

KATARZYNA MARAK

ORCID: 0000-0002-3402-5770

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

katarzyna.marak@ue.wroc.pl

Reglamentacja jako instrument polityki gospodarczej państwa — rozważania na gruncie polityki turystycznej w czasach pandemii

Abstrakt: Turystyka należy do głównych sektorów gospodarki na świecie i w Europie. Niestety była to jedna z branż najbardziej dotkniętych skutkami kryzysu wywołanego epidemią wirusa SARS-CoV-2. W publikacji przedstawiono problematykę polityki turystycznej państwa, zwłaszcza jej modeli oraz instrumentów, wśród których poczesne miejsce zajmują instrumenty prawne i administracyjne z reglamentacją na czele, jak również wpływ pandemii na politykę turystyczną. Podjęto także próbę określenia modelu roli państwa w gospodarce turystycznej w czasach pandemii. W podsumowaniu pojawia się konkluzja, że model polityki turystycznej ma charakter mieszany, który w systemie gospodarczym Unii Europejskiej określany jest jako deregulacja. Dodatkowe ustalenia prowadzą do wniosku, że w czasie kryzysu wywołanego pandemią widoczne jest odchodzenie od liberalizmu w kierunku interwencjonizmu gospodarczego i wykorzystywania wszelkich dostępnych instrumentów, a więc o charakterze zarówno ekonomicznym, jak i administracyjno-prawnym.

Słowa kluczowe: wolność gospodarcza, reglamentacja, polityka gospodarcza, polityka turystyczna, pandemia SARS-CoV-2.

Wstęp

Turystyka należy do głównych sektorów gospodarki na świecie — w 2019 roku odpowiadała za 10,3% światowego PKB oraz aktywnie i systematycznie się rozwijała, aczkolwiek jeszcze w tym samym roku odnotowano bardzo wy-

soki wzrost światowego PKB sektora turystyki — o 3,5%¹. Turystyka ma niebagatelne znaczenie również w samej Europie, która jest jednym z najpopularniejszych miejsc podróży na świecie. Branża turystyczna stanowi istotną część gospodarki UE i odpowiada za prawie 10% jej PKB². Jednak na początku 2020 roku sytuacja uległa diametralnej zmianie ze względu na wybuch epidemii wirusa SARS-CoV-2. Czas ten okazał się trudny dla wielu branż gospodarczych, w szczególności dla rynku podróży. Wskutek zahamowania usług turystycznych istotnie zmniejszył się udział turystyki w światowym PKB. W samym 2020 roku zmalał on prawie o połowę i wyniósł 5,5%. Udział turystyki w światowym PKB w 2020 roku spadł o 49,1% w porównaniu z rokiem poprzednim. W tym samym czasie cała globalna gospodarka skurczyła się o 4,3% — była to najgłębsza recesja od II wojny światowej³.

W takiej sytuacji należy zadać pytanie, czy państwo może i powinno ingerować w gospodarkę, a jeśli tak, to jak rozległa powinna być taka inicjatywa? Niniejsza publikacja ma na celu przedstawienie polityki turystycznej państwa, zwłaszcza jej modeli oraz instrumentów, wśród których poczesne miejsce zajmują instrumenty prawne i administracyjne z reglamentacją na czele. Autorka przedstawia wpływ pandemii na politykę turystyczną oraz podejmuje próbę określenia modelu roli państwa w gospodarce turystycznej w czasach kryzysu wywołanego pandemią.

1. Polityka turystyczna jako część polityki gospodarczej państwa

Polityka społeczno-ekonomiczna to termin wprowadzony w celu podkreślenia konieczności połączenia społecznych oraz gospodarczych celów i przesłanek ingerencji organów państwa w gospodarkę⁴. Władze państwowe w ramach prowadzonej polityki gospodarczej mają możliwość kształtowania warunków, w tym norm prawnych, prowadzących do zrównoważonego rozwoju całej gospodarki narodowej lub jej poszczególnych sektorów. Współcześnie utrwalają się mocne

¹ World Tourism Organization — UNWTO, *International Tourism Highlights*, 2020, <https://www.e-unwto.org/doi/epdf/10.18111/9789284422456> (dostęp: 12.01.2022).

² *Turystyka. Działania w związku z pandemią Covid-19*, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/126/tourism> (dostęp: 12.01.2022).

³ *Bank Światowy oszacował wzrost globalnej gospodarki w 2021 r. na 4 proc.*, <https://forsal.pl/gospodarka/pkb/artykuly/8059571,bank-swiatowy-oszacowal-wzrost-globalnej-gospodarki-w-2021-r-na-4-proc.html> (dostęp: 10.02.2022).

⁴ B. Winiarski, *Polityka gospodarcza (ekonomiczna) i jej podmioty*, [w:] *Polityka gospodarcza*, red. B. Winiarski, Warszawa 2006, s. 18.

związki między polityką społeczną i gospodarczą, a polityka państwa realizuje ideę odpowiedzialności za dobrobyt obywateli⁵.

Konstytucyjne podstawy takiego założenia ideologicznego oparte są na art. 2, 20 i 22 Konstytucji RP⁶. Artykuł 20 Konstytucji wskazuje na społeczną gospodarkę rynkową jako podstawę ustroju gospodarczego RP. Koncepcję społecznej gospodarki rynkowej należy rozumieć jako wymóg prowadzenia przez państwo aktywnej polityki gospodarczej i realizacji funkcji redystrybucyjnej w związku z efektami procesów gospodarowania, a także wymóg zachowania paralelności celów społecznych i gospodarczych⁷. W wyroku z dnia 30 stycznia 2001 roku Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że ustroj państwa ma się opierać na powiązaniu idei gospodarki rynkowej oraz państwa socjalnego, przy czym koncepcja społecznej gospodarki rynkowej zakłada, że państwo może ingerować w zależności od koniunktury lub recesji w stosunki gospodarcze, by łagodzić skutki mechanizmów rynkowych w celu utrzymania równowagi makroekonomicznej⁸.

