

Lokalne i regionalne organizacje turystyczne jako stowarzyszenia szczególnego rodzaju

1. Wprowadzenie.

Przedmiotem niniejszego artykułu są problemy prawne związane z funkcjonowaniem najmłodszego chyba rodzaju zrzeszeń, jakimi są regionalne i lokalne organizacje turystyczne¹. Ich powstanie łączy się z uchwaleniem ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o Polskiej Organizacji Turystycznej². W myśl art. 4 u.POT w jej pierwotnym brzmieniu POT przyznano kompetencję do „inspirowania tworzenia” regionalnych i lokalnych organizacji turystycznych³, dla zapewnienia współpracy pomiędzy POT a innymi podmiotami, w szczególności jednostkami samorządu terytorialnego, polskimi przedstawicielstwami zagranicznymi, organizacjami zrzeszającymi przedsiębiorców z dziedziny turystyki oraz stowarzyszeniami działającymi w zakresie turystyki.

Można przyjąć, że zamiarem ustawodawcy było stworzenie forum współpracy i wymiany poglądów pomiędzy przedstawicielami trzech sektorów – rządowego, biznesu i organizacji pozarządowych działających w obszarze turystyki. Owe fora musiały mieć jakąś formę organizacyjno-prawną. Tej jednak pierwotnie u.POT nie wskazywała, dopiero w dwa lata później ustawą z dnia 16 lutego 2001 o zmianie ustawy o Polskiej Organizacji Turystycznej⁴ wprowadzono nową redakcję art. 4 u.POT, na mocy której do ROTów i LOTów stosuje się przepisy prawa o stowarzyszeniach⁵, z tym, że ich członkami mogą być także osoby prawne w tym jednostki samorządu terytorialnego. Wspomniany przepis określił także zadania organizacji turystycznych i poddał je nadzorowi ministra właściwego do spraw turystyki.

Ustawodawca uznał więc, że stowarzyszenie jest jedyną dogodną formą organizacyjno-prawną dla organizacji turystycznych. Założenie to było obecne od początku prac legislacyjnych, co więcej w uzasadnieniu poselskiego projektu ustawy o zmianie u. POT nie wzięto pod uwagę innych możliwości, nie wskazano także dlaczego akurat ta forma organizacyjno-prawna miałaby być szczególnie dogodna dla realizacji celów ROT i LOT⁶. Mimo, że najwyraźniej intuicyjny, jej wybór należy uznać zasadniczo za trafny, tym bardziej, że alternatywy byłyby stosunkowo nieliczne – organizacje turystyczne mogłyby bowiem działać albo jako fundacje, albo jako spółki kapitałowe, zazwyczaj nieprowadzące działalności gospodarczej. O ile te pierwsze są na równi ze stowarzyszeniami przeznaczone do prowadzenia działalności gospodarczej, o tyle spółki z o.o. lub akcyjnej realizujące cele niegospodarcze mają charakter atypowy. Mimo, że przepisy dopuszczają ich istnienie, a nawet uzyskiwanie przez nie

¹ Według danych dostępnych w bazie internetowej Centralnej Informacji Krajowego Rejestru Sądowego. Na dzień 8 sierpnia 2007. W Krajowym Rejestrze Sądowym znajdowało się 116 podmiotów wpisanych do rejestru stowarzyszeń i innych organizacji mających w nazwie słowa „organizacja turystyczna.” Z tego 16 można uznać za organizacje regionalne. Analizą objęto publicznie dostępne statuty wybranych regionalnych organizacji turystycznych – Dolnośląskiej Organizacji Turystycznej (www.dot.org.pl), dalej jako DOT, Śląskiej Organizacji Turystycznej (www.silesia-sot.pl), dalej SOT; Warmińsko – Mazurskiej Regionalnej Organizacji Turystycznej (www.warmia-mazury-rot.pl), dalej jako ROT Warmia-Mazury; Wielkopolskiej Organizacji Turystycznej (www.wotwielkopolska), dalej jako WOT – Wielkopolska; Kujawsko-Pomorskiej Organizacji Turystycznej (www.kpot-kujawsko-pomorskie.pl), dalej jako KPOT; Podlaskiej Regionalnej Organizacji Turystycznej (www.podlaskieit.pl), dalej jako ROT-Podlaskie; Opolskiej Regionalnej Organizacji Turystycznej (www.orot.pl), dalej jako OROT; Regionalnej Organizacji Turystycznej Województwa Łódzkiego (www.rotwl.pl), dalej jako ROTWL; Pomorskiej Regionalnej Organizacji Turystycznej (www.prot.pl), dalej jako PROT; Regionalnej Organizacji Turystycznej Województwa Świętokrzyskiego (www.rot.swietokrzyskie.pl), dalej jako ROT-Świętokrzyskie, Lubelskiej Regionalnej Organizacji Turystycznej (www.lrot.pl), dalej jako LROT oraz Lubuskiej Regionalnej Organizacji Turystycznej (www.lotur.eu), dalej jako ROT-Lubuskie.

