna.

UNESCO, które stoi na straży Konwencji, podejmuje szereg działań prawnych i faktycznych mających na celu ochronę światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego (na temat aktywności UNESCO w przedmiotowym zakresie zob.: whc.unesco.org; ale także: portal.unesco.org; www.unesco.pl). W swej działalności na polu ochrony światowego dziedzictwa kultury doprowadziło między innymi do powstania kilku konwencji, które razem pretendują do utworzenia systemu międzynarodowej ochrony dziedzictwa kultury o zasięgu globalnym [Konwencja 1954; Konwencja 1970; Konwencja 2001; Konwencja 2003; Konwencja 2005]. W swej działalności UNESCO analizuje również znaczenie turystyki w tym zakresie [Pedersen 2002]. Prowadzona zgodnie z wytycznymi Konwencji Lista dziedzictwa światowego stanowi zaś w ujęciu potocznym ogólnosiwiatowy przewodnik turystyczny, wskazujący, co w danym kraju jest godne szczególnej uwagi. Umieszczenie obiektu kulturalnego lub naturalnego na tej Liście jest dla każdego odwiedzającego ten kraj czytelną wskazówką, iż obiekt jest szczególnie godny zobaczenia [Bandarin 2002, s. 3].

Warto przypomnieć, że do Polskich obiektów wpisanych na listę należą: Historyczne Centrum Krakowa (wpis: 1978, kryterium: iv), Kopalnia Soli w Wieliczce (wpis: 1978, kryterium: iv), Auschwitz-Birkenau – niemiecki nazistowski obóz koncentracyjny i eksterminacyjny (1940–1945) (wpis: 1979, kryterium: vi), Puszcza Białowieska – obiekt transgraniczny polsko-białoruski (wpis: 1972/1992, kryterium: vii), Historyczne Centrum Warszawy (wpis: 1980, kryterium: ii, vi), Stare Miasto w Zamościu (wpis: 1992, kryterium: iv), Zamek Krzyżacki w Malborku (wpis: 1997, kryterium: ii, iii, iv), Średniowieczne miasto Toruń (wpis: 1997, kryterium: ii, iv), Kalwaria Zebrzydowska – manierystyczny zespół architektoniczny i krajobrazowy oraz park pielgrzymkowy (wpis: 1999, kryterium: ii, iv), Jawor i Świdnica – Kościoły Pokoju (wpis: 2001, kryterium: iii, iv, vi), Drewniane Kościoły południowej Małopolski – Binarowa, Blizne, Dębno, Haczów, Lipnica, Sękowa (wpis: 2003, kryterium: iii, iv), Park Mużakowski – obiekt transgraniczny polsko-niemiecki (wpis: 2004, kryterium: i, iv), Hala Stulecia we Wrocławiu (wpis 2006, kryterium i, ii, iv). Jest to zatem łącznie trzynaście obiektów, z czego dwanaście należy do kategorii dziedzictwa kultury, a jeden, czyli Puszcza Białowieska, do dziedzictwa natury.

Lista dziedzictwa światowego UNESCO jest ogólnosiwiatowym narzędziem ochrony dziedzictwa kultury i dziedzictwa natury. W literaturze używa się różnych nazw dla jej określenia, natomiast Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego z 1972 r. posługuje się w oficjalnym przekładzie pojęciem „Listy dziedzictwa światowego”; również ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami [Dz.U. z 2003 r. Nr 162, poz. 1568] w art. 15 traktuje o „Liście dziedzictwa światowego”, co jest oczywiście poprawne i zgodne z Konwencją. Na Listę wpisywane są najbardziej wartościowe dzieła geniuszu ludzkiego (dziedzictwo kultury), jak też zdumiewające wytwory przyrody (dziedzictwo natury). Pretenduje więc ona nie tylko do bycia ogólnosiwiatowym przewodnikiem turystycznym, lecz także ma być praktycznym narzędziem służącym ochronie obiektów na niej się znajdujących.

Aby dany obiekt, który możemy uznać za ważny składnik dziedzictwa kultury lub dziedzictwa natury, został wpisany na Listę dziedzictwa światowego, konieczne jest przejście określonej procedury. Z jednej strony spełnić trzeba wymagania przewidziane przez prawo krajowe, tak na przykład jest w przypadku prawa polskiego, z drugiej zaś, co oczywiście ważniejsze, konieczne jest spełnienie wymogów zawartych w samej Konwencji w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego z 1972 r. oraz w innych aktach normatywnych, o których mowa poniżej. Procedurę dokonywania każdego wpisu na Listę można więc badać w jej dwóch aspektach: formalnoprawnym oraz merytorycznym. I o ile pierwszy, oparty na obowiązujących normach prawnych, musi być przestrzegany, o tyle jednak decydujący jest ten drugi, czyli kluczowe pozostaje pytanie: Czy dany obiekt zasługuje na wpisanie go na Listę dziedzictwa światowego? A właściwsze nawet będzie postawienie metapytania: Co oznacza, że dany obiekt zasługuje na wpisanie go na Listę i jakie są te uniwersalne w skali całego świata kryteria, dzięki którym jeden obiekt można zdeklasować, a inny docenić?

