

**Stanowisko Polskiego Towarzystwa Turystyczno-Krajoznawczego
w sprawie nowelizacji ustawy z 24 listopada 2017 roku o imprezach turystycznych**

W związku z pracami podjętymi przez Ministerstwo Sportu i Turystyki zmierzającymi do nowelizacji *ustawy z 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych* zwracamy uwagę na art. 4 punkt 7) ustawy i konieczność sprecyzowanie jego brzmienia poprzez odniesienie go do funkcjonującego w polskim porządku prawnym pojęcia przedsiębiorcy i wykonywanej przez niego działalności gospodarczej, w szczególności uregulowanego *ustawą z dnia 6 marca 2018 r. prawo przedsiębiorców*.

Przepis art. 4 punkt 7) *ustawy o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych* stanowi, że przez pojęcie „przedsiębiorcy turystycznego” należy rozumieć *organizatora turystyki, przedsiębiorcę ułatwiającego nabywanie powiązanych usług turystycznych, agenta turystycznego lub dostawcę usług turystycznych, będącego przedsiębiorcą w rozumieniu art. 43¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. kodeks cywilny albo prowadzącego działalność odpłatną*.

Uważamy, że definicja pojęcia „przedsiębiorcy turystycznego” zawarta w art. 4 punkt 7) ustawy powinna kończyć się na określeniu, że przedsiębiorcą, o którym jest mowa w tej definicji jest podmiot, o którym mowa w art. 43¹ *ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny*. Zdecydowanie podmioty będący przedsiębiorcą nie powinien być kojarzony z prowadzeniem działalności odpłatnej.

Polski system prawny zawiera podstawową definicję przedsiębiorcy określoną w art. 43¹ *Kodeksu cywilnego*. Zgodnie z nią, przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna, o której mowa w art. 43¹ § 1, prowadząca we własnym imieniu działalność gospodarczą lub zawodową.

Działalność gospodarcza nie została zdefiniowana w samym *Kodeksie cywilnym*, lecz w *ustawie z 6 marca 2018 r. – prawo przedsiębiorców*. Zgodnie z art. 3 tej ustawy „działalnością gospodarczą jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły”, zaś zgodnie z art. 4 tej samej ustawy „przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna albo jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, wykonująca działalność gospodarczą.” A zatem status przedsiębiorcy przysługuje wyłącznie podmiotom prowadzącym działalność zarobkową, co wyklucza z definicji:

- organizacje pozarządowe prowadzące działalność niezarobkową (np. działalność statutową wykraczająca poza sfery pożytku publicznego),
- organizacje pozarządowe prowadzące nieodpłatną działalność pożytku publicznego,

- organizacje pozarządowe prowadzące odpłatną działalność pożytku publicznego, której celem nie jest zysk, lecz reinwestowanie przychodów w działalność społeczną.

Jak jednoznacznie wynika z wyżej przytoczonych obowiązujących aktów normatywnych, pojęcie przedsiębiorcy i działalności gospodarczej zawarte w podstawowych aktach prawnych regulujących tę dziedzinę, oznacza, że przedsiębiorca to podmiot prawa (osoba fizyczna, osoba prawna, jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną), której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, który wykonuje działalność gospodarczą.

Działalność gospodarcza musi jednocześnie spełniać następujące kryteria, aby mogła być do takiej działalności zakwalifikowana:

- stanowić działalność zarobkową,
- stanowić działalność wytwórczą, budowlaną, handlową, usługową lub będącą poszukiwaniem, rozpoznawaniem i wydobywaniem kopalin ze złóż, a także działalnością zawodową,
- być wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły.

Odrębne definicje pojęcia „działalność gospodarcza” zawarte m. in. w art. 3 pkt 9) *ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa* (t. j. Dz. U. z 2025 r. poz. 111), art. 5a *ustawy z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych* (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 153 z późn. zm.) winny stanowić wyjątek, usprawiedliwiony specyfiką prawa podatkowego. Dodatkowe definicje zakłócają spójność systemu prawa i utrudniają jego właściwą wykładnię.

W przywołanych wyżej aktach prawnych nie ma mowy o tym, aby przedsiębiorca mógł wykonywać działalność odpłatną, albowiem działalność taka nie wpisuje się w polskim porządku prawnym w działalność gospodarczą.

