

# REGULACJA USŁUG PILOTÓW WYCIECZEK W USTAWIE O USŁUGACH HOTELARSKICH ORAZ USŁUGACH PILOTÓW WYCIECZEK I PRZEWODNIKÓW TURYSTYCZNYCH – UWAGI KRYTYCZNE

## 1. Wprowadzenie

Od wieków podróźni, zwłaszcza za granicą, oczekują różnego rodzaju wsparcia ze strony podmiotów organizujących ich wyjazdy. W praktyce doszło do wykształcenia się w tym zakresie pewnych zawodów. Sytuacja ta rodzi pytanie o potrzebę ingerencji ze strony ustawodawcy, który powinien w pierwszej kolejności odpowiedzieć na pytanie, czy istnieje potrzeba przyjęcia dodatkowych – w stosunku do ogólnych regulacji – przepisów regulujących ich działalność, a jeśli tak, to jaki powinny mieć one kształt. Odpowiedzi ze strony ustawodawców są różne<sup>1</sup>. Nie ma w tym zakresie jakiegoś jednego, wiodącego modelu regulacji, na co wpływają m.in.: kształt turystyki w określonym państwie, panujące tendencje regulacyjne i deregulacyjne oraz doświadczenia historyczne. W konsekwencji przyjmowane w niektórych państwach regulacje mogą być oceniane w innych jako trudno zrozumiałe, a nawet „ezgotyczne”.

W polskich warunkach zainteresowanie ustawodawcy w tym zakresie zrodziła przede wszystkim aktywność przewodników turystycznych oraz pilotów wycieczek. Tradycje działalności i regulacji tych drugich są dużo mniejsze niż przewodników turystycznych. Pomijając wcześniejsze czasy i próby doszukiwania się początków tego zawodu, w Polsce regulacje działalności pilotów wycieczek pojawiły się dopiero po II wojnie światowej<sup>2</sup>. W

---

\* Dr, Akademia Wychowania Fizycznego w Krakowie, Wydziału Turystyki i Rekreacji, Katedra Polityki Turystycznej, Zakład Prawa i Ochrony Dziedzictwa Kulturowego; e-mail: piotr.cybula@awf.krakow.pl.

<sup>1</sup> Zob. J. Fosman, *Tour Guides: A Legal Perspective*, *International Travel Law Journal* 2008, z. 3, s. 125 i n.

<sup>2</sup> Wówczas z inicjatywy Głównego Komitetu Kultury Fizycznej i Turystyki uregulowano ich działalność zarządzeniem nr 3 GKKFiT z dnia 14 kwietnia 1964 r. w sprawie kierowników (pilotów) wycieczek zagranicznych, niepublikowane. Zob. J. Raciborski, *Od idei ustawy o turystyce do ustawy o usługach turystycznych. Geneza pierwszej w Polsce ustawy turystycznej*, [w:] P. Cybula (red.), *Prawne aspekty podróży i turystyki – historia i współczesność. Prace poświęcone pamięci Profesora Janusza Sondla*, Kraków 2018, s. 399 i n.; Z. Kruczek, *Przewodnicy i piloci w gospodarce turystycznej. Główne problemy środowiska i zawodu*, [w:] S. Wodejko (red.), *Gospodarka turystyczna a grupy interesu*, Warszawa 2006, s. 177 i n.

uchwalonej 29 sierpnia 1997 r. ustawie o usługach turystycznych<sup>3</sup> działalności pilotów wycieczek poświęcono stosunkowo dużo uwagi. Ustawa ta uregulowała działalność pilotów wycieczek obok działalności: organizatorów turystyki, pośredników turystycznych, agentów turystycznych, przewodników turystycznych oraz podmiotów świadczących usługi hotelarskie. Przepisy dotyczące działalności pilotów wycieczek znalazły się przede wszystkim w rozdziale 4 tej ustawy pt. „Przewodnicy turystyczni i piloci wycieczek”, w znacznej mierze były to regulacje wspólne dla pilotów wycieczek i przewodników turystycznych. W wersji pierwotnej tej ustawy:

- 1) wskazano, że pilotem wycieczek może być osoba posiadająca uprawnienia określone ustawą (art. 20 ust. 1);
- 2) określono zadania pilota wycieczek (art. 20 ust. 3);
- 3) określono, jakie uprawnienia należy spełnić, aby otrzymać uprawnienia pilota wycieczek (art. 22), jednocześnie wskazując, że w stosunku do osoby, która nie spełnia tych wymagań wojewoda może odmówić dopuszczenia do egzaminu w trybie decyzji administracyjnej (art. 25 ust. 3);
- 4) określono wymóg przeprowadzenia wstępnych i okresowych badań lekarskich (art. 23);
- 5) określono wymogi dla podmiotów upoważnionych do przeprowadzenia szkoleń dla kandydatów na pilotów wycieczek (art. 24);
- 6) wskazano, że egzamin na pilota wycieczek przeprowadza komisja egzaminacyjna, regulując sposób jej powołania i właściwość (art. 25 ust. 1 i 2);
- 7) wskazano, że uprawnienia pilota wycieczek w określonych sytuacjach mogą zostać zawieszane (art. 26) oraz cofnięte (art. 27);
- 8) określono, że uprawnienia pilotom wycieczek wydają, odmawiają wydania, zawieszają i przywracają oraz cofają wojewodowie właściwi dla miejsca zamieszkania pilota wycieczek w drodze decyzji administracyjnej (art. 28 ust. 1);
- 9) określono, że ewidencję nadanych uprawnień pilotom wycieczek prowadzi wojewoda (art. 28 ust. 3);
- 10) uregulowano sposób przeprowadzenia kontroli osób wykonujących zadania pilota wycieczek (art. 29);
- 11) określono sytuacje, kiedy organizatorzy turystyki powinni zapewnić uczestnikom wycieczki opiekę osób posiadających uprawnienia pilota wycieczek (art. 30 ust.

---

<sup>3</sup> Tekst ogłoszony: Dz.U. Nr 133, poz. 884.

- 1), zobowiązując ich jednocześnie do wystawienia w takich sytuacjach pilotom pisemnych zleceń określających w nich miejsce (obszar) i czas usługi pilockiej, oraz upoważnienie do działania w imieniu organizatora do prowadzenia imprezy turystycznej (art. 30 ust. 2);
- 12) wskazano w niektórych sytuacjach na wymóg znajomości przez pilota języka obcego (art. 31), jednocześnie określono sposób udokumentowania jego znajomości (art. 32);
- 13) wskazano, że Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w porozumieniu z Prezesem Urzędu Kultury Fizycznej i Turystyki, w drodze rozporządzenia, określa właściwość terytorialną organów powołujących komisje egzaminacyjne dla przewodników górskich (art. 34 ust. 1);
- 14) upoważniono Prezesa Urzędu Kultury Fizycznej i Turystyki do określenia w drodze zarządzenia spraw wskazanych w art. 34 ust. 2<sup>4</sup>.

Motywy tak szerokiej regulacji była przede wszystkim chęć zapewnienia bezpieczeństwa turystom<sup>5</sup>. Zwracano uwagę, że przykładowo znajomość języka obcego przez pilota wycieczek jest często istotna także dla bezpieczeństwa klientów biur podróży, np. w razie konieczności uzyskania porady lekarskiej za granicą<sup>6</sup>. Wskazywano też, że profesjonalizacja w tym zakresie jest jednym z warunków podniesienia jakości obsługi w polskiej turystyce<sup>7</sup>. Regulacje te uwzględniały również niepokojące sygnały dochodzące z praktyki<sup>8</sup>. Zakładano też, że tak szeroka regulacja administracyjna w zasady świadczenia pilotów wycieczek będzie miała charakter przejściowy, powinna ulegać stopniowemu

---

<sup>4</sup> Zgodnie z tym przepisem Prezes Urzędu Kultury Fizycznej i Turystyki, w drodze zarządzenia, określa: 1) warunki, jakim powinien odpowiadać wniosek o nadanie uprawnień przewodnika turystycznego i pilota wycieczek, 2) warunki, jakim powinien odpowiadać wniosek o upoważnienie, o którym mowa w art. 24 ust. 1, 3) wysokość opłat za sprawdzenie kwalifikacji osób ubiegających się o uprawnienia przewodnika turystycznego i pilota wycieczek, sprawdzenie znajomości języka obcego przez przewodnika turystycznego i pilota wycieczek oraz wysokość wynagrodzenia egzaminatorów, 4) miasta i obszary, na których organizatorzy turystyki mają obowiązek zapewnienia udziału przewodnika turystycznego, 5) programy szkolenia i zasady egzaminowania kandydatów na przewodników turystycznych i pilotów wycieczek, 6) warunki uzyskiwania poszczególnych klas przewodników górskich, zakres terytorialny uprawnień przewodników górskich i stopień trudności tras oraz wycieczek prowadzonych przez przewodników górskich posiadających uprawnienia odpowiedniej klasy, 7) skład, sposób powoływania i odwoływania członków komisji egzaminacyjnych, o których mowa w art. 25, 8) skład i zasady działania komisji egzaminacyjnych języków obcych, o których mowa w art. 32 ust. 3, oraz wzory świadectw wydawanych przez te komisje, 9) wzory dokumentów potwierdzających posiadanie uprawnień przewodnika turystycznego i pilota wycieczek.