Polityka turystyczna jest rodzajem polityki gospodarczej państwa, która jako subdyscyplina ekonomii opisuje sposoby świadomego oddziaływania państwa na gospodarkę. To oddziaływanie odbywa się za pomocą określonych narzędzi (instrumentów) i środków, wykorzystywanych do osiągnięcia celów założonych przez organy państwa (jest to polityka rządu), w otoczeniu uwarunkowań doktrynalnych (to jest opierając się na danej teorii ekonomicznej) oraz czynników wewnętrznych i zewnętrznych, czyli międzynarodowych⁹. Polityka turystyczna prowadzona przez organy i instytucje decyzyjne w zakresie tej branży powinna służyć realizacji zamierzonych celów, wśród których najważniejsze to: zaspokajanie potrzeb turystycznych społeczeństwa, właściwe wykorzystywanie walorów turystycznych, kapitału i zasobów pracy w sferze prowadzonej gospodarki turystycznej, kształtowanie racjonalnych rozmiarów i struktury ruchu turystycznego, koordynacja rozwoju turystyki przy uwzględnieniu jej funkcji, a także powiązań z różnego rodzaju sferami życia gospodarczego czy społecznego¹⁰.

⁵ *Polityka społeczna*, red. G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny, Warszawa 2007, s. 25; A. Horodecka, *Ewolucja celów polityki gospodarczej. Rola zmian otoczenia*, Warszawa 2008, s. 18.

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁷ T. Długosz, *Kompetencja w publicznym prawie gospodarczym*, Warszawa 2021.

⁸ Wyrok TK z dnia 30 stycznia 2001 roku, sygn. K 17/00, OTK 2001, Nr 1, poz. 4, pkt III.4.

⁹ M. Gajda, K. Tarnawska, *Kontrowersje wokół roli „Pakietu Stabilizacji Wzrostu” jako instrumentu koordynacji polityki gospodarczej w ramach Unii Gospodarczo-Walutowej*, „Studia i Prace Wydziału Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2009, nr 2, s. 9–28; A.A. Lew, C.M. Hall, A.M. Williams, *A Companion to Tourism*, Oxford 2004, s. 525–529.

¹⁰ P. Staszak, *Modele polityki turystycznej jako stymulator rozwoju sektora turystycznego*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2018, nr 4, s. 288.

Elementami struktury polityki turystycznej państwa są¹¹:

1. podmioty polityki, a więc:

— organy państwa — organy i instytucje posiadające kompetencje w zakresie kształtowania stosunków społecznych w dziedzinie turystyki (organy władzy ustawodawczej oraz władzy wykonawczej — rządowej, samorządowej; nie bez znaczenia są też organy Unii Europejskiej w obrębie, w jakim wpływają na politykę turystyczną państw członkowskich, w pewnym zakresie również organizacje pozarządowe);

— adresaci polityki — przedsiębiorcy turyści i podmioty niemające statusu przedsiębiorców, a świadczące usługi turystyczne oraz konsumenci usług turystycznych, na przykład klienci biur podróży, konsumenci usług gastronomicznych, goście hotelowi czy podróżni;

2. metody (modele) polityki — sposób i zakres zaangażowania organów państwa w procesy funkcjonowania gospodarki turystycznej;

3. instrumenty (narzędzia) polityki — działania organów państwa podporządkowane stosowanej metodzie (modelowi) polityki, będące środkami realizacji celów i zadań.

W niniejszej pracy skupiono się na analizie metod i instrumentów polityki turystycznej; analiza podmiotów polityki została pominięta jako przekraczająca ramy opracowania.

2. Metody (modele) polityki turystycznej — między liberalizmem a interwencjonizmem

Dwoma podstawowymi i zarazem skrajnymi modelami polityki gospodarczej są: liberalizm — oznaczający brak lub znacznie ograniczoną ingerencję państwa w stosunki gospodarcze i oddziaływanie państwa wyłącznie przez instrumenty ekonomiczne, czyli parametryczne — oraz interwencjonizm, polegający na sterowaniu procesami funkcjonowania i rozwoju gospodarki narodowej przy wykorzystaniu instrumentów nakazowych.

Liberalizm, którego twórcą był Adam Smith i z którym kojarzy się wielokrotnie powtarzany w historii myśli ekonomicznej slogan o „niewidzialnej ręce” rynku, opierał się na założeniu, że życie społeczne nie powinno być przez nikogo organizowane, lecz powinno kształtować się w wyniku procesów opartych na działaniach wolnych obywateli¹². Natomiast interwencjonizm wywodzi się

¹¹ Por. A. Panasiuk, *Ekonomika turystyki i rekreacji*, Warszawa 2011, s. 306–307.