Działalność odpłatna występuje w zupełnie innym segmencie działalności publicznej – występuje ona jako forma działalności pożytku publicznego. Zgodnie, bowiem z art. 3 ust. 1 *ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, działalnością pożytku publicznego jest działalność społecznie użyteczna, prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych określonych w ustawie. Jednocześnie artykuł 6 tej ustawy stanowi, że działalność pożytku publicznego nie jest (z zastrzeżeniem art. 9 ust. 1, który dotyczy wyłącznie wynagrodzeń przekraczających określony pułap), działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej i może być prowadzona jako 1) działalność nieodpłatna lub jako 2) działalność odpłatna. Powyższe oznacza, że polski ustawodawca wprowadził wyraźne rozróżnienie pomiędzy działalnością gospodarczą a odpłatną (oraz nieodpłatną) działalnością pożytku publicznego.

Odpłatna działalność pożytku publicznego została zdefiniowana w art. 8 *ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*. Zgodnie z tą definicją, działalnością odpłatną pożytku publicznego jest:

1) *działalność prowadzona przez organizacje pozarządowe i podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, w sferze zadań publicznych, o której mowa w art. 4, za które pobierają one wynagrodzenie;*

2) sprzedaż wytworzonych towarów lub świadczenie usług w zakresie:

a) rehabilitacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych na zasadach określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2011 r. poz. 721, z późn. zm.), lub

b) integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, o których mowa w ustawie z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz. U. z 2011 r. poz. 225 i 1211 oraz z 2015 r. poz. 1220 i 1567) oraz ustawie z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz. U. poz. 651, z 2009 r. poz. 742, z 2010 r. poz. 146, z 2011 r. poz. 1211 oraz z 2015 r. poz. 1567);

3) sprzedaż przedmiotów darowizny.

Niezwykle istotnym z punktu widzenia zrozumienia charakteru i specyfiki odpłatnej działalności pożytku publicznego jest ustęp 2 art. 8 ustawy, który stanowi, że: *Przychód z działalności odpłatnej pożytku publicznego służy wyłącznie prowadzeniu działalności pożytku publicznego.*

Oznacza to, że cały przychód pochodzący z opłat uiszczanych na tę działalność konsumowany jest przez koszty, jakie generuje jej prowadzenie (koszty mediów, wynagrodzeń dla pracowników, wszelkiego rodzaju opłaty i in.) to znaczy, że celem takiej działalności nie jest zarabianie. Jej istotą jest pokrycie realnych kosztów funkcjonowania. Jeszcze bardziej istotnym przepisem ustawy o *działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* jest jej art. 9 ust. 3, w którym ustawodawca wyraźnie zastrzegł:

„Nie można prowadzić odpłatnej działalności pożytku publicznego i działalności gospodarczej w odniesieniu do tego samego przedmiotu działalności”.

Wskazać należy, że umieszczenie w *ustawie o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych* przepisu, który mówi o tym, że przedsiębiorca – czyli osoba wykonująca działalność gospodarczą – jest tym przedsiębiorcą także wówczas, gdy wykonuje działalność odpłatną, stanowi całkowite zaprzeczenie funkcjonującej regulacji w polskim porządku prawnym.

Zauważyć należy, że zakres pojęciowy przedsiębiorcy zawarty w *ustawie o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych* powoduje, że praktycznie każdy podmiot wykonujący jakąkolwiek działalność jest przedsiębiorcą podlegającym tej ustawie – w tym również organizacje pozarządowe, prowadzące działalność statutową jako odpłatną działalność pożytku publicznego, o czym była mowa powyżej. Taka definicja przedsiębiorcy jest niepożądana i niezgodna z obowiązującym w Polsce porządkiem prawnym.

Podkreślenia wymaga fakt, że przy takiej interpretacji pojęcia przedsiębiorcy, każda organizacja non-profit, wykonująca działalność pożytku publicznego w sferze organizacji wszelkiego rodzaju wyjazdów (np. organizacja szkoleń, konferencji w ramach których oferowane są zakwaterowanie, wyżywienie, transport), podlega wymogom *ustawy o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych*, w szczególności przepisom Rozdziału

2 pt. „Organizatorzy turystyki, agenci turystyczni oraz przedsiębiorcy ułatwiający nabywanie powiązanych usług turystycznych, który zawiera daleko idące wymogi i obostrzenia w zakresie prowadzenia działalności turystycznej.

