

GŁOSA I KOMENTARZ JAKO FORMY WYPOWIEDZI NAUKOWEJ ISTOTNE DLA NAUK O ZARZĄDZANIU I JAKOŚCI NA PRZYKŁADZIE OBSZARU RYNKU TURYSTYCZNEGO¹

Dominik BOREK¹

¹ dpborek@wp.pl, 0000-0002-4359-9426

Streszczenie: Glosa i Komentarz to podstawowe formy wypowiedzi naukowej prawników. W ramach rozważań w niniejszym artykule zostanie przedstawiona istotność tego typu publikacji dla dyscypliny nauk o zarządzaniu i jakości. Podobnie jak nauki prawne dyscyplina nauk o zarządzaniu i jakości również jest elementem dziedziny nauk społecznych. Pokrewieństwo wskazanych dyscyplin naukowych i ich interdyscyplinarność jest szczególnie widoczna w obszarze turystyki. Ta ostatnia jest dziedziną życia społecznego i gospodarczego, w której przenikają się regulacje prawne rynku turystycznego z zarządzaniem i jakością świadczonych usług turystycznych. W ramach rozważań analizie zostanie poddany system prawa turystyki, którego efekty badań są widoczne w glosach i komentarzach prawniczych. Przedstawione zostaną też wyniki analizy historycznoprawnej wypowiedzi naukowej jaką jest glosa i komentarz. Artykuł przedstawia zarówno stronę teoretyczną jak również praktyczną, wskazując na duże znaczenie tego typu formy wypowiedzi naukowej dla nauk o zarządzaniu i jakości. W ramach niniejszego artykułu przedstawione zostaną również wnioski de lege lata i zawarta odpowiedź na pytanie, czy tego typu wypowiedzi naukowe są potrzebne w dzisiejszych czasach? Celem artykułu jest ukazanie w nowatorski sposób glosy i komentarza prawniczego, jako formy wypowiedzi potrzebnych do analiz rynku turystycznego z punktu widzenia nauk o zarządzaniu i jakości.

Słowa kluczowe: glosa, komentarz, prawo, nauki o zarządzaniu i jakości, turystyka

GLOSS AND COMMENTARY AS FORMS OF SCIENTIFIC STATEMENT IMPORTANT FOR MANAGEMENT AND QUALITY SCIENCES ON THE EXAMPLE OF THE TOURISM MARKET AREA

Abstract: Abstract: Gloss and Commentary are the basic forms of scientific expression of lawyers. As part of the considerations in this article, the importance of this type of publication for the discipline of management and quality sciences will be presented. Similarly to legal sciences, the discipline of management and quality sciences is also an element of the field of social sciences. The affinity of the indicated scientific disciplines and their interdisciplinarity is particularly visible in the field of tourism. The latter is an area of social and economic life in which legal regulations of the tourist market

¹ Artykuł prezentuje osobiste poglądy autora i nie może być interpretowany jako stanowisko jakiegokolwiek organu, podmiotu czy instytucji. Artykuł prezentuje stan prawny na dzień 01.01.2023 r.

intertwine with the management and quality of provided tourist services. As part of the considerations, the system of tourism law will be analyzed, the effects of which are visible in legal glosses and commentaries. The results of the historical and legal analysis of the scientific statement, which is the gloss and commentary, will also be presented. The article presents both the theoretical and practical side, pointing to the great importance of this type of scientific expression for the sciences of management and quality. As part of this article, de lege lata conclusions will also be presented and the answer to the question whether such scientific statements are needed nowadays? The aim of the article is to present, in an innovative way, a legal gloss and commentary as a form of expression needed for the analysis of the tourism market from the point of view of management and quality sciences.

Keywords: gloss, commentary, law, management and quality studies, tourism

1. Wprowadzenie

Glosa oraz komentarz do przepisów to najbardziej powszechne formy dialogu pomiędzy władzą sądowniczą, władzą ustawodawczą a doktryną. W swojej warstwie technicznej odnoszą się do realnych problemów z jakimi mierzy się dyscyplina nauk o zarządzaniu i jakości będąca częścią dziedziny nauk społecznych.

W zarządzaniu niezwykle ważne jest, aby posiadać aktualną wiedzę na temat otaczającego nas świata, w szczególności warstwy prawnej, która pozwala na podejmowanie decyzji w zgodzie z regulacjami. Podstawą takiego postrzegania działań jest compliance, czyli grupa mechanizmów pozwalających zapewnić zgodność działalności biznesowej z prawem i etyką (Makowicz, 2011, s. 24).

