

„Cywilizowanie” usług hotelarskich przez administrację

Abstrakt

Celem opracowania jest zwrócenie uwagi na zakres stosowania administracyjnoprawnych form działania przez organy administracji publicznej w odniesieniu do sfery usług hotelarskich. Regulacje w tym zakresie zawarte zostały w ustawie o usługach turystycznych. Prawodawca porządkuje rodzaje i kategorie obiektów hotelarskich oraz zapewnia minimalne standardy dla obiektów nie zaliczonych ustawowo do obiektów hotelarskich, w których usługi hotelarskie mogą być również świadczone. Podstawową prawną formą działania organów administracji jest decyzja administracyjna, m.in. o zaszeregowaniu do kategorii i rodzaju obiektu hotelarskiego. Zwrócona też została uwaga na szczególny rodzaj decyzji administracyjnej, jaka może być wydana przedsiębiorcy prowadzącemu usługi hotelarskie, czyli przyrzeczenie administracyjne (promesa). Ważną funkcję w sferze usług hotelarskich mają uprawnienia kontrolne organów administracji, albowiem wymusza to na przedsiębiorcy utrzymanie właściwego poziomu usług, zgodnie z administracyjnym zaszeregowaniem obiektu hotelarskiego, a klientom tych usług zapewnia możliwość egzekwowania określonego poziomu usług.

Słowa kluczowe

zasada gościnności, usługi hotelarskie, obiekty hotelarskie, organy administracji, prawne formy działania administracji, obowiązki przedsiębiorcy.

1. Wprowadzenie

Usługi hotelarskie należą do najbardziej dynamicznie rozwijających się, w ostatnich kilkudziesięciu latach, sektorów gospodarki nie tylko w Polsce, ale i na całym świecie. Związane to jest przede wszystkim z dużą mobilnością migracyjną ludności, a w przypadku państw Unii Europejskiej – zniesieniem granic wewnętrznych postanowieniami Układu z Schengen. Czynnikiem determinującym podaż na usługi hotelarskie jest niebywały rozwój zorganizowanej i indywidualnej turystyki. Procesy przemieszczania się ludności, niezależnie od motywów, w dalszym ciągu wykazują tendencję rozwojową, i to zarówno w układzie wewnętrznym, jak i zewnętrznym państw.

Od początków istnienia odpłatnych usług hotelarskich zdarzały się różnego rodzaju patologie związane z ich świadczeniem, które w głównej mierze godziły w gości hotelowych (dzisiaj określanych jako klienci tych usług). Najczęściej były to rozbieżności pomiędzy reklamowanym poziomem usług, a ich faktycznym standardem, w ramach określonej ceny. Państwo, chcąc zapobiegać tego rodzaju nieprawidłowościom, próbowało wprowadzać uregulowania prawne określające warunki, jakie miał spełnić potencjalny przedsiębiorca prowadzący tę działalność. Określano też obowiązki usługobiorców

hotelowych, głównie w zakresie przestrzegania regulaminów hotelowych. W ten sposób administracja zaczęła „cywilizować” poziom usług hotelarskich i zasady ich prowadzenia. Cywilizacja ta zapewniła – mimo swobody działalności gospodarczej również w zakresie prowadzenia usług hotelarskich – bezpośredni wpływ administracji na życie jednostki w określonej sferze (szeroko rozumianej turystyki), a w miarę rozwoju zakresu świadczonych usług dodatkowych w ramach usług hotelarskich – także na życie publiczne.

Celem opracowania jest ukazanie historycznych aspektów rozwoju usług hotelarskich oraz zakresu możliwości stosowania władczych form działania administracji w sferze usług hotelarskich, których podstawa prawna zawarta jest w ustawie o usługach turystycznych.

2. Historia usług hotelarskich

Pierwsze wzmianki związane z usługami hotelarskimi można wiązać już z prawem gościnności określonym w kodeksie Hammurabiego z XVIII w. p.n.e.

W Cesarstwie Rzymskim usługi gościnne znalazły się pod kontrolą państwa. Wprowadzono odpowiedzialność gospodarza gospody za rzeczy podróżnych, określano sposób i miejsce budowy gospód¹.

Prawo gościnności było też uwzględnione na I Soborze w Nicei w 325 r. n.e. poprzez zalecenie urzędu w każdym mieście tzw. *xenodochium*, czyli gospód dla podróżnych. O gospodzie jako miejscu gościnności wspomina też Biblia, wyjaśniając narodzenie Jezusa w betlejemskiej grocie, ponieważ rodzice nie znaleźli miejsca w gospodzie².

W VII w. n.e. Karol Wielki wydał edykt, w którym nakładał na kościoły i klasztorry obowiązek utrzymania hospicjów udzielających pielgrzymom i podróżnym noclegów, wyżywienia, opieki medycznej i kąpeli. Prawo gościnności przybierało postać prawa powszechnego według zasady „Bóg w dom, gość w dom”. Powiedzenie to interpretowano ściśle. Wystarczyło „Bóg zapłać”, a podróżny znajdował bezpłatny nocleg, gdyż gospodarz uważał za swój obowiązek przyjąć i ugościć podróżnego³.

Najstarsze formy domów zajezdnych dla kupców powstały wzdłuż naturalnych szlaków podróżnych na terenach Persji i Azji Środkowej, w miejscach z pitną wodą, odległych od siebie około jednego dnia podróży i nosiły nazwę *karavanseraj*.

Przełomowym okresem dla usług hotelarskich, rozwoju gospód i zajazdów był wiek XVII. Za wzór uznawany jest Paryż. W języku francuskim *l'hôtel* oznaczał rodzaj pałacu, miejską rezydencję arystokracji. Następnie przez nazwę tę rozumiano budynek czasowego pobytu podróżnego za pieniądze, którego właściciel trudnił się zawodowo wynajmowaniem pokoi noclegowych i przygotowywaniem wyżywienia dla gości⁴. W Anglii natomiast w tym czasie wprowadzono po raz pierwszy *booking office*, czyli

¹ M. Sidorkiewicz, A. Pawlicz, *Propedeutyka hotelarstwa. Ujęcie ekonomiczne*, Warszawa 2015, s. 26.

² A.M. Wajda, *Historia gościnności, hotelarstwa i hoteli: Starożytność*, <http://hotelarstwo.net/historia-goscinnosci-hotelarstwa-i-hoteli-starozytznosc/> [dostęp 22.09.2017].

³ <https://prezi.com/1j121aps6ipk/historia-hotelarstwa-w-polsce/> [dostęp 22.09.2017].

⁴ J. Adamowicz, G. Wolak, *Jak być hotelarzem?*, Kraków 2004, s. 20, [za:] J. Kraś, *Usługi hotelarskie w Polsce: dawniej i dziś*, „Pismo Historyczno-Społeczne Saeculum Christianum” 2012, nr 19/2, s. 214, <http://bazhum.muzhp.pl/> [dostęp 22.09.2017].

rejestrowanie się przed przyjazdem. Było to wynikiem rozwoju komunikacji dyliżansowej. Budowano wówczas stacje pocztowe, w których był zajazd lub bufet oraz można było wymienić konie.

W XVIII wieku w USA powstawać zaczęły w każdym większym miasteczku saloony – amerykańskie gospody pełniące funkcję hoteli oraz ośrodków życia towarzyskiego i kulturalnego⁵.

W Polsce historia hotelarstwa sięga początków państwowości polskiej. Karczmy mogły istnieć już za czasów Bolesława Chrobrego. Gall Anonim w 1025 r., wspominając śmierć Bolesława Chrobrego, pisał: „ani klaskania, ani dźwięku cytry nie słyszano w gospodach”⁶. W średniowiecznej Polsce hotelarstwo rozwijało się w podobny sposób jak w Europie Zachodniej. Na początku udzielaniem gościny zajmowali się mnisi i ryccerze zakonni, otwierając liczne hospicja dla podróżujących w celach religijnych⁷, natomiast zajazdy i gospody prowadzone były przede wszystkim przez szlachtę i zakonników, a od czasów Kazimierza Wielkiego – także przez Żydów. Obiekty te zwane były tabernami, a później karczmami. Karczmy budowane przez szlachtę posiadającą browary i gorzelnie nazywano szynkami.

Pierwsze pisane źródła dotyczące obiektów noclegowych w Polsce pochodzą z XIII wieku. W Statucie Wiślickim z XIII w. Kazimierza Wielkiego używa się sformułowania: „aby karczmarzom nikt gwałtu czynić nie śmiał”. Zapiski rajców miejskich dotyczyły godzin otwarcia gospód, a także szynkowania trunków. Kolejnym dokumentem potwierdzającym powstawanie obiektów będących pierwowzorem dzisiejszych hoteli był dokument księcia wielkopolskiego Władysława Odonica z 1238 r., który wskazywał na istnienie stacji celnych w Poznaniu i Gnieźnie. Wspomina on o znacznym ruchu osadników, pielgrzymów, krzyżowców i kupców pojawiających się w Poznaniu⁸.