Z punktu widzenia prawa krajowego, w pierwszej kolejności obiekt musi zostać uznany w drodze rozporządzenia Prezydenta RP za pomnik historii. Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Prezydent RP, na wniosek ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, czyli aktualnie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, w drodze rozporządzenia może uznać za pomnik historii zabytek nieruchomy wpisany do rejestru lub park kulturowy o szczególnej wartości dla kultury, określając jego granice. I dopiero wówczas, czyli po uznaniu zabytku lub zespołu zabytków za pomnik historii, zgodnie z art. 15 ust. 4 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego uzyskuje uprawnienie do przedstawiania Komitetowi Dziedzictwa Światowego wniosku o wpis pomnika histo-

rii na Listę dziedzictwa światowego w celu objęcia tego pomnika ochroną na podstawie Konwencji w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego z 1972 r.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 Konwencji, każde państwo-strona Konwencji przedstawia Międzynarodowemu Komitetowi Ochrony Światowego Dziedzictwa Kulturalnego i Naturalnego, zwanemu Komitetem Dziedzictwa Światowego, wykaz dóbr dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, znajdujących się na jego terytorium i zasługujących na wpisanie na Listę dziedzictwa światowego, wraz ze stosowną dokumentacją, zawierającą między innymi uzasadnienie. W myśl art. 11 ust. 2 Lista dziedzictwa światowego jest ustalaniem, aktualizowanym i rozpowszechnianym przez Komitet wykazem dóbr dziedzictwa kulturalnego i dziedzictwa naturalnego, które zostały uznane przez Komitet za mające wyjątkową powszechną wartość na podstawie kryteriów przez siebie ustalonych. Co ważne, przepis art. 11 ust. 5 zawiera sformułowaną wprost delegację dla Komitetu do samodzielnego określenia szczegółowych kryteriów wpisu na Listę dziedzictwa światowego.

Podkreślić przy tym należy, iż szczegółowa regulacja procedury wpisywania kolejnych obiektów na Listę dziedzictwa światowego nie jest zawarta w samej Konwencji, a w *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*, który jest nowym dokumentem wykonawczym do Konwencji, przyjętym przez Komitet Dziedzictwa Światowego dnia 2 lutego 2005 r. I to właśnie ten akt normatywny w praktyce decyduje o tym, czy dany obiekt zostanie uznany za godny wpisu na Listę UNESCO. Tak więc wpis na Listę dziedzictwa światowego uzależniony jest nie tylko od spełnienia przesłanek wskazanych we wskazanej wyżej Konwencji o ochronie dziedzictwa kulturalnego i naturalnego. Zwłaszcza że jej przepisy pozostają w znacznym stopniu niedookreślone. Sprecyzowanie przesłanki i tym samym dookreślenie kryteriów „wyjątkowej powszechnej wartości”, dokonane na podstawie art. 11 ust. 5 Konwencji, znajduje się w dokumencie wykonawczym.

III.

Godnym uwagi dokumentem międzynarodowym o charakterze *soft law* jest Międzynarodowa Karta Turystyki Kulturowej. Jest to dokument przyjęty przez działającą przy UNESCO Międzynarodową Radę Ochrony Zabytków (ICOMOS) na jej 12. Sesji Generalnej w Meksyku w październiku 1999 r. [Zeidler 2007, s. 130 i n.; Zaryn 1980]. Powtarza ona, iż w najszerszym sensie dziedzictwo kultury i dziedzictwo natury należy do wszystkich ludzi, czyli innymi słowy stanowi dziedzictwo światowe. Głównym celem właściwego zarządzania dziedzictwem jest jego ochrona i konserwacja zarówno dla samych jego posiadaczy, czyli miejscowej wspólnoty, która pozostaje jego dzierżycie-

lem, jak i dla osób dane miejsce odwiedzających. Dostęp do dziedzictwa jest zaś prawem i przywilejem wszystkich ludzi. Tym samym we wstępie do Karty przedstawiony jest jej etos, uzasadnienie aksjologiczne. Następnie krótko przedstawione zostały dynamiczne relacje pomiędzy turystyką a dziedzictwem kultury. I w końcu wskazane zostały także cele samej Karty. Zasadniczą część Karty stanowi natomiast sześć dość obszernie rozwiniętych zasad.

Dokument ten, mimo iż nie posiada mocy wiążącej w sensie prawnomiędzynarodowym, stanowi istotny element w rozwoju międzynarodowego prawa ochrony dziedzictwa kultury. Jest wyznacznikiem dla rozwoju regulacji i mechanizmów krajowych i z czasem w przyszłości, jak to miało miejsce w przypadku innych dokumentów o charakterze *soft law*, jego zasady mogą zostać ujęte w postaci norm konwencyjnych.

IV.

Podkreślić przy tym należy, że prawo krajowe w Polsce samo w sobie nie chroni zabytków przed zagrożeniami związanymi z turystyką, gdyż nie zawiera szczególnych rozwiązań i instytucji dotyczących tylko tego zagadnienia. Chociaż oczywiście przy realizowaniu różnych przedsięwzięć z zakresu szeroko rozumianej turystyki należy bezwzględnie przestrzegać krajowego prawa ochrony zabytków, na które składa się w szczególności ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wraz z aktami wykonawczymi do niej [Zeidler 2007, s. 291 i n.]. Dotyczy to zarówno na przykład organizacji wycieczki i zwiedzania obiektów zabytkowych, jak i należytego wypełniania swych obowiązków przez przewodników turystycznych, a także adaptacji zabytków na cele turystyczne, czyli chociażby lokalizowania nowoczesnych hoteli w nieruchomościach zabytkowych. Tak więc, co do zasady, prawna ochrona zabytków realizowana jest na zasadach ogólnych, a ruch turystyczny jest elementem, który winien być przy tym uwzględniony.