Drugim komponentem jest jakość, czyli wartość, którą niejednokrotnie wyznaczają przepisy prawa (Iwankiewicz-Rak B., 2018). W turystyce jakość świadczonych usług hotelarskich zależy od rodzaju i kategorii obiektu hotelarskiego, te ostatnie zaś określają przepisy prawa powszechnie obowiązującego poprzez wyznaczenie wymogów kategoryzacyjnych (Borek, Wyrwicz, 2021). Prawo turystyki jest kluczowym elementem postrzegania działalności gospodarczej w obszarze turystyki z punktu widzenia zarządzania i jakości. Stworzona w doktrynie koncepcja „prawa turystyki” wychodzi naprzeciw postrzeganiu turystyki, jako zjawiska społecznego z punktu widzenia podmiotowego. Podmiotem regulacji, ale także zarządzania staje się turystyka jako taka (Borek, Zawistowska, 2021, s. 16).

Glosa i komentarz prawniczy, wykorzystywane do opisywania i oceny rzeczywistości prawnej stanowią niezwykle ważne formy wypowiedzi naukowej wykorzystywanej w naukach o zarządzaniu i jakości. Wskazana hipoteza zostanie skonfrontowana ze współczesnymi poglądami doktryny, a także praktyką, w pracy zostanie wykorzystana

w głównej mierze metoda dogmatyczno-egzegetyczna, która wymagała przeanalizowania dostępnej literatury i aktów prawa powszechnie obowiązującego.

2. Glosa i Komentarz prawniczy

Tego typu formy wypowiedzi naukowej pozwalają na odniesienie się do otaczającej nas rzeczywistości prawnej. W niniejszym podrozdziale zostaną omówione te publikacje, które mają znaczenie dla rynku usług turystycznych, zanim jednak do tego przystąpię wskażę na definicje obu form enuncjacji naukowej, a uprzednio dokonam omówienia rysu historycznego.

Ten ostatni należy rozpocząć od przytoczenia i omówienia statusu glosatorów-średniowiecznych prawników, najczęściej duchownych analizujących skomplikowane teksty prawa rzymskiego i kanonicznego. Nazwa glosatorów wywodzi się od odręcznych dopisków na oryginalnych tekstach, tzw. glos. Powstanie szkoły glosatorów wiązało się z odkryciem Corpus Iuris Civilis (Rybicki, 1980, s. 157-158). Do najwybitniejszych przedstawicieli glosatorów należeli Irnerius, Bulgarus oraz Accursius. Wśród wyżej wymienionych, twórcą tzw. szkoły Bolońskiej był Irnerius zwany Guarneriusem, początki jego nauczania sięgają roku 1087. (Bernard, 1995, s. 155-156) W późniejszych czasach przedmiotem analiz glosatorów stało się prawo longobardzkie i Dekret Gacjana (Rybicki, 1980, s. 157-158). Rozwój szkoły glosatorów przyniósł stworzenie nowych form wypowiedzi naukowych tzw. sum- streszczeń ksiąg prawnych, dystynkcji- objaśnień terminów prawniczych, kazusów – wymyślonych stanów faktycznych (Rybicki, 1980, s. 157-158). Późniejsza, XIV-wieczna tendencja rozwinęła szkołę tzw. komentatorów, którzy postulowali recepcję prawa rzymskiego do rozwijających się społeczeństw. Ich rolą było badanie prawa poprzez wyszukiwanie w Corpus Iuris Civilis ogólnych zasad, które mogły być powszechnie stosowane (Rybicki, 1980, s. 157). Dzięki takiemu podejściu powstało tzw. ius commune oraz rozpoczęła się nauka prawa na uniwersytetach. Komentatorów nazywano postglosatorami lub koncyliatorami. Do najwybitniejszych przedstawicieli tej grupy należeli Bartolus de Saxoferrato i Baldus de Ubaldis. Komentatorzy utworowali drogę recepcji prawa rzymskiego, w szczególności w Niemczech (Rybicki, 1980, s. 157-158). Glosatorzy i komentatorzy angażowali się politycznie w Kościele Katolickim, byli też jednak politycznie „wykorzystywani” do celów związanych z recepcją prawa rzymskiego. Kościół Katolicki od XII w. budował własny system prawa (prawo kanoniczne), pomimo iż przez wieki korzystał z dorobku prawa rzymskiego. (Sójka-Zielińska, 2007, s. 15) Do jawnego konfliktu doszło w