Z. Gloger w *Encyklopedii Staropolskiej* pisał pod hasłem gospoda: „to dom zajezdny w mieście lub przy gościńcu publicznym, jak również każda kwatery czasowa nie tylko w domu zajezdny, ale w każdym domu prywatnym, u szlachcica, mieszczanina, w klasztorze lub plebanii. Gospoda jest mieszkanie czasowe w domu cudzym, co najlepiej określił Gliczner w XVI wieku słowami: «Człowiek mieszka na świecie, stojąc jako to w gospodzie, a nie w własnym domu». Koszutski mniej więcej powiada tak samo: «Na tym świecie tylko do czasu, jako na gospodzie mieszkamy». Budny używa wyrazu tego w znaczeniu schroniska, ucieczki, przytułku, np.: «Panie, gospodą ty naszą byłeś od rodu do rodu». Mawiano: mieszkać na gospodzie, stanąć gospodą u kogo, dać komu

⁵ Następnie, w 1829 r. w Bostonie zbudowano hotel „Tremot”, który jako pierwszy wprowadził pokoje 1- i 2-osobowe z łazienkami i WC, bagażowych, posłańców i recepcjonistów oraz karty menu w restauracjach; w 1846 r. również w Bostonie wybudowano pierwszy hotel z centralnym ogrzewaniem, a w 1932 r. w Nowym Jorku hotel „New Yorker”, w którym zainstalowano telewizory.

⁶ J. Kraś, *op. cit.*, s. 214.

⁷ A. Panasiuk, D. Szostak, *Hotelarstwo*, Warszawa 2009, s. 20, [za:] J. Kraś, *op. cit.*, s. 215. Pierwsze w Polsce hospicjum Joannitów powstało w 1187 r. w Poznaniu, zaś w 1489 r. w Toruniu powstała „Gospoda pod Modrym Fartuszkim” – D. Maroszek, *Historia hotelarstwa w Polsce*, http://szkolazklasa2zero.nq.pl/files/doc/25831_historia%20elearning.ppt [dostęp 23.09.2017].

⁸ Z. Błądek, T. Tulibacki, *Dzieje krajowego hotelarstwa*, Poznań-Warszawa 2003, s. 13-14, [za:] J. Kraś, *op. cit.*, s. 215.

gospodę w swoim domu, być gospodą dla kogo. Kwatery wojska zwano «gospodami żołnierskimi». Najwięcej gospód zajezdnych było w Krakowie i Warszawie, jako miastach stołecznych, oraz w Piotrkowie i Lublinie, jako miastach trybunalskich. W ogóle były nieliczne i niewygodne, a to z powodu, że szlachcic w podróży zajeżdżał do każdego nieznanego szlachcica, jako do brata, znajdując zawsze gościnność dla siebie, sług i koni. Szlachta знаła swoje najdalsze pokrewieństwa i powinowactwa tak, iż mawiano, że każdy szlachcic może przejechać z Gdańska do Kijowa «rzemiennym dyszlem», stając gospodą tylko u kolligatów. Z taką samą uprzejmością dawały gospodę podróżnym klasztory i plebanje. Książęta panujący kazali stawiać dla swych gości po drogach szalasy. Tak Witold (1423 r.) ugaszczał biskupów polskich w Litwie”⁹.

Jakość usług świadczonych w pierwszych polskich obiektach hotelarskich była zróżnicowana. Na terenach wiejskich czy też w małych miasteczkach miejsce noclegu stanowiła izba z wiązkami słomy przykrytymi płachtą. W wielu obiektach jakość usług uzależniona była od przynależności gości do warstwy społecznej. Czeladź korzystała przeważnie z noclegu we wspólnej izbie, natomiast szlachcic czy kupiec miał do dyspozycji osobny alkierzyk z ławą i łóżkiem. J.S. Bystron pisał: „Najczęściej podróżny woził ze sobą tłumok z pościelą, gdyż w karczmie nigdy jej nie dostał” i dalej podaje, że „dopiero w osiemnastym wieku nastąpiły składane łóżka”¹⁰. Bardziej okazałe zajazdy oberże pojawiły się dopiero na przełomie XVII i XVIII wieku. Oprócz noclegu i żywienia świadczyły również usługi rozrywkowe. Niektóre z nich przyjęły, na wzór francuski, nazwę hotel¹¹.

Największy rozkwit obiektów świadczących usługi noclegowe w Polsce, podobnie jak w Europie Zachodniej, przypada na przełom XVII i XVIII stulecia, kiedy to powstawały liczne zajazdy, zajazdy wiejskie, stacje pocztowo-dylichansowe¹², domy zajezdne czy hotele¹³. Szczególnie intensywny rozwój miał miejsce w Warszawie, gdzie obok zajazdów i gospód ogólnodostępnych, istniały inne, które miały charakter środowiskowy lub przeznaczone były dla cechów rzemieślniczych¹⁴. W tym okresie udzielanie gościnności zaczynało być płatne.

⁹ Z. Gloger, *Encyklopedia staropolska, Reprodukacja pierwodruku 1900-1903*, <http://literat.ug.edu.pl/~literat/glogers/0013.htm> [dostęp 22.09.2017].

¹⁰ J.S. Bystron, *Dzieje obyczajów w dawnej Polsce. Wiek XVI-XVIII*, t. 1, Warszawa 1933, s. 420-421, <http://mbc.malopolska.pl/dlibra/docmetadate?id=87581&from=publication> [dostęp 22.09.2017].

¹¹ Z. Błądek, T. Tulibacki, *op. cit.*, s. 16-17.

¹² Stacje takie powstały w Krakowie, Warszawie, Poznaniu, Zamościu, Lublinie i Rzeszowie.

¹³ H. Górka-Warsewicz, E. Świstak (red.), *Funkcjonowanie przedsiębiorstwa hotelarskiego*, Warszawa 2009, s. 15-16.

¹⁴ Za pierwszy hotel uznawany jest wybudowany w 1693 r. dom zajezdny „Marywil” zbudowany z inicjatywy królowej Marysieńki Sobieskiej. Służył on przede wszystkim kupcom przywożącym do Warszawy swoje towary. Charakteryzował się szerokim zakresem świadczonych usług na nienajwyższym poziomie oraz niskimi cenami. Funkcjonował do 1825 roku. Został on zbudowany według projektu holenderskiego architekta Tylmana z Gameren. Stanowił kompleks budynków składających się z czterech skrzydeł połączonych galerią, w której znajdowała się kaplica. Na parterze ulokowane były sklepy oraz lokale gastronomiczne, a na piętrach pokoje mieszkalne i apartamenty dla gości (Z. Błądek, T. Tulibacki, *op. cit.*, s. 216-217). Obecnie na jego miejscu stoi Teatr Wielki.

Pierwszym aktem prawnym dotyczącym budownictwa hotelowego był, wydany przez Dyрекcję Generalną Korpusu Inżynierów Dróg i Mostów w 1824 r., zbiór *Wzorów na dom zajezdny przy drogach bitych*.

Końcem XIX w. i początkiem XX nastąpiły widoczne zmiany w jakości usług hotelarskich. Zaczęły powstawać hotele wzorowane na arystokratycznych pałacach, rezydencjach. „Hotele typu pałacowego przeznaczone były dla bogatego ziemiaństwa, kupców i finansistów, którzy chcieli otaczać się zbytkiem typowym dla rodzin arystokratycznych. Hotele tego typu powstały we wszystkich metropoliach europejskich m.in.: «Ritz» w Paryżu, «Savoy» w Londynie, «Astoria» w Petersburgu, «Europejski» w Warszawie, «Bristol» w Warszawie, «Francuski» w Krakowie, «Ritz» w Białymstoku, «Pod Orłem» w Bydgoszczy. Hotel «Bristol» zbudowany został w ciągu dwóch lat i otwarty został w 1901 r. Był on najwyższym wówczas hotelem w Warszawie (8 kondygnacji). Znajdowała się tam pierwsza nowoczesna winda, pierwsza nowoczesna pralnia mechaniczna, szereg sal balowych, restauracji, kawiarni, sala bilardowa, biblioteka, telegraf, a także własna lodziarnia, cukiernia i liczne sklepy. Miał stwarzać namiastkę arystokratycznego życia, świadcząc nie tylko pojedynczą usługę (nocleg), ale całą kombinację usług, dając poczucie komfortu i przepychu. Stał się kanonem postępowania marketingowego we współczesnym hotelarstwie¹⁵.

W tym okresie rozpoczęto też budowę pierwszych schronisk górskich. Pierwsze tego rodzaju obiekty wybudowano w 1806 r. z okazji pobytu na Babiej Górze arcyksięcia Józefa Habsburga. W 1836 r. właściciel zakopanego Edward Homolacs wystawił koło Morskiego Oka drewniany budynek wyposażony w kuchnię. Pierwsze trwałe schronisko zostało wybudowane przez Towarzystwo Tatrzańskie nad Morskim Okiem w 1874 r.¹⁶.