<sup>5</sup> Zob. J. Raciborski, *Usługi turystyczne. Przepisy i komentarz*, Warszawa 1999, s. 136.

<sup>6</sup> Zob. J. Raciborski, *Usługi turystyczne...*, s. 136.

<sup>7</sup> Zob. J. Raciborski, *Usługi turystyczne...*, s. 136.

<sup>8</sup> Zob. J. Raciborski, *Usługi turystyczne...*, s. 136.

zawężeniu, przyjmując, że dojdzie do ukształtowania silnych struktur samorządu gospodarczego<sup>9</sup>.

Przepisy te następnie podlegały licznym nowelizacjom, o różnej wadze. Jedynie częściowo uwzględniono w nich krytykę niektórych rozwiązań i pojawiające się postulaty zmian<sup>10</sup>. Niezależnie od obowiązujących przepisów zwracano też uwagę na występujące w praktyce działalności wycieczek sytuacje, które nie powinny mieć miejsca<sup>11</sup>. Z uwagi na cel niniejszego artykułu oraz jego ograniczone ramy, w tym miejscu pominięte zostanie szersze przedstawienie tej ewolucji, a za punkt odniesienia się do dalszych uwag zostaną poczynione regulacje w obecnym ich brzmieniu<sup>12</sup>. Obecnie w ustawie do regulacji, które *expressis verbis* regulują działalność pilotów wycieczek, należy zaliczyć:

- 1) art. 3 pkt 7b, który zawiera definicję pilota wycieczek;
- 2) art. 20 ust. 3, który zawiera określenie zadań pilota wycieczek;
- 3) art. 22 pkt 2, który określa wymagania dla pilotów wycieczek;
- 4) art. 29, który określa sposób przeprowadzenia kontroli osób wykonujących zadania pilota wycieczek;

---

<sup>9</sup> Tak J. Raciborski, *Potrzeba prawnej ingerencji państwa w sferę usług turystycznych*, [w:] J. Raciborski (red.) *Rola i zadania państwa w gospodarce turystycznej*, Kraków 1995, s. 19 i 21.

<sup>10</sup> Zob. E. Jarosz, *Uwagi odnośnie do programów szkolenia pilotów i przewodników*, [w:] Z. Kruczek (red.), *Etyka przewodników turystycznych i pilotów wycieczek*, Kraków 2010, s. 209 i n.; H. Janicka, *Ocena działalności organizatorów szkoleń i komisji egzaminacyjnych w okresie funkcjonowania ustawy o usługach turystycznych*, [w:] Z. Kruczek (red.), *Problematyka deregulacji zawodu pilota wycieczek i przewodnika turystycznego*, Kraków 2013, s. 13 i n.; P. Szymanowski, *Kształcenie, egzaminowanie i doskonalenie pilotów i przewodników w nowym rozporządzeniu – wprowadzenie do dyskusji*, [w:] Z. Kruczek (red.), *Etyka przewodników turystycznych...*, s. 103 i n.; A. Stasiak, R. Wiluś, *Analiza form i programów kształcenia przewodników turystycznych i pilotów wycieczek*, [w:] Z. Kruczek (red.), *Etyka przewodników turystycznych...*, s. 81 i n., gdzie autorzy wskazują, np., że: „W przypadku pilotów wycieczek program kursu ulegał ciągłym zmianom. Wprowadzane modyfikacje były chaotyczne, niespójne, czasami wręcz nielogiczne” (s. 99).

<sup>11</sup> Zob. np. H. Janicka, *Doskonalenie kadr oraz etyka zawodowa, czyli co robić po kursie pilotów wycieczek?*, [w:] Z. Kruczek (red.), *Etyka przewodników turystycznych...*, s. 51 i n., gdzie autorka wskazuje np., że „Na tzw. „rezydenturach” podstawą wynagrodzenia jest sprzedaż imprez fakultatywnych. Jedno z podstawowych zadań pilota, tzw. funkcja opiekuńcza, idzie w zapomnienie” (s. 53). W podobnym duchu wypowiedział się P. Zubrzycki: „W tej chwili wyciągnięcia jak największej „kasy” z imprezy przesłania w niektórych przypadkach podstawowy obowiązek w pracy pilota, czyli dopilnowanie realizacji wszystkich świadczeń dla turystów, a także, co niemniej ważne, spowodowanie swoim zachowaniem i postawą, żeby wycieczka dla uczestników była wysoce satysfakcjonująca” (P. Zubrzycki, *Głos w dyskusji*, [w:] Z. Kruczek (red.), *Etyka przewodników turystycznych...*, s. 208).

<sup>12</sup> Szerzej na temat ewolucji tych przepisów zob. zwłaszcza: P. Cybula, *Usługi turystyczne. Przepisy i komentarz*, Warszawa 2012, s. 283 i n.; J. Gospodarek, *Prawo turystyczne*, Warszawa 2006, s. 175 i n.; P. Szymanowski, P. Szpindor, *Zmiany w przepisach dotyczących pilotów wycieczek i przewodników turystycznych a ich realne i przewidywane następstwa*, [w:] Z. Kruczek (red.), *Piloci i przewodnicy na styku kultur*, Kraków 2011, s. 145 i n.; tenże, *Egzaminy dla kandydatów na pilotów wycieczek w dotychczasowej regulacji ustawy o usługach turystycznych – analiza słabych i mocnych stron*, Z. Kruczek (red.), *Pilotaż i przewodnictwo turystyczne po deregulacji*, Kraków 2014, a także prace zawarte w opracowaniach zbiorowych: Z. Kruczek (red.), *Problematyka deregulacji...*

5) art. 31, w który wskazano sytuacje, kiedy istnieje wymóg znajomości przez pilota wycieczek języka obcego (art. 31), jednocześnie określono sposób udokumentowania jego znajomości (art. 32).

Już *prima facie* widać, że regulacja ta została w znacznej mierze ograniczona. Największe piętno na tych zmianach odcisnęły dwie ustawy, tj. ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów<sup>13</sup> (cyt. dalej jako: ustawa deregulacyjna) oraz ustawa z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych<sup>14</sup> (cyt. dalej jako: u.i.t.). Pierwsza z nich doprowadziła do znacznej deregulacji tego zawodu. Druga z nich przede wszystkim usunęła z dotychczasowej ustawy istotne dla regulacji pilotów wycieczek regulacje dotyczące umowy o imprezę turystyczną i zmieniła tytuł ustawy o usługach turystycznych na: ustawa o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych<sup>15</sup>. Po wejściu w życie ustawy deregulacyjnej wskazywano na istotne ryzyka związane z tym faktem. Wskazywano m.in. na obniżenie bezpieczeństwa uczestników<sup>16</sup>. Z perspektywy czasu widać, że obawy te – generalnie rzecz biorąc – nie były zasadne, co znajduje też potwierdzenie w wynikach przeprowadzonych badań<sup>17</sup>. Z drugiej strony dopatrywano się też pewnej szansy na udoskonalenie dotychczasowego systemu szkoleń<sup>18</sup>. W tym zakresie, co trzeba przyznać, praktyka jest dość zróżnicowana.