XII w. w związku z działalnością glosatora Rogeriusa, a następnie Placentinusa w Montpellier, gdzie prawa rzymskiego nie uznano za oficjalnie obowiązujące (Sójka-Zielińska, 2007, s. 14). System nauczania glosatorów z Montpellier był bardzo nowoczesny jak na tamte standardy studiów nad prawem, odrzucili oni bowiem analizowanie *Brewiarza Alaryka*, a wrócili do źródeł kodyfikacji justyniańskiej, dzięki czemu mogli rywalizować z uniwersytetami w Italii (Sójka-Zielińska, 2007, s. 14-15). We Francji obawiano się jednak uzurpowania przez cesarzy niemieckich praw do terenów francuskich w przypadku przyjęcia prawa rzymskiego. Dlatego też papież Honoriusz III wydał bullę „*Super Specula*” w roku 1219, w której zakazał nauczania prawa rzymskiego na uniwersytecie w Paryżu (Sójka-Zielińska, 2009, s. 19-21). Król francuski był zatem zwolennikiem *ius canonicum*, które jako prawo uniwersalne rywalizowało w czasach średniowiecza z *ius civile*, działającym na bazie prawa rzymskiego (Sójka-Zielińska, 2009, s. 19-21, Sójka-Zielińska, 2007, s. 15). Wskazane powyżej okoliczności wywarły stały wpływ na naukę prawa w Europie, Paryż stał się dominującym ośrodkiem jeśli chodzi o naukę teologii, gdzie na wzgórzu św. Genowefy powstał tradycyjny ośrodek studiów nad prawem kanonicznym. (Sójka-Zielińska, 2007, s. 16) Dopiero XV w. przyniósł intensywne działania prawotwórcze, które stały się czynnikiem konsolidowania władzy i rozwoju państw narodowych (Sójka-Zielińska, 2009, s. 19-21) Prawo kanoniczne służyło więc umacnianiu pozycji papieża, doprowadziło też do powstania doktryny tzw. papalizmu przeciwstawianego uniwersalizmowi cesarskiemu. W szczególności spór ten rósł od czasu tzw. sporu o inwestyturę pomiędzy papieżem Grzegorzem VII a cesarzem Henrykiem IV w XI w. (Olszewski, 1982, s. 68-71).

Historia powstania samych glos jako tekstów naukowych sięga zatem początku XI wieku, kiedy to papież Grzegorz VII zarządził poszukiwania w bibliotekach Europy źródeł kościelnych, w tym kodyfikacji justyniańskiej. Wśród znalezisk tamtych czasów warto zwrócić uwagę na *Digesta* (Sójka-Zielińska, 2009, s. 19-21, Rybicki, 1980, s. 157-158). Z tego dokumentu w głównej mierze czerpali wspomniani już glosatorzy Bolońscy, w ich mieście zaczęło odradzać się prawo rzymskie. Od XII w. w Italii prawo to zaczęło funkcjonować jako *ius commune* - prawo powszechne. Zbiór dotychczasowych glos wydał Accursius pod nazwą „*Glossa Ordinaria*” (Sójka-Zielińska, 2009, s. 18). Glosatorom przyświecała też następująca maksyma „co nie jest uznane za głosę nie jest uznane przez sąd” (Sójka-Zielińska, 2009, s. 18). Od XIV w. sukcesywnie rozwijał się z kolei ruch postglosatorów, którzy udzielali porad prawnych tzw. *consilia* i pisali komentarze, głównym twórcą tej grupy był Bartolous de Saxoferrato, o którego dziełach mawiano „nie jest prawnikiem, kto nie zna dzieł Bartolousa” (Sójka-Zielińska, 2009, s. 19). Od tego momentu

zaczęły rozwijać się glosy jako wypowiedzi naukowe, a następnie komentarze prawnicze. Zarys zdarzeń, które utorowały drogę do współczesnych glos i komentarzy prawniczych był więc niezwykle burzliwy. Warto prześledzić jak wiele elementów z tradycyjnych glos i komentarzy pozostało w dzisiejszych wytworach działalności prawniczej. W tym celu przytoczone zostaną współczesne definicje glosy i komentarza.

Przejdźmy zatem do pierwszej z form prawniczej wypowiedzi naukowej - glosy

W Słowniku wyrazów obcych W. Kopaliński wskazuje, iż „glosa to odrębny dopisek czytelnika, kopisty, zawierający uwagę, komentarz do tekstu, wyjaśnienie trudnego wyrazu czy zwrotu” (Kopaliński, 2000, s. 194)

Z kolei Słownik Języka Polskiego definiuje ten rodzaj wypowiedzi, w trzech zakresach problemowych wskazując iż jest to:

1. „w dawnych tekstach: odrębna uwaga wpisywana między wierszami lub na marginesie”

2. „naukowy komentarz do orzeczenia sądowego”

3. „głos w dyskusji na jakiś temat lub komentarz do jakiegoś wydarzenia, ujęty w formę literacką”. (SJP 2023).

Warto w kontekście powyższych przykładów przytoczyć również definicję ze specjalistycznej Małej Encyklopedii Prawa, zgodnie z nią

„Glosa to komentarz do orzeczenia sądowego zajmujący się jego doktrynalną analizą krytyczną. Historyczne znaczenie miały glosy do Corpus Iuris Civilis i Corpus Iuris Canonici w XII-XIV w. Współcześnie sporządzanie glosy jest jedną z funkcji dogmatyki prawa”. (Rybicki, 1980, s. 157).

Każda ze wskazanych definicji współczesnych, zwraca uwagę na dwa podstawowe elementy takiej formy wypowiedzi, która ma mieć walor:

1) naukowy – tzn. badanie danego orzeczenia ma odnosić się do dotychczasowego dorobku naukowego i być analizą studyjną, logiczną i teoretyczną.