² Ustawa z dnia 25 czerwca 1999r o Polskiej Organizacji Turystycznej, Dz. U. Nr 62, poz 689 ze zm., dalej u.POT.

³ W dalszej części artykułu lokalne organizacje turystyczne będą określał skrótem LOT, a organizacje regionalne – skrótem ROT.

⁴ Ustawa z dnia 16 lutego 2001 r o zmianie ustawy o Polskiej Organizacji Turystycznej, Dz. U. Nr 22, poz. 249.

⁵ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach, tj. Dz. U. z 2001 r, Nr 79, poz. 855, dalej jako u. stow.

⁶ Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Polskiej Organizacji Turystycznej, Sejm III kadencji. Druk sejmowy 2266.

statusu organizacji pożytku publicznego⁷, zastosowanie ich do realizacji celów niegospodarczych jest raczej wyjątkiem niż regułą. Nadto w świadomości społecznej spółki takie funkcjonują jako przedsiębiorcy, a nie zrzeszenia prowadzące działalność nie nastawioną na zysk. Trzeba też zauważyć, że powołanie sp. z o.o. lub SA jest stosunkowo skomplikowane, wymaga też zgromadzenia znacznego kapitału i poddania spółki rygorom wynikającym z ustawy o rachunkowości. Nadto, co nie bez znaczenia, kapitałowy charakter spółek mógłby uczynić je nieatrakcyjnymi dla potencjalnych udziałowców. W spółkach takich siła głosu wspólnika zależy, jak powszechnie wiadomo, od liczby i wartości posiadanych udziałów. Mogłoby to spowodować zdominowanie organizacji przez duże podmioty⁸, wad tych nie ma stowarzyszenie, gdyż proces jego powoływania jest znacznie mniej sformalizowany, zaś jego członkowie mają zasadniczo równe prawa.

Nieco trudniej wskazać przyczyny, dla których ustawodawca nie zezwolił na nadawanie organizacjom turystycznym formy organizacyjno-prawnej fundacji. Podmiot taki mógłby z powodzeniem realizować podobne cele, nic więc nie stało by na przeszkodzie tworzenia lokalnych i regionalnych fundacji turystycznych. Co więcej, *de lege lata* trudno znaleźć zakaz tworzenia fundacji o celach zbieżnych z realizowanymi przez LOTy i ROTy. Nie byłyby one jednak organizacjami turystycznymi w rozumieniu art. 4 u.POT.

Wydaje się, że o korporacyjnym charakterze LOTów i ROTów przesądziła leżąca, jak wskazałem wcześniej, u podstaw tej instytucji idea stworzenia forum współpracy między samorządami a przedsiębiorcami. Stowarzyszenie, inaczej niż fundacja, wymaga aktywności ze strony członków. Może również w sposób dynamiczny kształtować swój skład. Tym samym przystępujące do stowarzyszenia podmioty mają świadomość realnego wpływu na kierunki i sposób jego działania. Nie jest to tak silnie widoczne w przypadku fundacji. Jest ona bowiem upodmiotowionym majątkiem, oderwanym od osób założycieli. Proces decyzyjny jest w ręku organów – zarządu i rady, których kształt i skład osobowy są „zafiksowane” w statucie. Fundacja działa dla destynatariuszy, którymi tu byłyby wskazane w statucie podmioty, nie dając im uprawnień władczych. Tymczasem stowarzyszenia działają tak dla swoich członków, jak i przy ich aktywnym udziale.

2. Charakter prawny LOT.

Jak już wynika z tytułu niniejszego artykułu, lokalne i regionalne organizacje turystyczne są stowarzyszeniami szczególnego rodzaju. Mimo to na wstępie należy sobie postawić jednak inne pytanie – czy mamy tu naprawdę, zgodnie z intencją ustawodawcy, do czynienia ze stowarzyszeniami? Zdroworozsądkowa wykładnia sugerowałaby, że tak. Nie byłoby w ogóle potrzeby poruszać tej kwestii, gdyby nie to, że sądy rejestrowe nie zawsze kwalifikują interesujące nas podmioty jako stowarzyszenia. Oto bowiem w co najmniej trzech przypadkach LOTy zostały wpisane w KRS jako „inne organizacje społeczne lub zawodowe⁹”, nadto statuty niektórych ROTów stwierdzają, że są one związkami stowarzyszeń, choć ewidentnie nimi nie są¹⁰. Sugeruje to wątpliwości co do stowarzyszeniowego charakteru rejestrowanych organizacji. Ich przyczyną może być nie najszcześliwiej sformułowany przepis, który stanowi, że „do organizacji stosuje się przepisy prawa o stowarzyszeniach,” a nie że LOTy i ROTy są stowarzyszeniami. Ta, wydawałoby się czysto

⁷ Zob. M. Arczewska, P. Stec, *Możliwość uznania spółek prawa handlowego za organizacje pozarządowe w świetle przepisów prawa*, Trzeci Sektor 2005, nr 3, s. 90 i nast.