Oferta usług hotelarskich znacznie poszerzyła się w okresie międzywojennym – przy uwzględnieniu zamożności klientów. W Zakopanem, Karpaczu, Szklarskiej Porębie, Krynicy, Nałęczowie, Ciechocinku, Kołobrzegu powstawały liczne pensjonaty i nieduże hoteliki, zazwyczaj drewniane i nieogrzewane. Najbardziej okazałymi obiektami powstającymi w tym okresie były piętrowe domy zdrojowe, gdzie oprócz miejsc noclegowych znajdowały się gabinety lekarskie i zabiegowe oraz restauracje i kawiarnie. W związku z zapotrzebowaniem na usługi turystyki aktywnej powstawały także schroniska, domy wycieczkowe czy stacje wodne¹⁷.

Pierwsze regulacje prawne dotyczące działalności hotelarskiej w tym okresie zawarte zostały w rozporządzeniu Ministra Przemysłu i Handlu z 15 września 1938 r. wydanym w porozumieniu z Ministrami Komunikacji i Opieki Społecznej w sprawie prowadzenia przemysłu gospodniego¹⁸. Upoważnienie do jego wydania znajdowało się w rozporządzeniu Prezydenta RP z 7 czerwca 1927 r. o prawie przemysłowym¹⁹. W § 1 rozporządzenia z 1938 r. określono, że „Przedsiębiorstwa przemysłu gospodniego mogą być prowadzone pod jedną z następujących nazw: hotel, pensjonat, pokoje umeblowane,

¹⁵ J. Kraś, *op. cit.*, s. 217.

¹⁶ M. Milewska, B. Włodarczyk, *Hotelarstwo*, Łódź 2005, s. 30.

¹⁷ H. Górską-Warsewicz, E. Świstak (red.), *op. cit.*, s. 15-16, s. 218.

¹⁸ Dz. U. Nr 80, poz. 540.

¹⁹ Dz. U. R.P. Nr 53, poz. 468.

zajazd, gospoda, oberża, dom wycieczkowy, dom noclegowy, schronisko”. Wskazano też, że: „Cenniki w przemyśle gospodnim powinny wykazywać ceny poszczególnych pokoi łącznie ze wszystkimi świadczeniami jako pościel, światło, opał, oraz telefon i łazienka (te ostatnie, jeżeli stanowią część urządzenia danego pokoju). Ponadto w cennikach tych powinny być uwidocznione: wysokość komunalnego podatku hotelowego, cena kąpieli w łazience niestanowiącej części urządzenia pokoju oraz wysokość opłat procentowych na rzecz służby przedsiębiorstwa” (§ 4 ust. 1). Rozporządzenie o prawie przemysłowym zawierało upoważnienie dla ministra do nałożenia, w drodze rozporządzenia, obowiązku na osoby trudniące się przemysłem gospodnim składania władzy przemysłowej I instancji cenników do zatwierdzenia. Zatwierdzenie cenników następować miało po wysłuchaniu opinii rady gminnej (miejskiej) i izby przemysłowo-handlowej (art. 41).

Rozwój usług hotelarskich w Polsce został zahamowany wybuchem II wojny światowej. W 1950 r. właściciele hoteli przedwojennych zostali pozbawieni własności, a ich obiekty zostały przejęte przez Centralny Zarząd Przedsiębiorstw Usługowych „Orbis”. W okresie od 1949 do 1970 r. powstało jedynie 10 nowych hoteli. W tym czasie rozwijały się w szczególności ośrodki wczasowe tworzone przez zakłady pracy i Fundusz Wczasów Pracowniczych²⁰.

W okresie powojennym baza noclegowa dzieliła się na bazę ogólnodostępną oraz zamkniętą. Bazę zamkniętą stanowiły przede wszystkim obiekty zakładowe dostępne jedynie dla pracowników. Tego rodzaju obiekty zakładowe były prowadzone bez uwzględnienia rachunku ekonomicznego, co nieuchronnie prowadziło do niegospodarności i obniżania jakości usług²¹.

Komunalne obiekty noclegowe dzieliły się na trzy kategorie: S i I, II, III. Najwięcej obiektów posiadało kategorię III. W obiektach tych skupiano się wyłącznie na usługach noclegowych, a nie na usługach dodatkowych. Dla określenia obiektów świadczących usługi hotelarskie zaczęto używać terminu „baza noclegowa”²². Wyraźne zmiany zaobserwowano po 1970 r., kiedy to Polska otwarła się na zagraniczne systemy hotelowe takie jak „Novotel”, „Inter-Continental”, „Holiday Inn”. W latach 1973-1982 powstało 26 hoteli. Wśród polskich podmiotów największe znaczenie miały przedsiębiorstwo państwowe „Orbis” oraz spółdzielnie „Gromada” i „Turysta”.

Sytuacja w usługach hotelowych zmieniła się zasadniczo wraz ze zmianami ustrojowymi zapoczątkowanymi w 1989 r.²³. Od tego czasu zamknięta baza noclegowa stała się coraz bardziej dostępna dla turysty, tworzone nowe obiekty, a państwowe dotychczas

²⁰ H. Górńska-Warsewicz, E. Świstak (red.), *op. cit.*, s. 17; sprawy hotelarstwa należały do Głównego Komitetu Kultury Fizycznej i Turystyki (od 1978 r. – Głównego Komitetu Turystyki), a rodzaje i kategorie zakładów hotelarskich określał przewodniczący tego Komitetu w drodze zarządzenia (por. np. zarządzenie z 24 czerwca 1985 r. w sprawie rodzajów i kategorii zakładów hotelarskich, obozowisk i domków turystycznych (M.P. Nr 25, poz. 193).

²¹ A. Panasiuk, D. Szostak, *op. cit.*, s. 21.

²² Z. Błądek, T. Tulibacki, *op. cit.*, s. 35-37.

²³ J. Gospodarek, K. Marak, *Zakres wolności gospodarce w polskim hotelarstwie w minionym ćwierćwieczu (1989-2014). Część II: Świadczenie usług hotelarskich jako wolna działalność gospodarcza na gruncie ustawy o usługach turystycznych z 1997 roku*, [w:] T. Kocowski, K. Marak (red.), *Zmiany prawodawstwa gospodarczego w okresie transformacji ustrojowej w Polsce*, Wrocław 2014, s. 131 i n.

obiekty noclegowe stopniowo ulegały prywatyzacji²⁴. Uległ też zmianie profil korzystających z usług hotelowych, gdyż rozwijać zaczęła się turystyka. Turysta stał się nową kategorią klientów, co spowodowało zmiany i rozwój oferty hotelarskiej. Zaczęła też rozwijać się tzw. turystyka biznesowa, z czym wiązała się konieczność dostosowania obiektów hotelarskich do potrzeb biznesowych (sale konferencyjne, wyposażenie sal itp.).

3. Regulacje prawne i definicja usług hotelowych

Regulacja prawna usług hotelarskich zawarta została w ustawie z 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych²⁵ i w wydanym na podstawie upoważnienia ustawowego rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z 19 sierpnia 2004 r. w sprawie obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie²⁶. Już tytuł ustawy potwierdza, że umieszczenie przepisów dotyczących usług hotelarskich w jednej ustawie wynika ze ścisłego powiązania klientów tych usług z turystyką w szerokim rozumieniu. Zresztą potwierdza to art. 3 pkt 1 ustawy wskazując, że usługi hotelarskie są usługami turystycznymi, bez względu na to, kto jest odbiorcą tych usług. J. Raciborski podkreśla, że mimo iż z ustawy nie wynika, kto jest odbiorcą tych usług, to chodzi tu o pobyt (zakwaterowanie) ludzi²⁷. Tak więc powstające, zwłaszcza w ostatnim okresie, „hotele dla psów” nie stanowią usługi hotelarskiej, ale taką usługą jest już usługa noclegowa dla właściciela psa, który na terenie obiektu przebywa z psem²⁸.

Zgodnie z art. 3 pkt 8 ustawy, usługi hotelarskie to krótkotrwałe, ogólnie dostępne wynajmowanie domów, mieszkań, pokoi, miejsc noclegowych, a także miejsc na ustawienie namiotów lub przyczep samochodowych oraz świadczenie, w obrębie obiektu, usług z tym związanych. W ustawie nie ma wyjaśnienia, co oznacza użyte sformułowanie „krótkotrwałe”. Przeciwnieństwem jego jest określenie „długotrwałe”, dlatego należy uznać, że wynajmowanie obiektu hotelowego na stałe w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych nie będzie rozpatrywane jako usługa hotelowa²⁹. Drugą cechą usług hotelarskich, poza czasookresem ich trwania, jest „ogólnie dostępne wynajmowanie”, przy czym pojęcie usług hotelarskich nie ogranicza się tylko do wynajmowania, ale obejmuje także inne usługi świadczone, jak wskazuje ustawodawca, w obrębie obiektu hotelarskiego. Dlatego pojęcie usług hotelarskich ma charakter „pakietowy”³⁰. „Zastrzeżenie, że usługi te mają być świadczone w obrębie obiektu, oznacza, że do usług hotelarskich nie zalicza się przykładowo usług polegających na przywożeniu i odwożeniu gości hotelowych (świadczonych poza terenem obiektu)”³¹.

²⁴ A. Panasiuk, D. Szostak, *op. cit.*, s. 21.

²⁵ Dz. U. z 2017 r., poz. 1553 z późn. zm.