- 2) autorski – tzn. subiektywny, wskazujący na osobiste zdanie i pogląd autora na dany obszar prowadzonego badania w ramach konkretnego orzeczenia.

Podobną rolę spełnia komentarz prawniczy, który odnosi się nie do orzecznictwa, lecz do aktów normatywnych. Definicja słownikowa wskazuje na cztery podstawowe zakresy desygnatów tego pojęcia, są to:

1. „uwagi na temat kogoś lub czegoś, najczęściej krytyczne lub złośliwe”
2. „artykuły publicystyczne lub wypowiedzi omawiające aktualne wydarzenia polityczne, gospodarcze, kulturalne”
3. „objaśnienia lub interpretacje tekstu, obrazu, badania naukowego itp., dodawane przez autora, wystawcę, reżysera lub wydawcę”
4. „dziennikarskie relacje z przebiegu wydarzeń, prowadzone na bieżąco w radiu lub telewizji”. (SJP, 2023)

W związku z powyższym warto przytoczyć również poglądy doktryny co do formy wypowiedzi jaką jest komentarz. Jak wskazuje B. Grochala „komentarz kieruje uwagę odbiorców na bieżące sprawy, kształtuje ich punkt widzenia, informuje, jak należy odbierać rzeczywistość, wyjaśniając procesy w niej zachodzące, rzuca nowe światło na problem, naprowadzając na sposób myślenia komentatora, który przekonuje odbiorców do swoich racji.” (Grochala, 2012).

Geneza komentarza prawniczego jest prosta- przyczyniła się do niego zasada jawności prawa i przebiegu procesu legislacyjnego. Komentowane akty prawne wymagają oprócz podania faktów o ich uchwaleniu, także ustosunkowania się do samych przepisów i przedstawienia sposobu ich rozumienia. W zaprezentowanych stanowiskach, analogicznie jak w przypadku glosy pojawiają się dwie podstawowe cechy- naukowość i autorskość. Obie zostały już omówione i w takim samym zakresie jak w przypadku glos, lecz w odniesieniu do aktów normatywnych należy je rozpatrywać.

Ostatnim kluczowym elementem niniejszego podrozdziału jest identyfikacja konkretnych przykładów glos i komentarzy prawniczych mających znaczenie dla nauk o zarządzaniu i jakości z perspektywy rynku usług turystycznych. Zidentyfikowane komentarze do regulacji prawnych z obszaru turystyki to:

- 1) Borek D., Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o Polskiej Organizacji Turystycznej – Komentarz, Radom 2019;

Pierwszy i jedyny do tej pory komentarz do ustawy regulującej funkcjonowanie POT. Materiał zawiera zarówno analizy historycznoprawne, dogmatyczne jak również z obszaru zarządzania i jakości. W dokumencie uwzględniono dobre praktyki w ramach tzw. good governance, jak również koncepcji new public governance.

- 2) Borek D., Zawistowska H. (red.), Komentarz do ustawy o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych, Gdańsk 2020;

Podobnie jak wyżej, to jedyna tego typu publikacja, która w kompleksowy sposób odnosi się do obszaru rynku imprez turystycznych. Monografia zawiera analizę zarówno prawną dotyczącą samej ustawy, jak i dyrektywy unijnej 2015/2302. Ponadto zawarto w niej analizę zarządzania rynkiem imprez turystycznych oraz mechanizmami regulacji tego rynku.

- 3) Cybula P., Usługi turystyczne. Komentarz, Warszawa 2012;

Komentarz, który dotyczy ustawy w części uchylonej w roku 2018, jednak nadal zachowuje swoją aktualność w obszarze hotelarstwa, pilotażu i przewodnictwa. Opis rynku wskazanych usług turystycznych w szczególności analiza prawna kategoryzacji obiektów hotelarskich jest kluczowa dla nauk o jakości.

- 4) Osajda K. (red.), Komentarze Prawa Prywatnego, t. VII, Prawo konsumenckie. Komentarz, Warszawa 2019 (komentarz do ustawy o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych (art. 39–54) (wyciąg);

Część szerszego komentarza, odnosząca się do wybranych przepisów ustawy o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych. Dzięki kolejnej publikacji odnoszącej się do obszaru rynku touroperatorów, analizy prowadzone w ramach nauk o zarządzaniu i jakości mogą w szerszym zakresie uwzględniać kompleksowe podejście w badaniu rynku.

- 5) Raciborski J., Usługi turystyczne. Przepisy i komentarz, Warszawa, 1999;

Pierwszy w ogóle komentarz w obszarze rynku turystycznego powstały w latach dziewięćdziesiątych. Pomimo uchyleniu wielu przepisów ustawy o usługach turystycznych, nadal zachowuje aktualność w obszarze hotelarstwa oraz pilotażu i przewodnictwa. Dzięki temu, dyscyplina nauk o zarządzaniu i jakości może w większym zakresie mieć dostęp do analiz rynku hotelarstwa, pilotażu przewodnictwa.