⁸ Jedynie na marginesie należy zauważyć, że umowa spółki mogłaby niwelować tę niedogodność, choć w dosyć skomplikowany sposób. Wymagałoby to m. in. wprowadzenia w umowie spółki zapisu, na mocy którego każdy wspólnik ma tylko jeden udział. Udziały te musiałyby być równe i niepodzielne. Jednocześnie umowa musiałaby przewidywać ograniczenia ich zbywalności. Nadto przy przyjmowaniu nowych członków konieczne byłoby każdorazowo podwyższenie kapitału zakładowego z wyłączeniem prawa pierwszeństwa wspólników dotychczasowych.

⁹ Jako inne organizacje społeczne lub zawodowe zarejestrowano: Lokalną Organizację Turystyczną Trzech Rzek (KRS 0000277741), Lokalną Organizację Turystyczną Zalewu Sulejowskiego i Okolic (KRS 0000285059) oraz Suwalską Organizację Turystyczną (KRS 0000256225).

¹⁰ Zob. § 1 statutu ZROT oraz § 1 statutu ROT-Świętokrzyskie. Zamieszczenie w statutach tych organizacji klauzuli, w myśl której są one związkami stowarzyszeń może być związane z tym, że powstały one przed wejściem w życie u. n. POT. W świetle przepisów poprzednio obowiązujących jedyną naturalną formą zrzeszenia podmiotów będących potencjalnymi członkami organizacji turystycznych był właśnie związek stowarzyszeń.

semantyczna, różnica może być źródłem nieporozumień. Dla przeciętnego przedsiębiorcy oczywistym jest, że skoro powołuje się nową organizację nazywaną LOT lub ROT, to jest to coś innego od ciał już istniejących. Piszący te słowa został niedawno spytany na spotkaniu z przedsiębiorcami agroturystycznymi i udzielającymi im wsparcia menedżerami, czy lepiej ich interesom będzie służyć powołanie LOTu czy stowarzyszenia.

Ocena charakteru prawnego omawianych organizacji nie jest jednak łatwa, także ze względu na niezbyt fortunne określenie przez ustawodawcę relacji między stowarzyszeniami szczególnego rodzaju, a stowarzyszeniami podlegającymi wyłącznie przepisom ustawy o stowarzyszeniach. Ten ostatni akt prawny znajduje zastosowanie do rozmaitych podmiotów, niekoniecznie będących stowarzyszeniami. Co więcej, w doktrynie nie ma zgodności co do dopuszczalności potraktowania zrzeseń powstałych w oparciu o przepisy szczególne jako stowarzyszeń.

W literaturze wyodrębnia się zazwyczaj obok stowarzyszeń rejestrowych i zwykłych, także stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego¹¹, co sugerowałoby przyznanie statusu stowarzyszenia tylko tym podmiotom. Inne organizacje społeczne podlegałyby przepisom ustawy o stowarzyszeniach tylko w ograniczonym zakresie. Podstawą normatywną takiego rozstrzygnięcia byłby przepis art. 7 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, w myśl którego przepisom ustawy nie podlegają organizacje społeczne działające na podstawie odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, których Rzeczpospolita Polska jest stroną. Jednakże do organizacji takich stosuje się przepisy ustawy o stowarzyszeniach w sprawach nie uregulowanych odrębnie (art. 7 ust. 2). Na tym tle pojawia się rozbieżność poglądów co do tego, jakie podmioty będą podlegały temu przepisowi. Według Z. Izdebskiego nie są stowarzyszeniami „tradycyjnie” związki zawodowe, organizacje społeczno – zawodowe, Polski Czerwony Krzyż, Polski Związek Łowiecki, Związek Ochotniczych Straży Pożarnych, ochotnicze straże pożarne oraz stowarzyszenia kultury fizycznej¹². Jednocześnie cytowany autor zalicza do stowarzyszeń, tyle że szczególnego rodzaju wymienione wcześniej Polski Związek Łowiecki, Związek Ochotniczych Straży Pożarnych, ochotnicze straże pożarne, stowarzyszenia kultury fizycznej, a także organizacje zbiorowego zarządzania prawami autorskimi, organizacje studenckie oraz stowarzyszenia tworzone przez kościoły i związki wyznaniowe¹³. Również zdaniem A. Kidyby podmioty, których istnienie znajduje umocowanie w innych niż prawo o stowarzyszeniach aktach prawnych nie będą stowarzyszeniami, zaś przepisy tej ustawy mogą być stosowane wobec nich, z mocy art. 7, jedynie posiłkowo¹⁴. Co ciekawe, nieco wbrew zajmowanemu przez siebie stanowisku, uznaje on bez zastrzeżeń stowarzyszenia komunalne za stowarzyszenia¹⁵. Tymczasem są one uregulowane w odrębnej ustawie, nadto przepisy ustawy o stowarzyszeniach stosuje się do nich nie wprost. Odmienne stanowisko zajmuje P. Sarnecki. Odróżnia on mianowicie zrzeseń, których ustrój jest w całości lub w znacznej części uregulowany ustawą, jak np. PCK, czy organizacje samorządu przedsiębiorców oraz organizacje, do których stosuje się przepisy o stowarzyszeniach, posiadające jednak z mocy przepisu szczególnego dodatkowe uprawnienia lub obowiązki¹⁶. Paweł Sarnecki zalicza do nich Polski Związek Łowiecki, ochotnicze straże pożarne, stowarzyszenia studenckie i uczniowskie, oraz kluby sportowe¹⁷. Jak zatem widać, kwalifikacja prawna organizacji turystycznych będzie zależeć od wykładni art. 7 ust. 1 prawa o stowarzyszeniach. Przedstawiony tu przegląd stanowisk nie ułatwia rozstrzygnięcia tej kwestii, zasadniczej jak wspomniałem, dla postępowania rejestrowego. Przyjęcie stanowiska A. Kidyby i Z. Izdebskiego prowadziłoby do zakwalifikowania organizacji turystycznych jako innych organizacji społecznych, natomiast aproba poglądów P. Sarneckiego pozwoliłaby na uznanie ich za stowarzyszenia. To ostatnie stanowisko należałoby zaaprobować, gdyż przemawiają za nim