---

<sup>13</sup> Ustawa o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów z dnia 13 czerwca 2013 r., Dz.U. z 2013 r., poz. 829 ze zm. Ustawa ta (cyt. dalej jako: ustawa deregulacyjna) w zakresie regulacji działalności usług pilotów wycieczek weszła w życie z dniem 1 stycznia 2014 r. Przebieg prac nad tą ustawą w zakresie regulacji pilotów wycieczek przedstawia z krytycznej perspektywy środowiska pilotów wycieczek P. Zubrzycki, *Kalendarium deregulacji zawodu pilota wycieczek i przewodnika turystycznego*, [w:] Z. Kruczek (red.), *Pilotaż i przewodnictwo...*, s. 11 i n.

<sup>14</sup> T. jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 2139 ze zm. Ustawa ta weszła w życie z dniem 1 lipca 2018 r.

<sup>15</sup> Na marginesie można zauważyć, że kolejność w tytule ustawy powinna być odwrócona, skoro w ustawie najpierw mamy regulację pilotów wycieczek i przewodników turystycznych (rozdział 4), a dopiero później regulację usług hotelarskich (rozdział 5). Z tego punktu widzenia tytuł ustawy powinien więc brzmieć: ustawa o usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych oraz usługach hotelarskich.

<sup>16</sup> Zob. R. Nowak, *Skutki deregulacji działalności pilota wycieczek w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa turystów*, [w:] Z. Kruczek (red.), *Problematyka deregulacji...*, s. 33.

<sup>17</sup> Zob. np. P. Gryszel, *Ocena jakości usług przewodników turystycznych i pilotów wycieczek w świetle pilotażowych badań sondażowych*, *Folia Turistica* 2020, nr 54, s. 45 i n., gdzie autor wskazuje: „Wysoka ocena jakości świadczonych usług przez (...) pilotów wycieczek wystawiona przez turystów może być argumentem za utrzymaniem deregulacji zawodu”.

<sup>18</sup> P. Szymanowski, *Egzaminy dla kandydatów...*, s. 19 i n.; R. Szafranowicz-Małozięć, *Nowe metody kształcenia i weryfikowania kompetencji zawodowych pilotów wycieczek*, [w:] Z. Kruczek, *Pilotaż i przewodnictwo...*, s. 43 i n.; R. Nowak, *Znaczenie metodyki jako przedmiotu kształcenia kandydatów na pilotów wycieczek po deregulacji*, [w:] Z. Kruczek, *Pilotaż i przewodnictwo...*, s. 81 i n.; Z. Kruczek, *Quo vadis, Cicerone – dokąd zmierza przewodnictwo turystyczne i pilotaż wycieczek?*, [w:] Z. Kruczek, *Pilotaż i przewodnictwo...*, s. 38 i n.

Częste zmiany przepisów nie służą naukowej refleksji. Trudniej też wskazać, a przede wszystkim uzasadnić, wartości, które przemawiają za określonymi regulacjami. Dodatkowo prowadzą one do pewnego chaosu, czemu omawiane regulacje są niestety „dobrym” przykładem. Obecnie obowiązujące przepisy dotyczące pilotów wycieczek nie spotkały się też w literaturze z jakąś poważniejszą refleksją. Po wejściu w życie wskazanej wyżej ustawy deregulacyjnej dyskusja na temat regulacji pilotów wycieczek niemal zamarła<sup>19</sup>. Nie ulega wątpliwości, że na kształt tych regulacji silny wpływ wywierało środowisko pilotów wycieczek, które stanowiło wyraźną grupę interesu domagającą się ochrony „interesów zawodowych i społecznych”<sup>20</sup>. Można odnieść wrażenie, że paliwem napędzającym dyskusję w tym zakresie były kursy<sup>21</sup>, egzaminy, a także konieczność rygorystycznego rozróżnienia zakresu zadań pilotów wycieczek od przewodników turystycznych. Gdy tego rodzaju potrzeby zniknęły, również dyskusja w tym zakresie została znacznie ograniczona. Wszystkie te okoliczności rodzą potrzebę bliższego przyjrzenia się tym regulacjom oraz próbę odpowiedzi na pytanie o ich sens oraz kierunki ewentualnych zmian.

## **2. Koncepcja ustawy o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych**

Uchwalając ustawę z dnia 27 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych ustawodawca polski miał niewątpliwie pewną koncepcję regulacji usług pilotów wycieczek. Uchwalona w roku 2013 ustawa deregulacyjna jeśli nie zburzyła, to przynajmniej poważnie ją zaburzyła. Ustawa o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych stan ten jeszcze pogłębiła. Obecna koncepcja regulacyjna tej ustawy i usług pilotów wycieczek, wstępnie wskazując, budzi rodzi dwie podstawowe wątpliwości.

---

<sup>19</sup> Spośród opublikowanych prac na uwagę zasługują przede wszystkim artykuły opublikowane w czasopiśmie *Folia Turistica* w tematycznym nr. 54/2020 pt. *Rynek pracy przewodników turystycznych i pilotów wycieczek* oraz w monografii Z. Kruczek (red.), *Rynek pracy przewodników turystycznych, pilotów wycieczek i animatorów czasu wolnego*, Kraków 2020, choć i one nie odnoszą się do głębszej oceny obecnych regulacji dotyczących pilotów wycieczek.

<sup>20</sup> Z. Kruczek, *Przewodnicy i piloci...*, s. 181.

<sup>21</sup> Można było wręcz mówić o swoistej modzie na uczestnictwo w takich kursach. Wiele osób, które je kończyło ostatecznie ani razu nie podejmowało próby wykonywania tego rodzaju usługi. P. Zurzycki stawiał nawet pytanie: „Skoro tak niewielki procent osób mających uprawnienia pilota wycieczek (...) wykonuje faktycznie pracę w tym zawodzie, czy jest sens kłaść szczególny akcent na wyszkolenie „martwych dusz”? W jakimś sensie to marnotrawstwo społeczne” (P. Zubrzycki, *Głos w dyskusji*, [w:] Z. Kruczek (red.), *Etyka przewodników turystycznych...*, s. 207).

Po pierwsze, w związku z uchwaleniem ustawy o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych przepisy te stały się częścią ustawy o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych. Taki tytuł, jak wyżej wskazano – otrzymała dotychczasowa ustawa o usługach turystycznych. Ten nowy tytuł i zakres tej ustawy są raczej przypadkowe i dość oryginalne. Można zaryzykować twierdzenie że połączenie w jednej ustawie wyłącznie usług hotelarskich, usług pilotów wycieczek oraz usług przewodników turystycznych jest unikatowe w skali świata. Trudno wskazać na przekonujące argumenty przemawiające za wspólną i wyłączną regulacją usług hotelarskich oraz usług przewodników turystycznych i pilotów wycieczek. W zasadzie nie zawierają one żadnego wspólnego łącznika przemawiającego za taką wspólną regulacją (pomijając ten, że każda z tych usług, jak wiele innych, jest usługą turystyczną w rozumieniu art. 4 pkt 1 ustawy o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych i jako taka być jedną z usług składających się na imprezę turystyczną w rozumieniu art. 4 pkt 2 tej ustawy). O ile można było mówić o pewnej idei połączenia – w ograniczonym zakresie<sup>22</sup> – usług turystycznych w ustawie o usługach turystycznych, to od chwili uchwalenia u.i.t. i wyłączenia problematyki dotychczas w niej regulowanej, o takim wspólnym łączniku trudno mówić. Przepisy dotyczące pilotów wycieczek niewątpliwie dużo większy związek mają z działalnością organizatorów turystyki, co wynika już z samej definicji pilota wycieczek (art. 3 pkt 7), jak również określenia jego zadań (art. 20 ust. 3). W tych okolicznościach należy odnieść się krytycznie do koncepcji takiej ustawowej regulacji, jako niczym nie uzasadnionej.

Po drugie, już w chwili uchwalenia ustawy deregulacyjnej z 2013 r. można było odnieść wrażenie, że pozostawione przepisy w takim kształcie mają charakter tymczasowy, zostaną w miarę szybko zmienione, a ich pozostawienie wynika jedynie z tempa prac deregulacyjnych. Tak się jednak nie stało. Od chwili ich uchwalenia upłynęło już ponad 7 lat. Wprowadzone od tego czasu zmiany mają charakter jedynie wręcz kosmetyczny, wynikają przede wszystkim z konieczności uwzględnienia zmian innych regulacji. Nie tylko więc sama idea tej ustawy, ale również wewnętrzna regulacja budzą istotne wątpliwości.