Jednakże o ile krajowe prawo ochrony dziedzictwa kultury, a w szczególności ustawa z 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, nie wprowadza szczególnych regulacji dotyczących samej turystycznej eksploatacji poszczególnych składników materialnego dziedzictwa kultury, o tyle pewne szczególne rozwiązania można w prawie krajowym odnaleźć. I tak warto tu wskazać stosowne przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych, w szczególności zaś przepisy dotycząc przewodników turystycznych, którymi zgodnie z treścią art. 3 pkt 7a ustawy o usługach turystycznych są osoby zawodowo oprowadzające turystów lub odwiedzających po wybranych obszarach, miejscowościach i obiektach oraz udzielające o nich informacji. Od przewodnika turystycznego odróżnia się pilota

wycieczek, którym jest, zgodnie z art. 3 pkt 7b tej ustawy, osoba towarzysząca, w imieniu organizatora turystyki, uczestnikom imprezy turystycznej, sprawująca opiekę nad nimi i czuwająca nad sposobem wykonywania na ich rzecz usług. Zgodnie z art. 20 ust. 2 tej ustawy, do zadań przewodnika turystycznego należy oprowadzanie wycieczek oraz fachowe udzielanie ich uczestnikom informacji o kraju, odwiedzanych miejscowościach, obszarach i obiektach. Zgodnie z art. 21 ustawy, przewodnicy turystyczni otrzymują uprawnienia: (a) przewodników górskich dla określonych obszarów górskich, (b) przewodników miejskich dla określonych miast, (c) przewodników terenowych dla poszczególnych województw, regionów oraz tras turystycznych. Uprawnienia przewodnika terenowego obejmują również miasta położone w obrębie województwa lub regionu, natomiast minister właściwy do spraw turystyki, w drodze rozporządzenia, może określić wykaz miast, w których wykonywanie zadań przewodnika turystycznego wymaga posiadania uprawnień przewodnika miejskiego, uwzględniając szczególne walory turystyczne tych miast. Warto dodać, iż wskazana ustawa implementuje dyrektywę 90/314/EWG z dnia 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek.

Zgodnie z treścią art. 25 ust. 4 ustawy o usługach turystycznych, do komisji egzaminacyjnych na przewodników turystycznych powołuje się przedstawiciela wojewódzkiego konserwatora zabytków, jeżeli na obszarze objętym uprawnieniami, o które ubiega się kandydat na przewodnika turystycznego, znajdują się obiekty zabytkowe i muzea. Szczególne znaczenie ma art. 33 ustawy o usługach turystycznych, który stanowi, że przewodnicy turystyczni mogą oprowadzać obsługiwane wycieczki po muzeach, wystawach i zabytkach znajdujących się na obszarze ich uprawnień, jeżeli zadania tego nie wykonuje uprawniony etatowy pracownik (ust. 1). Oprowadzanie wycieczek, o których mowa w ust. 1, odbywa się w sposób określony przez dyrektora muzeum, organizatora wystawy albo właściciela zabytku w regulaminie dla zwiedzających (ust. 2). Powyższe znajduje swoje uszczegółowienie w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 17 stycznia 2006 r. w sprawie przewodników turystycznych i pilotów wycieczek [por. też: rozporządzenie 2005].

Zwrócić należy uwagę na fakt, iż przewidziane przez wyżej wskazane przepisy wymagania szczególne mają z jednej strony zapewnić odpowiedni poziom świadczonych usług turystycznych ich klientom, z drugiej jednak winny służyć dbałości o poszczególne zwiedzane obiekty, poprzez zapewnienie odpowiedniej ich ochrony przez profesjonalnie wykonujących swe obowiązki przewodników, działających z należytą dbałością o odwiedzane miejsce, jak też z ewentualnym wymogiem korzystania z pomocy personelu miejscowego.

V.

Na ruch turystyczny nie należy jednak patrzeć wyłącznie przez pryzmat zagrożenia dla zabytków. Wręcz przeciwnie, zrównoważona turystyka stanowi dla nich częstokroć jedyny realny ratunek. Ruch turystyczny pozwala na generowanie, jak też pozyskiwanie środków z innych źródeł na ich restaurowanie, konserwację, a często i odbudowę. Istotne jest bowiem stworzenie takich mechanizmów, które pozwolą na przekazywanie części funduszy pozyskanych w ramach turystyki kulturalnej na dofinansowanie ochrony zabytków. Bardzo często jest tak, że wszędzie tam, gdzie zabytki przyciągają turystów, prywatni przedsiębiorcy działający w sferze turystyki zyskują, chociaż co do zasady bezpośrednio nie uczestniczą w kosztach utrzymania zabytku, czyli czerpią z niego korzyści nie łożąc na jego rzecz [Abrashev 2005, s. 247 i n.]. Pośród aktów prawodawczych dotyczących omawianego zagadnienia na uwagę zasługuje tu niewątpliwie rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 16 lutego 2007 r. w sprawie udzielania pomocy *de minus* na wspieranie projektów promocyjnych w dziedzinie turystyki i kultury, wydane na podstawie art. 31 ust. 3 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju. Oczywiście jest to jeden tylko przykład spośród wielu możliwości pozyskiwania środków finansowych dzięki połączeniu turystyki i dziedzictwa kultury. Wielu możliwości dostarcza w tym zakresie również Unia Europejska [szerzej zob.: Etmanowicz, Sanetra-Szeliga 2003; Etmanowicz, Sanetra-Szeliga 2004; Etmanowicz, Sanetra-Szeliga 2005; Bąk 2007].