¹¹ Zob. A. Kidyba, *Ustawa o fundacjach. Prawo o stowarzyszeniach*, Warszawa 1997, s. 63; Tenże, *Prawo handlowe*, Warszawa 2001, s. 579.

¹² Z. Izdebski, *Fundacje i stowarzyszenia*, Warszawa 1998, s. 97.

¹³ Z. Izdebski, *Fundacje...*, s. 106 i nast.

¹⁴ A. Kidyba, *Ustawa...*, s. 62; Cytowany autor przytacza te same przykłady podmiotów nie będących stowarzyszeniami co Z. Izdebski.

¹⁵ A. Kidyba, *Ustawa...*, s. 63; Tenże, *Prawo...*, s. 579.

¹⁶ P. Sarnecki, *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 37-38.

¹⁷ P. Sarnecki, *Prawo...*, s. 38-39.

zarówno względy praktyczne, jak i wykładnia obowiązujących przepisów. Wymaga jednak ono uzasadnienia.

Ratio Art. 7 ust. 1 pkt. 1 prawa o stowarzyszeniach było wyłączenie spod działania ustawy rozmaitych organizacji społecznych, których ustrój wynika z odrębnych przepisów rangi ustawowej. Jednocześnie dla uniknięcia ewentualnych luk w prawie do organizacji tych przepisy u. stow. stosuje się w kwestiach nieuregulowanych. Zdefiniowanie, czym jest organizacja społeczna działająca na podstawie odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych nie jest, wbrew pozorom, zadaniem łatwym. W literaturze i orzecznictwie przyjmowano zazwyczaj, że organizacjami społecznymi są korporacje (zrzeszenia) osób, inne niż spółki prawa prywatnego, realizujące cele niegospodarcze¹⁸. Odmawiano natomiast tego przymiotu osobom prawnym typu zakładowego¹⁹. Jednakże niedawne orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego przełamało tę zasadę, uznając, że także fundacje są organizacjami społecznymi²⁰. Można zatem, z pewnym uproszczeniem, przyjąć na potrzeby dalszych rozważań, że organizacjami społecznymi będą osoby prawne, których działalność nie jest nastawiona na zysk i niebędące częścią administracji publicznej²¹. Podstawą działalności takiej organizacji winna być ustawa lub umowa międzynarodowa. Ta zasada wydaje się być przyczyną omówionej wyżej kontrowersji, bowiem ustawy stanowiące podstawę funkcjonowania organizacji społecznych z różną szczegółowością określają ich charakter prawny, a także relację do przepisów ustawy o stowarzyszeniach.

Generalnie, ustawodawca czyni to na cztery różne sposoby. Po pierwsze, przez nazwanie danej organizacji w sposób odmienny (np. „zrzeszeniem”) i wprowadzenie jej definicji ustawowej, odbiegającej od zawartej w ustawie o stowarzyszeniach definicji stowarzyszenia. Towarzyszy temu nierzadko szczegółowe określenie ustroju takiego zrzeszenia. Wśród podmiotów tej grupy należy wymienić m.in. Polski Związek Działkowców²², Polski Związek Łowiecki²³, izby gospodarcze²⁴, jak również fundacje, choć ustawa o fundacjach²⁵ nie zawiera definicji tego podmiotu²⁶. Do wymienionych wyżej organizacji przepisy ustawy o stowarzyszeniach będą stosowane jedynie posiłkowo z mocy jej art. 7.