### **3. Definicja pilota wycieczek i określenie jego zadań**

---

<sup>22</sup> Zob. P. Cybula, *Deklarowany a rzeczywisty zakres regulacji ustawy o usługach turystycznych*, [w:] M. Kaliński, M. Koszowski, *Prawo sportowe i turystyczne – między regulacją a deregulacją*, Kraków 2011, s. 201 i n.

W u.i.h. ustawodawca zdefiniował zarówno pojęcie „pilot wycieczek” (art. 3 pkt 7), jak i – w innym miejscu – określił jego zadania (art. 20 ust. 3). Zgodnie z art. 3 pkt 7b tej ustawy przez pilota wycieczek należy rozumieć „osobę towarzyszącą, w imieniu organizatora turystyki, uczestnikom imprezy turystycznej, sprawującą opiekę nad nimi i czuwającą nad sposobem wykonania na ich rzecz usług oraz przekazującą podstawowe informacje, dotyczące odwiedzanego kraju i miejsca”. Z kolei zgodnie z art. 20 ust. 3 ustawy „do zadań pilota wycieczek należy czuwanie, w imieniu organizatora turystyki, nad sposobem świadczenia usług na rzecz klientów, przyjmowanie od nich zgłoszeń dotyczących związanych z tym uchybień, sprawowanie nad klientami opieki w zakresie wynikającym z umowy, wskazywanie lokalnych atrakcji oraz przekazywanie podstawowych informacji dotyczących odwiedzanego kraju i miejsca”. Przepisy te z kilku powodów budzą wątpliwości.

Po pierwsze, zabieg definiowania pojęcia pilota wycieczek i jednoczesnego określania jego zadań z uwagi na treść powyższych przepisów nie wydaje się być poprawny, na co w literaturze zwracano już uwagę<sup>23</sup>. W istocie rzeczy definicja pilota wycieczek w ustawie również odwołuje się do zadań pilota wycieczek, więc jedna z tych regulacji wydaje się być zbędna. Przypadek ten można byłoby określić jako „mnożenie bytów ponad konieczność”, używając klasycznej formuły Williama Ockhama.

Po drugie, między tymi przepisami występują pewne zbędne rozbieżności, trudne zresztą do sensownego wyjaśnienia, np. w przypadku definicji pilota wycieczek w kontekście działania „w imieniu organizatora” mowa jest o „towarzyszeniu”, natomiast do zadań zalicza się „czuwanie, w imieniu organizatora turystyki, nad sposobem świadczenia usług na rzecz klientów” (o „czuwaniu” mowa jest również w przypadku definicji, ale już bez wyraźnego określenia, że ma to następować w imieniu organizatora turystyki).

Po trzecie, przepisy te nie uwzględniły zmiany wynikającej z ustawy o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych polegającej na rezygnacji z pojęcia „klient” i zastąpieniu go pojęciem „podróżny”. W definicji pilota wycieczek mamy odwołanie do „uczestników imprezy turystycznej”. W określeniu jego zadań występuje natomiast pojęcie „klient” (w tym zakresie jest to również problem rozbieżności, o której mowa była powyżej). To ostatnie pojęcie zostało zdefiniowane w art. 3 pkt 11 u.u.h. Zgodnie z tym przepisem przez

---

<sup>23</sup> Por. P. Cybula, *O definiowaniu pojęcia przewodnika turystycznego i określaniu jego zadań w ustawie o usługach turystycznych (kilka uwag krytycznych)*, [w:] P. Cybula, M. Czyż, S. Owsianowska (red.), *Góry – Człowiek – Turystyka. Księga jubileuszowa dedykowana prof. dr. hab. Andrzejowi Matuszykowi w 75. rocznicę urodzin*, Sucha Beskidzka – Kraków 2011, s. 321 i nast., które uwagi można odpowiednio odnieść do pilotów wycieczek.



klienta należy rozumieć: „osobę, która zamierza zawrzeć lub zawarła umowę o świadczenie usług turystycznych na swoją rzecz lub na rzecz innej osoby, a zawarcie tej umowy nie stanowi przedmiotu jej działalności gospodarczej, jak i osobę, na rzecz której umowa została zawarta, a także osobę, której przekazano prawo do korzystania z usług turystycznych objętych uprzednio zawartą umową”. Definicja ta była już w pierwotnym tekście ustawy o usługach turystycznych. Stanowiła ona odpowiednik pojęcia „konsument” w dyrektywie 90/314<sup>24</sup>. W dyrektywie 2015/2302<sup>25</sup>, która zastąpiła dyrektywę 90/314, zamiast pojęcia „konsument” występuje pojęcie „podróżny”. Takie pojęcie występuje również w ustawie o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych. Zgodnie z art. 4 pkt 6 tej ustawy przez podróżnego należy rozumieć „każdego, kto chce zawrzeć umowę lub jest uprawniony do podróżowania na podstawie umowy zawartej w zakresie stosowania ustawy”. Trudno wskazać na przekonujące argumenty przemawiające za posługiwaniem się w kontekście działalności pilotów wycieczek pojęciem „klient” w sytuacji gdy w kontekście działalności organizatorów turystyki *de lege lata* mowa jest właśnie o podróżnym.

Po czwarte, można też zadać pytanie, czy działalność pilotów wycieczek powinna być ograniczona wyłącznie do imprez turystycznych w rozumieniu ustawy o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych. Należy zauważyć, że ustawa ta wprowadziła inne pojęcie imprezy turystycznej niż dotychczasowa ustawa o usługach turystycznych, a samej ustawy nie stosujemy np. do imprez turystycznych trwających krócej niż 24 godziny, chyba że obejmują nocleg (art. 3 pkt 3 u.i.t.). Jak więc należałoby nazywać osobę, która w istocie rzeczy jest „pilotem wycieczek” jednodniowej wycieczki organizowanej przez „organizatora turystyki”, która nie obejmuje noclegu? Obecna regulacja prowadzi do sztucznej potrzeby poszukiwania nazwy dla osób wykonujących w istocie funkcje pilota wycieczek, a które tak teoretycznie nie powinny być nazywane, skoro nie mamy do czynienia z imprezą turystyczną w rozumieniu u.i.t.

Po piąte, znaczenie przepisów zawierających definicję pilota wycieczek i określającego jego zadania odnosi się przede wszystkim do zakresu obowiązków pilota wycieczek w przypadku umowy o udział w imprezie turystycznej. Stanowi to punkt wyjścia dla określenia

---

<sup>24</sup> Dyrektywa Rady z dnia 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek (90/314/EWG) (Dz. Urz. WE L 158 z 23.06.1990, s. 59; Dz. Urz. UE polskie wydanie specjalne, rozdział 13, t. 10, s. 132).

<sup>25</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2302 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych, zmieniająca rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 i dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE oraz uchylająca dyrektywę Rady 90/314/EWG (Dz.Urz. UE L 326 z 11.12.2015, str. 1)

standardu tej usługi oraz, w konsekwencji, w zakresie oceny tego, czy pilot wycieczek *in concreto* swoją usługę wykonywał w sposób prawidłowy, co może mieć znaczenie z punktu widzenia odpowiedzialności odszkodowawczej organizatora turystyki względem podróżnego oraz ewentualnej odpowiedzialności pilota wycieczek względem organizatora turystyki (w praktyce rzadziej w zakresie odpowiedzialności deliktowej pilota wycieczek względem podróżnego). W tym kontekście należy jednak zwrócić uwagę na art. 30 ust. 1 u.u.h., z którego wynika, że „zakres (...) opieki wynika z umowy organizatora turystyki z klientem”.

W przypadku ostatecznego pozostawienia regulacji pilota wycieczek, należałoby opowiedzieć się za usunięciem definicji zadań pilota wycieczek, pozostawiając wyłącznie definicję pilota wycieczek, z uwzględnieniem jej ewentualnej modyfikacji.

