

UZASADNIENIE

I. CEL PROJEKTOWANEJ USTAWY

Ministerstwo Sportu i Turystyki przeprowadziło w ostatnich latach (2020-2024) prace analityczne, badania oraz spotkania, konferencje i seminaria z szeroko rozumianym środowiskiem turystycznym, między innymi na temat oceny funkcjonowania ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych. W trakcie tych prac zwracano uwagę na zmieniające się warunki świadczenia usług turystycznych zarówno na krajowym jak i międzynarodowym rynku turystycznym, w tym zmiany oczekiwań konsumentów usług turystycznych. Podkreślano także dynamicznie zmieniające się otoczenie prawne, powodujące konieczność wprowadzenia zmian w regulacjach dotyczących turystyki. Wiele problemów sygnalizowano i diagnozowano w trakcie prac nad rozwiązaniami wspierającymi branżę turystyczną w pierwszym okresie pandemii COVID-19. Ustawa rozwiązuje szereg problemów zaobserwowanych w ostatnich latach w obszarze działu administracji rządowej turystyka.

Ostatnie trzy bardzo niespokojne lata w turystyce oraz konieczność podejmowania szybkich i zdecydowanych działań przeciwdziałających kolejnym kryzysom, nie uzasadnia podejmowania w obszarze prawa turystycznego radykalnych, reformatorskich działań. Co do zasady zmiany mają opierać się na dobrych rozwiązaniach funkcjonujących dziś w przepisach hotelarskich, pilockich i przewodnickich, ma to być więc droga ewolucji, nie zaś rewolucji w tym obszarze.

Nowelizacja ustawy o usługach hotelarskich oraz o usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych powinna nawiązywać w warstwie nomenklaturowej do aktów prawnych regulujących obszar turystyki w Polsce, czyli ustawy o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych oraz ustawy o Polskiej Organizacji Turystycznej. Obecne prace nad nowelizacją przepisów turystycznych muszą być także skorelowane z dynamicznymi działaniami podejmowanymi w obszarze prawa europejskiego (Rada UE, Komisja Europejska), a także działań organizacji międzynarodowych takich jak Światowa Organizacja Turystyki Narodów Zjednoczonych (UNWTO). W tym zakresie należy przede wszystkim zwrócić uwagę na Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1028 z dnia 11 kwietnia 2024 r. w sprawie gromadzenia i udostępniania danych dotyczących usług krótkoterminowego najmu lokali mieszkalnych i zmieniającego

rozporządzenie (UE) 2018/1724 (Dz. Urz. UE L 2024/1028 z 29.04.2024), zwane dalej: „rozporządzeniem STR”. Projekt rozporządzenia STR był w 2023 r. przedmiotem prac w Parlamencie Europejskim oraz Radzie UE. Polska brała udział w pracach Grupy Roboczej Rady UE. Należy podkreślić, że najem krótkoterminowy to ważny obszar turystyki. Dlatego rozporządzenie STR zakłada zharmonizowanie i usprawnienie ram generowania i udostępniania danych związanych z najmem krótkoterminowym w całej Unii Europejskiej oraz zwiększenie przejrzystości w tym sektorze. W treści rozporządzenia zawarto m.in. następujące postulaty: zharmonizowanie podejścia do systemów rejestracji wynajmujących, w tym wprowadzenie obowiązku utrzymywania odpowiednio zaprojektowanych teleinformatycznych systemów rejestracji przez organy administracji publicznej do celów uzyskania danych na potrzeby kształtowania polityki i egzekwowania przepisów; nałożenie na platformy internetowe obowiązku umożliwienia wynajmującym umieszczania numerów identyfikacyjnych (co zagwarantuje przestrzeganie wymogów rejestracyjnych przez wynajmujących) oraz udostępniania organom publicznym konkretnych danych dotyczących działalności wynajmujących i ich ofert.

W Polsce jednostki samorządu terytorialnego obecnie już posiadają sprawnie funkcjonujące systemy/ewidencje obiektów świadczących usługi hotelarskie. System Rejestrów Publicznych w Turystyce (turystyka.gov.pl) jest dedykowanym narzędziem teleinformatycznym, do którego będą mogły zostać inkorporowane rozwiązania wypracowane na forum Unii Europejskiej.

W zakresie dotyczącym działu administracji turystyka projektowana ustawa dokonuje w szczególności zmian ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1944).

Ponadto projekt zakłada zmiany dostosowujące przepisy ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2025 r. poz. 734).

Celem ustawy jest doprecyzowanie przepisów regulujących świadczenie usług hotelarskich w Polsce. Projekt doprecyzuje obowiązujące obecnie przepisy regulujące świadczenie usług hotelarskich i sprawi, iż ustawowo zdefiniowane pojęcie usług hotelarskich będzie uwzględniało zjawisko najmu krótkoterminowego. Dzięki temu rozwiązaniu będzie można skuteczniej przeciwstawić się zjawisku tzw. szarej strefy w zakresie świadczenia usług hotelarskich, w tym najmu krótkoterminowego.

Informacja dot. rynku hotelarskiego w Polsce została zawarta w załącznikach do Oceny Skutków Regulacji, tj. analizy statystycznej GUS pt. *Turystyka w 2022 r.* str. 23-38 - pn. „*Turystyczne obiekty noclegowe i ich wykorzystanie*”, opracowań Ministerstwa Sportu i Turystyki na podstawie analiz statystycznych prowadzonych przez GUS, MSiT i NBP pt. „*Charakterystyka krajowych i zagranicznych podróży mieszkańców Polski w 2023 roku*” i „*Charakterystyka przyjazdów do Polski w 2023 roku*”. Z turystycznych obiektów noclegowych w 2022 r. skorzystało 34,2 mln turystów, którym udzielono 90,0 mln noclegów - usług hotelarskich. W porównaniu z 2021 r. było to odpowiednio o 54,3% i 43,2% więcej.

Projekt w zakresie dotyczącym zmian w ustawie o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych zakłada również wprowadzenie nowych uprawnień organów prowadzących ewidencję obiektów hotelarskich lub ewidencję innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie, dotyczących możliwości wykreślenia obiektu z ewidencji w przypadku powtarzających się naruszeń prawa w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego. W przypadku takiego wykreślenia ponowna możliwość uzyskania wpisu do ewidencji będzie możliwa dopiero po upływie 1 roku od dnia wykreślenia danego obiektu z ewidencji. W okresie tym będzie obowiązywał zakaz świadczenia usług hotelarskich w obiekcie. W tym miejscu wskazać należy, że zgodnie aktualnie obowiązującymi przepisami (art. 38 ust. 1 ustawy o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych) zaszeregowania obiektów hotelarskich do poszczególnych rodzajów dokonuje, kategorię nadaje oraz prowadzi ich ewidencję marszałek województwa właściwy ze względu na miejsce położenia obiektu hotelarskiego. Z kolei ewidencję obiektów, o których mowa w art. 35 ust. 2 i 3 wspomnianej ustawy, prowadzi wójt (burmistrz, prezydent miasta) właściwy ze względu na miejsce ich położenia (art. 38 ust. 3 ustawy o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych). Aktualnie obowiązujący podział kompetencji pomiędzy ww. organami determinuje również zaproponowany w projekcie system służący zapewnieniu właściwego stosowania przepisów rozporządzenia STR na terytorium RP. W szczególności z uwagi na zastosowanie przepisów rozporządzenia STR do tzw. innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie, zasadnym jest ustanowienie przez projektodawcę normy, zgodnie z którą wójt (burmistrz, prezydent miasta) właściwy ze względu na miejsce położenia tzw. innego obiektu, w którym są świadczone usługi hotelarskie jest organem właściwym do stosowania większości przepisów rozporządzenia STR na terytorium RP (dot. w szczególności procedur elektronicznej rejestracji wynajmujących, weryfikacji składanych oświadczeń, nadawania numerów identyfikacyjnych obiektom oraz ich zawieszania

i wycofywania w przypadkach o których mowa w art. 6 rozporządzenia STR, wydawania stosownych nakazów względem wynajmujących oraz internetowych platform pośredniczących w najmie krótkoterminowym).

Ponadto przewiduje się także przyznanie kompetencji radom gmin do wyznaczania w drodze uchwały stref w danej gminie, w których nie może być prowadzona działalność innych obiektów, w których świadczone są usługi hotelarskie mając na względzie w szczególności porządek i bezpieczeństwo publiczne.