²⁶ Dz. U. z 2006 r., Nr 22, poz. 169 z późn. zm.

²⁷ J. Raciborski, *Usługi turystyczne. Przepisy i komentarz*, Warszawa 1999, s. 170.

²⁸ P. Cybula, *Usługi turystyczne. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 59.

²⁹ *Ibidem*, s. 60.

³⁰ H. Zawistowska, *Podjęmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej w turystyce*, cz.1. *Aspekty prawne*, Warszawa 2010, s. 60-61.

³¹ P. Cybula, *op. cit.*, s. 60.

Obiekty hotelarskie, w których mogą być świadczone usługi hotelarskie, muszą spełniać określone przepisami wymienionego wcześniej rozporządzenia wymagania co do wielkości obiektu, jego wyposażenia oraz zakresu świadczonych usług, ustalone dla rodzaju i kategorii, do których obiekt został zaszeregowany, a także wymagania sanitarne, przeciwpożarowe oraz inne wynikające z przepisów. Usługi hotelarskie mogą być świadczone również w innych obiektach, jeżeli spełniają one minimalne wymagania co do wyposażenia określone wymienionym rozporządzeniem oraz wymagania sanitarne i przeciwpożarowe. Za inne obiekty, w których mogą być świadczone usługi hotelarskie, ustawodawca uważa także wynajmowane przez rolników pokoje i miejsca na ustawianie namiotów w prowadzonych przez nich gospodarstwach rolnych, jeżeli obiekty te spełniają minimalne wymagania wynikające z przepisów (art. 35 ustawy).

Ustawa, w art. 36, wymienia i definiuje następujące rodzaje obiektów hotelarskich: hotele³², motele³³, pensjonaty³⁴, kempingi (campingi)³⁵, domy wycieczkowe³⁶, schroniska młodzieżowe³⁷, schroniska³⁸ i pola biwakowe³⁹. GUS, dla potrzeb statystycznych, przyjmuje klasyfikację turystycznych obiektów zbiorowego zakwaterowania na: hotele, hotele w trakcie kategoryzacji, motele, pensjonaty, domy wycieczkowe, schroniska, schroniska młodzieżowe, kempingi, pola biwakowe, ośrodki wczasowe, ośrodki kolonijne, ośrodki szkoleniowo-wypoczynkowe, domy pracy twórczej, zespoły ogólnodostępnych domków turystycznych, ośrodki wypoczynku sobotnio-niedzielnego i świątecznego, zakłady uzdrowiskowe, obiekty wyspecjalizowane, prywatna baza noclegowa (kwatery prywatne i agroturystyczne), a także „inne obiekty hotelowe”, do której zalicza hotele, motele, pensjonaty, którym nie została nadana żadna kategoria, oraz zajazdy czy domy gościnne⁴⁰. Jeszcze innej klasyfikacji dokonuje Światowa Organizacja Turystyki, dzieląc obiekty na: turystyczne obiekty zakwaterowania zbiorowego, do których należą:

- a) hotele i inne obiekty hotelarskie;
- b) obiekty specjalistyczne, jak: obiekty lecznicze, obozy wakacyjne i ochotnicze hufce pracy oraz ośrodki konferencyjne;

³² Obiekty posiadające co najmniej 10 pokoi, w tym większość miejsc w pokojach jedno- i dwuosobowych, świadczące szeroki zakres usług związanych z pobytem klientów.

³³ Obiekty położone przy drogach, dysponujące parkingiem, posiadające co najmniej 10 pokoi, w tym większość miejsc w pokojach jedno- i dwuosobowych.

³⁴ Obiekty posiadające co najmniej 7 pokoi, świadczące dla swoich klientów całodzienne wyżywienie.

³⁵ Obiekty strzeżone umożliwiające nocleg w namiotach, samochodach mieszkalnych (campobusach) i przyczepach samochodowych, przyrządzanie posiłków, parkowanie samochodów, a także świadczące usługi związane z pobytem klientów; obiekty te mogą dodatkowo umożliwiać nocleg w domkach turystycznych lub innych obiektach stałych.

³⁶ Obiekty posiadające co najmniej 30 miejsc noclegowych, dostosowane do samoobsługi klientów oraz świadczące minimalny zakres usług związanych z pobytem klientów.

³⁷ Obiekty przeznaczone do indywidualnej i grupowej turystyki młodzieżowej, dostosowane do samoobsługi klientów.

³⁸ Obiekty zlokalizowane poza obszarami zabudowanymi, przy szlakach turystycznych, świadczące minimalny zakres usług związanych z pobytem klientów.

³⁹ Obiekty niestrzeżone, umożliwiające nocleg w namiotach.

⁴⁰ B. Meyer, *Obsługa ruchu turystycznego*, Warszawa 2006, s. 165-169.

- c) inne obiekty zakwaterowania zbiorowego: wakacyjne obiekty mieszkalne, kempingi i pola namiotowe;
- d) pozostałe obiekty zakwaterowania zbiorowego, w tym: kwatery prywatne: własne mieszkania użytkowników; pokoje wynajęte przy rodzinie; mieszkania wynajęte od osób prywatnych lub za pośrednictwem agencji; nieodpłatne zakwaterowanie w mieszkaniach krewnych i znajomych; inne kwatery prywatne.

Wynika z powyższego, że w zależności od celu i potrzeb obiekty hotelarskie i inne obiekty świadczące usługi hotelarskie mogą być różnie klasyfikowane, przy czym katalog obiektów hotelarskich jest katalogiem ustawowo zamkniętym.

Świadczenie usług hotelarskich jest działalnością gospodarczą mającą na celu udzielenie gościnności za odpłatnością i zaspokojenie podstawowych potrzeb bytowych osób przebywających czasowo poza miejscem stałego zamieszkania, czyli zapewnienia im noclegu i wyżywienia, rekreacji, rozrywki i bezpieczeństwa w obiekcie hotelowym⁴¹. J. Sierpiński, stosując kryterium podmiotu świadczącego usługę, określa usługę hotelarską jako zespół działań zatrudnionych w zakładzie hotelarskim, przy wykorzystaniu specjalnie do tego przystosowanych urządzeń technicznych. Usługa ta składa się ze świadczeń związanych z zaspokojeniem podstawowych potrzeb bytowych takich jak zakwaterowanie, wyżywienie czy opieka zdrowotna⁴².

4. Administracyjno-prawne formy oddziaływania na usługi hotelarskie

Podstawową formą administracyjno-prawnego oddziaływania na usługi hotelarskie jest ich kategoryzacja (zaszeregowanie). Zgodnie z art. 37 ustawy, ustalone zostało dla:

- 1) hoteli, moteli i pensjonatów – pięć kategorii oznaczonych gwiazdkami;
- 2) kempingów (campingów) – cztery kategorie oznaczone gwiazdkami;
- 3) domów wycieczkowych i schronisk młodzieżowych – trzy kategorie oznaczone cyframi rzymskimi.

Zaszeregowania obiektów hotelarskich do poszczególnych rodzajów dokonuje oraz nadaje im kategorię marszałek województwa właściwy ze względu na miejsce położenia obiektu hotelarskiego (z wyłączeniem pól biwakowych), wydając w tym zakresie decyzję administracyjną. Decyzję o zaszeregowaniu obiektu do odpowiedniego rodzaju i kategorii przedsiębiorca jest obowiązany otrzymać przed rozpoczęciem świadczenia usług hotelarskich w obiekcie hotelarskim (art. 39 ust. 2 ustawy). Przedsiębiorca, który zamierza rozpocząć świadczenie usług hotelarskich, może również ubiegać się o przyrzeczenie zaszeregowania obiektu hotelarskiego do odpowiedniego rodzaju i kategorii, czyli promesę⁴³.

⁴¹ Cz. Witkowski, *Hotelarstwo. Cz.1. Podstawy hotelarstwa*, Warszawa 2007, s. 8 i n.

⁴² [Za:] T. Tulibacki, *Organizacja pracy. Część 1*, „Technik Hotelarstwa” 2009, s. 82.

⁴³ Wniosek o promesę powinien zawierać w szczególności: oznaczenie przedsiębiorcy wraz z podaniem jego siedziby i adresu, a w wypadku, gdy przedsiębiorcą jest osoba fizyczna – miejsca zamieszkania i adresu; nazwę obiektu, jeżeli usługi będą świadczone z użyciem nazwy własnej obiektu; określenie położenia obiektu, wraz z podaniem jego adresu; wskazanie rodzaju obiektu hotelarskiego i kategorii, o które ubiega się przedsiębiorca (art. 39a pkt 4 ustawy).

Przyrzeczenie administracyjne jest oświadczeniem woli organu administracji publicznej, w którym organ ten zobowiązuje się do konkretnego zachowania się w przyszłości, np. wydania aktu administracyjnego o określonej treści, o ile adresat przyrzeczenia spełni określone warunki. Jest ono nietypową formą działania administracji, która podnosi stopień pewności obywateli. Celem przyrzeczenia jest umożliwienie lub ułatwienie adresatowi podjęcia określonych działań przygotowawczych do realizacji zamierzonego przedsięwzięcia. Po przyrzeczeniu może on podejmować te działania z poczuciem pewności, że w przyszłości otrzyma określoną decyzję administracyjną⁴⁴. Według J. Zimmermanna, przyrzeczenie jest odmianą przyrzeczenia publicznego uregulowanego w art. 919 kodeksu cywilnego⁴⁵.