#### **4. Wymagania dla pilotów wycieczek i ich kontrola**

W pierwotnej wersji ustawy o usługach turystycznych istotną wagę przywiązywano do wymagań dla osób, które wykonywały niektóre z rodzajów działalności nią regulowanych. W tej wersji ustawy takie wymagania zostały przewidziane dla: po pierwsze, osób kierujących działalnością w zakresie organizowania imprez turystycznych oraz działalnością w zakresie pośrednictwa w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych (art. 6 u.u.t.); po drugie, pilotów wycieczek i przewodników turystycznych (art. 20 w zw. z art. 22 u.u.t.<sup>26</sup>); po trzecie, personelu w obiektach hotelarskich (art. 35 ust. 1 pkt 1 u.u.t.<sup>27</sup>). Od chwili uchwalenia ustawy o usługach turystycznych, powyższe wymagania przeszły daleko idące zmiany, które można określić nawet – z tego punktu widzenia – jako rewolucyjne. I tak, ustawodawca całkowicie zniósł wymagania dla osób kierujących działalnością w zakresie organizowania imprez turystycznych oraz działalnością w zakresie pośrednictwa w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych oraz wymagania dla personelu w obiektach hotelarskich. Istotne zmiany zostały wprowadzone również odnośnie do wymagań dla pilotów wycieczek i przewodników

---

<sup>26</sup> Uprawnienia przewodnika turystycznego lub pilota wycieczek otrzymuje osoba, która: 1) ukończyła 18 lat, 2) ukończyła szkołę średnią, 3) posiada stan zdrowia umożliwiający wykonywanie zadań przewodnika turystycznego lub pilota wycieczek, 4) nie była karana za przestępstwa umyślne lub inne popełnione w związku z wykonywaniem zadań przewodnika turystycznego lub pilota wycieczek, 5) odbyła szkolenie i praktykę oraz zdała egzamin na przewodnika turystycznego lub na pilota wycieczek.

<sup>27</sup> 1. Usługi hotelarskie mogą być świadczone w obiektach hotelarskich, które spełniają:

1) wymagania co do wielkości obiektu, jego wyposażenia, kwalifikacji personelu oraz zakresu świadczonych usług, ustalone dla rodzaju i kategorii, do których obiekt został zaszeregowany,

turystycznych. Za wyjątkiem przewodników górskich, znacznie złagodzone zostały wymagania dla pilotów wycieczek oraz przewodników turystycznych. Obecnie, po deregulacji, osoba, która prowadzi działalność w tym zakresie powinna: 1) ukończyć 18 lat; 2) nie być karana za przestępstwo umyślne lub inne popełnione w związku z wykonywaniem zadań przewodnika turystycznego lub pilota wycieczek; 3) posiadać wykształcenie średnie lub średnie branżowe (art. 22).

Trudno oczekiwać, że bez wprowadzenia ustawowego wymogu ukończenia 18 lat organizatorzy będą zatrudniać osoby młodsze. Po pierwsze, doświadczenie uczy, że co do zasady osoby takie nie mają przeważnie odpowiedniej wiedzy i doświadczenia, o czym osoby prowadzące działalność jako organizatorzy turystyki dobrze wiedzą. Tym samym zatrudniając takie osoby w pewien sposób działaliby na swoją niekorzyść. Po drugie, osoba, która nie ukończyła 18 lat ma co do zasady ograniczoną zdolność do czynności prawnych (art. 15 Kodeksu cywilnego<sup>28</sup>). Nie może ona w pełni dokonywać samodzielnie wszystkich istotnych z punktu widzenia funkcji pilota wycieczek czynności prawnych, co również powinni przecież uwzględniać organizatorzy turystyki podejmując decyzję o ich zatrudnieniu. Co prawda zgodnie z polskim kodeksem cywilnym okoliczność, że pełnomocnik jest ograniczony w zdolności do czynności prawnych nie ma wpływu na ważność czynności dokonanej przez niego w imieniu mocodawcy, to jednak osoba taka z uwagi na jej funkcje i potrzeby, które mogą powstać podczas imprezy turystycznej, powinna być w stanie również dokonywać czynności w swoim imieniu. Dodać należy też, że piloci wycieczek działają w znacznej części w środowisku międzynarodowym a lokalne prawo może do tych kwestii podchodzić odmiennie. Po trzecie, nie jest wykluczone, że zatrudnienie osoby, która nie ma pełnej zdolności do czynności prawnych, w przypadku wadliwie wykonywanej przez nią usługi i powstania roszczeń odszkodowawczych podróży, może być okolicznością utrudniającą dochodzenie odpowiedzialności względem takiej osoby, zarówno przez podróżnych, jak i – co organizatora w praktyce bardziej interesuje, przez niego samego. Jak wskazano wyżej, osoba, która nie ukończyła 18 roku życia ma – co do zasady – ograniczoną zdolność do czynności prawnych. Okoliczność ta może w pewien sposób rzutować na jej odpowiedzialność zarówno

---

<sup>28</sup> T.j. Dz.U. z 16 września 2020 r., poz. 1740 ze zm., cyt. dalej jako: k.c. Zgodnie z art. 10 §2 zd. 1 k.c., przez zawarcie małżeństwa małoletni uzyskuje pełnoletni uzyskuje pełnoletniość. Przypadki zainteresowania takich osób świadczeniem usług pilota wycieczek z pewnością jednak mają charakter marginalny, także z uwagi na to, że regułą w prawie polskim jest to, że nie może zawrzeć małżeństwa osoba niemająca ukończonych lat osiemnastu, a jedynie z ważnych powodów sąd opiekuńczy może zezwolić na zawarcie małżeństwa kobiecie, która ukończyła lat szesnaście, a z okoliczności wynika, że zawarcie małżeństwa będzie zgodnie z dobrem założonej rodziny (art. art. 10 §1 zd. 2 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1359 ze zm.).

wynikającą z niewykonania lub nienależytego wykonania umowy, jak również odpowiedzialność deliktową, co z kolei może rzutować również na odpowiedzialność organizatora turystyki względem podróżnego<sup>29</sup>. To z kolei powinien uwzględnić organizator. Przedsiębiorcy mają naturalną tendencję do ograniczania swojego ryzyka, co – w świetle powyższych okoliczności – rodzi pytanie czy celowe jest dodatkowe wprowadzanie tak oczywistego wymogu jak wymóg ukończenia 18. roku życia. Ponadto wymóg ukończenia 18 roku życia może sugerować, że osoba taka może zawsze w odpowiedni sposób wykonywać swoje funkcje z uwagi na swój wiek. A przecież może być tak, że w jakimś miejscu związanym z wykonywaniem przez organizatora turystyki usługi wstęp jest dopiero od 21 roku życia<sup>30</sup>. W takim przypadku może się więc okazać, że klient (podróżny) potrzebuje jakiejś pomocy, a pilot wycieczek np. samodzielnie nie może wejść do jakiegoś lokalu.

W przypadku wskazanego wymogu niekaralności można mieć wątpliwości co do tego, czy akurat zawód pilota wycieczek jest tego rodzaju szczególnym zawodem, co do którego potrzeba wprowadzać wymóg wskazanej niekaralności. Odpowiednika takiego wymogu nie ma np. w przypadku samych organizatorów turystyki, czy hotelarzy. Należy pamiętać, że zgodnie z polskim Kodeksem karnym jednym z środków karnych jest „zakaz zajmowania określonego stanowiska, wykonywania określonego zawodu lub prowadzenia określonej działalności gospodarczej” (art. 39 pkt 2). Zakaz ten jest skonkretyzowany w art. 41 k.k. Po pierwsze, zgodnie z art. 41 ust. 1 k.k., „sąd może orzec zakaz zajmowania określonego stanowiska albo wykonywania określonego zawodu, jeżeli sprawca nadużył przy popełnieniu przestępstwa stanowiska lub wykonywanego zawodu albo okazał, że dalsze zajmowanie stanowiska lub wykonywanie zawodu zagraża istotnym dobrom chronionym prawem”. Po drugie, zgodnie z art. 41 §1a, sąd może orzec zakaz zajmowania wszelkich lub określonych stanowisk, wykonywania wszelkich lub określonych zawodów albo działalności, związanych z wychowaniem, edukacją, leczeniem małoletnich lub z opieką nad nimi na czas określony albo dożywotnio w razie skazania na karę pozbawienia wolności za umyślne przestępstwo przeciwko życiu lub zdrowiu na szkodę małoletniego. Sąd orzeka zakaz zajmowania wszelkich lub określonych stanowisk, wykonywania wszelkich lub określonych zawodów albo działalności, związanych z wychowaniem, edukacją, leczeniem małoletnich lub z opieką nad nimi na czas określony albo dożywotnio w razie skazania za przestępstwo przeciwko

---

<sup>29</sup> Zagadnienie odpowiedzialności odszkodowawczej osób między 13 a 18 rokiem życia jest w literaturze sporne. Zob. np. Z. Radwański, A. Olejniczak, *Zobowiązania – część ogólna*, Warszawa 2018, s. 211.