Drugą grupę stanowią podmioty, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o stowarzyszeniach, czyli organizacje religijne. Ich przykładem są organizacje kościelne, o których mowa w art. 34 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP²⁷. Niejasny jest natomiast status przewidzianych w art. 35 przywołanej ustawy organizacji katolickich, do których stosuje się wprost, a nie posiłkowo, przepisy prawa o stowarzyszeniach, choć jako organizacje religijne są one wyłączone spod jego działania. Można przyjąć, że chodzi tu o wyjątek od reguły z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o stowarzyszeniach.

W trzeciej grupie znajdują się podmioty, które, choć ich funkcjonowanie określają w pewnym zakresie odrębne ustawy, pozostają stowarzyszeniami. Ustawodawca stosuje tu dość szczególny zabieg, stwierdzając, że podmioty te są stowarzyszeniami oraz, że stosuje się do nich przepisy u. stow.

¹⁸ H. Izdebski, *Fundacje...*, s. 97.

¹⁹ Uchwała 7 Sędziów SN z dnia 31 marca 1998, III ZP 44/97, OSNAPiUS 1998, nr 16, poz. 18; Postanowienie NSA z dnia 12 stycznia 1993 r., I SA 1762/92, ONSA 1993, nr 3, poz. 75.

²⁰ Zob. Uchwała 7 sędziów NSA z dnia 12 grudnia 2005 r.; II OPS 4/05, www.money.pl/prawo. Jedynie na marginesie należy zauważyć, że powstanie tu problem zakresu, w jakim przepisy prawa o stowarzyszeniach będą mogły być zastosowane do fundacji. Kwestia ta wykracza jednak poza ramy artykułu.

²¹ Zdaję sobie sprawę, że definicją tą objęte mogłyby być także niektóre niegospodarcze spółki kapitałowe. Niezależnie od oceny zasadności takiego rozwiązania, należy uznać je za dopuszczalne, podobnie jak uzyskiwanie przez takie spółki statusu organizacji pożytku publicznego. Zob. M. Arczewska, P. Stec, *Możliwości...*, s. 95.

²² Zob. art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych, Dz. U. Nr 169, poz. 1419 ze zm.

²³ Zob. art. 32 ustawy z dnia 13 października 1995 r. prawo łowieckie tj. Dz. U z 2005 r, Nr 127, poz. 1066 ze zm., dalej u. łow.

²⁴ Zob. art. 2 ustawy z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych, Dz. U. Nr 35, poz. 195 ze zm.

²⁵ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, tj. Dz. U. z 1991, Nr 46 poz. 203 ze zm., dalej jako u. fund.

²⁶ Konsekwentnie należałoby uznać, choć byłoby to wnioskowanie sprowadzone *ad absurdum*, że ponieważ definicja fundacji jest nieuregulowana w u.fund. należałoby do niej stosować art. 2 u. stow. w zw. z art. 7 ust. 3? u.stow.

²⁷ Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP, Dz. U. Nr 29, poz. 154 ze zm.

Przepisy szczególne stanowiące podstawę prawną ich funkcjonowania odmiennie niż u. stow. regulują niektóre kwestie, dotyczące celów, członkostwa czy nadzoru nad stowarzyszeniem. Niekiedy, jak np. w przypadku organizacji zbiorowego zarządzania prawami autorskimi, wprowadza dodatkowe przepisy dotyczące realizacji celów stowarzyszenia czy wymóg zgody na jego funkcjonowanie²⁸. Do tej grupy należą, obok wymienionych już organizacji zbiorowego zarządzania prawami autorskimi, także ochotnicze straże pożarne i ich związki²⁹ oraz kluby sportowe³⁰ i ich związki³¹.

Moim zdaniem pomiędzy przepisami prawa o stowarzyszeniach, a ustawami regulującymi funkcjonowanie tych stowarzyszeń istnieje relacja *lex generalis – lex specialis*. Odmienności, o których tu była mowa nie pozbawiają takich podmiotów charakteru prawnego stowarzyszeń. Stanowią one tylko wyjątki od ogólnej regulacji. Stowarzyszenia takie nie są natomiast „organizacjami społecznymi funkcjonującymi na podstawie odrębnych ustaw” w rozumieniu art. 7 ust. 2 ustawy o stowarzyszeniach. Przeciwnie, są one stowarzyszeniami, funkcjonującymi w oparciu o przepisy prawa o stowarzyszeniach, ze zmianami wynikającymi z odrębnych ustaw. Nie ma więc potrzeby czynić z takich podmiotów innych niż stowarzyszenia organizacji społecznych. Sytuacja tu jest podobna, jak w przypadku spółek Skarbu Państwa, czy tzw. spółek celowych funkcjonujących w oparciu o przepisy k.s.h. oraz ustaw odrębnych, którym nikt przecież nie odmawia statusu spółek prawa handlowego.