Z kolei glosy, które udało się zidentyfikować to²:

² W identyfikacji glos i komentarzy niezwykle pomocna była inicjatywa P.Cybuli, który prowadzi tzw. Bibliografię prawa turystycznego- <https://prawoturystyczne.com/bibliografia-prawa-turystycznego/>

- 1) Borek D., Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 marca 2019 r., sygn. akt II GSK 415/17(w:) Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny UW 3/2020.

Glosowane orzeczenie ma znaczenie dla jakości świadczonych usług dotyczy bowiem wątpliwości co do powierzchni pokoju hotelowego.

- 2) Borek D., Glosa aprobująca do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Warszawie z dnia 27 listopada 2019 r., sygn. akt: VI SA/Wa 1521/19 (w:) Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny UW 5/2021;

Glosowany wyrok ma duże znaczenie dla rynku usług hotelarskich w Polsce, dotyczy bowiem decyzji administracyjnej wydanej pod warunkiem.

- 3) Borek D., Glosa krytyczna do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Warszawie z dnia 9 grudnia 2016 r., sygn. akt: VI SA/Wa 721/16 (granica pomiędzy decyzją o wykreśleniu z ewidencji a decyzją o nakazie wstrzymania świadczenia usług hotelarskich, (w:) Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny UW 3/2022;

Glosowane rozstrzygnięcie dotyczy istotnego problemu w zakresie wytyczenia granicy pomiędzy decyzją o wykreśleniu z ewidencji a decyzją o nakazie wstrzymania świadczenia usług hotelarskich.

- 4) Nesterowicz M., Odpowiedzialność biura podróży za śmierć uczestnika wycieczki. Glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z 6 maja 2015 r., I ACa 245/15, (w:) Przegląd Sądowy 2/2018;

Glosowany wyrok porusza problematykę odpowiedzialności organizatora turystyki za zdrowie i życie klienta- uczestnika imprezy turystycznej.

- 5) Ogrodnik-Kalita A., Glosa do wyroku Sądu Okręgowego w Gdańsku z dnia 6 lipca 2016 r., III CA 406/16, (w:) Przegląd Prawno-Ekonomiczny 3/2018;

Przedmiotem glosy jest kwestia rozważenia czy nienależyte wykonanie zobowiązania osobom korzystającym ze zorganizowanego wypoczynku dowozu ich bagażu nosi cechy „zmarnowanego urlopu”.

Wiele z komentarzy i glos to fundamentalne dzieła naukowe w danej gałęzi prawa i główny punkt odniesienia innych autorów (RPO, 2021). W przypadku prawa turystyki są to wypowiedzi, które mają niebagatelny wpływ na budowanie zasad świadczenia usług turystycznych. Dyscyplina nauk o zarządzaniu i jakości powinna w swoich badaniach uwzględniać wyniki analiz zawartych w glosach i komentarzach, biorąc pod uwagę

powszechne występowanie w obrocie gospodarczym umów turystycznych w szczególności umowy o imprezę turystyczną i umowy hotelowej.

3. Rynek Turystyczny

W rozdziale 3 zostanie wskazane z jakim obszarem rynku mamy do czynienia. Analiza w ramach niniejszego artykułu dotyczy tylko i wyłącznie obszaru rynku, który podlega nadzorowi ministra właściwego ds. turystyki. Jest to rynek regulowany, w ramach którego zostaną przedstawione obowiązki jego uczestników określone, jako nakazy i zakazy w ramach prowadzonej działalności gospodarczej. Celem tychże obowiązków jest ochrona dobra istotnego zarówno dla interesu społecznego jak i indywidualnego. Obowiązki te widziane w kontekście prawa turystyki służą głównie realizacji szeroko pojętego niezakłóconego dostępu do podróży. Istnienie obowiązków, które zobowiązują podmiot rynku turystycznego do określonego działania, wskazuje, iż koncepcja prawa turystyki stara się odnaleźć kompromis pomiędzy często kolidującymi interesami przedsiębiorcy turystycznego, a szerokim dostępem podróżnych do turystyki. Źródłem obowiązków związanych z przedsiębiorcami turystycznymi jest w głównej mierze Ustawa z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych i Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych.

Na rynku właściwym dla imprez turystycznych występuje wiele kategorii uczestników, co jest zależne od powiązań właścicielskich, a także zjawiska tzw. turystyki społecznej. Wobec tego, nadzorowi publicznemu w obszarze ruchu turystycznego podlegają wszystkie występujące na rynku typy podmiotów, wśród których wyróżnić należy co najmniej cztery: organizatorzy turystyki, agenci turystyczni, gestorzy bazy hotelowej oraz tzw. organizacje trzeciego sektora. Rynek turystyczny ma charakter dychotomiczny, co niewątpliwie uzasadnia potrzebę wzmocnienia ochrony konsumenta, jako jego słabszego uczestnika.