<sup>30</sup> Dotyczy to również Polski, gdzie np. zgodnie z regulaminami niektórych klubów nocnych wstęp jest dopiero od ukończenia 21 roku życia.

wolności seksualnej lub obyczajności na szkodę małoletniego”. Sąd orzeka dożywotnio zakaz, o którym mowa w § 1a, w razie ponownego skazania sprawcy w warunkach określonych w tym przepisie (art. 41 §1a k.k.). Po trzecie, sąd może orzec zakaz prowadzenia określonej działalności gospodarczej w razie skazania za przestępstwo popełnione w związku z prowadzeniem takiej działalności, jeżeli dalsze jej prowadzenie zagraża istotnym dobrom chronionym prawem. Już z tych regulacji wynika, że orzekający sąd może nałożyć na sprawcę zakaz wykonywania zawodu pilota wycieczek, jeśli uzna, że zachodzą wskazane w nim przesłanki.

Wbrew pozorom trudno też z systemowego punktu widzenia uzasadnić również, dlaczego akurat w przypadku pilotów wycieczek i przewodników turystycznych ustawodawca polski wprowadza wymóg posiadania wykształcenia średniego lub średniego branżowego.

Słabym punktem omawianych regulacji jest to, że ustawodawca nie wskazuje żadnych mechanizmów weryfikacyjnych wskazanych trzech wymogów na etapie zatrudniania przez organizatora turystyki pilota wycieczek, jak również – w przypadku wymogu niekaralności – na etapie współpracy (z uwagi na swoją naturę, jedynie spełnienie tego wymogu może się zdezaktualizować<sup>31</sup>). Z uwagi na swoją doniosłość, dotyczy to zwłaszcza wymogu wskazanej niekaralności. Ustawa nie nakłada wyraźnie na organizatora turystyki obowiązku nawet zapytania pilota wycieczek o spełnienie tych wymogów. Co więcej, w zasadzie – mówiąc w pewnym uproszczeniu – nie ma z tego tytułu również jakichś szczególnych sankcji (o czym w dalszej części artykułu). Warto zwrócić uwagę, że nieco inne podejście do podobnego wymogu mamy w przypadku wycieczki dla dzieci i młodzieży, uregulowanego w ustawie o systemie oświaty. Zgodnie z art. 92c ust. 1 pkt 2 tej ustawy organizatorem takiego wycieczki mogą być zresztą m.in. „przedsiębiorcy wpisani do rejestru organizatorów turystyki i przedsiębiorców ułatwiających nabywanie powiązanych usług turystycznych, o którym mowa w art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych (...)”. Zgodnie z ustawą o systemie oświaty kierownikiem wycieczki lub wychowawcą wycieczki nie może być osoba, która: „nie była karana za umyślne przestępstwo przeciwko życiu i zdrowiu, przestępstwo przeciwko wolności seksualnej i obyczajności, przestępstwo przeciwko rodzinie i opiece, z wyjątkiem przestępstwa określonego w art. 209 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (...), przestępstwo określone w rozdziale 7 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (...) albo wobec której nie orzeczono zakazu prowadzenia działalności związanej

---

<sup>31</sup> Abstrahując od możliwości unieważnienia matury.

z wychowywaniem, leczeniem, edukacją małoletnich lub opieką nad nimi lub zakazu przebywania w określonych środowiskach lub miejscach, kontaktowania się z określonymi osobami, zbliżania się do określonych osób lub opuszczania określonego miejsca pobytu bez zgody sądu”. Przepisy te jednak, w przeciwieństwie do u.i.h., nie ograniczają się do wskazania takiego wymogu. Zgodnie z art. 92p ust. 8 ustawy o systemie oświaty, w celu potwierdzenia spełniania tego warunku, 1) kandydat na kierownika lub wychowawcę wycieczki jest obowiązany przedstawić organizatorowi wycieczki informację z Krajowego Rejestru Karnego; informacja ta zachowuje ważność przez okres 12 miesięcy od dnia jej wydania; 2) kandydat na kierownika lub wychowawcę wycieczki, który jest jednocześnie zatrudniony na podstawie przepisów, które przewidują warunek niekaralności za przestępstwo popełnione umyślnie, składa w formie pisemnej oświadczenie o niekaralności za przestępstwa, o których mowa w ust. 1 pkt 1. Ponadto przewidziane przez tę ustawę zgłoszenie kuratorowi oświaty zamiaru zorganizowania wycieczki powinno zawierać m.in. imiona i nazwiska oraz funkcje osób wchodzących w skład kadry wycieczki, a także informację o spełnianiu przez te osoby odpowiednio warunków, o których mowa w art. 92p ust. 1-6 i art. 92c ust. 2 pkt 2 lit. b oraz oświadczenie organizatora wycieczki o posiadaniu kopii dokumentów potwierdzających spełnianie przez osoby wchodzące w skład kadry wycieczki warunków, o których mowa w art. 92p ust. 1-6 i art. 92c ust. 2 pkt 2 lit. b, potwierdzonych przez organizatora wycieczki za zgodność z oryginałem. Abstrahuję w tym miejscu od szerszej analizy relacji między ustawą o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych, co z uwagi na stopień skomplikowania zasługuje na odrębne opracowanie<sup>32</sup>.

Nie można mieć za to wątpliwości, co do tego, że określając wskazane wymagania w u.i.h., ustawodawca w sumie nie wiadomo po co je określił. Przewidziany ustawą mechanizm ich kontroli stawia pytanie o sens tych regulacji. Zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 2 tej ustawy, osoby wykonujące zadania pilota wycieczek podlegają kontroli; kontrola ta obejmuje spełnienie wymogów o których mowa w art. 22 ustawy. Kontrola ta jest dokonywana przez osobę imiennie upoważnioną przez marszałka województwa. Jedyne następstwo przeprowadzonej kontroli zostało wskazane w ustawie w art. 29 pkt 4 u.u.h. Zgodnie z tym przepisem: „Osoby dokonujące kontroli powiadamiają o stwierdzonych uchybieniach marszałka województwa właściwego ze względu na miejsce dokonanej kontroli”. W istocie więc ustawodawca określa wymagania, które pilot wycieczek powinien spełnić, a następnie

---

<sup>32</sup> Co wymaga przedstawienia szerszego opracowania.

wskazuje, że tak naprawdę prowadzenie działalności mimo niespełnienia tych wymogów nie spotyka się na gruncie tej ustawy z żadnymi sankcjami. Oczywiście wymogi te mogą mieć pewne znaczenie w kontekście prawa cywilnego. Przykładowo gdyby podczas imprezy turystycznej organizator miał zapewnić usługę pilota wycieczek, a podróżny dowiedziałby się że pilot tych wymagań nie spełnia lub nie spełniał, to w zależności od okoliczności przykładowo mogłoby to wpływać na możliwość odstąpienia od umowy czy też może mieć znaczenie w kontekście odpowiedzialności odszkodowawczej. Wydaje się jednak, że decydując się na wprowadzenie regulacji administracyjnoprawnej jeśli chodzi o pojęcie pilota wycieczek, określenie jego zadań, wymogów dla pilotów wycieczek a następnie możliwej kontroli, ustawodawca powinien w ustawie tej określać również jakieś sankcje. Bez nich regulacje te są pozbawione większego znaczenia, a przez to sensu.

W kontekście usługi pilota wycieczek nie można też pominąć art. 355 k.c. Wynika z niego, że dłużnik obowiązany jest do staranności ogólnie wymaganej w stosunkach danego rodzaju (należyta staranność), a należyta staranność dłużnika w zakresie prowadzonej przez niego działalności gospodarczej określa się przy uwzględnieniu zawodowego charakteru tej działalności. Już z tego przepisu wynika, że decydując się na wybór osoby, która będzie sprawować funkcję pilota wycieczek, organizator powinien brać pod uwagę wysokie uzasadnione oczekiwania podróżnych w tym zakresie, wynikające z zawodowego charakteru wykonywanej przez niego działalności, co rodzi pytanie o sens wprowadzania takich wymagań jak wymóg ukończenia 18 roku życia, czy wykształcenia średniego lub średniego branżowego.