Trzecią grupę podmiotów, do których stosuje się przepisy prawa o stowarzyszeniach stanowią stowarzyszenia komunalne – gmin, powiatów, województw. Kryteria ich wyodrębnienia są dość szczególne. Otóż podstawą działania tych stowarzyszeń są przepisy art. 84 u.s.g.³² art. 75 u.pow.³³, art. 8b u.woj.³⁴. Dopuszczyły one tworzenie stowarzyszeń zrzeszających jednostki samorządu terytorialnego tego samego lub różnego szczebla, ograniczając jednak ich działalność do promocji idei samorządności³⁵. Nadto przepisy ustawy o stowarzyszeniach stosuje się do takich „stowarzyszeń” odpowiednio, a nie wprost. Umożliwia to stosowanie przepisów u. stow. z uwzględnieniem specyfiki jednostek samorządu terytorialnego³⁶. Zastosowanie takiego zabiegu legislacyjnego sprawia, że stowarzyszenia komunalne nie są ani stowarzyszeniami *sensu proprio*, ze względu na obowiązek odpowiedniego stosowania u. stow, ani organizacjami społecznymi, do których stosuje się art. 7 u. stow. Czwartha i ostatnia grupa to organizacje, których istnienie przewidują rozmaite ustawy, i do których z mocy przepisów szczególnych stosuje się przepisy u. stow. W przeciwieństwie do osób prawnych należących do poprzednio wymienionych grup, ustawa nie daje innej wskazówki, co do tego, czy są one stowarzyszeniami. W szczególności, żaden przepis nie wskazuje, że X jest stowarzyszeniem. Do tej grupy należą między innymi regionalne i lokalne organizacje turystyczne a także uczniowskie kluby sportowe (art. 7 u.k.f.) i organizacje katolickie (art. 35 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP).

Również w przypadku tych podmiotów zasadne wydaje się traktowanie ich jako stowarzyszeń, a nie innych organizacji społecznych. Nie przeszkadza temu brak przepisu potwierdzającego ich status. Podobnie jak w przypadku organizacji zbiorowego zarządzania czy ochotniczych straży pożarnych, mamy tu podmiot mający wszystkie cechy stowarzyszenia w rozumieniu u. stow. z odrębnościami wynikającymi z konkretnej ustawy. Trudno bowiem przyjąć, że dopuszczenie członkostwa osób prawnych w szerszym zakresie niż przewidziano w u. stow, poddanie ROT i LOT nadzorowi innego organu czy wskazanie zadań ustawowych powodowało powstanie jakościowo nowego podmiotu, nie

²⁸ Zob. art. 104 i nast. ustawy z dnia 4 lutego 1994 r o prawie autorskim i prawach pokrewnych, tj.j. Dz. U. z 2006 r. Nr 53, poz 637.

²⁹ Zob. art. 19 ustawy z dnia 24 lipca 1991 r o ochronie przeciwpożarowej, tj. Dz.U. z 2002 r Nr 147, poz. 1229 ze zm., dalej u. ppoż.

³⁰ W myśl art. 6 ust. 2 w zw. z art. 7a ustawy z dnia 18 stycznia 1996 r o kulturze fizycznej, tj. Dz. U. z 2001, Nr 81, poz. 889, kluby sportowe mogą działać jako stowarzyszenia. Co do uczniowskich klubów sportowych zob. uwagi w dalszej części tekstu.

³¹ Zob. art. 8 u.k.f.

³² Ustawa z dnia 8 marca 1990 r o samorządzie gminnym tj, Dz. U. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

³³ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U Nr. 142, poz. 1592 ze zm.

³⁴ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. Nr 142, poz. 1590 ze zm.

³⁵ Z. Leoński, *Prawo samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001, s. 163-164.

³⁶ Odmienne Kidyba, *Prawo...*, s. 581, zdaniem którego większość przepisów u.stow będzie stosowana nie odpowiednio, a wprost.

będącego stowarzyszeniem, a tylko inną organizacją społeczną. Zatem, zwrot „do X stosuje się przepisy o stowarzyszeniach” będzie równoznaczny z „X jest stowarzyszeniem.” Organizacje turystyczne są tym samym stowarzyszeniami *tout court*, a ich rejestrację jako innych organizacji należy uznać za błędną.

3. Działalność organizacji turystycznych.

Jedną z cech charakterystycznych organizacji turystycznych jest określenie ustawowe ich zadań w sposób ograniczający jak można mniemać, wyrażoną w art. 2 u. stow. zasadę samorządności stowarzyszenia. Otóż, w myśl art. 4 ust. 3 u.POT do zadań organizacji turystycznych należy promocja turystyczna obszaru ich działania, wspomaganie rozwoju i funkcjonowania informacji turystycznej, inicjowanie, opiniowanie i wspieranie planów rozwoju i modernizacji infrastruktury turystycznej oraz *last but not least* współpraca z POT. Należy zauważyć, że ustawa nie różnicuje zadań lokalnych i regionalnych organizacji turystycznych, poza ograniczeniem promocji turystycznej do obszaru ich działania. Oznacza to, że zadaniem LOTu będzie zasadniczo promocja gmin lub powiatów, zaś ROTy miałyby promować województwa. Nie wyklucza to m.zd. promowania przez ROTy turystyki w poszczególnych gminach czy powiatach, ani tego, że LOT będzie skutecznie promował województwo.