W zakresie regulacji dotyczących turystyki zawartych w projekcie rozważano odmienne uregulowanie a także analizowano środki inne niż legislacyjne, m.in. samoregulacja (w szczególności kodeksy dobrych praktyk, kampanie informacyjne, znaki jakości, certyfikaty, konferencje, seminaria itp.) jednakże w wyniku analizy problemów, które mają być rozwiązane w przedmiotowej ustawie stwierdzono, iż nie da się zastosować do ich rozwiązania działań nieregulacyjnych, ponieważ w tej formie byłyby one nieskuteczne i niemożliwe do wyegzekwowania na gruncie prawnym. Większości zaproponowanych zmian nie można bowiem wprowadzić w inny sposób niż poprzez wprowadzenie odpowiednich regulacji prawnych.

II. NAJWAŻNIEJSZE ROZWIĄZANIA PRZEWIDZIANE W PROJEKCIE:

Doprecyzowanie pojęcia usługi hotelarskiej:

W obrębie zmian nomenklaturowych w obszarze usług hotelarskich zaproponowano doprecyzowanie pojęcia usługi hotelarskiej. Nowe brzmienie przepisu ma przesądzać, że za usługę hotelarską uznaje się jedynie usługę trwającą krócej niż 30 dni w stosunku do jednego klienta. Zmiana ma na celu ograniczenie nadużywania formuły usługi hotelarskiej do świadczenia usług mających cechy najmu długoterminowego (zmiana w art. 3 ust. 1 pkt 8 ustawy o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych – art. 1 pkt 1 lit. a projektu). Zaproponowana definicja legalna wynika również z klasyfikacji zawartej w Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług - 55.20.19.0 - dla wynajmu na okres do 30 dni, w odróżnieniu od 68.20.11.0 - dla wynajmu na dłuższe pobyty powyżej 30 dni, dotyczących wynajmu nieruchomości mieszkalnych w celu dłuższego pobytu, zazwyczaj w cyklu miesięcznym lub rocznym. Tym samym pojęcie usługi hotelarskiej obejmie w sposób nie budzący wątpliwości pojęcie „najmu krótkoterminowego”. Ponadto projekt zmienia m.in. definicję „przedsiębiorcy” na analogiczną jaka jest zawarta w ustawie z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych.

Nowe uprawnienia i obowiązki organów ewidencyjnych oraz przeniesienie do ustawy przepisów stanowiących podstawę wydania decyzji o uchyleniu zaszeregowania:

Kolejna zaproponowana zmiana w obrębie usług hotelarskich dotyczy uprawnień i obowiązków organów prowadzących ewidencje innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie. Po pierwsze, zgodnie z przepisami rozporządzenia STR i projektowanej ustawy na właściwym organie (wójt, burmistrz, prezydent miasta właściwy ze względu na położenie obiektu, w którym są świadczone usługi hotelarskie) spoczywać będzie obowiązek nadania indywidualnego numeru identyfikacyjnego każdemu z ww. obiektów, co służyć ma także umożliwieniu weryfikacji przestrzegania wymogów rejestracyjnych przez wynajmujących.

Ponadto organ prowadzący ewidencję innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie uzyska uprawnienie do zawieszenia wpisu do ewidencji obiektu wpisanego do ewidencji, jeżeli otrzyma informację o braku poddaniu się przez przedsiębiorcę kontroli, o której mowa w projektowanym art. 40 ust. 4a, do czasu przeprowadzenia kontroli. Organ prowadzący ewidencję innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie będzie obowiązany do wykreślenia z ewidencji obiektu jeśli otrzyma informację po kontroli o niespełnianiu wymogów zawartych w art. 35 ust. 1 pkt 2 (wymagania sanitarne, przeciwpożarowe lub inne określone odrębnymi przepisami w odniesieniu do innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie) lub określonych na podstawie art. 45 pkt 4, dotyczącego minimalnych wymagań co do wyposażenia obiektów świadczących usługi hotelarskie, wskazanych dotychczas rozporządzeniem Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 19 sierpnia 2004 r. w sprawie obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie (Dz. U. z 2017 r. poz. 2166) (art. 1 pkt 8 projektu).

Zgodnie z obowiązującymi przepisami organ ewidencyjny w przypadku stwierdzenia, że obiekt hotelarski, który uzyskał uprzednio zaszeregowanie przestał spełniać wymagania określone dla rodzaju i kategorii, o których mowa w art. 35 ust. 1 pkt 1 (wymagania co do wielkości obiektu, jego wyposażenia oraz zakresu świadczonych usług, ustalone dla rodzaju i kategorii, do których obiekt został zaszeregowany) dokonuje z urzędu zmiany rodzaju lub kategorii obiektu bądź uchyła decyzję o zaszeregowaniu obiektu do określonego rodzaju.

Należy również podkreślić, że powyższe przepisy doprecyzowane były dotychczas w przepisach rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 19 sierpnia 2004 r. w sprawie obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie

– dalej: „rozporządzenia”. W par. 18 ust. 1 rozporządzenia wymieniono bowiem enumeratywnie w jakich dokładnie okolicznościach organ ewidencyjny może zastosować wobec przedsiębiorcy sankcje w postaci wydania decyzji o uchyleniu zaszeregowania do rodzaju i nadaniu kategorii oraz o wykreśleniu obiektu z ewidencji. W tym kontekście należy wskazać, że Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 lutego 2023 r., sygn. akt: II GSK 1458/19 uznał, w odniesieniu do ww. przepisu rozporządzenia, że w drodze tego aktu o randze podustawowej wprowadzono ograniczenia swobody działalności gospodarczej (wydanie z urzędu przez właściwy organ decyzji o uchyleniu zaszeregowania do rodzaju i nadaniu kategorii oraz o wykreśleniu obiektu z ewidencji w przypadku gdy obiekt przestał spełniać wymagania sanitarne, przeciwpożarowe lub inne określone odrębnymi przepisami). Sąd przypomniał zasadę, zgodnie z którą, co prawda ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane, gdy są konieczne w demokratycznym państwie, dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, ale tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy te ograniczenia nie naruszają istoty wolności i praw. W związku z powyższym wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego postanowiono, że przepisy dotyczące sankcji za naruszenie zasad dotyczących świadczenia usług hotelarskich, określone dotychczas w par. 18 ust. 1 rozporządzenia powinny zostać przeniesione do ustawy (nowy art. 41a – art. 1 pkt 6 projektu).

Ponadto zgodnie z obowiązującymi przepisami właściwy organ ewidencyjny w przypadku stwierdzenia, że inny obiekt, w którym są świadczone usługi hotelarskie, nie spełnia wymagań określonych w art. 35 ust. 1 pkt 2 (wymagania sanitarne, przeciwpożarowe lub inne określone odrębnymi przepisami w odniesieniu do innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie) lub odpowiednio w art. 35 ust. 2 ustawy (minimalne wymagania co do wyposażenia uregulowane we wspomnianym wyżej rozporządzeniu) ma możliwość nakazania wstrzymania świadczenia usług hotelarskich do czasu usunięcia stwierdzonych uchybień. Biorąc pod uwagę potrzebę zabezpieczenia również osób mieszkających lub przebywających w pobliżu obiektów, w których świadczone są usługi hotelarskie, projektowany nowy art. 41b (art. 1 pkt 6 projektu) zakłada wprowadzenie uprawnienia organu ewidencyjnego do wydania decyzji o uchyleniu zaszeregowania do rodzaju i nadaniu kategorii (dot. obiektów hotelarskich) oraz o wykreśleniu obiektu z ewidencji (dot. innych obiektów w których są świadczone usługi hotelarskie), w przypadku stwierdzenia powtarzających się uchybień w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Ponowne zgłoszenie obiektu,

który został wykreślony z ewidencji z ww. powodów, będzie możliwe wyłącznie po upływie roku od dnia wykreślenia obiektu z ewidencji.

**Zebranie w jednym centralnym punkcie informacji dotyczących obiektów
nieskategoryzowanych – Centralny Wykaz Turystycznych Obiektów Noclegowych**

Kolejna planowana zmiana w obrębie usług hotelarskich dotyczy wprowadzenia podstawy prawnej (nowy art. 42 ust. 4 – art. 1 pkt 7 projektu) dla zamieszczenia na stronie internetowej ministra właściwego do spraw turystyki Centralnego Wykazu Turystycznych Obiektów Noclegowych (zwanego dalej: „CWTON”) obejmującego tzw. inne obiekty, w których są świadczone usługi hotelarskie.