¹² S. Ładyka, *Liberalizm czy neoliberalizm w polityce gospodarczej państwa*, „Prace i Materiały Instytutu Handlu Zagranicznego Uniwersytetu Gdańskiego” 31, 2012, nr 2. *Wyzwania gospodarki globalnej*, s. 12.

z teorii ekonomicznej Johna M. Keynesa. Bezdyskusyjnymi desygnatami pojęcia interwencjonizmu są: (1) władcze oddziaływania (2) na gospodarkę (procesy lub stosunki gospodarcze) (3) podejmowane z różnych powodów i dla osiągnięcia różnych celów przez państwo. Interwencjonizm postrzega się w kategoriach powinności państwa wobec gospodarki i zachodzących w niej procesów, co stanowi o przyzwoleniu, a wręcz obowiązku ingerencji państwa.

Współcześnie żadne państwo nie może zachowywać się wobec gospodarki biernie, nie bacząc na jej poziom i potrzeby oraz funkcjonowanie¹³. „Nocne stróżowanie” państwa w gospodarce należy już do przeszłości. Obecnie dba się o sprawną gospodarkę i finanse publiczne, ponieważ służą one osiągnięciu celów społecznych o charakterze cywilizacyjnym, wytyczonych w formie wzorców i standardów oraz prawa w ramach interwencjonizmu, który jest realizowany w skali międzynarodowej i unijnej¹⁴.

Celem wprowadzanych ograniczeń reglamentacyjnych jest zapewnienie funkcjonowania procesów gospodarczych zgodnie z interesem publicznym determinowanym koniecznością osiągnięcia celów wyznaczonych polityką gospodarczą państwa. To właśnie różni zresztą reglamentację od policji gospodarczej, mającej na względzie potrzebę ochrony pewnych stanów, jak porządek i bezpieczeństwo publiczne, ochrona środowiska, oraz takich dóbr, jak życie, zdrowie i mienie czy moralność publiczna.

W literaturze prawniczej podnosi się, że ograniczenia typu reglamentacyjnego wprowadzane są w celu ochrony pewnych interesów publicznych i dóbr mających znaczenie dla większych zbiorowości, niekiedy zaś istotnych dla całego państwa, takich jak: interesy zewnętrzne, czyli polityczne państwa, prawidłowe funkcjonowanie rynku wewnętrznego oraz rynku UE, wyczerpywalne zasoby naturalne kraju, zasady współżycia społecznego oraz interesy producentów i konsumentów, interesy gospodarcze państwa czy wolna konkurencja¹⁵. W literaturze ekonomicznej podobnie wskazywane są przesłanki interwencjonizmu gospodarczego państwa; do najważniejszych należą: dobra publiczne, efekty zewnętrzne, monopole naturalne, rujnująca konkurencja, kryzysy strukturalne i siły wyższe¹⁶.

Kwestią priorytetową jest określenie, w jakich sferach funkcjonowania gospodarki turystycznej wymagana jest ingerencja państwa i jakie instrumenty powinny zostać zastosowane w świetle przesłanek, które uzasadniają taką ingerencję. W obszarze gospodarki turystycznej niektóre z podstaw ingerencji w ogóle nie będą miały zastosowania. Przede wszystkim monopole naturalne na rynku

¹³ C. Kosikowski, *Współczesny interwencjonizm*, Warszawa 2018, s. 18–19.

¹⁴ K. Kiczka, *Wokół publicznego prawa gospodarczego*, [w:] *Fenomen prawa administracyjnego*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019.

¹⁵ Szerzej zob. T. Kocowski, *Reglamentacja działalności gospodarczej*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 8a. *Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2018, s. 725.

¹⁶ W. Szpringer, *Dostosowania strukturalne w gospodarce*, Warszawa 1994, s. 13–19.

turystycznym w krajach o gospodarce rynkowej nie funkcjonują. Poszczególne subrynki turystyczne działają w strukturach konkurencji monopolistycznej i oligopolu, zatem problem rujnącej konkurencji również nie jest w praktyce obserwowany. Występujące do tej pory kryzysy nie wpływały istotnie i długoterminowo na stan funkcjonowania gospodarki turystycznej¹⁷. Obecnie jest inaczej — mamy do czynienia z wywołanym pandemią kryzysem gospodarczym, o czym będzie jeszcze mowa, który uzasadnia ingerencję państwa.

Spośród wymienionych przesłanek uzasadniających interwencjonizm gospodarczy państwa trzy mają bezpośrednie odniesienie do rynku turystycznego. Jedną z podstaw są dobra publiczne, z korzystania z których nie można wyłączyć żadnej jednostki, jak również ochrona tych dóbr. Do dóbr publicznych tego rodzaju należy zaliczyć: walory przyrodnicze i kulturowe, część zagospodarowania turystycznego, część świadczeń zamawianych lub współfinansowanych przez państwo, jak choćby w zakresie turystyki dzieci i młodzieży, turystyki uzdrowiskowej, osób z niepełnościami czy seniorów. Kolejną przesłanką są efekty zewnętrzne, które powstają, gdy w związku z działalnością gospodarczą podmiotu osoby trzecie zostaną poszkodowane — mówimy wówczas o negatywnych efektach zewnętrznych; gdy zaś osoby trzecie odniosą korzyści, mamy do czynienia z pozytywnymi efektami zewnętrznymi. W gospodarce turystycznej negatywnym efektem zewnętrznym jest na przykład zanieczyszczenie środowiska naturalnego czy hałas. Natomiast pozytywnym efektem zewnętrznym mogą być innowacje oraz ekonomiczne korzyści, jakie uzyskuje społeczność lokalna z rozwoju turystyki (efekt mnożnikowy).