VI.

W związku z powyższym wiele zabytkowych obiektów zostało przekształconych w stylowe hotele, zajazdy, centra konferencyjne. Gdyby tak się nie stało, zapewne wiele z nich popadłoby w całkowitą ruinę, a z czasem może uległyby zupełnej degradacji. Dzięki turystyce jednak miejsca takie odżywają. Nierzadko nabywają zarazem nowego, współczesnego przeznaczenia, czyli można stwierdzić, iż zmienia się ich wartość użytkowa [Frodl 1966, s. 24 i n.; Pruszyński 2001, s. 116 i n.; Zeidler 2007, s. 52.]. Na przykład usytuowany poza miastem pałac czy dwór nie jest już siedzibą rodzinną, gdyż dziś nie spełnia swej pierwotnej funkcji, a staje się przytulnym i gustownym centrum hotelowo-konferencyjnym. Rozwój wydarzeń, gdy na przestrzeni czasu podlega zmianie przeznaczenie zabytków, trzeba akceptować, ponieważ jest to często jedyny ratunek dla tych budowli. A wszelkie głosy krytyki widocznie nie uwzględniają historii wielu ważnych obiektów zabytkowych, których przeznaczenie na przestrzeni wieków nieodzownie zmieniało

się. Dopóki były wykorzystywane na jakiś cel, dopóty nie upadały zupełnie. Jak pisze W. Frodl: „Zabytki «martwe» uzyskują obecnie w erze nowoczesnej turystyki, częstokroć swego rodzaju wartość użytkową, która staje się dla niektórych narodów dość zasadniczym czynnikiem życia gospodarczego” [Frodl 1966, s. 25].

Andrzej Rottermund uzupełnia relację zachodzącą pomiędzy dziedzictwem kultury a turystyką o jeszcze jeden element. Pisze on: „Do tych dwóch (dziedzictwo i turystyka) dołączony musi być koniecznie trzeci element, z którym te dwa wchodzi w nieustanne relacje. Tym trzecim elementem jest miejsce – a więc: miasto, osada, miasteczko, wieś – na którym atrakcja turystyczna o charakterze historycznym i artystycznym jest położona, a zasadniczo władze i mieszkańcy tych miejsc. Dla każdego jest bowiem jasne, że zarówno dziedzictwo, jak i turystyka w sposób istotny uzależnione są od polityki miejscowych władz, od ich celów czy metod zarządzania” [Rottermund 2001, s. 127]. I w tych relacjach może dochodzić nie tylko do najbardziej pożądanej sytuacji współpracy i kooperacji, ale także do tarć, konfliktów i prób uzyskania korzyści na jednym polu z narażeniem na straty innego. Niestety w tak postawionej rywalizacji zabytki zazwyczaj zajmują bardzo słabą pozycję.

Często dzieje się również tak, iż konieczna jest adaptacja tych zabytków na potrzeby współczesnej turystyki. Poza powyższymi przykładami wskazać można wiele innych. I tak np. zamek czy pałac przestaje być siedzibą króla lub możnowładcy, a staje się muzeum. Z drugiej jednak strony często zabytki potrafią zachowywać swą wartość użytkową niezmienną do czasów współczesnych, co ma miejsce chociażby w przypadku zabytkowych kościołów [Pasięrb 2001, Zeidler 2007]. Słusznie podkreśla W. Frodl: „Wszystkie bowiem budowle wzniesione zostały w konkretnym celu. Idealna sytuacja jest wówczas, jeśli celowi temu służą one po dzień dzisiejszy. W przeciwnym wypadku należy znaleźć nową funkcję dla zapewnienia tym obiektom możliwości istnienia” [Frodl 1966, s. 24]. Nie wpłynie na to fakt, że każda adaptacja zabytku na nowe potrzeby będzie dla konserwatora zadaniem trudnym, wymagającym podejścia kompromisowego i akceptacji rezygnacji z wartości dokumentarnej na rzecz wartości użytkowej [Frodl 1966, s. 24 i n.]. W teoriach konserwatorskich podkreśla się jednak, iż adaptacja zabytku na współczesne, w tym i służące turystyce cele nie może być mimo to dowolna. Jak uważa W. Frodl: „nowy sposób użytkowania, do którego przeznaczają się jakiś zabytek nie powinien zbytnio odbiegać od pierwotnego. Jak już wspomniano, spełnienie tego żądania jest często sprawą dość trudną. Rozwiązanie, które uznać można za prawie idealne – to przeznaczenie takiego obiektu na muzeum” [Frodl 1966, s. 45]. Choć oczywiście nie jest możliwe, aby każdy zabytek przeznaczyć na muzeum.