Po pierwsze rynek turystyczny jest traktowany jako rynek nabywania imprez turystycznych (pakietów) oraz po drugie jako rynek pojedynczych usług turystycznych. Wnikliwe prace w zakresie ochrony konsumentów, jako uczestników rynku usług turystycznych wymagają współdziałania Ministra Sportu i Turystyki i Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wraz z innymi podmiotami wobec interdyscyplinarności zagadnienia. Czy istnieje zatem potrzeba stworzenia podmiotu władzy publicznej zajmującego się wyłącznie sprawami ochrony konsumentów rynku usług

turystycznych? Odpowiedź jest negatywna, ponieważ zasadniczą rolą jest tworzenie mechanizmów regulacji i warunków do ochrony konkurencji i konsumentów tego rynku. Za te odpowiada zaś jako wyłączny minister właściwy ds. turystyki. Analizy i opinie co do zmieniającego się otoczenia prawnego są tworzone w głównej mierze poprzez wypowiedzi naukowe w postaci glos lub komentarzy, które dlatego są tak potrzebne w obszarze zarządzania i jakości.

4. Koncepcja Prawa Turystyki

Punktem wyjścia do dalszych rozważań na temat glosy i komentarza jako formy wypowiedzi istotnej dla nauk o zarządzaniu i jakości na przykładzie rynku turystycznego, jest przedstawienie koncepcji tzw. prawa turystyki. Dział administracji rządowej „turystyka” obejmuje sprawy zagospodarowania turystycznego kraju oraz mechanizmów regulacji rynku turystycznego (Borek, Zawistowska, 2021, s. 15). Jak zaproponowałem w podręczniku „Prawo turystyki” sformułowanie to może wskazywać na nowe podejście do tematu. Uchwalanym obecnie regulacjom ustawowym nadawane są tytuły, które mocno akcentują podmiotowość, wystarczy wskazać: ustawę – Prawo przedsiębiorców (Borek, Zawistowska, 2021, s. 15). W omawianym obszarze rynku turystyki od lat występuje przecież: „prawo szlaku”, nie zaś: „prawo szlakowe”, „prawo śniegu”, a nie: „prawo śniegowe”, czy też „prawo gór”, nie zaś „prawo górskie” (Borek, Zawistowska, 2021, s. 15). Biorąc powyższe pod uwagę, pojawił się postulat aby określać podmiotowo tę dziedzinę – jako prawo turystyki, czyli wskazywać regulacje w zakresie obszaru gospodarki, jaką jest turystyka (Borek, Zawistowska, 2021, s. 15). Tak naprawdę aspekt, na jaki położymy nacisk, taki wybrzmi w obszarze, którym jest turystyka – jeśli będziemy omawiać regulacje prawne budzące pozytywne skojarzenia w tym zakresie przeanalizujemy zakres eko czy agroturystyki, jeśli będziemy chcieli omówić wątpliwie etycznie obszary przeanalizujemy seksturystykę czy turystykę aborcyjną (Borek, Zawistowska, 2021, s. 16). Prawo turystyki dosyć precyzyjnie definiuje zjawisko regulowane przepisami prawa, co wskazuje zarówno na wymiar symboliczny, jak i praktyczny (Borek, 2022, s. 8-11). Jak wskazuje T. Chauvin prawo jest zjawiskiem kulturowym ponieważ budowane jest na gruncie pewnych wartości (Chauvin, Stawecki, Winczorek, 2016, s. 32). Czy prawo turystyki zasługuje już na określenie go jako odrębnej gałęzi prawa? Pomimo, iż w swojej warstwie regulacyjnej obejmuje zarówno elementy prawa ustrojowego, procesowego oraz materialnego, to wydaje się, iż można rozważyć przyznanie prawu turystyki prymat odrębnej gałęzi regulacyjnej. Wynika, to przede

wszystkim z materii jaką obejmuje, a ta dotyczy niezwykle ważnego społecznie i gospodarczo zakresu życia ludzkiego. Dodatkowego rozważenia wymaga natomiast kwestia, czy osiągnęliśmy już na tyle wysoki poziom regulacyjny by mówić o prawie podmiotowym do podróży? Na te pytania odpowiedzi może udzielić glosa lub komentarz, które podejmują tego typu problematykę w praktyce związanej z zarządzaniem i jakością usług rynku turystycznego.

5. Wnioski dla nauk o zarządzaniu i jakości

De lege lata należy podkreślić, iż glosa i komentarz powinny stanowić podstawowe formy wypowiedzi naukowej służące rozwojowi nauk o zarządzaniu i jakości w analizie regulacji prawnych. Starając się wykazać istnienie publicznoprawnych instytucji ochrony rynku turystycznego, koniecznym jest podjęcie próby stworzenia zamkniętego zbioru niezbędnych elementów publicznoprawnych tworzących to zjawisko społeczne. Traktując turystykę, jako instytucję publicznoprawną, należy wskazać, iż w praktyce używa się pojęcia turystyka w dwóch znaczeniach, szerszym i węższym. Z jednej strony turystyka (*sensu largo*) odnosi się do definicji wskazanej w rozważaniach przedstawionych w rozdziale czwartym. W podobnym znaczeniu używa się tego pojęcia analizując rynek usług turystycznych. Z drugiej strony (*sensu stricto*), turystyka związana jest z jej konkretnym przejawem (przykład – impreza turystyczna, wycieczka, pakiet turystyczny, konkretna usługa turystyczna). W takim znaczeniu pojęcie to występuje w odniesieniu do organizatora turystyki i dostawcy usług turystycznych. W sektorowych regulacjach ustawowych odstąpiono jednocześnie od posługiwania się terminem *turystyka*, wskazując na powszechne rozumienie tego wyrażenia.