Promesa jest jednym z rodzajów przyrzeczenia i przyjmuje formę aktu administracyjnego. Za pomocą promesy uzależnia się np. udzielenie koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej od spełnienia warunków wykonywania tej działalności⁴⁶. W odniesieniu do prowadzenia działalności związanej z usługami hotelarskimi będzie to decyzja o zaszeregowaniu i kategorii danego obiektu hotelarskiego. Postępowanie o wydanie promesy jest postępowaniem odrębnym od postępowania o wydanie decyzji dotyczącej zaszeregowania i kategorii obiektu hotelarskiego. Do wniosku o wydanie promesy przedsiębiorca zobowiązany jest dołączyć ostateczną decyzję o pozwoleniu na budowę lub zmianę sposobu użytkowania obiektu. Promesa obowiązuje w określonym okresie i wydawana jest w formie decyzji administracyjnej. W odniesieniu do działalności hotelarskiej okres ten jest nie dłuższy niż dwa lata. Przez okres ważności promesy przedsiębiorca nie może świadczyć usług hotelarskich w obiekcie. Może jedynie używać nazwy rodzajowej i oznaczenia kategorii do celów informacyjnych i promocyjnych danego obiektu. Powyższy zakaz prowadzenia działalności nie obowiązuje, jeżeli marszałek województwa zezwoli, w drodze postanowienia, na rozpoczęcie świadczenia usług hotelarskich. Postanowienie może zostać wydane po wydaniu promesy i po złożeniu kompletnego wniosku o zszeregowanie obiektu hotelarskiego do odpowiedniego rodzaju i kategorii (art. 39a ust. 1-3, 5-7 ustawy).

W przypadku rozpoczęcia świadczenia usług hotelarskich w obiekcie, który posiada już zaszeregowanie, przedsiębiorca jest zobowiązany wystąpić do właściwego marszałka województwa o potwierdzenie lub zmianę dotychczasowego zaszeregowania (art. 39 ust. 2 ustawy). Oznacza to, że każdorazowa zmiana przedsiębiorcy prowadzącego w danym obiekcie hotelowym usługi hotelarskie wymaga jego wniosku do marszałka województwa o wydanie decyzji potwierdzającej dotychczasowe zaszeregowanie lub jego zmianę.

W toku postępowania dotyczącego rodzaju i kategorii danego obiektu hotelarskiego marszałek województwa powołuje zespół oceniający obiekt wskazany we wniosku

⁴⁴ Szerzej Z. Niewiadomski, [w:] Z. Cieśla, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2002, s. 132; W. Taras, *Zalecenie, ostrzeżenie i przyrzeczenie administracyjne w systemie form działania administracji publicznej*, [w:] T. Bąkowski (et al.) (red.), *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia*, Łódź 2000, s. 224 i n.; J. Łukasiewicz, K. Kłosowska, *Słowo o przyrzeczeniu administracyjnym*, [w:] J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Wrocław 2008, s. 99 i n.; L. Bielecki, [w:] M. Zdyb, J. Stelmasiak (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 210211.

⁴⁵ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 365.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 365.

w celu ustalenia spełnienia ustawowych wymagań. W skład zespołu powoływani zostają przedstawiciele marszałka województwa, a ponadto mogą być powołane:

- 1) osoby posiadające kwalifikacje zawodowe i praktykę w świadczeniu usług hotelarskich lub turystycznych, wskazane przez jednostki samorządu gospodarczego i stowarzyszenia działające w zakresie turystyki i hotelarstwa⁴⁷;
- 2) osoby będące przedstawicielami Państwowej Straży Pożarnej, Państwowej Inspekcji Sanitarnej, administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego.

Wydanie oceny przez zespół oceniający jest obligatoryjną czynnością w toku prowadzonego przez marszałka województwa postępowania administracyjnego w sprawie zaszeregowania i przyznania kategorii danemu obiektowi hotelarskiemu. Organ administracji może również, przed wydaniem decyzji, zwrócić się o opinię do wyspecjalizowanych stowarzyszeń, przy czym ta czynność nie ma charakteru obowiązkowego⁴⁸.

Marszałek województwa, wójt (burmistrz, prezydent miasta) mają prawo kontrolować, w zakresie swojej właściwości miejscowej, przestrzeganie wymagań w stosunku do wszystkich obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których świadczone są usługi hotelarskie. Należy tu podkreślić, że uprawnienie kontrolne organu administracji nie jest ograniczone tylko do obiektów wpisanych do ewidencji prowadzonej przez dany organ. Ograniczeniem jest tylko właściwość miejscowa organu administracji, co znaczy, że kontroli poddane mogą być wszystkie obiekty znajdujące się na obszarze właściwości miejscowej danego organu administracji publicznej. Kontrola oznacza sprawdzenie, czy dany obiekt spełnia warunki w zakresie zaszeregowania czy też minimalnych wymagań dla obiektów nie będącymi obiektami hotelarskimi w rozumieniu ustawy. Można powiedzieć, za Iwoną Niżnik-Dobosz, że kontrola to „podjęta przez uprawniony i zobowiązany do tego podmiot weryfikacja, według określonego ustawą kryterium, ustalonego w ramach kontroli stanu prawnego i (lub) prawnego wytworzonego, ukształtowanego, «zaniechanego» lub znoszonego przez podmiot kontrolowany, ze stanem/wzorcem określonym przez prawo, nastawiona na sformułowanie i udokumentowanie oceny i wniosków przez kontrolującego w zakresie:

- 1) źródła i przyczyn ewentualnych rozbieżności ustalonego stanu ze wzorem kontroli i
- 2) sposobu przeciwdziałania im, a także
- 3) innowacyjności budowy, działania administracji publicznej i treści kontrolowanego działania spełniająca zarazem wymogi obiektywizmu, fachowości, sprawności, skuteczności, efektywności i praworządności”⁴⁹.

Jeżeli obiekt, pozostający poza ewidencją organu dokonującego kontroli, nie spełnia wymagań przewidzianych dla rodzaju i kategorii, do których został zaszeregowany, lub

⁴⁷ Ocena dokonywana przez te osoby jest odpłatna – na zasadach określonych w rozporządzeniu Ministra Sportu i Turystyki z 29 grudnia 2010 r. w sprawie opłat związanych z zaszeregowaniem obiektu hotelarskiego (Dz. U. z 2011 r., Nr 10, poz. 54).

⁴⁸ Szerzej J.Z. Szwaja, *Administracyjne warunki formalnoprawne podejmowania działalności gospodarczej i zawodowej w zakresie świadczenia usług turystycznych*, [w:] S. Sacha (red.), *Współczesna turystyka. Zagadnienia prawne, społeczno-ekonomiczne i przestrzenne*, „Państwo i Społeczeństwo” 2011, nr 1, s. 30. i n.

⁴⁹ I. Niżnik-Dobosz, *Stosunki kontroli w administracji publicznej demokratycznego państwa prawnego*, Warszawa 2015, s. 35-36.

minimalnych wymagań dla innych obiektów świadczących usługi hotelarskie, organ kontrolujący zawiadamia organ prowadzący ewidencję obiektu. Uprawnienia kontrolne, ale tylko obiektów hotelarskich, przyznane zostały również ministrowi właściwemu do spraw turystyki. W razie stwierdzenia, że obiekt hotelarski nie spełnia wymagań przewidzianych dla rodzaju i kategorii, do których został zaszeregowany, minister występuje do właściwego organu o dokonanie zmiany rodzaju lub kategorii obiektu⁵⁰.

Organy uprawnione do kontroli obiektów w zakresie spełniania wymagań co do wyposażenia i świadczonych usług dokonują kontroli w każdym czasie:

- 1) z urzędu – jeżeli jest to uzasadnione informacjami o zmianie warunków do działania lub naruszenia wymagań,
- 2) na wniosek przedsiębiorcy, stowarzyszenia działającego w zakresie turystyki i hotelarstwa lub stowarzyszenia reprezentującego interesy konsumentów.

Marszałek województwa dokonuje z urzędu okresowych kontroli obiektów hotelarskich nie rzadziej niż co trzy lata. Tryb prowadzonych kontroli określa § 9 rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z 2004 r.

Jeżeli wyniki przeprowadzonej kontroli obiektu hotelarskiego wskazują na to, że zachodzą przesłanki zmiany rodzaju, do którego obiekt został zaszeregowany, lub obniżenia nadanej mu kategorii, marszałek województwa dokonuje ponownej oceny obiektu. Organ może odstąpić od ponownej oceny, jeżeli przedsiębiorca wyraził zgodę na zmianę rodzaju, do którego obiekt został zaszeregowany, lub obniżenie nadanej mu kategorii. W przypadku stwierdzenia uchybień organ upoważniony do kontroli obiektu może wydać przedsiębiorcy zalecenia pokontrolne, z określeniem terminu ich wykonania nieprzekraczającego trzech miesięcy, pod rygorem wszczęcia postępowania w sprawie zmiany zaszeregowania obiektu do rodzaju i kategorii albo wszczęcia postępowania w sprawie uchylecia zaszeregowania obiektu do rodzaju i kategorii.