Inną przesłanką uzasadniającą konieczność interwencji państwa jest występowanie zjawisk siły wyższej. Przykładem są powodzie, trzęsienia ziemi, katastrofy przemysłowe, które wyrządzają wiele szkód, powodując także zniszczenie elementów zagospodarowania turystycznego. Walka z tymi kataklizmami i usuwanie ich skutków wymaga pomocy organizacyjnej i finansowej państwa¹⁸; jest to jedno z zadań państwa. Pandemia COVID-19 powinna być zaliczana do tej grupy czynników i — nie wdając się w szczegółowe rozważania — na potrzeby niniejszego artykułu może być kwalifikowana jako siła wyższa¹⁹.

Obecnie w gospodarce modele liberalny i interwencjonistyczny w czystej postaci nie występują. Współczesne państwa wpływają na stosunki rynkowe za pośrednictwem modelu mieszanego. W rozwiniętych i rozwijających się gospo-

¹⁷ A. Panasiuk, *Determinanty i modele kształtowania roli państwa w gospodarce turystycznej*, „Zeszyty Naukowe. Polskie Towarzystwo Ekonomiczne” 2014, nr 16, s. 167–168.

¹⁸ *Ibidem*, s. 168.

¹⁹ Nie chodzi tu o jednoznaczne przesądzenie, czy pandemia COVID-19 jest okolicznością siły wyższej jako przesłanki egzoneracyjnej, to jest wyłączającej odpowiedzialność za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania. Zasadniczo odpowiedź będzie twierdząca, aczkolwiek trzeba mieć na uwadze, że każdorazowo należy oceniać to w stosunku do danego zobowiązania, jednak problematyka ta nie stanowi przedmiotu niniejszych rozważań. W tej materii zob. np. A. Kastelik-Smaza, *Epidemia COVID-19 jako siła wyższa w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, nr 5, s. 30–41.

darkach rynkowych panuje bowiem przekonanie o konieczności ograniczania wpływu państwa na gospodarkę, obserwowany jest proces ograniczania narzędzi nakazowych (interwencjonizmu) na rzecz stosowania narzędzi parametrycznych (liberalizmu). Model ten przyjęto określać mianem deregulacji. Znamiona jego stosowania są charakterystyczne dla polityki społeczno-gospodarczej Unii Europejskiej oraz poszczególnych krajów członkowskich, w tym Polski. Przyjęcie deregulacji następuje w strukturze podmiotowej, a więc w stosunku do oferentów i konsumentów, oraz przedmiotowej (podaż, popyt, cena, jakość); ma charakter procesowy, postępujący i ciągły²⁰.

3. Instrumenty (narzędzia) polityki turystycznej

W literaturze można znaleźć różne klasyfikacje instrumentów polityki turystycznej w zależności od przyjętego kryterium. Można też wskazać na układ rodzajowy stosowanych instrumentów, to jest instrumenty: ekonomiczne, prawne, administracyjne, organizacyjne, informacyjne i moralne.

Skrajny liberalizm powinien oznaczać brak jakichkolwiek instrumentów wpływu państwa na gospodarkę, aczkolwiek uznaje się, że instrumenty ekonomiczne, zwłaszcza mające charakter parametrów, są właściwe także dla liberalizmu. Do grupy instrumentów ekonomicznych należy zaliczyć: ceny (ceny urzędowe, ceny regulowane — opłata lokalna pobierana przez gminy uzdrowiskowe i turystyczne), podatki (jak podatek VAT od usług turystycznych — przy czym zasadniczą część usług turystycznych: usługi noclegowe, przewozy pasażerskie, jest objęta obniżoną stawką podatku VAT, również podatek od nieruchomości i stosowanie korzystnych obniżek lub zwolnień podatku od nieruchomości, jak też inne zwolnienia i ulgi podatkowe), obligacje komunalne, kredyty, subwencje, gwarancje i poręczenia kredytowe. Do tej grupy należy także dostęp do środków Unii Europejskiej — funduszy przeznaczonych na działania proturystyczne prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego oraz organizacje turystyczne²¹.

Instrumenty pozaekonomiczne nieparametryczne mogą mieć formę prawną, administracyjną bądź informacyjną. Instrumenty prawne to przede wszystkim ustawy określające strukturę organizacyjną, funkcjonalną i własnościową podmiotów²². Normy prawne regulują kwestie z zakresu: przepływu osób w turystyce międzynarodowej, ochrony walorów przyrodniczych i kulturowych, zasad

²⁰ S. Bosiacki, A. Panasiuk, *Planowanie rozwoju turystyki — regulacja czy deregulacja?*, „Studia Oeconomia Posnaniensia” 5, 2017, nr 4, s. 11.

²¹ A. Panasiuk, *Determinanty...*, s.169.

²² W. Gajda, *Wyskorzystane instrumentów ekonomiczno-finansowych i organizacyjnych w przedsiębiorstwach o trudnej sytuacji strategicznej — na podstawie wyników badań*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2014, nr 65, s. 334–335.

gospodarowania, ochrony konsumentów i zapewnienia odpowiedniej jakości usług turystycznych oraz funkcjonowania wybranych grup przedsiębiorstw turystycznych (na przykład hotelarskich, organizatorów turystyki, przewodników turystycznych). Zgodnie z prawem Unii Europejskiej, w tym polskim, za dwa najistotniejsze obszary regulacji na rynku turystycznym należy uznać ochronę rynku konkurencyjnego i wspieranie mechanizmów konkurencji na rynku turystycznym oraz ochronę konsumenta na rynku turystycznym²³, co zostało wyraźnie wyartykułowane w instrumentach prawnych o fundamentalnym znaczeniu dla turystyki. Na poziomie UE jest to dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2302 z dnia 25 listopada 2015 roku 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/EWG²⁴, a na szczeblu krajowym ustawa z dnia 24 listopada 2017 roku o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych²⁵.