## **5. Regulacja pilotów wycieczek a obowiązek zapewnienia klientowi opieki przez organizatora turystyki**

Zgodnie z art. 30 ust. 1 u.u.h., organizator turystyki jest obowiązany zapewnić klientowi uczestniczącemu w imprezie turystycznej opiekę osoby reprezentującej organizatora turystyki; zakres tej opieki wynika z umowy organizatora turystyki z klientem. Przepis ten z kilku powodów wywołuje istotne wątpliwości.

Po pierwsze, należy zauważyć, że istotą tego przepisu jest nałożenie obowiązku na organizatora turystyki, a więc można zadać pytanie, czy powinien on być zawarty w tej ustawie. Skoro mamy oddzielną ustawę regulującą działalność organizatorów turystyki

(u.i.t.), to ustawodawca decydując się na jego wprowadzenie powinien zrobić to właśnie w tej ustawie. Pozostawienie tego przepisu w tej ustawie po uchwaleniu ustawy o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych jest niezrozumiałe i należy potraktować jako oczywisty błąd. Zasadnicza wątpliwość związana z tym przepisem to jego wykroczenie poza zakres tej ustawy wynikający z jej tytułu oraz art. 1. Zgodnie z tym ostatnim przepisem „Ustawa określa warunki świadczenia usług hotelarskich oraz usług pilotów wycieczek i przewodników turystycznych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a także za granicą, jeżeli umowy z turystami o świadczenie tych usług są zawierane na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”. Jeśli więc zgodnie z art. 30 ust. 1 u.u.h. opiekę nad klientem może sprawować nie tylko pilot wycieczek, przewodnik turystyczny lub podmiot świadczący usługę hotelarską (jako podwykonawca), to tego rodzaju rozwiązanie stanowi naruszenie §3 ust. 2 „Zasad techniki prawodawczej” (załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”<sup>33</sup>), zgodnie z którym: „W ustawie nie zamieszcza się przepisów, które regulowałyby sprawy wykraczające poza wyznaczony przez nią zakres przedmiotowy (stosunki, które reguluje) oraz podmiotowy (krąg podmiotów, do których się odnosi). Z tego samego powodu jako wadliwy należy ocenić wskazany art. 1 u.u.h.

Po drugie, w przepisie tym, podobnie jak w art. 20 ust. 3 u.i.t. mowa jest o zapewnieniu opieki „klientowi”, które – jak wyżej wskazano – nie występuje w ustawie o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych (w tym zakresie aktualne są wcześniejsze uwagi odnośnie do tej rozbieżności).

Po trzecie, należy również zauważyć, że ani w dyrektywie 90/314 ani w dyrektywie 2015/2302 nie wspomniano o usługach pilota wycieczek. Specyfiką polskiej ustawy implementującej dyrektywę 2015/2302 jest ujęcie w ramach tych przepisów działalności pilota wycieczek. W ustawie o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych o pilocie wycieczek mowa jest w dwóch miejscach. Po pierwsze, zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 3 tej ustawy, w przypadku niewypłacalności organizator turystyki lub przedsiębiorca ułatwiający nabywanie powiązanych usług turystycznych przekazuje właściwemu marszałkowi województwa „dane kontaktowe pilota wycieczek lub osoby reprezentującej przedsiębiorcę turystycznego, którzy sprawują opiekę nad podróżnymi, o ile taki pilot lub taka osoba zostali wyznaczeni”. Po drugie, zgodnie z art. 42 ust. 4 ustawy, umowa o udział w imprezie turystycznej lub potwierdzenie jej zawarcia zawiera pełną treść

---

<sup>33</sup> T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 283 ze zm.



uzgodnień, w tym informacje, o których mowa w art. 40 ust. 1, oraz „imię i nazwisko lub nazwę i dane kontaktowe (adres, numer telefonu, adres poczty elektronicznej) osoby reprezentującej organizatora turystyki lub pilota wycieczek odpowiedzialnego za przebieg imprezy turystycznej”. Należy jednak zauważyć, że zarówno w dyrektywie 2015/2302, jak i w u.i.t. uregulowano obowiązek udzielenia przez organizatora turystyki podróżnemu odpowiedniej pomocy, który znalazł się w trudnej sytuacji (art. 52 u.i.t.). Taka pomoc zgodnie z art. 52 ust. 2 u.i.t. polega w szczególności na udzieleniu: 1) odpowiednich informacji dotyczących świadczeń zdrowotnych, władz lokalnych oraz pomocy konsularnej; 2) podróżnemu pomocy w skorzystaniu ze środków porozumiewania się na odległość, w tym ze środków komunikacji elektronicznej oraz w skorzystaniu ze świadczeń zastępczych, o których mowa w art. 48 ust. 5 u.i.t. Zgodnie z art. 52 ust. 3 u.i.t., organizator turystyki może żądać opłaty z tytułu udzielenia pomocy, o której mowa w ust. 1, jeżeli trudna sytuacja powstała z wyłącznej winy umyślnej podróżnego lub w wyniku jego rażącego niedbalstwa; wysokość opłaty nie może przewyższać rzeczywistych kosztów poniesionych przez organizatora turystyki.

Po czwarte, przepis ten odnosi się do najważniejszej funkcji pilota, jaką jest funkcja opiekuńcza. Zakres tej opieki, jak wynika wyraźnie z art. 30 ust. 1 zd. 1 u.i.h., wynika z umowy („zakres tej opieki wynika z umowy organizatora turystyki z klientem”). W istocie więc mamy regulację, która ma przede wszystkim odnosić się do opieki, z czego jednak niewiele wynika, bo i tak o wszystkim teoretycznie decyduje umowa. Z drugiej jednak strony umowa ta nie do końca może być dowolna, bowiem mamy wskazane wyżej w art. 52 u.i.t. obowiązki organizatora turystyki, które w praktyce bywają wykonywane właśnie w istotnej części dzięki pilotowi wycieczek. Czy wobec tego przepisy ustawy są w ogóle potrzebne?

## **6. Podsumowanie i wnioski *de lege ferenda***

Podsumowując powyższe uwagi i próbując wyciągnąć pewne ogólniejsze wnioski, trudno nie oprzeć się wrażeniu pewnej chaotyczności obecnej regulacji, jak i pewnego braku po stronie ustawodawcy wizji tej regulacji. Nie ulega wątpliwości, że regulacja ta wymaga pewnej ingerencji ze strony ustawodawcy. Ustawodawca ma dwie podstawowe możliwości – modyfikację regulacji albo ich usunięcie.

W przypadku modyfikacji na czoło pilnych zmian wybijają się trzy kwestie. Po pierwsze, uporządkowania wymaga regulacja zapewnienia opieki klientowi przez organizatora turystyki (art. 30 ustawy). Przepis ten, jak wyżej wspomniano, wykracza poza zakres ustawy określony w art. 1 ustawy, jak i jej tytuł. Po drugie, zasadne wydaje się wprowadzenie sankcji w związku z wykonywaniem zadań pilota wycieczek przez osobę nie spełniającą ustawowych wymagań określonych w art. 22 ustawy. Po trzecie, już bardziej ze względu na *elegantiae legis*, zasadna wydaje się rezygnacja z określenia zadań pilota wycieczek (art. 20 ust. 3), przy ewentualnej modyfikacji definicji pilota wycieczek (art. 3 pkt 7b), skoro – jak wyżej wspomniano – definicja pilota wycieczek zawarta w art. 3 pkt 7b w istocie odwołuje się także do jego zadań.

Wydaje się, że obecnie praktyczne znaczenie tych przepisów jest znikome i można sobie wyobrazić, że ich usunięcie wywarłoby niewielki wpływ na praktykę. Przepisy te, wynikające – jak się wydaje – z chęci troski ustawodawcy o „klienta”, w istocie rzeczy mają charakter w znacznej mierze pozorny.