Jedno z niebezpieczeństw związanych z nowym sposobem użytkowania zabytków dostrzega wspomniany autor opisując następujące zjawisko: „Często jednak można zauważyć, że problemy konserwatorskie podporządkowane zostają potrzebom turystyki. Sytuacja staje się szczególnie krytyczna wówczas, kiedy prace restauratorskie dostosowuje się do przeciętnego gustu podróżującej publiczności, przeprowadzając je nie w zależności od naukowego znaczenia i odpowiednio do rangi zabytku, lecz pod kątem widzenia jego wartości jako atrakcji turystycznej” [Frodl 1966, s. 25]. I w tym sensie można śmiało powiedzieć, że kopia będzie, przyjmując kryteria popularne, bardziej atrakcyjna od zabytku w stanie oryginalnym. Pokazuje ona wszak, jak przedmiot niegdyś wyglądał, zaś same ruiny, wartościowe z punktu widzenia historycznego, dokumentacyjnego, wymagają zazwyczaj zbyt wiele od wyobraźni turystów, aby przyciągnąć ich uwagę. Stąd też bardzo często podejmuje się decyzje o odbudowie zabytku uszkodzonego, zniszczonego, częstokroć już nieistniejącego, tylko i wyłącznie dla celów związanych z ruchem turystycznym, czyli dla uatrakcyjnienia danego miejsca z punktu widzenia turystyki. Klasyczne zasady konserwatorskie, takie jak zasada nienaruszalności substancji, zasada wystrzegania się niekoniecznych uzupełnień, zasada wykluczania wszelkich rekonstrukcji, nie są już współcześnie tak bezwzględnie przestrzegane [Frodl 1966, s. 32]. Można więc taką odbudowę zaakceptować, informując jednak zwiedzających, że mają do czynienia z kopia, nie zaś z oryginałem.

W kontekście powyższych rozważań najważniejsze jest więc znalezienie kompromisu, czyli owego „złotego środka”, pomiędzy ochroną zabytków a ich współczesnym, celowym wykorzystaniem, również jako atrakcji turystycznych. Tak więc z jednej strony bezwzględnie konieczne jest udostępnianie zabytków społeczeństwu, z drugiej jednak strony owo udostępnianie winno się odbywać tak, aby w jak najmniejszym stopniu narażało te obiekty na degradację i aby takowa była stanem odwracalnym. Chodzi zatem o to, aby w wyniku prac restauratorskich i konserwatorskich, kiedy już dojdzie do uszkodzenia zabytku, zużycia jakiegoś jego elementu, na przykład w wyniku eksploatacji, można było przywrócić stan poprzedni. Problem ten zamyka się w pytaniu, które stanowiło kiedyś tytuł wystąpienia Krystyny Pawłowskiej: *Ochrona zabytków – przed ludźmi czy dla ludzi?* [Pawłowska 2004, s. 287 i n.].

Piśmiennictwo

- Abrashev B. (2005) *Turystyka kulturalna – szansa czy zagrożenie dla europejskiego dziedzictwa narodowego* [w:] Z. Jarmoszuk, red., *Kultura w procesie rozwoju społeczno-gospodarczego państw i regionów Unii Europejskiej*, Wyd. NCK, Kraków – Warszawa.
- Adamczewski J. (1977) *S.O.S. dla Krakowa*, Wyd. Literackie, Kraków.
- Bandarin F. (2002) *Foreword* [w:] A. Pedersen, *Managing Tourism At World Heritage Sites: a Practical Manual for World Heritage Sites Managers*, Wyd. UNESCO, Paris.
- Bąk S. (2007) *Działania Unii Europejskiej na rzecz kultury i turystyki kulturowej*, Wyd. Difin, Warszawa.
- Bogdani-Czepita M. (1993) *Heritage Landscape*, Wyd. MCK, Kraków.
- Bogdanowski J., Łuczyńska-Bruzda M., Novák Z. (1981) *Architektura krajo-brazu*, Wyd. PWN, Warszawa – Kraków.
- Broński K., Purchla J., Zuziak Z., red. (1997) *Miasto historyczne. Potencjał dziedzictwa*, Kraków.
- Corzo M.A., Zugazagoitia J. (1995) *Etyka rekonstrukcji*, *Ochrona Zabytków*, nr 1.
- Etmanowicz A., Sanetra-Szeliga J. (2003) *Kultura w programach i funduszach Unii Europejskiej*, Wyd. MK, Warszawa.
- Etmanowicz A., Sanetra-Szeliga J. (2004) *Projekt w Programie „Kultura 2000”*, Wyd. MK, Warszawa.
- Etmanowicz A., Sanetra-Szeliga J., red. (2005) *Europa – szansa dla kultury. Polskie doświadczenia w korzystaniu ze środków Unii Europejskiej dla kultury*, Wyd. MK, Warszawa.
- Frodl W. (1966) *Pojęcia i kryteria wartościowania zabytków. Ich oddziaływanie na praktykę konserwatorską*, Wyd. MKiS, Warszawa.
- Gutowska K., red. (2000) *Problemy zarządzania dziedzictwem kulturowym*, Wyd. Res Publica Multiethnica, Warszawa.
- Jędrysiak T. (2008) *Turystyka kulturowa*, Wyd. PWN, Warszawa.
- Kłosek-Kozłowska D. (2005) *Miasto historyczne i jego ochrona* [w:] T. Rudkowski, red., *O zabytkach. Opieka. Ochrona. konserwacja*, Wyd. TOnZ, Warszawa.
- Kowalczyk A., red. (2008) *Turystyka kulturowa*, Wyd. UW, Warszawa.
- Landecka H. (2000) *Zarządzanie dziedzictwem kulturowym w mieście historycznym na przykładzie Lublina* [w:] K. Gutowska, red., *Problemy zarządzania dziedzictwem kulturowym*, Wyd. Res Publica Multiethnica, Warszawa.
- Michaux N. (1993) *Naturally yours... Can tourism and the conservation of the world's natural heritage go together?*, UNESCO Sources, nr 53.