Tematyka ochrony słabszego uczestnika obrotu prawnego nie jest konstrukcją zupełnie nową, powszechnie na świecie występuje wiele dziedzin, w których jest ona bardzo rozwinięta. Wskazać należy na stosunki pracy, stosunki najmu lokali mieszkalnych i najczęstsze oraz najbardziej wyraziste stosunki konsumenckie (Żuławska, 1987, s. 11). Zgodnie z art. 76 Konstytucji władze publiczne chronią konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Zakres tej ochrony określa ustawa. Należy podkreślić, iż jest to przepis ogólny, który nie określa konkretnych form ochrony, bliższe rozstrzygnięcie tych kwestii precyzują akty prawa szczegółowego (*lex specialis*) (Skrzydło). W związku z treścią ww. przepisu pojęcie *konsumenta – podróżnego* można rozważać szeroko, zgodnie z koncepcją *New Public Management* (NPM) (Supernat, 2004). Ta ostatnia koncepcja postrzega jednostkę jako konsumenta oferowanych przez administrację publiczną

usług ściśle powiązaną z zasadą publicznego wyboru - podejmowania decyzji przez petenta wobec organów państwowych i samorządowych. Administracja publiczna, niczym przedsiębiorca, ma za zadanie starać się i zabiegać o petenta jak podmioty gospodarcze o klienta (Supernat, 2004). Obowiązek z art. 76 Konstytucji należy rozumieć dwojako: jako obowiązek władz publicznych do stworzenia odpowiednich regulacji prawnych oraz jako obowiązek wprowadzenia mechanizmów nadzoru nad sprawnym wypełnianiem tego obowiązku (Powałowski, Koroluk, 2002, s. 176). Z tej przyczyny działania na rzecz ochrony konsumenta mają za zadanie umocnić jego szanse i zapewnić maksymalnie szeroką ochronę. Instrumenty ochrony turystów i podróżnych stanowią niewątpliwie konkretyzację powinności wynikających z art. 76 Konstytucji i powinny być analizowane przy wykorzystaniu form wypowiedzi w postaci glosy i komentarza. Glosy, komentarze do ustaw, ale także np. systemy prawa to specyficzne formy pracy naukowej osób zajmujących się prawem. (RPO, 2021) W doktrynie podkreśla się, że takie szczególne formy wypowiedzi prawniczej jak komentarze do obowiązujących ustaw czy glosy do ważniejszych orzeczeń sądowych obok waloru praktycznego mają wybitnie walor naukowy (RPO, 2021).

6. Podsumowanie

Wolność podróżowania, znajdująca aksjologiczne uzasadnienie, ma częściowo odzwierciedlenie w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Treść ustawy zasadniczej potwierdza doniosłość prawa turystyki i ochrony konsumentów- słabszych uczestników rynku usług turystycznych. Daje to podstawę by oczekiwać od prawodawcy takiego wdrażania instrumentów prawnych, które jednocześnie będą sprzyjały ochronie podróżnego i turysty. Wydaje się zasadnym, iż prawodawca reguluje turystykę, wtedy gdy ma ona wyraźny wymiar gospodarczy. Przyjmuje się, że ingerencja w turystykę o zasięgu ekonomicznym obejmuje przepisy państwowe dotyczące mechanizmów regulacji rynku. Niejednokrotnie bywa też tak, iż do określenia zasad regulacji rynku niezbędne jest odpowiednie zaplecze legislacyjne. Wskazując na podstawową koncepcję społecznej gospodarki rynkowej, wyznaczającej konstytucyjne ramy porządku gospodarczego w Polsce, należy uznać, iż tylko niezależnie działający organ administracji publicznej, wyposażony w odpowiednie kompetencje może stworzyć optymalne ramy dla realizacji interesu publicznego. Zadanie to może być powierzone wielu organom administracji publicznej, których podstawą funkcjonowania jest systemowość. Spójność koncepcji i ujęcie jej w ramy systemu pozwala na uniknięcie dublowania się zadań i kompetencji upoważnionych podmiotów. Charakter przedmiotu

ochrony publicznoprawnej wskazuje na fakt, iż realizacja interesu społecznego może wkraczać nieraz w sposób bardzo dotkliwy w sferę prawną, tak osobistą jak i majątkową podmiotów uczestniczących w rynku turystycznym. Biorąc powyższe pod uwagę należy pamiętać, iż kluczowym dla analizy stanu prawa turystyki na potrzeby nauk o zarządzaniu i jakości powinny być glosy i komentarze prawnicze. Prawo jako przedmiot rozważań pozwala na wyodrębnienie danej gałęzi w przypadku wyróżnienia zasad typowych dla niego cech: społecznego charakteru, normatywności perswazyjności i heteronomiczności. (Chauvin, Stawecki, Winczorek, 2016, s.18).