W związku z rosnącym wśród turystów zainteresowaniem usługami świadczonymi w ww. obiektach istotna jest kwestia legalności świadczenia w nich usług. Zaproponowane rozwiązanie umożliwi zebranie w jednym centralnym rejestrze informacji, dotyczących wyżej wskazanych obiektów. Ułatwi to dostęp do informacji dla osób zainteresowanych skorzystaniem z usług ww. obiektów. Tym samym zwiększy się poziom bezpieczeństwa świadczonych w tych obiektach usług. CWTON będzie prowadzony na zasadach analogicznych jak funkcjonujący obecnie Centralny Wykaz Obiektów Hotelarskich (CWOH). Docelowo każdy obiekt, w którym są świadczone usługi hotelarskie będzie podlegał ujawnieniu w CWOH lub CWTON. Podstawę wpisu w CWTON będą stanowić dane ewidencyjne przekazywane w formie elektronicznej przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) właściwego ze względu na miejsce położenia pola biwakowego lub innego obiektu, w którym są świadczone usługi hotelarskie. Projekt zakłada również, że platformy internetowe pośredniczące w najmie krótkoterminowym¹ również będą zobowiązane do przekazywania danych dotyczących innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie za pośrednictwem CWTON (art. 1 pkt 9 projektu).

Zgodnie z projektowanym nowym brzmieniem art. 39 ust. 3 (art. 1 pkt 4 projektu) przed rozpoczęciem świadczenia usług hotelarskich w tzw. innym obiekcie, w którym świadczone będą usługi hotelarskie przedsiębiorca lub rolnik zamierzający świadczyć te usługi w gospodarstwie rolnym będzie obowiązany zgłosić taki obiekt do ewidencji właściwemu miejscowo organowi (wójt, burmistrz, prezydent miasta), a także przedłożyć obowiązkowy

¹ Zgodnie z definicją legalną wprowadzaną do ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych w art. 1 pkt 1 lit. d projektu - platformy internetowe w rozumieniu art. 3 lit. i) rozporządzenia (UE) 2022/2065, które umożliwiają klientom na odległość zawieranie umów o świadczenie usług hotelarskich w innych obiektach, w których są świadczone usługi hotelarskie.

regulamin porządkowy wiążący wszystkie osoby przebywające na terenie obiektu oraz oświadczyć, iż spełnia wymogi zawarte w art. 35 ust. 1 pkt 2 (wymagania sanitarne, przeciwpożarowe lub inne określone odrębnymi przepisami w odniesieniu do innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie) i określone na podstawie art. 45 pkt 4 (dot. minimalnych wymagań co do wyposażenia turystycznych obiektów noclegowych określonych rozporządzeniem). Ponadto, o czym była już mowa, przy rejestracji obiektom będą nadawane indywidualne numery identyfikacyjne przez wójtów, burmistrzów, prezydentów miast. Wprowadzone zostaną również wysokie kary za naruszenia obowiązków związanych z ewidencjonowaniem obiektów świadczących usługi hotelarskie.

Należy wskazać, że Ministerstwo Sportu i Turystyki w sierpniu 2023 r. zakończyło realizację projektu „Otwarte Dane Plus” w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa 2014-2020, Oś Priorytetowa 2 „E-administracja otwarty rząd”, Działanie 2.3 „Cyfrowa dostępność i użyteczność informacji sektora publicznego”. Głównym produktem projektu jest właśnie System Rejestrów Publicznych w Turystyce pod adresem www.turystyka.gov.pl. Utworzony System umożliwia dostęp do informacji o ofercie turystycznej w Polsce, co w założeniu powinno przekładać się na wzrost bezpieczeństwa wypoczynku. Dzięki systemowi, obecnie można sprawdzić legalnie działające obiekty hotelarskie w całej Polsce. Możliwość prowadzenia w ramach ww. Systemu Rejestrów Publicznych w Turystyce CWTON pozwoli na uzupełnienie dostępu do informacji także wobec innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie.

Minimalna funkcjonalność CWTON, uwzględniająca konieczność zapewnienia sprawnego procesu gromadzenia i aktualizacji oraz analizy danych zawartych w ewidencji, a także konieczność zapewnienia bezpiecznego przesyłu i weryfikacji danych i informacji drogą teletransmisji danych przez platformy internetowe pośredniczące w najmie krótkoterminowym, w tym również małe platformy i mikroplatformy internetowe pośredniczące w najmie krótkoterminowym, zostanie określona przepisami rozporządzenia ministra właściwego do spraw turystyki.

Zadanie dotyczące prowadzenia CWTON jest realizacją długofalowych celów rozwojowych dla turystyki, jakimi są cyfryzacja polskiej gospodarki, szersze korzystanie z e-usług, a także odbudowa i wzmocnienie rodzimej turystyki w postcovidowej rzeczywistości, rozwój cyfrowej dostępności i użyteczności informacji sektora publicznego. Osoby korzystające z usług turystycznych w naszym kraju będą miały pełen dostęp do aktualnych i wiarygodnych informacji na ten temat. Wprowadzone rozwiązania zapewnią weryfikację legalnie

działających w Polsce obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie. Takie działanie może wpłynąć na budowanie atrakcyjności danej gminy oraz innych obiektów świadczących usługi hotelarskie. Ponadto celem jest wzrost popularności wspomnianych obiektów oraz świadomości konsumentów co do jakości wybieranych przez nich usług turystycznych. Powyższe rozwiązanie wychodzi również naprzeciw obowiązkom ustanowionym w rozporządzeniu STR, zgodnie z którym państwo członkowskie powołuje pojedynczy cyfrowy punkt dostępu do przyjmowania i przekazywania danych dotyczących działalności wynajmujących, odpowiedniego numeru identyfikacyjnego, dokładnego adresu obiektu i adresów URL ofert, przekazywanych przez platformy internetowe pośredniczące w najmie krótkoterminowym. Organem odpowiedzialnym za obsługę CWTON jako pojedynczego cyfrowego punktu dostępu będzie minister właściwy ds. turystyki.

Obowiązkowe regulaminy porządkowe w obiektach oraz na zewnątrz obiektów:

W zakresie proponowanych zmian w obszarze usług hotelarskich postuluje się ponadto (proponowana zmiana brzmienia art. 44 ust. 3 - art. 1 pkt 8 projektu), aby każdy obiekt, w którym są świadczone usługi hotelarskie, posiadał obowiązkowo regulamin porządkowy wiążący wszystkie osoby przebywające na terenie obiektu, a w szczególności przepisy dotyczące zapewnienia bezpieczeństwa małoletnim (przeciwdziałające wykorzystywaniu seksualnemu dzieci).

Jednym z tematów około systemowych, które w dotychczasowej jak i przyszłej pracy podmiotów rynkowych są podejmowane w kontekście świadczenia usług hotelarskich, dotyczą wypracowania standardów ochrony małoletnich w obiektach, w którym są te usługi świadczone. Obowiązek opracowania standardów wynika z art. 22b. i 22c. ustawy z dnia 13 maja 2016 r. o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i ochronie małoletnich (Dz. U. z 2024 r. poz. 1802), który wprowadza obowiązek nie tylko opracowania takich standardów, ale także wprowadzenia ich przez podmioty świadczące usługi hotelarskie. Dlatego w ramach nowelizacji ustawy o usługach hotelarskich [...] znalazł się także przepis o obowiązku wprowadzenia w każdym obiekcie świadczącym usługi hotelarskie regulaminu porządkowego. Regulaminy takie zawierałyby obligatoryjnie m.in. niezbędne dane osoby odpowiedzialnej za kontakt w przypadku naruszeń porządku, w szczególności wobec osób małoletnich, i porządku publicznego, procedury identyfikacji oraz zgłaszania sytuacji, określenie trwania „doby hotelowej”; określenie trwania „ciszy nocnej”, wskazanie indywidualnego numeru wpisu do ewidencji.