- Midura F. (2000) *Turystyka a zabytki* [w:] K. Gutowska, red., *Problemy zarządzania dziedzictwem kulturowym*, Wyd. Res Publica Multiethnica, Warszawa.
- Midura F., red. (2000) *Ziemia. V Kongres Krajoznawstwa Polskiego*, Wyd. PTTK, Warszawa.
- Myczkowski Z. (2001) *Zarządzanie zabytkowym krajobrazem kulturowym – myśli różne* [w:] K. Gutowska, red., *Problemy zarządzania dziedzictwem kulturowym*, Wyd. Res Publica Miltiethnica, Warszawa.
- Pasierb J. St. (2001) *Ochrona zabytków sztuki kościelnej*, Wyd. TOnZ, Warszawa.
- Pawłowska K. (2005) *Ochrona krajobrazu kulturowego* [w:] T. Rudkowski, red., *O zabytkach. Opieka. Ochrona. konserwacja*, Wyd. TOnZ, Warszawa.
- Pawłowska K. (2004) *Ochrona zabytków – przed ludźmi czy dla ludzi?* [w:] D. Królak-Merska, K.J. Kwiecińska, red., *Spotkania w Willi Struwego 2001–2003. Wykłady o dziedzictwie kultury*, Wyd. TOnZ, Warszawa.
- Pedersen A. (2002) *Managing Tourism At Word Heritage Sites: a Practical Manual for World Heritage Sites Managers*, Wyd. UNESCO, Paris.
- Pruszyński J. (2001) *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna*, t. I, Zakamycze, Kraków.
- Purchla J., red. (2002) *Europa Środkowa – nowy wymiar dziedzictwa*, Wyd. MCK, Kraków.
- Rottermund A. (2001) *Muzea i turystyka* [w:] K.J. Kwiecińska, red., *Spotkania w Willi Struwego 1998-2001. Wykłady o dziedzictwie kultury*, Wyd. TOnZ, Warszawa 2001.
- Stasiak A., red. (2007) *Kultura i turystyka. Razem czy oddzielnie?*, Wyd. WSHT, Łódź.
- Żaryn A. (1980) *Międzynarodowa Rada Ochrony Zabytków. Zarys działalności i wybór dokumentów*, Wyd. ICOMOS, Warszawa.
- Zeidler K. (2007) *Prawo ochrony dziedzictwa kultury*, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa.
- Zuziak Z., red. (1993) *Managing Historic Cities*, Wyd. MCK, Kraków.
- Zuziak Z., red. (1992) *Managing Tourism in Historic Cities*, Wyd. MCK, Kraków.

Abstract**Cultural heritage protection and tourism – looking for the best solution**

Cultural heritage and its material elements are valuable from a point of view of the tourism. So we can talk about cultural tourism, as it is usually called, which is focused on cultural values. The moral, but also legal obligation for present generations is to save cultural heritage of previous generations for future generations.

However the tourism would be a real danger to monuments of history. That's why it is so important to find the compromise between the conservation and their contemporary using, also as a tourist attraction. On the one hand, wide public using of cultural heritage is very important, but on the other hand it must be well protected and preserved. The result of restoration and conservation of monuments of art have also the aim to prepare them for tourism activity.

Keywords: cultural heritage, cultural property, monuments of history, cultural tourism

RECENZJA
KSIĄŻKI ELŻBIETY SZYMAŃSKIEJ
PT. BIURA PODRÓŻY NA RYNKU USŁUG
TURYSTYCZNYCH*

*Jerzy Gospodarek***

Nakładem Wydawnictwa Politechniki Białostockiej ukazał się podręcznik adresowany głównie do studentów kierunku „turystyka i rekreacja” oraz uczniów szkół średnich o profilu turystycznym, a także do osób zarządzających biurami podróży lub zamierzających je założyć. Jak można się dowiedzieć z informacji podanych na IV stronie okładki, Autorka jest doktorem nauk ekonomicznych zatrudnionym na stanowisku adiunkta w Katedrze Turystyki i Rekreacji na Wydziale Zarządzania Politechniki Białostockiej i ma 15-letnie doświadczenie w kierowaniu biurem podróży oraz dwoma ośrodkami wypoczynkowymi. Uzasadniona wydaje się więc myśl, że to dobre połączenie teorii z praktyką. We wstępie książki podkreślono, że zostały w niej wykorzystane najnowsze dostępne podręczniki i prace dotyczące działania przedsiębiorstw turystycznych, a także najnowsze badania własne Autorki oraz wielu organizacji i instytucji powołanych do wspierania turystyki w kraju i na świecie.

Do nabycia recenzowanej książki zachęca także przystępna cena. Publikacji z zakresu funkcjonowania biur podróży jest niewiele i z reguły pomijają one kwestie prawne działalności tego rodzaju. Natomiast w prawie każdym z 15 rozdziałów recenzowanego podręcznika mamy do czynienia z problematyką prawną turystyki. Niestety, na przykładzie tej książki można przekonać się dobitnie, że nieznamość prawa szkodzi. Wskazana publikacja dostarcza wielu przykładów mylnego zastosowania podstawowych terminów i instytucji prawnych, które są w niej omawiane. Nasuwa się więc retoryczne pytanie: Jak można pisać na temat podstaw prawnych działania biur podróży, nie po-

* Zdecydowaliśmy się na publikację niniejszej recenzji ze względu na jej niepodważalne walory merytoryczne i obiektywną użyteczność, natomiast jednoznacznie dystansujemy się wobec zbyt emocjonalnego – naszym zdaniem – tonu wypowiedzi recenzenta. Autorka recenzowanego dzieła otrzymała od nas zaproszenie do zajęcia stanowiska wobec poniższego tekstu. Redakcja.