Instrumenty administracyjne przybierają formę aktów prawnych generalnych, jak zarządzenia i uchwały, a także aktów administracyjnych, jak koncesje, licencje, zezwolenia i decyzje lokalizacyjne²⁶. Dotyczą między innymi zaszeregowania obiektu hotelarskiego do określonego typu lub kategoryzacji obiektów hotelarskich czy kwestii związanych z cudzoziemcami, jak wizy i zezwolenie na pobyt cudzoziemca w Polsce.

Do instrumentów organizacyjnych należą działania strategiczne i planistyczne; powstają dokumenty władzy rządowej i samorządowej, takie jak plany, programy, strategie rozwoju turystyki, ale też studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego obszaru, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, wieloletnie programy inwestycyjne oraz decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Można tu także wskazać działalność regionalnych i lokalnych organizacji turystycznych. Szczególnym polem działań jest partnerstwo publiczno-prywatne, łączące działania natury ekonomicznej (finansowej) i organizacyjnej pomiędzy podmiotami sektora publicznego i prywatnego²⁷.

Instrumenty informacyjne są związane z prognozami rozwoju regionu i danego kraju, informacjami o planowanych zmianach strukturalnych w gospodarce, o sytuacji popytowo-podażowej itp.²⁸ Służą stymulowaniu popytu turystycznego, kształtowaniu zachowań turystycznych zgodnych z założeniami polityki turystycznej państwa oraz promocji oferty turystycznej.

²³ A. Panasiuk, *Determinanty...*, s. 169.

²⁴ Dz.U. UE L 326/1 z 11.12.2015.

²⁵ Dz.U. z 2020 r. poz. 2139; dalej: ImprTurU.

²⁶ Zob. W. Gajda, *op. cit.*, s. 334–335.

²⁷ A. Panasiuk, *Determinanty...*, s. 170–171.

²⁸ W. Gajda, *op. cit.*, s. 334–335.

Jedynie wspierające znaczenie mają instrumenty moralne (etyczne), jak na przykład konkursy na najlepszy produkt turystyczny, najlepszego przedsiębiorcę w branży turystycznej czy certyfikację produktów turystycznych²⁹.

4. Reglamentacja jako instrument administracyjno-prawny polityki gospodarczej państwa

Reglamentacja i środki, którymi się posługuje, należą do instrumentów o charakterze pozaekonomicznym, nieparametrycznym, administracyjno-prawnym.

Procedury reglamentacyjne można ujmować w znaczeniu szerszym i węższym. W węższym reglamentacja odnosi się jedynie do momentu podjęcia działalności gospodarczej i wejścia danego podmiotu do obrotu gospodarczego, czyli uzyskania zgody na prowadzenie konkretnej działalności gospodarczej. W takim rozumieniu reglamentacją będą koncesje, zezwolenia oraz działalność regulowana. W znaczeniu szerszym będą to wszelkie przejawy ograniczania przez państwo swobody prowadzenia działalności gospodarczej, które pojawiają się w czasie prowadzenia działalności przez przedsiębiorcę, na przykład kontrole wykonywania działalności gospodarczej³⁰.

Zgodnie z definicją, którą można by określić jako klasyczną, reglamentacja oznacza różnorodną sferę działalności organów państwa, której istotą jest ograniczanie swobody działalności gospodarczej w imię szeroko pojętego interesu społeczno-ekonomicznego państwa³¹. W nauce powszechnego prawa administracyjnego i prawa publicznego gospodarczego pojęcie to używane było i jest do określenia różnego rodzaju działań, głównie władczych, podejmowanych przez organy publiczne, a mających na celu ograniczenie wolności jednostki, w sferze zaś gospodarczej — ograniczenie wolności gospodarczej, podyktowane koniecznością zapewnienia dobra wspólnego³².

Jak historycznie formowała się reglamentacja działalności turystycznej w ustawodawstwie? Do czasu wejścia w życie pierwszej ustawy o usługach turystycznych z dnia 29 sierpnia 1997 roku³³ działalność biur podróży była działalnością

²⁹ A. Panasiuk, *Determinanty...*, s. 171.

³⁰ T. Kocowski, *Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Wrocław 2009, s. 233–237; Z. Szażyk, A. Szafrąński, *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2010, s. 123–124.

³¹ A. Chełmoński, T. Kocowski, *Reglamentacja działalności gospodarczej (problemy prawne)*, [w:] *Instytucje prawne zarządzania państwowymi organizacjami gospodarczymi*, red. K. Podgórski, Katowice 1985, s. 48.

³² T. Kocowski, *Reglamentacja działalności gospodarczej*, [w:] *System...*, s. 712.

³³ Tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. Nr 196 ze zm.

wolną. Następnie, od wejścia w życie ustawy z 1997 roku, działalność gospodarcza polegająca na organizowaniu imprez turystycznych wymagała uzyskania koncesji. Ogólne tendencje liberalizacyjne i krytyka stosowania instrumentu koncesji w branży turystycznej spowodowały w 1999 roku zmianę z koncesji na zezwolenie³⁴. Później, w związku z uchwaleniem ustawy z dnia 2 lipca 2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej³⁵ i dalszą deregulacją, działalność gospodarcza w zakresie organizowania imprez turystycznych oraz pośredniczenia na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych stała się działalnością regulowaną. Obecnie, zgodnie z art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 roku Prawo przedsiębiorców³⁶, działalność w zakresie organizowania imprez turystycznych oraz ułatwiania nabywania powiązanych usług turystycznych wymaga uzyskania wpisu do rejestru organizatorów turystyki i przedsiębiorców ułatwiających nabywanie powiązanych usług turystycznych.