Należy zwrócić uwagę, iż większość obiektów hotelarskich już w chwili obecnej posiada takie regulaminy. Dotychczas obowiązujące przepisy określały, iż posiadanie regulaminów porządkowych miało charakter fakultatywny dla przedsiębiorców świadczących usługi hotelarskie w obiektach hotelarskich – mimo to wymóg ten był i jest realizowany przez większość obiektów, ponieważ służy to faktycznemu interesowi takiego obiektu. Zaproponowana w ustawie zmiana czyni ten wymóg obligatoryjnym wobec wszystkich podmiotów świadczących usługi hotelarskie i zwraca uwagę w szczególności na uregulowanie kwestii bezpieczeństwa małoletnich przebywających na terenie obiektu, w którym są świadczone usługi hotelarskie. Omawiany obowiązek spoczywał będzie tym samym na przedsiębiorcach świadczących usługi hotelarskie w obiektach hotelarskich i innych obiektach w których są świadczone usługi hotelarskie, oraz rolnikach świadczących usługi hotelarskie w gospodarstwach rolnych. Regulaminy porządkowe będą obowiązkowo udostępniane w widocznym miejscu w obiekcie hotelarskim oraz innym obiekcie, w którym są świadczone usługi hotelarskie, jak również na zewnątrz wejścia do tego obiektu, przez co rozumieć należy drzwi wejściowe do innego obiektu, w którym są świadczone usługi hotelarskie.

Wprowadzenie wysokich kar administracyjnych za naruszenia obowiązków związanych z ewidencjonowaniem obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie oraz w zakresie używania oznaczeń, które mogą wprowadzić klientów w błąd co do rodzaju lub kategorii obiektu hotelarskiego i w zakresie obowiązku podawania informacji o numerze wpisu do ewidencji obiektu hotelarskiego lub innego obiektu, w którym są świadczone usługi hotelarskie ze wskazaniem właściwego organu prowadzącego ewidencję:

Projekt zakłada wprowadzenie do ustawy rozdziału 5b pt. Administracyjne kary pieniężne (art. 1 pkt 11 projektu). Rozdział ten obejmuje przepisy dotyczące sankcji dla podmiotów, które prowadzą działalność polegającą na świadczeniu usług hotelarskich bez uzyskania wpisu do właściwej ewidencji, a także bez uzyskania odpowiednio zaszeregowania lub zaszeregowania i kategoryzacji obiektu hotelarskiego, używając oznaczeń (również w celach marketingowych i reklamowych), które mogą wprowadzić klientów w błąd co do rodzaju lub kategorii obiektu hotelarskiego. Ponadto w rozdziale znalazł się przepis przewidujący sankcję za niepodanie w ofertach najmu informacji o numerze wpisu do ewidencji obiektu hotelarskiego lub innego obiektu, w którym są świadczone usługi hotelarskie ze wskazaniem właściwego organu prowadzącego ewidencję.

W ramach sankcji przewidziano pieniężne kary administracyjne w wysokości do 50 000 zł. Projektowane przepisy przewidują również, że wysokość kar pieniężnych określać będą w

przypadku innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta) właściwi miejscowo marszałkowie województw.. Wyżej wskazane kary pieniężne ustalane będą w drodze decyzji administracyjnej, od której przysługiwać będzie odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego. W ten sposób określono właściwość funkcjonalną, rezygnując jednocześnie z właściwości ministra ds. turystyki w tym zakresie. Jednocześnie założono, iż kary finansowe stanowić będą dochód budżetu państwa.

Wprowadzenie powyższych przepisów również wpisuje się w proces dostosowania przepisów krajowych do regulacji rozporządzenia STR (w tym w zakresie wprowadzenia sankcji mających zastosowanie w przypadku naruszeń wybranych przepisów rozporządzenia STR), które, co do zasady, ma na celu doprowadzenie do pełnej transparentności zasad działania podmiotów świadczących usługi hotelarskie, w szczególności na rynku usług najmu krótkoterminowego.

III. SZCZEGÓŁOWE ROZWIĄZANIA ZAPROPONOWANE W PROJEKCIE:

Art. 1 wprowadza zmiany w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych

Przewiduje się zmianę brzmienia definicji usług hotelarskich, tak by przesądzić o objęciu nią również zjawiska najmu krótkoterminowego, o czym była już mowa. Z kolei w zakresie pojęcia „przedsiębiorcy” zdefiniowanego w art. 3 ust. 1 pkt 14 ustawy proponuje się odesłanie w tym zakresie do definicji zawartej w ustawie z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych. To rozwiązanie ma na celu podkreślenie synergii obu ustaw, które stanowią podstawę funkcjonowania gospodarki turystycznej w Polsce. Konsekwencją tego odesłania będzie dokładnie takie samo rozumienie pojęcia "przedsiębiorcy" na potrzeby stosowania odpowiednio ustawy o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych oraz ustawy o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych. Projekt zakłada również dodanie do ustawy definicji platform internetowych pośredniczących w najmie krótkoterminowym przez które rozumieć należy platformy internetowe o których mowa w art. 3 lit. i) rozporządzenia (UE) 2022/2065, a które umożliwiają klientom na odległość zawieranie umów o świadczenie usług hotelarskich w innych obiektach, w których są świadczone usługi hotelarskie. Za wprowadzeniem ww. definicji przemawia nałożenie na ww. podmioty obowiązku

przekazywania danych dotyczących innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie za pośrednictwem CWTON, co służyć ma również odpowiedniemu stosowaniu przepisów rozporządzenia STR i wdrożeniu do polskiego systemu rozwiązań w nim przewidzianych.

Dokonano także niezbędnego technicznego odniesienia w zmienianym art. 24 ust. 5 pkt 1 do ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2024 r. poz. 236, 1222 i 1871), z uwagi na zmianę dotychczasowej definicji przedsiębiorcy w ustawie o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych dokonywanej art. 1 pkt 2 niniejszej ustawy.

W pkt 3 przewidziano reguły spełnienia wymogów przeciwpożarowych w przypadku budynku mieszkalnego lub innego budynku ze strefą pożarową o przeznaczeniu mieszkalnym, w których usługi hotelarskie są świadczone w nie więcej niż 6 lokalach mieszkalnych. W takich budynkach wymagania przeciwpożarowe uznałoby się za spełnione, jeżeli łącznie spełniono następujące warunki:

- 1) liczba miejsc noclegowych w tych lokalach jest łącznie nie większa niż 30;
- 2) lokale znajdują się w strefie pożarowej o przeznaczeniu mieszkalnym i są zlokalizowane na kondygnacjach nadziemnych znajdujących się w całości na wysokości nie większej niż 25 m nad poziomem terenu;
- 3) budynek i strefa pożarowa, a także prowadzące z tych lokali drogi ewakuacyjne, spełniają wymagania określone w przepisach wydanych na podstawie art. 13 ust. 1 i art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, stawiane odpowiednio dla budynku lub strefy pożarowej z tymi lokalami oraz dla dróg ewakuacyjnych.

Reguły te mają znaleźć zastosowanie jako liberalizacja przepisów dziś obowiązujących. Spełnienie łącznie trzech przesłanek, wskazanych w proponowanym brzmieniu przepisu będzie dawało możliwość złagodzenia wymogów stosowania przepisów przeciwpożarowych w danym budynku mieszkalnym. Chodzi o to, aby złagodzić dzisiejsze skutki tożsamyh wymogów w tym zakresie dla każdego rodzaju budynku.

Przewidziana w pkt 4 zmiana brzmienia art. 39 ustawy poprzez zmianę brzmienia dotychczasowego ust. 3 (o czym była mowa powyżej) zakłada wprowadzenie nowego obowiązku przedsiębiorców lub rolników zamierzających świadczyć usługi hotelarskie. Przed rozpoczęciem świadczenia usług hotelarskich osoby takie będą zobowiązane, oprócz dokonania zgłoszenia również do przedłożenia obowiązkowego regulaminu porządkowego oraz złożenia oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej o spełnieniu wymogów zawartych w art. 35 ust. 1 pkt 2 i określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 45 pkt 4 ustawy.