Bibliografia

1. Bernard, H.J. (1995), *Prawo i rewolucja. Kształtowanie się zachodniej tradycji prawnej*, Warszawa;
2. Borek D. (2020), *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 marca 2019 r., sygn. akt II GSK 415/17(w:)* Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny UW 3/2020;
3. Borek D. (2021), *Glosa aprobująca do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Warszawie z dnia 27 listopada 2019 r., sygn. akt: VI SA/Wa 1521/19 (w:)* Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny UW 5/2021;
4. Borek D., (2022), *Glosa krytyczna do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Warszawie z dnia 9 grudnia 2016 r., sygn. akt: VI SA/Wa 721/16 (granica pomiędzy decyzją o wykreśleniu z ewidencji a decyzją o nakazie wstrzymania świadczenia usług hotelarskich, (w:)* Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny UW 3/2022;
5. Borek D., Wyrwicz E. (2021), *Agroturystyka jako miejsce realizacji Polskiego Bonu Turystycznego - aspekty prawne (w:)* Zagadnienia Doradztwa Rolniczego 2/2021;
6. Chauvin T., Stawecki T., Winczorek P., (2016), *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa;
7. Cybula P., (2012), *Usługi turystyczne. Komentarz*, Warszawa;
8. D. Borek, H. Zawistowska (red.) (2020), *Komentarz do ustawy o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych*, Gdańsk;
9. D. Borek, (2019), *Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o Polskiej Organizacji Turystycznej – Komentarz*, Radom;
10. D. Borek, (2022), *Kompendium do nauki Prawa Turystyki- wybór aktów prawnych*, Szczecin;
11. D. Borek, H. Zawistowska (red.) (2021), *Prawo turystyki, Podręcznik*, Gdańsk;
12. 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 (OJ L 326, 11.12.2015, p. 1–33);
13. Grochala B. (2012), *Komentarz (sportowy), relacja (sportowa), sprawozdanie (sportowe) – przegląd stanowisk (w:)* Folia Litteraria Polonica 3 (17) 2012, s. 95-105;
14. <https://prawoturystyczne.com/bibliografia-prawa-turystycznego/> (2.01.2023);
15. Iwankiewicz-Rak B. (2018), *Wartość i jakość w usługach, (w:)* Ekonomiczne Problemy Usług, 130/2018, s. 45-53;
16. Kopaliński W. (2000), *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, Warszawa;
17. Makowicz B. (2011), *Compliance w przedsiębiorstwie*, Warszawa;
18. Nesterowicz M., *Odpowiedzialność biura podróży za śmierć uczestnika wycieczki. Glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z 6 maja 2015 r., I ACa 245/15, (w:)* Przegląd Sądowy 2/2018;
19. Ogrodnik-Kalita A. (2018), *Glosa do wyroku Sądu Okręgowego w Gdańsku z dnia 6 lipca 2016 r., III CA 406/16, (w:)* Przegląd Prawno-Ekonomiczny 3/2018
20. Olszewski H., (1982), *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Warszawa;
21. Osajda K. (red.) (2019), *Komentarze Prawa Prywatnego, t. VII, Prawo konsumenckie. Komentarz*, Warszawa;
22. Powalowski A, Koroluk S. (2002), *Ochrona praw konsumentów, (w:)* Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa;
23. Raciborski J.,(1999), *Usługi turystyczne. Przepisy i komentarz*, Warszawa;

24. RPO (2021), https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/WG_do_MNiSW_22.01.2021.pdf (13.01.2023);
25. Rybicki Z. (red.) (1980), *Mała Encyklopedia Prawa*, Warszawa 1980;
26. SJP (2023), <https://sjp.pwn.pl/slowniki/komentarz.html> (11.01.2023);
27. Skrzydło W., (2013), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Komentarz*, LEX nr 428307;
28. Sójka-Zielińska K. (2007), *Kodeks Napoleona. Historia i współczesność*, Warszawa
29. Sójka-Zielińska K. (2009), *Wielkie kodyfikacje cywilne Historia i współczesność*, Warszawa;
30. Supernat J. (2004), *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management* (w:) *Jednostka, państwo, administracja nowy wymiar*, red. E. Ura, Rzeszów 2004, s. 469-490.
31. Ustawa z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 511, 2185);
32. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych. (Dz. U. z 2020 r. poz. 2211, z 2022 r. poz. 2185).
33. Żuławska C., (1987), *Obrót z udziałem konsumenta ochrona prawna*, Warszawa.