Ewidencję obiektów hotelarskich, z uwzględnieniem ich rodzajów i kategorii, prowadzi marszałek województwa. Wyjątek w tym zakresie dotyczy pól biwakowych, których zaszeregowania dokonuje i prowadzi ewidencję wójt (burmistrz, prezydent miasta) właściwy ze względu na miejsce ich położenia. Organ ten prowadzi też ewidencję innych, aniżeli obiekty hotelarskie, obiektów (art. 38 ustawy). Zadania marszałka województwa są zadaniami z zakresu administracji rządowej, natomiast zadania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) są zadaniami własnymi gminy.

Organ prowadzący ewidencję dokonuje z urzędu wykreślenia obiektu z ewidencji, jeżeli:

- 1) przedsiębiorca zaprzestał na okres dłuższy niż 1 rok świadczenia usług hotelarskich;
- 2) przedsiębiorcą świadczącym usługi hotelarskie w obiekcie była jednostka organizacyjna, która uległa likwidacji;

⁵⁰ Organy kontrolne mogą wykonywać następujące czynności kontrolne: 1) dokonywać kontroli wszystkich pomieszczeń i urządzeń wchodzących w skład kontrolowanych obiektów; 2) żądać od kierownika obiektu oraz od wszystkich osób, które są w tym obiekcie zatrudnione, pisemnych i ustnych informacji w sprawach objętych kontrolą; 3) żądać okazania dokumentów potwierdzających spełnienie przez obiekt wymagań wynikających z przepisów (art. 40 ust. 4 ustawy).

- 3) przedsiębiorca zmarł, a jego następcy prawni nie zgłosili zamiaru świadczenia usług hotelarskich w obiekcie;
- 4) obiekt przestał spełniać wymagania sanitarne lub przeciwpożarowe, lub inne, określone odrębnymi przepisami;
- 5) przedsiębiorca uzyskał decyzję o zaszeregowaniu obiektu wpisanego do ewidencji prowadzonej przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do rodzaju i nadaniu kategorii podlegającym wpisaniu do ewidencji prowadzonej przez marszałka województwa;
- 6) przedsiębiorca nie rozpoczął świadczenia usług hotelarskich po upływie ważności promesy.

Jak wynika z powyższej analizy, podstawową prawną formą oddziaływania organów administracji publicznej w sferze usług hotelarskich jest decyzja administracyjna, czyli forma władczego działania. Dotyczą one, mówiąc ogólnie, zaszeregowania obiektu hotelarskiego do rodzaju i kategorii. Chcąc zaś uszczegółwić te decyzje, należy wymienić:

- 1) decyzję o potwierdzeniu dotychczasowego zaszeregowania obiektu hotelarskiego do określonego rodzaju i kategorii;
- 2) decyzję o zmianie dotychczasowego zaszeregowania obiektu hotelarskiego do określonego rodzaju i kategorii;
- 3) decyzję o zaszeregowaniu do odpowiedniego rodzaju i nadaniu kategorii obiektu hotelarskiego;
- 4) decyzję o odmowie nadania kategorii obiektowi hotelarskiemu;
- 5) decyzję o odmowie wpisu do ewidencji obiektów hotelarskich;
- 6) decyzję o wykreśleniu z ewidencji obiektów hotelarskich;
- 7) decyzję nakazującą wstrzymanie świadczenia usług hotelarskich;
- 8) promesę (przyrzeczenie zaszeregowania obiektu hotelarskiego).

Podstawą odmowy wpisu do ewidencji obiektów hotelarskich jest decyzja o odmowie zaszeregowania lub o odmowie potwierdzenia zaszeregowania obiektu hotelarskiego do określonego rodzaju i kategorii (art. 42 ust. 2 ustawy).

Oprócz oddziaływania władczego ustawodawca wskazał na zakres spraw realizowanych przez organy administracji w formie czynności materialno-technicznych (prowadzenie ewidencji obiektów hotelarskich przez marszałka województwa, prowadzenie przez wójta ewidencji pól biwakowych, zwrócenie się organu o opinię do stowarzyszeń, powołanie przez marszałka województwa zespołu oceniającego, wystąpienie ministra do marszałka województwa o dokonanie zmiany zaszeregowania obiektu hotelarskiego, przekazanie w formie elektronicznej przez marszałków województw danych dotyczących skategoryzowanych w województwie obiektów hotelarskich i zamieszczenie Centralnego Wykazu Obiektów Hotelarskiego na stronie internetowej ministra właściwego do spraw turystyki).

Przyznanie organom administracji publicznej możliwości stosowania władczych form działania w stosunku do przedsiębiorców prowadzących usługi hotelarskie ma na celu utrzymanie określonych, wynikających z przepisów prawa, standardów tych usług, co przekłada się w konsekwencji na ochronę klientów korzystających z tych usług.

Można powiedzieć, że działania organów administracji spełniają w tej sferze działalności gospodarczej określoną funkcję, realizacja której w przewidzianych ustawą prawnych formach działania ma osiągnąć określone cele. J. Jeżewski wskazuje, że: „Cele są świadomie antycypowanym przyszłym stanem rzeczy, uznany za pożądany, który powinien być osiągnięty; [...] cele przesądzają o doborze działań i ich racjonalności”⁵¹.

5. Obowiązki przedsiębiorcy świadczącego usługi hotelarskie

Możliwość stosowania przez organy administracji władczych form działania w sferze usług hotelarskich jest czynnikiem wprost oddziaływującym na poziom tych usług świadczonych przez przedsiębiorców. Zagrożenie wydania decyzji o zmianie zaszeregowania czy też o wstrzymaniu świadczenia usług wymusza na przedsiębiorcy dbałość o jakość świadczonych usług, utrzymanie określonego standardu obiektu lub podejmowanie działań do podniesienia jego kategorii, zwiększenia zakresu usług dodatkowych czy też gwarancji ochrony interesu klientów (gości hotelowych). I chociaż, jak zauważa T. Tulibacki, poddanie się procedurze kategoryzacji nie jest obligatoryjne, gdyż usługi hotelarskie mogą być świadczone również w innych, aniżeli hotelarskie, obiektach, to kategoria obiektu jest istotnym elementem marketingu, służy reklamie i umacnia prestiż⁵².

Decyzja o zaszeregowaniu obiektu hotelarskiego, podobnie jak decyzja o potwierdzeniu zaszeregowania czy też promesa, wydawana jest na wniosek przedsiębiorcy. Wnioskując o zaszeregowanie danego obiektu do określonego rodzaju i kategorii, przedsiębiorca musi wykazać, że obiekt, w którym mają być świadczone usługi hotelarskie, spełnia wymagania określone przepisami prawa. Odstępstwa od wymagań wskazanych w załącznikach do rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z 2004 r. mogą dotyczyć obiektów wpisanych do rejestru zabytków lub wykazu zabytków architektury i budownictwa oraz obiektów, których charakter zabytkowy jest oczywisty. W tym przypadku przedsiębiorca, ubiegający się o zaszeregowanie obiektu, zobowiązany jest do:

- 1) przedstawienia opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków stwierdzającej, że spełnienie wymagań bez naruszenia zabytkowego charakteru nie jest możliwe,
- 2) odstępowanie w niewielkim stopniu obniży spełnienie wymagań dla danego rodzaju i kategorii obiektu hotelarskiego,
- 3) w materiałach informacyjnych dotyczących obiektu hotelarskiego zostanie zamieszczona informacja o zabytkowym charakterze obiektu i związanych z tym odstępstwach od wymagań dla danego rodzaju i kategorii obiektu hotelarskiego.

Przepisy rozporządzenia dopuszczają też możliwość odstępowania od wymagań co do wyposażenia i zakresu świadczonych usług dla pól biwakowych zlokalizowanych na terenie gospodarstw rolnych, pod warunkiem zapewnienia możliwości korzystania z wody do picia i urządzeń sanitarnych.

⁵¹ J. Jeżewski, *Funkcja ochrony wartości zabytku a pozycja ustrojowa organów konserwatorskich*, [w:] D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Budnik (red.), *Racjonalny ustawodawca, racjonalna administracja. Pamięci Profesora Eugeniusza Smoktunowicza*, Białystok 2016, s. 233.

⁵² T. Tulibacki, *op. cit.*, s. 71.