W pkt. 5 przewidziano zmianę polegającą na dodaniu nowych ust. 4a-4c w art. 40 zmienianej ustawy, dotyczącym dotychczas zasad kontroli wszystkich obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie przez marszałków województw, wójtów, burmistrzów, prezydentów miast oraz ministra właściwego do spraw turystyki:

1. Ustęp 4a przewiduje nadanie uprawnień do przeprowadzania kontroli innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie w zakresie spełniania przez nie wymogów, o których mowa w art. 35 ust. 1 pkt 2 ustawy (wymagania sanitarne, przeciwpożarowe lub inne określone odrębnymi przepisami w odniesieniu do innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie) oraz minimalnych wymagań co do wyposażenia obiektów świadczących usługi hotelarskie określonych rozporządzeniem ministra właściwego do spraw turystyki. Uprawnione do zgłoszenia stanowiącego podstawę ww. kontroli będą osoby zamieszkujące w obrębie tej samej nieruchomości, w lokalu, z którym związany jest udział w tej samej nieruchomości wspólnej, a także wspólnoty mieszkaniowe w rozumieniu ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali. Umotywowany wniosek w przedmiotowym zakresie dotyczący danego lokalu, w którym znajduje się pokój lub dla samodzielnego lokalu podlegającego wpisowi do właściwej ewidencji jako inny obiekt, w którym są świadczone usługi hotelarskie, złożyć będą mogły również organy spółdzielni mieszkaniowej na podstawie ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych. Powyższe rozwiązanie ma na celu zapewnienie właściwego poziomu bezpieczeństwa w ww. obiektach, uwzględniając w szczególności miejsca świadczenia usług hotelarskich w tzw. obiektach zbiorowego zamieszkania.
2. Ustęp 4b przewiduje rozwiązanie w przypadku braku poddania się ww. kontroli przez przedsiębiorcę. Organ prowadzący ewidencję będzie uprawniony do zawieszenia wpisu do ewidencji takiego obiektu do czasu umożliwienia przeprowadzenia ww. kontroli.
3. Ustęp 4c zakłada, iż sankcją w przypadku powzięcia w wyniku ww. kontroli przez organ prowadzący ewidencję, informacji o niespełnianiu przez obiekt wymogów zawartych w ustawie, będzie wykreślenie takiego obiektu z ewidencji, co spowoduje niemożność (zakaz) prowadzenia działalności w postaci świadczenia usług hotelarskich w takim obiekcie.

Pkt 6 zakłada dodanie nowych przepisów art. 41a i 41b:

1. Art. 41a zawiera katalog sytuacji stanowiących podstawy wydania z urzędu przez organ prowadzący ewidencję obiektów hotelarskich decyzji o uchyleniu zaszeregowania do

rodzaju i nadaniu kategorii oraz o wykreśleniu obiektu z ewidencji. Katalog nie zawiera zmian w porównaniu do dotychczas obowiązującego § 18 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 19 sierpnia 2004 r. w sprawie obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie. Motywy stanowiące podstawę ww. zmiany zostały szerzej przedstawione w pkt II uzasadnienia.

2. Art. 41b wprowadza odrębną podstawę prawną przewidującą uprawnienie organu prowadzącego ewidencję do wydania decyzji o uchyleniu zaszeregowania do rodzaju i nadaniu kategorii (dot. obiektów hotelarskich) oraz wykreślenia obiektu z ewidencji (dot. innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie) w przypadku stwierdzenia powtarzających się uchybień w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego. W takim przypadku ponowne zgłoszenie obiektu do ewidencji obiektów hotelarskich lub ewidencji innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie byłoby możliwe wyłącznie po upływie roku od dnia skutecznego wykreślenia danego obiektu z ewidencji. Do tego czasu będzie obowiązywał zakaz świadczenia usług hotelarskich w obiekcie.

W pkt 7 przewidziano dodanie nowego ust. 4 w art. 42 zmienianej ustawy, stanowiącego podstawę prawną dla zamieszczenia na stronie internetowej ministra właściwego do spraw turystyki jawnego CWTON. Przepis zakłada również dodanie nowego ust. 5, przesądzającego, iż organem wyznaczonym przez państwo członkowskie, w którym znajduje się odpowiedni cyfrowy punkt dostępu, w rozumieniu art. 15 ust. 2 rozporządzenia STR, jest wójt (burmistrz, prezydent miasta) właściwy ze względu na miejsce położenia pola biwakowego lub innego obiektu, w którym są świadczone usługi hotelarskie.

Pkt 8 stanowi podstawę zmian w art. 44 w zakresie ukonstytuowania obligatoryjnych regulaminów porządkowych i informacji wskazujących co musi zawierać taki dokument, tj.:

- 1) określenie czasu trwania doby hotelowej;
- 2) określenie czasu trwania ciszy nocnej, zgodnie z wymogami prawa miejscowego;
- 3) indywidualny numer wpisu do ewidencji właściwego ze względu na położenie obiektu marszałka województwa lub wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz numer ID nadany w ramach Centralnego Wykazu Obiektów Hotelarskich lub Centralnego Wykazu Turystycznych Obiektów Noclegowych;
- 4) imię i nazwisko oraz numer telefonu do osoby, odpowiedzialnej za kontakt w przypadku naruszenia zasad bezpieczeństwa, w szczególności wobec osób małoletnich, i porządku publicznego;

5) zasady korzystania z obiektu hotelarskiego lub innego obiektu, w którym są świadczone usługi hotelarskie.

W pkt 9 przewiduje się wprowadzenie nowego uprawnienia rady gminy, która na wniosek na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta), będzie mogła w drodze uchwały ustalić strefę, w której wyłączona jest działalność innych obiektów, w których świadczone są usługi hotelarskie mając na względzie w szczególności charakter budynku, a także porządek i bezpieczeństwo publiczne. Potrzeba wprowadzenia projektowanego rozwiązania wynika z konieczności zapewnienia należytej ochrony ważnego interesu publicznego w postaci porządku i bezpieczeństwa publicznego, od którego Konstytucja RP uzależnia m.in. wprowadzenie w ustawie ograniczeń wolności działalności gospodarczej.

Jak słusznie wskazał Sąd Najwyższy („SN”) w uzasadnieniu wyroku z dnia 12 stycznia 2021 r., sygn. akt IV CSKP 20/21: *Upowszechnienie korzystania z mieszkań na zasadzie najmu krótkoterminowego za pośrednictwem platform internetowych, powoduje napięcia na rynku nieruchomości - zwłaszcza w dużych miastach i regionach intensywnie eksploatowanych turystycznie - związane z niedostępnością lokali na potrzeby najmu długoterminowego, wzrostem cen mieszkań, oraz znaczącymi uciążliwościami dla stałych mieszkańców takich miejscowości, generującymi liczne spory sąsiedzkie. Te sprzeczne interesy, wymagające kompromisów w sferze stosunków sąsiedzkich - z braku kompetencji - nie mogą być rozstrzygane przez uchwały wspólnot mieszkaniowych, a korzystanie na zasadach ogólnych z regulacji prawa sąsiedzkiego (art. 144 w zw. z art. 222§ 2 k.c. czy art. 16 u.w.l.), oraz zwiększenie obciążeń finansowych właścicieli takich lokali (art. 12 ust. 3 u.w.l.), a także wdrożenie nadzoru właściwych organów administracyjnych w zakresie monitorowania usług najmu oferowanych przez portale internetowe, może nie być w wielu przypadkach adekwatnym instrumentem rozwiązania - częstokroć nabrzmiałych - problemów społecznych. Wymagają one - co trafnie eksponowały Sądy obu instancji - rozwiązań systemowych w zakresie regulacji rynku najmu krótkoterminowego, których wprowadzenie jest możliwe tylko przez ustawodawcę. Ubocznie dostrzeżenia wymaga, że problemy te (...) stały się już przedmiotem regulacji zakazowych w innych krajach Unii Europejskiej (Francja, Hiszpania) i wypowiedzi Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w zakresie zgodności administracyjnych ograniczeń działalności – wykonywanej zawodowo i niezawodowo - polegającej na wielokrotnym, krótkoterminowym, odpłatnym wynajmie umeblowanych lokali mieszkalnych klientom zatrzymujących się przejazdem, z dyrektywą 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącą usług na rynku wewnętrznym (Dz.U. 2006, L376, s. 36), w związku z przeciwdziałaniem problemowi niedoboru mieszkań na wynajem*

dlugoterminowy. W wyroku z dnia 22 września 2020 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawach połączonych C- 724/18 Cali Apartments /Procureur général près la cour d’ appel de Paris i ville de Paris i C – 727/18 HX/ Procureur général près la cour d’ appel de 11 Paris i ville de Paris orzekł, że uregulowanie krajowe, które ustanawia wymóg uzyskania zezwolenia na wielokrotny, krótkoterminowy wynajem lokalu mieszkalnego klientom zatrzymującym się przejazdem, niedokonującym w nim zameldowania, jest zgodne z prawem Unii, o ile jest dostosowane do lokalnego rynku wynajmu, rzeczywiście przyczynia się do rozwiązania problemu niedoboru mieszkań na wynajem długoterminowy, a celu tego nie można osiągnąć za pomocą mniej restrykcyjnych środków.