Wybór kierunku zmiany wcale nie jest oczywisty. Z jednej strony można wskazać na pewną tradycję polskiego prawa w tym zakresie. Z drugiej jednak można zauważyć, że być może uchylenie w całości tych przepisów wręcz nie zostałyby zauważone w praktyce i w czasach inflacji prawa takie działanie byłoby lepszym rozwiązaniem. Więcej argumentów zdaje się przemawiać za drugą możliwością. Dynamika zmian na rynku turystycznym, w tym procesy harmonizacji w skali unijnej oraz globalizacyjne są tak dalekie, że mechanizmów zapewnienia bezpieczeństwa podróżnym i jakości świadczonych przez nich usług należy szukać gdzie indziej<sup>34</sup>. Taki jest też dominujący kierunek na świecie – poza nielicznymi wyjątkami w większości państw na świecie działalność pilotów wycieczek nie jest regulowana żadnymi szczególnymi przepisami<sup>35</sup>.

Oczywiście z tego co wyżej powiedziano w żaden sposób nie wynika, że zawód pilota wycieczek nie jest potrzebny w obsłudze ruchu turystycznego. Jest wręcz przeciwnie.

---

<sup>34</sup> Zob. zgłaszane już propozycje, np.: Z. Kruczek, *Założenia do projektu nowego systemu kształcenia i certyfikacji pilotów wycieczek*, [w:] Z. Kruczek (red.), *Problematyka deregulacji*, s. 53 i n.; R. Szafranowicz-Małozięć, *Nowe metody kształcenia...*, s. 43 i n.; R. Nowak, *Znaczenie metodyki...*, s. 81 i n.; H. Zawistowska, *Możliwość wykorzystania sektorowej ramy kwalifikacji w sektorze turystyki (SRKT) do przygotowania opisu kwalifikacji oraz jej włączenia do zintegrowanego systemu kwalifikacji (ZSK) na przykładzie pilotów wycieczek i przewodników turystycznych*, *Folia Turistica* 2020, nr 54, s. 129 i n.

<sup>35</sup> Zob. Z. Kruczek, *Quo vadis, Cicerone – dokąd zmierza przewodnictwo turystyczne i pilotaż wycieczek?*, [w:] Z. Kruczek, *Pilotaż i przewodnictwo...*, s. 37.

## Bibliografia:

- Cybula P., *O definiowaniu pojęcia przewodnika turystycznego i określaniu jego zadań w ustawie o usługach turystycznych (kilka uwag krytycznych)*, [w:] P. Cybula, M. Czyż, S. Owsianowska (red.), *Góry – Człowiek – Turystyka. Księga jubileuszowa dedykowana prof. dr. hab. Andrzejowi Matuszykowi w 75. rocznicę urodzin*, Sucha Beskidzka – Kraków 2011
- Cybula P., *Deklarowany a rzeczywisty zakres regulacji ustawy o usługach turystycznych*, [w:] M. Kaliński, M. Koszowski, *Prawo sportowe i turystyczne – między regulacją a deregulacją*, Kraków 2011
- Cybula P., *Usługi turystyczne. Komentarz*, Warszawa 2012
- Fosman J., *Tour Guides: A Legal Perspective*, *International Travel Law Journal* 2008, z. 3
- Gospodarek J., *Prawo turystyczne*, Warszawa 2006
- Gryszel P., *Ocena jakości usług przewodników turystycznych i pilotów wycieczek w świetle pilotażowych badań sondażowych*, *Folia Turistica* 2020, nr 54
- Janicka H., *Ocena działalności organizatorów szkoleń i komisji egzaminacyjnych w okresie funkcjonowania ustawy o usługach turystycznych*, [w:] Z. Kruczek (red.), *Problematyka deregulacji zawodu pilota wycieczek i przewodnika turystycznego*, Kraków 2013
- Janicka, *Doskonalenie kadr oraz etyka zawodowa, czyli co robić po kursie pilotów wycieczek?*, [w:] Z. Kruczek (red.), *Etyka przewodników turystycznych i pilotów wycieczek*, Kraków 2010
- Jarosz E., *Uwagi odnośnie do programów szkolenia pilotów i przewodników*, [w:] Z. Kruczek (red.), *Etyka przewodników turystycznych i pilotów wycieczek*, Kraków 2010
- Kruczek Z., *Przewodnicy i piloci wycieczek w gospodarce turystycznej. Główne problemy środowiska i zawodu*, [w:] S. Wodejko (red.), *Gospodarka turystyczna a grupy interesu*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2016
- Kruczek Z., *Quo vadis, Cicerone – dokąd zmierza przewodnictwo turystyczne i pilotaż wycieczek?*, [w:] Z. Kruczek (red.), *Pilotaż i przewodnictwo turystyczne po deregulacji*, Kraków 2014
- Kruczek Z., *Założenia do projektu nowego systemu kształcenia i certyfikacji pilotów wycieczek*, [w:] Z. Kruczek (red.), *Problematyka deregulacji zawodu pilota wycieczek i przewodnika turystycznego*, Kraków 2013
- Nowak R., *Skutki deregulacji działalności pilota wycieczek w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa turystów*, [w:] Z. Kruczek (red.), *Problematyka deregulacji zawodu pilota wycieczek i przewodnika turystycznego*, Kraków 2013

Nowak R., *Znaczenie metodyki jako przedmiotu kształcenia kandydatów na pilotów wycieczek po deregulacji*, [w:] Z. Kruczek, *Pilotaż i przewodnictwo turystyczne po deregulacji*, Kraków 2014

Raciborski J., *Potrzeba prawnej ingerencji państwa w sferę usług turystycznych*, [w:] J. Raciborski (red.) *Rola i zadania państwa w gospodarce turystycznej*, Kraków 1995

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

Raciborski J., *Od idei ustawy o turystyce do ustawy o usługach turystycznych. Geneza pierwszej w Polsce ustawy turystycznej*, [w:] P. Cybula (red.), *Prawne aspekty podróży i turystyki – historia i współczesność. Prace poświęcone pamięci Profesora Janusza Sondla*, Kraków 2018

Radwański Z., Olejniczak A., *Zobowiązania – część ogólna*, Warszawa 2018

Stasiak A., Wiluś R., *Analiza form i programów kształcenia przewodników turystycznych i pilotów wycieczek*, [w:] Z. Kruczek (red.), *Etyka przewodników turystycznych i pilotów wycieczek*, Kraków 2010

Szafranowicz-Małozięć R., *Nowe metody kształcenia i weryfikowania kompetencji zawodowych pilotów wycieczek*, [w:] Z. Kruczek, *Pilotaż i przewodnictwo turystyczne po deregulacji*, Kraków 2014

Szymanowski P., *Kształcenie, egzaminowanie i doskonalenie pilotów i przewodników w nowym rozporządzeniu – wprowadzenie do dyskusji*, [w:] Z. Kruczek (red.), *Etyka przewodników turystycznych i pilotów wycieczek*, Kraków 2010

Szymanowski P., *Egzaminy dla kandydatów na pilotów wycieczek w dotychczasowej regulacji ustawy o usługach turystycznych – analiza słabych i mocnych stron*, [w:] Z. Kruczek (red.), *Pilotaż i przewodnictwo turystyczne po deregulacji*, Kraków 2014

Szymanowski P., Szpindor P., *Zmiany w przepisach dotyczących pilotów wycieczek i przewodników turystycznych a ich realne i przewidywane następstwa*, [w:] Z. Kruczek (red.), *Piloci i przewodnicy na styku kultur*, Kraków 2011

Zawistowska H., *Możliwość wykorzystania sektorowej ramy kwalifikacji w sektorze turystyka (SRKT) do przygotowania opisu kwalifikacji oraz jej włączenia do zintegrowanego systemu kwalifikacji (ZSK) na przykładzie pilotów wycieczek i przewodników turystycznych*, *Folia Turistica* 2020, nr 54

Zubrzycki P., *Głos w dyskusji*, [w:] Z. Kruczek (red.), *Etyka przewodników turystycznych i pilotów wycieczek*, Kraków 2010

Zubrzycki P., *Kalendarium deregulacji zawodu pilota wycieczek i przewodnika turystycznego*,  
[w:] Z. Kruczek (red.), *Pilotaż i przewodnictwo turystyczne po deregulacji*, Kraków 2014