Spełnienie w obiektach hotelarskich wymagań budowlanych dokumentowane jest przez przedsiębiorcę decyzją o pozwoleniu na budowę wraz z potwierdzonym zawiadomieniem właściwego organu o przystąpieniu do użytkowania obiektu lub decyzją o pozwoleniu na użytkowanie obiektu, lub decyzją o pozwoleniu na zmianę sposobu użytkowania obiektu, a w przypadku obiektów wzniesionych przed 1 kwietnia 1995 r., które utraciły wymienione dokumenty – opinią rzeczoznawcy budowlanego stwierdzającą bezpieczeństwo użytkowania obiektu, oraz dla wszystkich obiektów – książką obiektu z wpisami potwierdzającymi przeprowadzenie okresowych kontroli wymaganych przepisami prawa budowlanego, przedstawioną do wglądu organowi dokonującemu kontroli lub oceny obiektu. Wymagania przeciwpożarowe, jakie musi spełniać obiekt hotelarski, potwierdzone muszą zostać opinią właściwej miejscowo komendy powiatowej (miejskiej) PSP, zaś wymagania sanitarne – opinią właściwego miejscowo państwowego powiatowego inspektora sanitarnego.

Przepisy rozporządzenia wskazują także na elementy, które musi zawierać wniosek przedsiębiorcy podejmującego świadczenie usług hotelarskich w obiekcie hotelarskim⁵³.

Przedsiębiorca świadczący usługi hotelarskie ma obowiązek zgłoszenia do ewidencji informacji o:

- 1) zaprzestaniu świadczenia usług hotelarskich;
- 2) uzyskaniu decyzji o zaszeregowaniu obiektu wpisanego do ewidencji prowadzonej przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do rodzaju i nadaniu kategorii podlegającym wpisaniu do ewidencji prowadzonej przez marszałka województwa;
- 3) zmianie działalności sezonowej na stałą lub stałej na sezonową;
- 4) zmianie liczby miejsc noclegowych.

Ma też obowiązek informować organ prowadzący ewidencję o zdarzeniach powodujących przejściowo wstrzymanie lub istotne ograniczenie zakresu świadczonych usług.

Obowiązki prowadzącego usługi hotelarskie wynikają również z przepisów kodeksu wykroczeń⁵⁴. Zgodnie z art. 60¹ § 4 k.w., podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny ten, kto:

- świadcząc usługi hotelarskie, używa nazw rodzajowych lub określenia kategorii obiektów hotelarskich bez decyzji lub niezgodnie z decyzją,
- świadcząc usługi hotelarskie, używa oznaczeń, które mogą wprowadzić klientów w błąd co do rodzaju lub kategorii obiektu hotelarskiego,

⁵³ Wniosek, zgodnie z §5 rozporządzenia, powinien zawierać: 1) nazwę i siedzibę lub nazwisko i imię oraz adres przedsiębiorcy Świadczącego usługi hotelarskie w obiekcie objętym wnioskiem; 2) nazwę obiektu, jeżeli usługi będą świadczone z użyciem nazwy własnej obiektu; 3) określenie położenia obiektu, wraz z podaniem jego adresu; 4) opis obiektu potwierdzający stopień spełnienia przez ten obiekt wymagań dla rodzaju i kategorii, o które występuje wnioskodawca; 5) wskazanie osoby upoważnionej do reprezentowania wnioskodawcy w postępowaniu o ustalenie rodzaju i nadanie kategorii; 6) wskazanie zaszeregowania do określonego rodzaju i kategorii, o które występuje wnioskodawca. Do wniosku załącza się: 1) dokumenty potwierdzające spełnienie wymagań budowlanych, przeciwpożarowych i sanitarnych, 2) zaświadczenie o numerze identyfikacyjnym REGON przedsiębiorcy, wydane przez właściwy urząd statystyczny, a także odpis z Krajowego Rejestru Sądowego albo zaświadczenie o wpisie do ewidencji działalności gospodarczej; 3) dowód wniesienia opłaty za dokonanie oceny spełniania przez obiekt hotelarski wymagań.

⁵⁴ Ustawa z 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2015 r., poz. 1094 ze zm.).

- wbrew obowiązкови świadczy usługi hotelarskie w obiekcie niezgłoszonym do ewidencji,
- świadczy usługi hotelarskie wbrew decyzji nakazującej wstrzymanie ich świadczenia.

Oznacza to, że naruszenie przepisów ustawy o usługach turystycznych w zakresie wskazanym powyżej stanowi wykroczenie umieszczone w rozdziale VIII kodeksu wykroczeń: wykroczenia przeciwko porządkowi i spokojowi publicznemu. Na uwagę zwraca tu obowiązek używania przez przedsiębiorcę oznaczeń, które nie wprowadzają klientów w błąd co do rodzaju lub kategorii obiektu hotelarskiego. Jak zauważył Sąd Okręgowy w Łodzi w wyroku z dnia 20 stycznia 2016 r. (sygn. V Kz 883/15): „W błąd wprowadzać może bowiem nie tylko sama treść informacji, ale też inne oznaczenia sugerujące, że mamy do czynienia z obiektem o innym standardzie niż w rzeczywistości. Z zarzutu wynikało, iż obiekt figurował na stronie internetowej [...] zawierającej bazę noclegową w wykazie «hotele», a pod tym adresem pojawiały się takie sformułowania jak cennik hotelowy czy meble hotelowe. W tym kontekście stwierdzenie, że informacje o rodzaju świadczonych przez obwinioną usług były czytelne i nie mogły wprowadzać w błąd, budzą poważne wątpliwości”.

Wątpliwości co do tego, czy usługi świadczone są w obiekcie hotelarskim, czy w innym obiekcie powstać mogą też w sytuacji, gdy przedsiębiorcy używają nazw zbliżonych do nazw obiektów hotelarskich, np. wotel, botel, hotel-ik, HOTELik, MOTELix. Nazwy te pojawiają się na obiektach, które nie spełniają wymogów prawno-formalnych do zaliczenia ich do obiektów hotelarskich, jednakże dla potencjalnych klientów nie znających unormowań prawnych w tym zakresie mogą sugerować, że jest to obiekt o standardzie określonym w ustawie. Brak jest jednak jednolitego poglądu czy też orzecznictwa co do używania tego typu określeń, co wynika przede wszystkim z braku przepisów zakazujących używanie tego typu nazw czy zdrobnień. Każdy zatem przypadek świadczenia usług hotelarskich w obiekcie podobnie nazwanym musi być oceniany indywidualnie. Jak zauważa A. Wasilewska, przedsiębiorca, który nie uzyskał decyzji marszałka województwa i nie uzyskał zaszeregowania, a używa nazw zbliżonych do objętych ochroną ustawą o usługach turystycznych, musi liczyć się z możliwością nałożenia sankcji przez właściwe organy⁵⁵. Zgodnie bowiem z art. 43 ustawy o usługach turystycznych, nazwy rodzajów i oznaczenia kategorii obiektów hotelarskich podlegają ochronie prawnej i mogą być stosowane wyłącznie do obiektów hotelarskich w rozumieniu ustawy. Wyjątek od tej zasady dotyczy nazw rodzajów używanych w kontekście, z którego jednoznacznie wynika, że objekty te nie są obiektami hotelarskimi w rozumieniu ustawy. Użycie przez ustawodawcę określenia „jednoznacznie wynika” oznacza, że oceniając używanie przez przedsiębiorcę innej, ale podobnej czy skróconej albo zdrobniałej, nazwy obiektu, organ musi ustalić jednoznaczność rozumienia tej nazwy.

⁵⁵ Niekiedy końcówki dopisywane do nazw obiektów ustawowo określanych jako objekty hotelarskie, umieszczone na tych obiektach są tak małe i słabo widoczne, że trudno odczytać, czy jest to „motel” czy „motelik”, niekiedy też w nazwie „wotel” litera „w” stanowi po prostu odwrócone „m”, co również może spowodować zmylenie u klientów. Szerzej A. Wasilewska, <http://prawohotelarstwie.pl/hotelik-motelik-pensjonacik/> [dostęp 24.09.2017].

Obowiązki przedsiębiorcy nałożone przepisami prawa administracyjnego dotyczą też umieszczenia w widocznym miejscu:

- 1) nazwy oraz siedziby lub imienia i nazwiska, a także adresu przedsiębiorcy świadczącego usługi hotelarskie w danym obiekcie;
- 2) tablicy określającej rodzaj i kategorię obiektu;
- 3) informacji o zakresie świadczonych usług wraz z podstawowymi cenami;
- 4) informacji o przystosowaniu obiektu do obsługi osób niepełnosprawnych.

Wykaz wymagań dla obiektów hotelarskich, odpowiadający rodzajowi i kategorii obiektu, a także pełny cennik usług powinny być udostępnione na żądanie klienta.

Ponadto przedsiębiorcy świadczący usługi hotelarskie w obiektach hotelarskich mogą, w celu zapewnienia porządku oraz bezpieczeństwa klientów i ich mienia, wydawać regulaminy porządkowe wiążące wszystkie osoby przebywające na terenie obiektu. Regulaminy porządkowe są przepisami wewnętrznymi podmiotu (przedsiębiorcy), który świadczy usługi publiczne, zawierającymi zasady korzystania z usług, obowiązki korzystających z usług (klientów) oraz obowiązki świadczących usługi oraz warunki obowiązujące w danym obiekcie hotelarskim. Są to przepisy porządkowe obowiązujące w danym obiekcie hotelarskim. Naruszenie ich przez korzystających z usług stanowi podstawę do podjęcia przez kierownictwo obiektu określonych działań, np. usunięcia zagrożenia, zobowiązanie klienta do opuszczenia obiektu, interwencji ochrony czy Policji.