Podzielając wnioski i spostrzeżenia zasygnalizowane w wyroku SN oraz głosy przedstawicieli doktryny, a przede wszystkim mając na względzie konieczność ochrony praw obywatelskich, Rzecznik Praw Obywatelskich („RPO”) również uważa, że najem krótkoterminowy na cele turystyczne wymaga uregulowania z uwzględnieniem interesów i praw stałych mieszkańców budynków mieszkalnych (prawo do spokoju i spokojnego zamieszkiwania). Z uwagi na nagłą potrzebę zapewnienia ochrony praw stałych mieszkańców budynków, w których znajdują się apartamenty z przeznaczeniem na krótkoterminowy wynajem, zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich wnosił do Ministra Rozwoju i Technologii pismem z dnia 23 czerwca 2022 r. o analizę problemu i zainicjowanie oczekiwanych zmian legislacyjnych - jeśli jest taka potrzeba: w porozumieniu z Ministrem Sportu i Turystyki.

Jak wskazywał RPO, mieszkańcy atrakcyjnych miast coraz częściej skarżą się, że tzw. najemcy krótkoterminowi nie przestrzegają ani zasad porządku domowego, ani zasad współżycia społecznego. Zakłócają oni spokój dniem i nocą – dochodzi do zanieczyszczania i dewastowania klatek schodowych oraz terenów wokół budynków. Dochodzą do tego obawy o bezpieczeństwo, bo zachowania osób wynajmujących apartamenty, niekiedy będących pod wpływem alkoholu i innych środków odurzających, bywają agresywne i nieprzewidywalne. Problem nasila się w sezonie letnim, a wciąż nie ma przepisów, które chroniłyby prawa stałych mieszkańców. Obecnie możliwe są jedynie doraźne interwencje Policji, zakończone zazwyczaj udzieleniem upomnienia albo ukaraniem grzywną. Przywraca to jednak spokój na krótko i nie rozwiązuje problemu. Problem powraca wraz z kolejnymi uciążliwymi najemcami, którzy nie przestrzegają zasad współżycia społecznego. Właściciele lub najemcy lokali w budynkach, w których znajdują się apartamenty, nie mają skutecznych środków działania, które pozwoliłyby na ochronę ich prawa do spokojnego zamieszkiwania. Z uwagi na fakt,

że utrudnienia mają charakter przejściowy, a osoby je powodujące często się zmieniają, stali mieszkańcy nie mogą skorzystać ze środków prawa cywilnego, w tym ochrony sądowej, która zazwyczaj wymaga długotrwałego postępowania.

Adekwatnych środków działania nie zapewniają również przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego czy o własności lokali. Art. 13 ust. 1 ustawy o własności lokali nakłada na właściciela lokalu obowiązek przestrzegania porządku domowego. Również władze gmin nie dysponują dotychczas środkami, które mogłyby zostać wykorzystane wobec właścicieli apartamentów, niereagujących na powtarzające się skargi.

Artykuł 22 Konstytucji RP, zawierający szczególną klauzulę ograniczającą w odniesieniu do wolności działalności gospodarczej, pozwala usprawiedliwiać ograniczenia wolności działalności gospodarczej z powołaniem się na "ważny interes publiczny". Oznacza to, iż to ostatnie dobro jest w tym kontekście jedyną wartością będącą w stanie usprawiedliwić wprowadzane ograniczenia. Przejawem odwoływania się przy interpretacji pojęcia "interes publiczny" do innych norm Konstytucji RP zawierających klauzule generalne jest chociażby odwoływanie się w tym kontekście do pojęcia "dobra wspólnego" występującego w art. 1 Konstytucji RP. W tym kontekście twierdzi się, że dobro wspólne jest konstytucyjną klauzulą generalną, która w bardzo adekwatny sposób opisuje znaczenie terminu "interes publiczny" (A. Szafrński, Przedsiębiorca publiczny, s. 127; szerzej: Art. 22 Konstytucji. Komentarz pod red. M. Safjan/ L. Bosek 2016, wyd. 1/Szydło; dostęp: Legalis). W tym kontekście również Trybunał Konstytucyjny („TK”) stwierdza w swoim orzecznictwie, że "na pewno" każdy przypadek konieczności ochrony dóbr z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (czyli takich dóbr, jak: bezpieczeństwo państwa, **porządek publiczny**, ochrona środowiska, zdrowia i **moralności publicznej, oraz ochrona wolności i praw innych osób**) mieści się w pojęciu "ważnego interesu publicznego" w rozumieniu art. 22 (wyr. TK z: 14.12.2004 r., K 25/03, OTK 2004, Nr 11, poz. 116; 29.4.2003 r., SK 24/02, OTK 2003, Nr 4, poz. 33).

Występujące w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP pojęcie **porządku publicznego** jest bez wątpienia określoną klauzulą generalną, której sens znaczeniowy nie może być ustalony bez odwoływania się do pewnych norm, reguł lub ocen pozaprawnych. Dowodzi tego chociażby orzecznictwo TK, w którym stwierdza się, że *"Przesłanka ochrony porządku publicznego, mimo jej dalece niedookreślonego treściowo charakteru, mieści w sobie niewątpliwie postulat takiego ukształtowania stanu faktycznego wewnątrz państwa, który umożliwia normalne współżycie jednostek w organizacji państwowej. Dokonując ograniczenia konkretnego prawa lub wolności, ustawodawca kieruje się w tym przypadku troską o należyte, harmonijne*

współzycie członków społeczeństwa, co obejmuje zarówno ochronę interesów poszczególnych osób, jak i określonych dóbr społecznych, w tym i mienia publicznego" (wyr. TK z: 12.1.1999 r., P 2/98, OTK 1999, Nr 1, poz. 2; 7.2.2001 r., K 27/00, OTK 2001, Nr 2, poz. 29; 8.10.2007 r., K 20/07, OTK-A 2007, Nr 9, poz. 102). Jak z powyższego wynika, interpretując pojęcie "porządku publicznego" TK odwołał się do określonych norm i ocen pozaprawnych, a konkretnie – do pewnych norm i ocen filozoficzno-społecznych, mających mocne zabarwienie moralne i religijne. Słusznie się więc stwierdza, że powołanie się w powyższych orzeczeniach przez TK na takie wartości, wyrażające sens znaczeniowy terminu "porządek publiczny", jak: "normalne współzycie jednostek w organizacji państwowej", "harmonijne współzycie członków społeczeństwa", obejmujące przy tym "zarówno ochronę interesów poszczególnych osób, jak i określonych dóbr społecznych", stanowi w istocie przejaw pośredniego odwołania się do pojęcia dobra wspólnego, występującego na gruncie art. 1 Konstytucji RP (*A. Szafrński, Przedsiębiorca publiczny*, s. 127). W takim ujęciu pojęcie "porządku publicznego" jest bez wątpienia pojęciem niezwykle pojemnym, w ramach którego mogą się zresztą mieścić (zawierać) również inne z wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (szerzej: Art. 31 Konstytucji. Komentarz pod red. M. Safjan/ L. Bosek 2016, wyd. 1/Szydło; dostęp: Legalis).