** Dr, starszy wykładowca, Katedra Prawa Gospodarczego SGH; e-mail: jgospo@sgh.waw.pl.

wołując się na ani jedną publikację z zakresu prawa turystycznego?! Nie liczę tutaj przytoczonego raczej przypadkowo, z błędem i bez podania strony, mojego stareńskiego *Prawa turystycznego* aż z 2001 r., które z niewiadomych powodów znalazło się w przypisie rozdziału VI o specjalizacji biur podróży, o czym ja w ogóle nie pisałem...

Niewiele lepiej jest z innymi powołanymi w książce podręcznikami i pracami. Trzecia część z nich to publikacje wydane w ubiegłym wieku... Przy tym są tam wręcz kuriozalne pozycje bibliograficzne w postaci podanych w wykazie literatury samych numerów Dzienników Ustaw wraz z określonymi pozycjami, ale bez wskazania roku ani odniesienia do konkretnego aktu normatywnego. A gdzie się podziała ta zapowiadana aktualność książki, skoro autorka odwołuje się do roczników GUS z 2004 i nawet 2003 r.? Czy wielkim problemem jest przytoczenie danych statystycznych opublikowanych przez GUS w roku poprzednim przed wydaniem książki? Oczywiście nie, o czym przekonuje ostatni rozdział książki, w którym zamieszczono dane dotyczące turystyki przyjazdowej za rok 2006. Dlaczego więc inne dane przytoczone w podręczniku trącą myszką? Trzeba też postawić retoryczne pytanie: Dlaczego nie zostały wykorzystane i nie powołano takich wydanych w ostatnich latach podręczników omawiających funkcjonowanie biur podróży, jak w szczególności: *Gospodarka turystyczna. Zagadnienia wybrane* (2007) A. Koniecznej-Domańskiej, *Turystyka* (2007) pod red. W. Kurka, *Obsługa ruchu turystycznego* (2006) pod red. B. Meyer, *Marketing usług turystycznych* (2007) A. Oleksiuka, *Marketing usług turystycznych* (2005) pod red. A. Panasiuka oraz pod red. tegoż autora *Jakość usług turystycznych* (2007), a z publikacji prawniczych przede wszystkim *Prawo w praktyce biur podróży* (2006) pod red. P. Cybuli? Ogólne odwoływanie się do stron internetowych, wskazanych jako główne pozycje spisu literatury podanego na końcu książki, to nie to samo, co wykorzystanie i powołanie literatury przedmiotu. A podanie w ramach tej literatury *Encyklopedii Powszechnej PWN* z 1975 r. może rozbawić do łez...

Jakie zarzuty natury prawnej można i trzeba postawić recenzowanej książce? Występuje w niej pojęcie „podmioty gospodarcze” (np. s. 18 i 22), które już dawno, bo przez przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym z 1997 r., zostało usunięte z ustawodawstwa gospodarczego w Polsce i zastąpione określeniem „przedsiębiorca”. To ostatnie określenie występuje w tej książce chyba tylko raz (s. 21) w kuriozalnej definicji, że to „firma krajowa lub zagraniczna w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej”. Użyty tutaj w potocznym rozumieniu termin „firma” na oznaczenie podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą (np. na s. 13, 51, 63 i 69), abstrahuje od tego, iż w powołanej ustawie występuje termin „firma przedsiębiorcy” w znaczeniu nadanym w art. 43² k.c., że przedsiębiorca działa pod firmą, czyli danym oznaczeniem podlegającym

ujawnieniu w rejestrze przedsiębiorców. Zamiast o przedsiębiorcach świadczących usługi turystyczne, w omawianym podręczniku pisze się zamiennie o podmiotach gospodarczych i przedsiębiorstwach w znaczeniu funkcjonalnym, co nie ułatwia czytelnikom przyswojenia właściwej terminologii. Przy tym używany termin „przedsiębiorstwo turystyczne” w ogóle w tej książce nie został zdefiniowany i nie wyznaczono wyraźnie jego zakresu.

Chociaż w recenzowanym podręczniku odwołano się do ustawy o swobodzie działalności gospodarczej z 2004 r., to jednak nie uwzględniono faktu, że akt ten był już ponad dwadzieścia razy nowelizowany. Treść tej ustawy jest przytaczana wybiórczo i z pominięciem sformułowanej tam definicji przedsiębiorcy, a za to z wymienieniem spółki cywilnej wśród form prawnych przedsiębiorstw, co abstrahuje od ustaleń art. 4 ust. 2 tej ustawy, uznających za przedsiębiorców wspólników spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej. W konsekwencji w książce znajduje się błędne stwierdzenie, że to spółka cywilna jest wpisywana do ewidencji działalności gospodarczej (s. 64), która na dodatek czasem jest tam nazywana rejestrem działalności gospodarczej (s. 63). Z kolei rejestr przedsiębiorców KRS został tamże nazwany „Krajowym Rejestrem Sądowym podmiotów gospodarczych” (s. 64). Przy wymienianiu „form prawnych przedsiębiorstw” pominięto także informację, że do tego rejestru są też wpisywane m.in. spółki komandytowo-akcyjne, spółdzielnie czy przedsiębiorstwa państwowe. Dzielać zaś przedsiębiorstwa na małe, średnie i duże, w podręczniku tym pominięto oparte na prawie wspólnotowym ustalenia ustawy o swobodzie działalności gospodarczej z 2004 r., które odróżniają mikro, małych i średnich przedsiębiorców, nie wypowiadając się o pozostałych.