Działalność regulowana, obok koncesji zezwoleń, stanowi formę reglamentacji działalności gospodarczej. Przesądza o tym usytuowanie art. 43 odnoszącego się do działalności regulowanej w rozdziale 4 ustawy, zatytułowanym „Reglamentacja działalności gospodarczej”³⁷. Spełnienie przez przedsiębiorcę warunków wymaganych do wykonywania działalności regulowanej, które stają się obowiązkami z chwilą uzyskania wpisu, podlega kontroli, a praktycznie nadzorowi dokonywanemu przede wszystkim przez organ prowadzący rejestr danej działalności regulowanej. W sytuacji wpisu do rejestru działalności regulowanej, mającego formę czynności materialno-technicznej, mamy do czynienia z konkretyzacją obowiązków. Z tym momentem zadeklarowane w oświadczeniu przedsiębiorcy, a wymagane przez przepisy prawa wymogi stają się bowiem obowiązkami, których niewykonanie skutkuje sankcją w postaci możliwości podjęcia decyzji o zakazie wykonywania przez przedsiębiorcę działalności objętej wpisem³⁸.

W literaturze zwraca się uwagę, że obszar reglamentacji świadczenia usług turystycznych uległ deregulacji tylko w odniesieniu do barier prawnych wejścia na rynek, czyli samego podejmowania tej działalności. W odniesieniu do uregulowań materialnoprawnych zakres reglamentacji świadczenia usług turystycznych stale się zwiększa, co jest konsekwencją zarówno uregulowań unijnych, jak i potrzeb związanych z ochroną świadczeniobiorców³⁹. I tak na przykład wymogi w zakresie zabezpieczeń finansowych organizatorów turystyki uległy nawet ostryżeniu, co skądinąd należy uznać za słuszne.

³⁴ P. Cybula, *Usługi turystyczne. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 68.

³⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095.

³⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 162 ze zm.

³⁷ Zob. K. Horubski w: L. Bielecki *et al.*, *Komentarz do ustawy — Prawo przedsiębiorców*, [w:] *Konstytucja biznesu. Komentarz*, Warszawa 2019, art. 43.

³⁸ T. Kocowski, *Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim...*, s. 298.

³⁹ D. Wojtczak, *Podjęcie działalności gospodarczej w obszarze usług turystycznych w świetle wolności gospodarczej*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2018, nr 4, s. 8.

5. Wpływ pandemii COVID-19 na stan gospodarki turystycznej i politykę turystyczną

Współczesny rynek turystyczny, podobnie jak pandemia, ma charakter globalny, w związku z czym są one wzajemnie uwarunkowane. Znaczna globalizacja i wzmożony ruch turystyczny ułatwiły bowiem rozprzestrzenianie się chorób zakaźnych. Minimalizowanie rozprzestrzeniania się pandemii może być więc realizowane przez ograniczanie wymiany turystów, zawieszanie połączeń komunikacyjnych oraz zamykanie granic. Skutkiem tego jest zredukowanie lub nawet zamrożenie funkcjonowania gospodarki turystycznej, ograniczenie przychodów przedsiębiorstw turystycznych i osób zatrudnionych w gospodarce turystycznej. Na skutek pandemii gospodarka turystyczna stała się najbardziej dotkniętą restrykcjami składową gospodarki⁴⁰. Niedająca się przewidzieć epidemia wywołała recesję, a rynek usług turystycznych stał się modelowym wręcz przykładem gałęzi gospodarki, w której odnotowano względnie największe skutki kryzysu pandemicznego. Asymetryczne oddziaływanie kryzysu gospodarczego na poszczególne segmenty gospodarki spowodowało, że niektóre z nich bardziej ucierpiały w wyniku pandemii. Wobec wymiernego spadku wskaźników ekonomicznych zastosowanie mechanizmów interwencjonizmu państwowego wydaje się zatem wręcz wskazane⁴¹.

Na zakres prowadzonej polityki gospodarczej mającej na celu przeciwdziałanie i ograniczanie negatywnych skutków wywołanych reżimem sanitarnym podyktowanym pandemią składają się zarówno działania ogólne skierowane do wszystkich podmiotów, jak i szczegółowe — obejmujące tylko branżę turystyczną. Do działań ogólnych należy zaliczyć głównie gwarancje kredytowe, dofinansowanie wynagrodzeń pracowników, umorzenie lub prolongatę zobowiązań podatkowych oraz ulgi lub odroczenia w zakresie składek z tytułu ubezpieczeń społecznych⁴², a także subwencje. Do działań szczególnych, swoistych dla branży turystycznej, należy: stosowanie voucherów⁴³ w miejsce zakupionych wcześniej i niezrealizowanych z powodu ograniczeń epidemicznych usług turystycznych (dla organizatorów turystyki, hotelarzy, przewoźników) — podróźni otrzymują voucher z odroczonym terminem ich wykorzystania; jak również wprowadzenie bonów turystycznych — finansowanych lub współfinansowanych przez państwo,

⁴⁰ A. Panasiuk, *Przyczynek do badań nad wpływem pandemii na stan gospodarki turystycznej*, [w:] *Turystyka w naukach społecznych*, t. 3. *Ekonomia i finanse*, red. K. Nessel, Kraków 2020, s. 61, 64.