Rozumienie pojęcia interesu publicznego, zgodnie z którym interes ten oznacza stan czy też wartość w postaci zaspokojenia interesów i potrzeb możliwie dużej części społeczeństwa (obywateli), przy równoczesnym spowodowaniu zła lub krzywdy u możliwie niewielkiej liczby ludzi, znajduje generalnie swoje wsparcie w twierdzeniach wypowiedzianych w tym kontekście przez TK. Stosunkowo często TK wypowiada formułę, że "działalność gospodarcza, ze względu na jej charakter, a zwłaszcza na bliski związek zarówno z interesami innych osób, jak i interesem publicznym może podlegać różnego rodzaju ograniczeniom w stopniu większym niż prawa i wolności o charakterze osobistym bądź politycznym. Istnieje w szczególności legitymowany interes państwa w stworzeniu takich ram prawnych obrotu gospodarczego, które pozwolą zminimalizować niekorzystne skutki mechanizmów wolnorynkowych, jeżeli skutki te ujawniają się w sferze, która nie może pozostać obojętna dla państwa ze względu na ochronę powszechnie uznawanych wartości" (wyr. TK z: 8.4.1998 r., K 10/97, OTK 1998, Nr 3, poz. 29; 14.6.2004 r., SK 21/03, OTK-A 2004, Nr 6, poz. 56; 25.7.2006 r., P 24/05, OTK-A 2006, Nr 7, poz. 87; 25.5.2009 r., SK 54/08, OTK-A 2009, Nr 5, poz. 69). Z takiego stwierdzenia TK dość jasno przebija się konkluzja, że w pojęciu interesu publicznego mieści się m.in. łagodzenie wszelkich niekorzystnych skutków, jakie mechanizmy wolnorynkowe wywołują w sytuacji poszczególnych członków społeczeństwa, zwłaszcza jeżeli

te niekorzystne skutki działania rynku okazują się kolidować z powszechnie uznawanymi wartościami, czyli – jak należy to rozumieć – z tymi wartościami, które znalazły swoje odzwierciedlenie w przepisach Konstytucji RP i które stanowią część powszechnie akceptowanej w państwie aksjologii. Zdaniem TK w pojęciu interesu publicznego mieści się m.in. sytuacja, w której państwo po to ogranicza wolność działalności gospodarczej, by nie dopuścić do zaistnienia w sytuacji jednostek takich skutków działania wolnego rynku, które nie dają się zaakceptować z punktu widzenia dobra tych jednostek i które naruszają prawo tych jednostek do godnej egzystencji.

Również zdaniem TK: "Cel (interes) publiczny należy rozumieć wyłącznie jako dobro ogółu, tzn. całego społeczeństwa lub społeczności regionalnej (...). Wzbogacenie tylko niektórych członków społeczności lokalnej kosztem wspólnoty stanowi raczej przykład naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej, aniżeli realizacji dobra ogółu" (wyr. TK z 12.4.2000 r., K 8/98, OTK 2000, Nr 3, poz. 87). W tym kontekście znamienne jest również stanowisko, jakie w postępowaniu przed TK zajął RPO (*nota bene*, wagę tego stanowiska RPO podkreśla fakt, że w wydanym następnie w tej sprawie orzeczeniu TK w pełni się zgodził z tą częścią wystąpienia oraz argumentacji RPO). RPO stwierdził mianowicie, że nie można powoływać się na interes publiczny "w celu ochrony struktury dochodowej określonej grupy społecznej, prowadziłoby to bowiem do pozbawienia praw i wolności obywatelskich jakiegokolwiek realnej treści, jako że politycy – pozbawiając praw podmiotowych określoną część społeczeństwa – arbitralnie decydowaliby o tym, która grupa społeczna zasługuje na materialne wsparcie. Podważałoby to art. 1 Konstytucji, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest wspólnym dobrem wszystkich obywateli" (wyr. TK z 21.4.2004 r., K 33/03, OTK-A 2004, Nr 4, poz. 31). Z takiego stwierdzenia wynika – podkreślona już we wcześniejszych rozważaniach – daleko idąca zbieżność treściowa, jeżeli nie całkowita identyczność znaczeniowa, pojęć "interes publiczny" oraz "dobro wspólne", co z kolei implikuje konieczność pojmowania interesu publicznego jako równoznacznego z realizacją interesów oraz z zaspokajaniem potrzeb możliwie jak największego i jak najszerzego kręgu obywateli. Inaczej mówiąc, interes publiczny jest interesem, który jest interesem wspólnym dla możliwie szerokiego kręgu obywateli (*M. Szydło*, *Wolność działalności gospodarczej*, s. 184–185; Art. 22 Konstytucji. Komentarz pod red. M. Safjan/ L. Bosek 2016, wyd. 1/Szydło; dostęp: Legalis).

Proponowane rozwiązanie podyktowane jest zatem dążeniem do ochrony interesu zbiorowego wspólnoty, polegającym za zapewnieniu porządku i bezpieczeństwa publicznego na terytorium RP, uwzględniającego także prawo do spokoju i spokojnego zamieszkiwania w gminach atrakcyjnych turystycznie (ochronę praw obywatelskich). Jednocześnie rada gminy

działając na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta), przy podejmowaniu ewentualnej uchwały wyznaczającej strefę, w której czasowo wyłączona będzie działalność innych obiektów, w których mogą być świadczone usługi hotelarskie, zobowiązana będzie do jej uzasadnienia, tj. wskazania motywów stojących za wydaniem aktu prawa miejscowego, uwzględniających w szczególności charakter budynku, a także wspomniany obowiązek zapewnienia porządku i bezpieczeństwa publicznego. Innym z powodów podjęcia ww. uchwały będą mogą być np. wyniki kontroli wskazujące na (powtarzające się) niewywiązywanie się na szeroką skalę przez podmioty świadczące usługi hotelarskie w innych obiektach, w których mogą być świadczone usługi hotelarskie, położonych na danym terenie, z obowiązków o których mowa w art. 35 ust. 2 ustawy o usługach hotelarskich dot. wymagań sanitarnych, przeciwpożarowych oraz innych określonych odrębnymi przepisami.

Ponadto w pkt 9 poprzez dodanie nowego art. 44c stworzono katalog praw i obowiązków klienta obiektu hotelarskiego i innego obiektu, w którym są świadczone usługi hotelarskie.

- 1) Klientowi zapewnia się bezpieczeństwo fizyczne pobytu, w tym poddanie ochronie informacji o kliencie, w szczególności jego danych osobowych;
- 2) Klientowi przysługuje świadczona usługa hotelarska zgodna z wymogami dla danego rodzaju i kategorii obiektu;
- 3) Klientowi przysługuje prawo do ciszy nocnej wynoszącej co najmniej 8 godzin określonej w regulaminie obiektu między godziną 20.00 a 8.00;
- 4) Klientowi przysługuje darmowy dostęp do wody zdatnej do picia;
- 5) Klient nie może świadczyć usług hotelarskich przy wykorzystaniu obiektu, w którym taka usługa jest świadczona na jego rzecz ani udostępniać bezpłatnie tego obiektu bez zgody osoby świadczącej usługę hotelarską na jego rzecz;
- 6) Klient jest zobligowany do przestrzegania regulaminu porządkowego, w szczególności zachowania zasad bezpieczeństwa i porządku publicznego;
- 7) Klient jest zobligowany do przestrzegania ciszy nocnej oraz czasu trwania doby hotelowej.

W pkt. 8 przewiduje się także dodanie po art. 44c nowego art. 44d:

1. Art. 44d ust. 1 wprowadza właściwość ministra właściwego do spraw turystyki w zakresie zapewnienia funkcjonowania pojedynczego cyfrowego punktu dostępu w rozumieniu rozporządzenia STR. W Polsce funkcję ww. punktu pełnić ma CWTON.

2. Art. 44d ust. 2 przewiduje obowiązek przekazywania za pośrednictwem CWTON danych i informacji dotyczących innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie, drogą teletransmisji danych przez platformy internetowe pośredniczące w najmie krótkotrwałym, dotyczące innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie, w szczególności o których mowa w art. 3 pkt 7 i 12 oraz art. 9 rozporządzenia STR. Powyższy obowiązek stanowi konsekwencję obowiązywania przepisów rozporządzenia STR.
3. Art. 44d ust. 3 zawiera upoważnienie ustawowe do wydania przez ministra właściwego do spraw turystyki rozporządzenia określającego minimalną funkcjonalność CWTON. Jako wytyczne, które minister powinien uwzględnić przy tworzeniu aktu wykonawczego wskazano konieczność zapewnienia sprawnego procesu gromadzenia i aktualizacji oraz analizy danych zawartych w ewidencji innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie, a także konieczność zapewnienia bezpiecznego przesyłu i weryfikacji danych i informacji drogą teletransmisji danych przez platformy internetowe pośredniczące w najmie krótkotrwałym, w zakresie określonym w drodze rozporządzenia STR oraz określenie zakresu danych i sposobu dostępu do tych danych przez gminy. Przewidywany akt wykonawczy do ustawy dopełni projektowane rozwiązania ustawowe w zakresie dotyczącym prawidłowego funkcjonowania CWTON.

W pkt. 10 przewidziano zmianę (rozszerzenie) części zakresu przedmiotowego upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia przez ministra właściwego do spraw turystyki. Z uwagi na zmiany zawarte w projekcie oraz ich prawidłowe wdrożenie i funkcjonowanie postuluje się, aby minister mógł dookreślić sposób prowadzenia ewidencji innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie, w tym zasad wykreślenia i zawieszenia wpisu do ewidencji innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie.