Równie wiele błędów odnajdujemy w recenzowanej pracy w odniesieniu do powoływanej w niej ustawy o usługach turystycznych z 1997 r. Ustawę tę na s. 58 pomyłono z dyrektywą 90/314/EWG, co można od biedy wytłumaczyć pomyłką redakcyjną. Co gorsza jednak, w podręczniku pośrednio sugeruje się, że ustawa ta nie była zmieniana, nie uwzględniono jej tekstu jednolitego z 2004 r. Najgorsze jednak jest to, że autorka wywołuje dezorientację czytelnika w podstawowej kwestii formy reglamentacji działalności gospodarczej w postaci organizowania imprez turystycznych i pośrednictwa turystycznego. Raz czyta się bowiem, że wymaga to uzyskania wpisu do rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, aby dwie strony dalej dowiedzieć się, że jest to „oczywiście formą koncesji” (s. 25), a w jeszcze innych miejscach taką działalność prezentuje się jako objętą zezwoleniami (s. 30, 37 i 40)! Jakby tego za mało, w jeszcze innych partiach książki można znaleźć twierdzenie, że chodzi tutaj o obowiązek rejestracji w Centralnej Ewidencji Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych (s. 35). To nie koniec – najdelikatniej mówiąc – braku staranności przy pisaniu i reda-

gowaniu tej książki. Chociaż można w niej przeczytać zgodnie z prawdą, że obecnie to marszałkowie województw prowadzą rejestr działalności regulowanej, równocześnie jednak w innych miejscach podręcznika jest mowa o kompetencjach w tym zakresie wojewodów (s. 24–25). Analogiczne błędne informacje są tam podane w odniesieniu do problematyki szkoleń oraz uprawnień przewodników turystycznych i pilotów wycieczek (s. 93–95).

Zdumiewa również, jak można w jednym podręczniku pisać, że ministrem właściwym do spraw turystyki jest obecnie – i to już od ponad 2 lat – Minister Sportu i Turystyki, nie zmieniając w innym miejscu książki stwierdzenia, że tym organem jest Minister Gospodarki (s. 24)? Co w tej sytuacji ma myśleć czytelnik? Czy ma on samodzielnie dociekać, które z podanych w tej książce informacji są prawdziwe? Jak na podręcznik, byłaby to zupełnie nowatorska metoda dydaktyczna... Zapewne książka ta powstawała poprzez montaż tekstów pisanych w różnym czasie i brak w niej koniecznych starań, aby wprowadzić niezbędne poprawki do wcześniej napisanych fragmentów. Niestety podobnych błędów, przeinaczeń, opuszczeń, wprowadzeń w błąd jest w recenzowanym podręczniku znacznie więcej. Nie sposób ich wszystkich wymienić w stosunkowo krótkiej recenzji. Dodatkowe „kwiatki” w tej książce stanowią twierdzenia o wpływie Biura Bezpieczeństwa Narodowego działającego przy Prezydencie RP oraz NATO – na działalność biur podróży... Tego nie przeczytamy w żadnym innym podręczniku traktującym o biurach podróży. Podobnie nie może być akceptacji dla rzucającej się w oczy reklamy wybranych biur podróży (s. 74) przy omawianiu specjalizacji biur podróży. Ponadto chociaż powtarzanie jest matką uczenia się, to jednak omawianie tych samych zagadnień w jednym podręczniku dwukrotnie trzeba uznać za lekką przesadę (zob. s. 30 i 71 oraz 135 i 151). Jeśli do tego dodać dosyć ubogi język, którym napisana jest ta książka, jak też zdarzające się w niej błędy językowe, to chyba trudno będzie znaleźć jej obrońcę.

Recenzowany podręcznik trzeba uznać niestety za swoiste szkodnictwo dydaktyczne. Obowiązujące prawo regulujące działalność biur podróży zostało omówione w podręczniku w sposób chaotyczny i nieuporządkowany oraz ze zbyt daleko posuniętą dowolnością. Przytaczano w nim w większości nieaktualne dane statystyczne i nie wykorzystano opracowań z ostatnich lat, a publikacji prawniczych – w ogóle. Paradoksalnie, pocieszeniem może być fakt, że książka ukazała się w nakładzie zaledwie 200 egzemplarzy i w rezultacie ograniczony jest krąg osób, do których może ona dotrzeć. Zastanawia jednak, jak mógł ten podręcznik znaleźć akceptację w oczach recenzentki, którą była prof. dr hab. Katarzyna Żukrowska. Dlaczego w recenzji wydawniczej zapewne zabrakło zarzutów, które zostały wyżej postawione w tej recenzji? To pytanie trzeba skierować do Wydawnictwa Politechniki Białostockiej, któremu należy też postawić zarzut braku odpowiedniego opracowania redakcyjnego książki, jak również braku korekty (np. s. 20 i 167).