W zakresie obowiązków przedsiębiorcy jest też ponoszenie odpowiedzialności za utratę lub uszkodzenie rzeczy wniesionych przez osobę korzystającą z usług hotelarskich. Odpowiedzialność ta, ukształtowana na zasadzie ryzyka, wynika z przepisów kodeksu cywilnego. Przedsiębiorca nie odpowiada za szkody wynikłe z właściwości rzeczy wniesionej, powstałe wskutek siły wyższej lub wyłącznie z winy poszkodowanego lub osoby, która mu towarzyszyła, była u niego zatrudniona albo go odwiedzała.

6. Podsumowanie

Analiza zagadnień związanych z usługami hotelarskimi pozwala stwierdzić, że zakres tych usług na przestrzeni wieków ulegał zmianie i rozwojowi wraz z potrzebami korzystających z tych usług. Jest to sektor gospodarczy, który dostosowuje się do kultury społeczności, zasobów finansowych, potrzeb zdrowotnych, intelektualnych i zawodowych. W Polsce widoczne zmiany nastąpiły wraz z przeobrażeniami społeczno-gospodarczymi zapoczątkowanymi w latach 90. ubiegłego wieku. Z jednej strony powstały wielkie światowe sieci hoteli, z drugiej zaś – rozwinęła się agroturystyka⁵⁶. W obiektach hotelarskich poszerzany jest zakres usług dodatkowych (uzupełniających): gastronomicznych, handlowych, dostępu do Internetu, sal konferencyjnych wyposażonych w nowoczesny sprzęt audiowizualny, rozrywkowych, oświatowo-kulturalnych, rekreacyjnych, sportowych

⁵⁶ Szerzej A. Kapała, *Administracyjnoprawne uwarunkowania działalności agroturystycznej. Studium prawno-porównawcze*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2009, nr 1 (5), s. 97 i n.; *eadem* *Regulacja prawna agroturystyki – uwagi de lege ferenda*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 2 (7), s. 101 i n.

i turystycznych itp., głównie w celu „przyciągnięcia” klientów, co ma niebagatelne znaczenie w dobie rosnącej konkurencji i rosnących wymagań klientów.

Unormowania prawne co do zasad zaszeregowania do rodzaju i kategorii obiektów hotelarskich i ustalenie minimalnych wymagań dla innych obiektów, w których świadczone są usługi hotelarskie, zapewniają określony poziom świadczonych usług i pozwalają na ocenę ich poziomu. Przyznanie uprawnień kontrolnych organom administracji, realizowanych na wnioski lub z urzędu, chroni interes korzystających z usług hotelarskich (klientów) i umożliwia im egzekwowanie takiego poziomu tych usług, jaki wynika z regulacji administracyjnych, a nie z reklamy i deklaracji świadczących usługi. Dodatkowo normatywne określenie rodzaju i kategorii obiektu hotelarskiego ujednoliciło wymagania dla poszczególnych obiektów hotelarskich w danych kategoriach.

Konkludując, można powiedzieć, że po pierwsze, administracyjnoprawne formy oddziaływania organów administracji na prowadzących działalność hotelarską porządkują tę sferę działalności i zapewniają określony poziom usług („cywilizują” te usługi), z drugiej strony – chronią osoby korzystające z tych usług na podstawie umów cywilnoprawnych.

„Civilizing” of the hotel services by the administration

Abstract

The aim of the study is to draw attention to the scope of administrative and legal forms of action of public administration authorities in relation to the sphere of hotel services. Regulations in this area are included in the law on tourist services. The legislator regulates the types and categories of hotel facilities and provides minimum standards for facilities that are not included in the law for hotel facilities in which hotel services may also be provided. The basic legal form of action of the administration is the administrative decision, for example, the classification to the category and type of the hotel. Attention was also drawn to the special kind of administrative decision, which may be issued to the entrepreneur conducting hotel services, administrative promiscuity (promise).

An important function in the sphere of hotel services is provided by control authorities because it forces entrepreneurs to maintain an appropriate level of service, according to the administrative grade of the hotel, and provides clients with the ability to enforce a specific level of service.

Key words

the principle of hospitality, hotel services, hotel facilities, administrative authorities, legal forms of administrative action, obligations of the entrepreneur.

Prof. zw. dr hab. Elżbieta Ura – kierownik Katedry Prawa Publicznego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Rzeszowskiego

Prof. zw. dr hab. Stanisław Pieprzny – kierownik Katedry Prawa Policynego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Rzeszowskiego

Literatura

- Adamowicz J., Wolak G., *Jak być hotelarzem?*, Kraków 2004
- Bielecki L., [w:] M. Zdyb, J. Stelmasiak (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016.
- Błądek Z., Tulbacki T., *Dzieje krajowego hotelarstwa*, Poznań-Warszawa 2003
- Bystron J.S., *Dzieje obyczajów w dawnej Polsce. Wiek XVI-XVIII*, t. 1, Warszawa 1933, s. 420-421, <http://mbc.malopolska.pl/dlibra/docmetadata?id=87581&from=publication> [dostęp 22.09.2017]
- Cybulka P., *Usługi turystyczne. Komentarz*, Warszawa 2012
- Gloger Z., *Encyklopedia staropolska, Reprodukacja pierwodruku 1900-1903*, <http://literat.ug.edu.pl/~literat/glogers/0013.htm> [dostęp 22.09.2017]
- Gospodarek J., Marak K., *Zakres wolności gospodarczej w polskim hotelarstwie w minionym ćwierćwieczu (1989-2014). Część II: Świadczenie usług hotelarskich jako wolna działalność gospodarcza na gruncie ustawy o usługach turystycznych z 1997 roku*, [w:] T. Kocowski, K. Marak (red.), *Zmiany prawodawstwa gospodarczego w okresie transformacji ustrojowej w Polsce*, Wrocław 2014
- Górska-Warsewicz H., Świstak E. (red.), *Funkcjonowanie przedsiębiorstwa hotelarskiego*, Warszawa 2009
- Jeżewski J., *Funkcja ochrony wartości zabytku a pozycja ustrojowa organów konserwatorskich*, [w:] D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Budnik (red.), *Racjonalny ustawodawca, racjonalna administracja. Pamięci Profesora Eugeniusza Smoktunowicza*, Białystok 2016
- Kapała A., *Administracyjnoprawne uwarunkowania działalności agroturystycznej. Studium porównawcze*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2009, nr 1 (5)
- Kapała A., *Regulacja prawna agroturystyki – uwagi de lege ferenda*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 2 (7)
- Kraś J., *Usługi hotelarskie w Polsce: dawniej i dziś*, „Pismo Historyczno-Społeczne Saeculum Christianum” 2012, nr 19/2
- Łukasiewicz J., Kłosowska K., *Słowo o przyrzeczeniu administracyjnym*, [w:] J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Wrocław 2008
- Maroszek D., *Historia hotelarstwa w Polsce*, www.szkolazklasa2zero.nq.pl/files/doc/25831_historia%20elearning.ppt [dostęp 23.09.2017]
- Milewska M., Włodarczyk B., *Hotelarstwo*, Łódź 2005
- Meyer B., *Obsługa ruchu turystycznego*, Warszawa 2006
- Niewiadomski Z., [w:] Z. Cieśla, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2002
- Niżnik-Dobosz I., *Stosunki kontroli w administracji publicznej demokratycznego państwa prawnego*, Warszawa 2015
- Panasiuk A., Szostak D., *Hotelarstwo*, Warszawa 2009
- Raciborski J., *Usługi turystyczne. Przepisy i komentarz*, Warszawa 1999
- Sidorkiewicz M., Pawlicz A., *Propedeutyka hotelarstwa. Ujęcie ekonomiczne*, Warszawa 2015

- Szwaja J.Z., *Administracyjne warunki formalnoprawne podejmowania działalności gospodarczej i zawodowej w zakresie świadczenia usług turystycznych*, [w:] S. Sacha (red.), *Współczesna turystyka. Zagadnienia prawne, społeczno-ekonomiczne i przestrzenne*, „Państwo i Społeczeństwo” 2011
- Taras W., *Zalecenie, ostrzeżenie i przyrzeczenie administracyjne w systemie form działania administracji publicznej*, [w:] T. Bąkowski (et al.) (red.), *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia*, Łódź 2000
- Tulibacki T., *Organizacja pracy. Część I*, „Technik Hotelarstwa” 2009
- Wajda A.M., *Historia gościnności, hotelarstwa i hoteli: Starożytność*, <http://hotelarstwo.net/historia-goscinnosci-hotelarstwa-i-hoteli-starozytosc/> [dostęp 22.09.2017]
- Wasilewska A., *Hotelik, motelik, pensjonacik*, <http://prawohotelarstwie.pl/hotelik-motelik-pensjonacik/> [dostęp 24.09.2017]
- Witkowski Cz., *Hotelarstwo. Cz. I. Podstawy hotelarstwa*, Warszawa 2007
- Zawistowska H., *Podjęmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej w turystyce*, cz. 1. *Aspekty prawne*, Warszawa 2010
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012