Objęcie zakresem ustawy o imprezach turystycznych także działań prowadzonych przez organizacje społeczne w ramach odpłatnej działalności pożytku publicznego, koliduje zarówno z polskim porządkiem prawnym, jak i z intencją dyrektywy unijnej 2015/2302.

Obecna treść art. 4 pkt 7) która stanowi, że przedsiębiorcą turystycznym może być także podmiot „prowadzący działalność odpłatną”

- wypacza znaczenie działalności odpłatnej jako formy działalności pożytku publicznego,
- pozostaje w sprzeczności z art. 9 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego, który zakazuje łączenia działalności odpłatnej i gospodarczej w tym samym zakresie,
- narusza zasadę proporcjonalności wynikającą z art. 5 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE).

Rozszerzenie definicji przedsiębiorcy turystycznego na organizacje pozarządowe prowadzące działalność odpłatną:

- jest niezgodne z ugruntowaną wykładnią ustaw *Prawo przedsiębiorców i Kodeks cywilny* (art. 43¹),
- prowadzi do nieuzasadnionego zrównania organizacji społecznych z komercyjnymi biurami podróży,
- wprowadza sprzeczność z art. 9 ust. 3 *ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*, który zabrania łączenia działalności odpłatnej i gospodarczej w tym samym zakresie.

Przyporządkowanie organizacji pozarządowych do kategorii przedsiębiorców turystycznych skutkuje m.in.:

- koniecznością posiadania kosztownych gwarancji finansowych,
- koniecznością prowadzenia rejestrów umów i przekazywania danych do Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego,
- ryzykiem odpowiedzialności karnej skarbowej działaczy społecznych w zakresie dotyczącym działalności gospodarczej.

Efektom tych regulacji jest spadek liczby organizowanych przez organizacje pozarządowe z niepełnosprawnościami), co jest sprzeczne z misją społeczną tych organizacji i konstytucyjnym prawem do wypoczynku.

Podkreślić należy, że Dyrektywa 2015/2302 w art. 3 pkt 7 jako „przedsiębiorcę” wskazuje wyłącznie podmioty prowadzące działalność handlową, gospodarczą, rzemieślniczą lub wolne zawody. Nie obejmuje swoim zakresem organizacje pozarządowych prowadzących działalność odpłatną. Polskie przepisy są zatem nadmierną regulacją wynikającą z nieprawidłowej interpretacji dyrektywy i wykraczają poza zakres wymagany przez prawo UE.

W związku z powyższym, zasadnym i zgodnym z systemem prawa postulatem jest zmiana treści art. 4 pkt 7 *ustawy o imprezach turystycznych* poprzez wykreślenie odniesienia do podmiotów prowadzących działalność odpłatną i ograniczenie definicji „przedsiębiorcy turystycznego” wyłącznie do przedsiębiorców w rozumieniu art. 43¹ *Kodeksu cywilnego*.

Ponadto uzasadnione jest dopisanie w art. 3 ustawy wyłączenia dla „*imprez turystycznych organizowanych okazjonalnie, niezarobkowo lub w ramach odpłatnej działalności pożytku publicznego przez organizacje pozarządowe dla ograniczonych grup odbiorców*”.

Zmiany te nie podważają ochrony konsumenta, a jedynie eliminują nieproporcjonalne obciążenia wobec organizacji pozarządowych, które nie działają na rynku usług turystycznych. Taki zapis uwzględniałby rzeczywisty cel i charakter działań wielu organizacji pozarządowych, które nie oferują usług rynkowych, lecz realizują zadania publiczne – często na zlecenie samorządów, w ramach grantów i działań społecznych.

Ponadto zauważyć należy, że ustawodawca przewidział wprost sytuację, gdy działalność organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 *ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, nabierze charakteru komercyjnego.

Jeżeli zaistnieją przesłanki określone w art. 9. *ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* dany podmiot zobowiązany jest do wpisu do rejestru przedsiębiorców działalności danego rodzaju. Obejmie go wtedy *ustawa o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych*.