⁴¹ A. Niemczyk, P. Zamora, *Interwencjonizm państwowy na rynku usług turystycznych w warunkach pandemii COVID-19*, „*Ekonomia — Wrocław Economic Review*” 27, 2021, nr 3, s. 22.

⁴² A. Panasiuk, *Przyczynek...*, s. 65.

⁴³ Na temat voucherów i ich charakteru prawnego zob. K. Marak, *Regulacje prawne wprowadzone w celu przeciwdziałania skutkom epidemii wirusa SARS-CoV-2 w zakresie wykonania umów o imprezę turystyczną i skutki tych regulacji dla organizatorów turystyki i podróźnych*, „*Iustitia*” 2020, nr 4, s. 204–206.

za pośrednictwem których można dokonać opłaty za usługi turystyczne na terenie kraju⁴⁴. Również na szczeblu unijnym Komisja Europejska w związku z pandemią COVID-19 wprowadziła różnorodne narzędzia szybkiego reagowania⁴⁵.

Wnioski

Dokonując próby interpretacji formuły roli państwa w gospodarce turystycznej oraz wskazując na potrzebę określenia rzeczywistego modelu polityki turystycznej, zarówno w wymiarze wewnątrz krajowym, jak i w strukturach Unii Europejskiej, można stwierdzić, że model polityki turystycznej ma charakter mieszany, określany jako deregulacja. Deregulacja, będąca osłabieniem roli państwa w gospodarce, polega głównie na ograniczaniu znaczenia restrykcyjnych (administracyjnych) instrumentów polityki na rzecz instrumentów parametrycznych, przede wszystkim ekonomicznych oraz informacyjnych.

W kształtowaniu idei polityki turystycznej można zauważyć ogólną tendencję do pogłębionej deregulacji zachodzącej poprzez ograniczanie wpływu organów państwa na gospodarkę turystyczną przy jednoczesnym zwiększaniu zainteresowania państwa różnymi szczegółowymi aspektami funkcjonowania gospodarki turystycznej i stosowania między innymi instrumentów ekonomicznych, organizacyjnych i informacyjnych w celu realizacji ogólnych celów państwa, ochrony konsumentów czy ochrony konkurencji⁴⁶. Cechą prawodawstwa państw opartych na modelu gospodarki rynkowej jest tendencja do łagodzenia form ograniczeń wolności gospodarczej i deregulacja. Podobne tendencje można zaobserwować w prawie polskim⁴⁷. Konstatacja ta wydaje się jednak nie sprawdzać w dobie kryzysu.

W razie wystąpienia załamania sytuacji rynkowej państwo przy pomocy instrumentów interwencjonizmu państwowego powinno przeciwdziałać jej negatywnym skutkom. Rola współczesnego państwa sprowadza się do utrzymania swoistego kompromisu między zapewnieniem jak najlepszych warunków funkcjonowania danego rynku (na przykład rynku usług turystycznych) a gotowością do korygowania negatywnych skutków oddziaływania mechanizmu rynkowego związanego z nadmiernym bezrobociem, nadmierną rozpiętością dochodów czy z kryzysem, takim jak obecny, wywołany pandemią COVID-19. Państwo, stosu-

⁴⁴ A. Panasiuk, *Przyczynek...*, s. 66.

⁴⁵ Więcej na ten temat zob. *Turystyka*, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/126/tourism> (dostęp: 8.01.2022).

⁴⁶ A. Panasiuk, *Determinanty...*, s. 173.

⁴⁷ A. Żywicka, *Regulowana działalność gospodarcza w dziedzinie usług turystycznych — uwarunkowania administracyjnoprawne*, „Roczniki Nauk Prawnych” 23, 2013, nr 2, s. 143.

jąc instrumenty polityki pieniężnej, fiskalnej i finansowej, może wpływać bezpośrednio na mechanizmy rynkowe⁴⁸.

Oczekiwania wobec państwa i roli, jaką powinno ono odgrywać w gospodarce, wiążą się z koniecznością pogodzenia przeciwstawnych tendencji: liberalizmu gospodarczego z interwencjonizmem państwowym. Z jednej strony występują bowiem dążenia do liberalizacji gospodarki i zmniejszenia ingerencji państwa w gospodarce, a z drugiej — oczekiwanie korygowania mechanizmu rynkowego przez państwo i aktywnej roli państwa, a więc interwencjonizm, jednak w warunkach wolnych od kryzysu z przewagą kierunku liberalnego i wolności gospodarczej. Niestety tendencja ta i oczekiwania ulegają diametralnej zmianie w razie globalnego kryzysu, jak ten wywołany pandemią wirusa SARS-CoV-2. Wówczas uczestnicy rynku spodziewają się, że nastąpi korygowanie działania mechanizmu rynkowego przez państwo i zacznie ono pełnić aktywną funkcję w gospodarce, a w celu zahamowania i odwrócenia skutków kryzysu będzie stosować wszelkie dostępne instrumenty, a więc o charakterze zarówno ekonomicznym, jak i administracyjno-prawnym. W warunkach kryzysu widoczne jest zatem odchodzenie od liberalizmu w kierunku interwencjonizmu gospodarczego i wykorzystywania jego narzędzi.