Katalog zadań organizacji turystycznych jest katalogiem zamkniętym, co mogłoby skłaniać do uznania, że statut stowarzyszenia nie może wykraczać poza wskazany w ustawie zakres zadań. Jednakże przegląd statutów ROTów prowadzi do wniosku, że tak w praktyce nie jest. Nadto u. POT posługuje się nieznanym u. stow. pojęciem „zadania stowarzyszenia.” Na gruncie obowiązujących przepisów ustalenie, czy chodzi tu o to samo, co „cele stowarzyszenia” napotyka na znaczne trudności. Komentowana ustawa posługuje się również pojęciem celów stowarzyszenia (art. 4 ust. 2 pkt. 3 u.POT). Po drugie, pod pojęciem zadań rozumie się w języku polskim „to, co należy wykonać,” natomiast cel to „to, do czego się dąży” lub „to, co ma czemuś służyć³⁷.” Komentowany przepis można by więc rozumieć tak, że zadania są narzucone organizacjom turystycznym, a poza tym mogą one realizować dowolnie obrane cele, nawet nie związane z turystyką. Klóciłoby się to jednak z intencją ustawodawcy stworzenia stowarzyszeń o szczególnym, skonkretyzowanym obszarze działania. Odpowiedzi na postawione tu pytanie nie ułatwia ustawodawca, który także w innych aktach prawnych nader swobodnie posługuje się pojęciem „zadanie stowarzyszenia.” Przykładowo, zgodnie z art. 9 ustawy o kulturze fizycznej zadania związków sportowych, będących z mocy art. 8 ust. 2 tej ustawy stowarzyszeniami lub związkami stowarzyszeń, określone są w ich statutach i regulaminach. W art. 18e tej samej ustawy mowa o „stowarzyszeniach realizujących zadania statutowe,” co sugerowałoby, że chodzi tu w istocie o cele stowarzyszenia. Podobnie art. 34 ustawy łowieckiej określa zadania Polskiego Związku Łowieckiego. Nie jest on wprawdzie stowarzyszeniem, ale zadania, o których mowa w tym artykule są w istocie celami zrzeszenia. Tę samą metodę zastosowano w art. 19 ust. 2 ustawy o ochronie przeciwpożarowej, w myśl której szczegółowe zadania OSP i związku straży określa ich statut. Również badane statuty ROTów nie rozróżniają celów i zadań. Niektóre z nich wymieniają klasycznie cele stowarzyszenia, inne, jak np. statut Śląskiej Organizacji Turystycznej te same czynności określają zamiennie jako zadania lub cele. W innych statutach, np.- ZROT i WROT, osobno wypunktowano cele i zadania organizacji. Wobec niekonsekwencji ustawodawcy wypada chyba jednak przyjąć, że w u. POT pojęcia celów i zadań stowarzyszenia używane są zamiennie. Pozostaje jednak otwartym pytanie, czy organizacja turystyczna może mieć inne cele statutowe, niż wynikające z art. 4 ust. 3 u. POT. Wydaje się, że jednak nie. Katalog zadań organizacji turystycznej jest katalogiem zamkniętym i nie może być rozszerzony. Statut stowarzyszenia może jednak je konkretyzować, jak również wskazywać sposoby ich realizacji. Większość badanych ROTów tak właśnie ukształtowała swoje statuty. Co jednak się stanie, jeśli w statucie zostaną umieszczone inne cele, nie związane bezpośrednio z turystyką? Przykładowo – wspieranie działań zmierzających do wyrównania szans edukacyjnych młodzieży (§ 5 ust. 1 pkt 7 ROT-Świętokrzyskie), podejmowanie działań mających na celu aktywne przeciwdziałanie bezrobociu (§ 8 pkt 9 PROT), działalność na rzecz

³⁷

Definicje wg. Uniwersalnego Słownika Języka Polskiego PWN, wersja online www.sjp.pwn.pl

integracji europejskiej i rozwoju gospodarczego (§ 6 pkt 11 i 14 ZROT). Jak się przyjmuje w literaturze, sąd w zasadzie nie może ingerować w treść statutu, może natomiast odmówić rejestracji stowarzyszenia, którego statut jest sprzeczny z prawem.