W pkt. 11 dodawany jest nowy rozdział 5b, który ma zawierać przepisy o administracyjnych karach pieniężnych, które mają być adekwatne i odstrasżające. Nałożenie administracyjnej kary pieniężnej będzie następowało w formie decyzji administracyjnej marszałka województwa właściwego miejscowo dla danego obiektu, od której przysługiwać będzie odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego. W przypadku innych obiektów w których są świadczone usługi hotelarskie wysokość kar pieniężnych marszałek województwa właściwy ze względu na miejsce położenia obiektu, będzie określał na wniosek

wójta (burmistrza, prezydenta miasta), z uwzględnieniem zakresu naruszenia, powtarzalności naruszeń lub korzyści finansowych uzyskanych z tytułu naruszenia. Projektowane przepisy zakładają również wprowadzenie sankcji wobec platform internetowych pośredniczących w najmie krótkoterminowym, które działają z naruszeniem obowiązków lub warunków określonych w art. 6, art. 7 ust. 2 i 3 oraz art. 9 rozporządzenia STR. W takich przypadkach o wysokości kary pieniężnej (do 50000 zł za każde naruszenie) rozstrzygać będzie na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta), w drodze decyzji administracyjnej, marszałek województwa właściwy miejscowo dla danego obiektu, którego dotyczy naruszenie. Od wspomnianej decyzji przysługiwać będzie odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego.

Powyższe rozwiązania mają na celu zapewnienie skutecznej egzekucji projektowanych regulacji (w tym właściwego stosowania przepisów rozporządzenia STR) dotyczących w szczególności obowiązków ewidencyjnych oraz przeciwdziałanie funkcjonowaniu tzw. „szarej strefy” na rynku usług hotelarskich, co przełożyć się ma na właściwą ochronę konsumentów i zasad uczciwej konkurencji na tym rynku oraz wzrost transparentności działań wszystkich podmiotów świadczących usługi hotelarskie w Polsce.

Art. 2 wprowadza zmiany w ustawie z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń

Zmiana ustawy zakłada częściowe uchylenie przepisów składających się na katalog wykroczeń związanych z prowadzeniem działalności na rynku usług turystycznych. Mowa w tym przypadku o przepisach dotyczących niezgodnego z prawem świadczenia usług hotelarskich, tj. świadczenia usług hotelarskich używając przy tym nazw rodzajowych lub określenia kategorii obiektów hotelarskich bez właściwej decyzji lub niezgodnie z decyzją, używaniu oznaczeń, które mogą wprowadzić klientów w błąd co do rodzaju lub kategorii obiektu hotelarskiego, świadczeniu usług hotelarskich w obiekcie niezgłoszonym do ewidencji wbrew obowiązkowi dokonania takiego zgłoszenia, oraz świadczeniu usług hotelarskich wbrew decyzji administracyjnej nakazującej wstrzymanie ich świadczenia. Projektowana zmiana stanowi konsekwencję propozycji przeniesienia części rozwiązań dotyczących wyżej wskazanej materii do ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych, poprzez dodanie rozdziału 5b pt. „Administracyjne kary pieniężne” (art. 1 pkt 11 projektu ustawy).

Przepisy dostosowujące i przejściowe:

W artykule 3 wskazano, iż wójt (burmistrz, prezydent miasta) właściwy ze względu na miejsce położenia pola biwakowego lub innego obiektu, w którym są świadczone usługi hotelarskie, dane, uzyskane przed dniem 20 maja 2026 r., przekazuje do Centralnego Wykazu Turystycznych Obiektów Noclegowych do dnia 30 czerwca 2026 r.

W artykule 4 projektodawca przewidział przepis przejściowy, zgodnie z którym dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie zmienianych w art. 45 ustawy o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie znowelizowanych upoważnień ustawowych, jednak nie dłużej niż do dnia 1 grudnia 2026 r.

W artykule 5, wskazano iż dotychczasowe wpisy do ewidencji innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie muszą być dostosowane do nowych wymogów do dnia 1 lipca 2026 r. pod rygorem utraty ważności wpisu z mocy prawa. Przedsiębiorca lub rolnik świadczący usługi hotelarskie w innym obiekcie będzie obowiązany przedłożyć do dnia 20 maja 2026 r. do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) dokumenty, o których mowa w art. 1 pkt. 4 (regulamin porządkowy oraz oświadczenie złożone pod rygorem odpowiedzialności karnej o spełnieniu wymogów zawartych w art. 35 ust. 1 pkt 2 ustawy o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych oraz określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 45 pkt 4 ww. ustawy. Powyższa regulacja ma służyć właściwemu stosowaniu nowych przepisów rozporządzenia STR i zapewnieniu odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa w innych obiektach, w których są (mają być) świadczone usługi hotelarskie.

Zgodnie z projektowanym art. 6, ustawa co do zasady ma wejść w życie z dniem **31 marca 2026 r.** Planowany termin ma zapewnić odpowiednie *vacatio legis*, w celu przygotowania się uczestników rynku usług turystycznych do stosowania projektowanych rozwiązań. Także w związku z powyższym projektowane przepisy art. 1 pkt 4-5, pkt 7-8, pkt 9 w zakresie dodawanych art. 44c i 44d, i pkt 10-11 oraz art. 2 (dot. kwestii obowiązków zgłoszeniowych przed rozpoczęciem świadczenia usług hotelarskich w innym obiekcie, w którym świadczone mają być usługi hotelarskie; kontroli ww. obiektów i ich następstw; zamieszczenia na stronie internetowej ministra właściwego do spraw turystyki CWTON; obowiązku posiadania regulaminów porządkowych oraz przepisów dotyczących zapewnienia

bezpieczeństwa małoletnim przebywającym na terenie obiektu, w którym są świadczone usługi hotelarskie i projektowanych kompetencji rady gminy w przedmiotowym zakresie; praw i obowiązków klienta z tytułu świadczenia względem niego usługi hotelarskiej; zmiany zakresu upoważnienia ustawowego do wydania przez ministra właściwego ds. turystyki rozporządzenia dot. innych obiektów w których są świadczone usługi hotelarskie; funkcjonowania pojedynczego cyfrowego punktu dostępu w rozumieniu rozporządzenia STR, tj. CWTON, oraz projektowanego w ustawie o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych rozdziału 5b pt. *Administracyjne kary pieniężne*) mają wejść w życie z dniem **20 maja 2026 r.** Z kolei termin wejścia w życie dodawanego art. 44b (uprawnienia rady gminy dot. stref najmu krótkoterminowego) przewidziano z dniem **1 stycznia 2029 r.** Natomiast art. 1 pkt 3 w zakresie dodawanego art. 35 ust. 2a (dot. warunków spełnienia wymogów przeciwpożarowych w przypadku budynku mieszkalnego lub innego budynku ze strefą pożarową o przeznaczeniu mieszkalnym, w których usługi hotelarskie są świadczone w nie więcej niż 6 lokalach mieszkalnych) wchodzi w życie z dniem **1 stycznia 2031 r.** Wejście w życie zmian ma charakter tzw. kroczący. Najpierw wchodzi zasadnicze zmiany w głównym dokumencie, potem możliwość wyznaczania stref, która nastąpi po odpowiednim nasyceniu rynku, na końcu zaś, po możliwości wprowadzania przez gminy odpowiednich stref, wejdą w życie łagodniejsze przepisy w stosunku do wymogów przeciwpożarowych w budynkach mieszkalnych.

IV. INFORMACJE DODATKOWE

Projekt nie zawiera przepisów technicznych, zatem nie podlega procedurze notyfikacji w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597). Projektowany przepis dotyczący regulaminu porządkowego stanowi doprecyzowanie istniejącego już wcześniej wymogu z art. 22b. i 22c. ustawy z dnia 13 maja 2016 r. o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i ochronie małoletnich, który wprowadza obowiązek nie tylko opracowania takich standardów, ale także wprowadzenia ich przez podmioty świadczące usługi hotelarskie. Stąd też nie jest wymagana w tym względzie notyfikacja.

Stosownie do art. 4 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248 oraz z 2024 r. poz. 1535) projekt zostanie zamieszczony w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa oraz § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2024 r. poz. 806) projekt zostanie udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny, z chwilą przekazania go do uzgodnień z członkami Rady Ministrów.

Projekt jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Projekt nie wymaga przedstawienia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.