Bibliografia

- Bielecki L., Gola J., Kokocińska K., Komierzyńska-Orlińska E., Żywicka A., Horubski K., *Komentarz do ustawy — Prawo przedsiębiorców*, [w:] *Konstytucja biznesu. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Bosiacki S., Panasiuk A., *Planowanie rozwoju turystyki — regulacja czy deregulacja?*, „*Studia Oeconomia Posnaniensis*” 5, 2017, nr 4.
- Chełmoński A., Kocowski T., *Reglamentacja działalności gospodarczej (problemy prawne)*, [w:] *Institucje prawne zarządzania państwowymi organizacjami gospodarczymi*, red. K. Podgórski, Katowice 1985.
- Cybula P., *Usługi turystyczne. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Długosz T., *Kompetencja w publicznym prawie gospodarczym*, Warszawa 2021.
- Gajda M., Tarnawska K., *Kontrowersje wokół roli „Pakietu Stabilizacji Wzrostu” jako instrumentu koordynacji polityki gospodarczej w ramach Unii Gospodarczo-Walutowej*, „*Studia i Prace Wydziału Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie*” 2009, nr 2.
- Gajda W., *Wykorzystane instrumentów ekonomiczno-finansowych i organizacyjnych w przedsiębiorstwach o trudnej sytuacji strategicznej — na podstawie wyników badań*, „*Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*” 2014, nr 65.
- Horodecka A., *Ewolucja celów polityki gospodarczej. Rola zmian otoczenia*, Warszawa 2008.
- Kastelik-Smaza A., *Epidemia COVID-19 jako siła wyższa w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, „*Europejski Przegląd Sądowy*” 2020, nr 5.

⁴⁸ A. Niemczyk. P. Zamora, *op. cit.*, s. 24–25.

- Kiczka K., *Wokół publicznego prawa gospodarczego*, [w:] *Fenomen prawa administracyjnego*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019.
- Kocowski T., *Reglamentacja działalności gospodarczej*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 8a. *Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2018.
- Kocowski T., *Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Wrocław 2009.
- Kosikowski C., *Współczesny interwencjonizm*, Warszawa 2018.
- Lew A.A., Hall C.M., Williams A.M., *A Companion to Tourism*, Oxford 2004.
- Ładyka S., *Liberalizm czy neoliberalizm w polityce gospodarczej państwa*, „Prace i Materiały Instytutu Handlu Zagranicznego Uniwersytetu Gdańskiego” 31, 2012, nr 2. *Wyzwania gospodarki globalnej*.
- Marak K., *Regulacje prawne wprowadzone w celu przeciwdziałania skutkom epidemii wirusa SARS-CoV-2 w zakresie wykonania umów o imprezę turystyczną i skutki tych regulacji dla organizatorów turystyki i podróżnych*, „Justitia” 2020, nr 4.
- Niemczyk A., Zamora P., *Interwencjonizm państwowy na rynku usług turystycznych w warunkach pandemii COVID-19*, „Ekonomia — Wrocław Economic Review” 27, 2021, 3.
- Panasiuk A., *Determinanty i modele kształtowania roli państwa w gospodarce turystycznej*, „Zeszyty Naukowe. Polskie Towarzystwo Ekonomiczne” 2014, nr 16.
- Panasiuk A., *Ekonomika turystyki i rekreacji*, Warszawa 2011.
- Panasiuk A., *Przyczynki do badań nad wpływem pandemii na stan gospodarki turystycznej*, [w:] *Turystyka w naukach społecznych*, t. 3. *Ekonomia i finanse*, red. K. Nessel, Kraków 2020.
- Polityka społeczna*, red. G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny, Warszawa 2007.
- Snażyk Z., Szafranski A., *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2010.
- Staszak P., *Modele polityki turystycznej jako stymulator rozwoju sektora turystycznego*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2018, nr 4.
- Szpringer W., *Dostosowania strukturalne w gospodarce*, Warszawa 1994.
- Winiarski B., *Polityka gospodarcza (ekonomiczna) i jej podmioty*, [w:] *Polityka gospodarcza*, red. B. Winiarski, Warszawa 2006.
- Wojtczak D., *Podjęmowanie działalności gospodarczej w obszarze usług turystycznych w świetle wolności gospodarczej*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2018, nr 4.
- Żywicka A., *Regulowana działalność gospodarcza w dziedzinie usług turystycznych — uwarunkowania administracyjnoprawne*, „Roczniki Nauk Prawnych” 23, 2013, nr 2.

Źródła internetowe

- Bank Światowy oszacował wzrost globalnej gospodarki w 2021 r. na 4 proc., <https://forsal.pl/gospodarka/pkb/artykuly/8059571,bank-swiatowy-oszacowal-wzrost-globalnej-gospodarki-w-2021-r-na-4-proc.html>.
- Turystyka, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/126/tourism>.
- Turystyka. Działania w związku z pandemią Covid-19, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/126/tourism>.
- World Tourism Organization — UNWTO, *International Tourism Highlights*, 2020, <https://www.e-unwto.org/doi/epdf/10.18111/9789284422456>.

Regulation as an Instrument of the Economic Policy of the State: Considerations on Tourism Policy in a Time of Pandemic

Summary

Tourism is one of the main sectors of the economy in the world and in Europe. However, tourism was among the industries most affected by the SARS-CoV-2 crisis. The publication presents the issues of the state's tourism policy, especially its models and instruments, including legal and administrative ones, headed by regulation, as well as the impact of the pandemic on tourism policy, and an attempt was made to define the model of the role of the state in the tourism economy during the pandemic. The conclusion is that the model of tourism policy has a mixed character, which in the economic system of the European Union is referred to as deregulation. Additional findings lead to the conclusion that during the crisis caused by the pandemic, there is a visible shift from liberalism towards economic interventionism and the use of all available instruments, of an economic as well as administrative and legal nature.

Keywords: economic freedom, regulation, economic policy, tourism policy, COVID-19 pandemic.