Jeżeli jednak statut stowarzyszenia szczególnego „określa (...) cele i zadania w sposób wykraczający poza cele i zadania stowarzyszenia (...) wynikające z ustawy (...) [szczególnej – dopisek mój PS], podlega rejestracji według zasad określonych w ustawie z dnia 7 kwietnia 1989r – Prawo o Stowarzyszeniach³⁸. Tym samym stowarzyszenie takie przestawałoby być regionalną lub lokalną organizacją turystyczną w rozumieniu u. POT, stając się „zwyczajnym” stowarzyszeniem zarejestrowanym. Konsekwencją tego musiałaby być utrata możliwości zrzeszania osób prawnych, w tym jednostek samorządu terytorialnego jako członków zwyczajnych. Sam zaś statut wymagałby dostosowania do przepisów u. stow. przez wyłączenie dopuszczalności przyjmowania osób prawnych w poczet członków zwyczajnych. Sądy rejestrowe nie podzielają jednak poglądu Sądu Najwyższego w tym zakresie, względnie dopatrzyły się w wymienionych wyżej celach szeroko pojętej promocji turystyki, o czym świadczy nie zakwestionowanie ich statutów w analizowanym tu brzmieniu. Wydaje się jednak, że dopuszczenie pełnej swobody kształtowania celów organizacji turystycznych prowadziłoby do zatarcia się różnic pomiędzy nimi a innymi stowarzyszeniami. Mogłoby to także prowadzić do obejścia zakazu tworzenia stowarzyszeń osób prawnych i mieszanych. Wystarczyłoby bowiem umieszczenie wśród celów dowolnego stowarzyszenia „zadań” z art. 4 ust. 3 u.POT, by mogło ono, jako – formalnie – organizacja turystyczna zrzeszać osoby prawne.

Ustawowe określenie zadań organizacji turystycznych prowadzi do kolejnego problemu, mianowicie może tu się pojawić wątpliwość, czy art. 4 u.POT ustanawia monopol organizacji turystycznych na prowadzenie wymienionej w nim działalności. Wydaje się, że nie, a przynajmniej nie w pełni. Oczywiście, ustawodawca władny jest przyznać monopol na realizację pewnych celów jednemu zrzeszeniu osób i niekiedy tak czyni. Nie szukając daleko, można by tu wskazać monopol Polskiego Związku Działkowców, czy związków sportowych. Jeżeli jednak przepis szczególny nie zastrzega, że tylko stowarzyszenie szczególne może realizować pewne cele, możliwa jest konkurencja w tym zakresie³⁹. Oznacza to, że np. promocją turystyki czy rozwojem informacji turystycznej mogą się zajmować także inne stowarzyszenia, a nawet podmioty nie będące stowarzyszeniami.

Jeśli chodzi o przestrzenny zasięg działalności organizacji turystycznych, to u.POT traktuje go jako istotny element pozwalający odróżnić regionalne i lokalne organizacje turystyczne. W myśl art. 3 ust. 1 pkt 5 u.POT ROTy obejmują swoim zakresem działania obszar jednego lub więcej województw, zaś LOTy obszar jednej lub więcej jednostek samorządu lokalnego. Przepis ten, pomimo pozornej jasności, nastrocza pewnych wątpliwości interpretacyjnych. Pierwsza z nich dotyczy użycia zwrotu „jednostka samorządu lokalnego.” Jest to nawiązanie do pierwotnego brzmienia projektu u. POT, w którym także użyto tego terminu. Zrezygnowano zeń, m. in. ze względu na negatywną opinię KPRM, w której stwierdzono, że pojęcie to jest w zasadzie puste, gdyż art. 164 Konstytucji RP posługuje się wprawdzie pojęciem „inne jednostki samorządu lokalnego lub regionalnego,” nie występuje jednak ono w ustawach zwykłych⁴⁰. Nie jest to jednak argument w pełni trafny, gdyż n.p. art. 1 u.pow. określa powiat jako lokalną wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium. Jeżeli jednak wyklądać definicję LOTu literalnie, należałoby przyjąć, że obszar jego działania obejmuje co najmniej jedną lokalną wspólnotę samorządową, czyli powiat. Nie można by było wtedy powoływać LOTów działających na terenie jednej gminy. Tymczasem istnieją LOTy, zorientowane na działalność na rzecz jednej lub kilku gmin⁴¹. Właściwszym zatem byłoby zdefiniowanie obszaru działalności LOTu jako co najmniej jednego powiatu lub gminy. Należy zauważyć, że przepis ten nie może być interpretowany jako zawężający teren działania LOTów do jednego województwa. Należy więc dopuścić tworzenie LOTów obejmujących swoim działaniem gminy lub powiaty należące do różnych województw.

³⁸ Orzeczenie SN z 23 lutego 1990, I PR 446/89, OSNC 1991 Nr 7, poz. 96, aprobuje P. Samecki, *Prawo...* s. 39.

³⁹ Postanowienie SA Kraków z dnia 13 czerwca 1991 r I ACr 100/91, PS 1993, nr 11. Aprobuje – P. Samecki, *Prawo...*, s. 14.

⁴⁰ Stanowisko Rządu wobec poselskiego projektu ustawy o Polskiej Organizacji Turystycznej, sejm III Kadencji, Druk nr 841-x.

⁴¹ Przykładem może być LOT Belchatów (www.lotbelchatow.pl) promująca wyłącznie tę gminę.

Rozwiązanie takie miałyby sens np. w przypadku gmin uzdrowiskowych lub mających podobne atrakcje turystyczne⁴². Nie jest także jasne, co miał na myśli ustawodawca posługując się zwrotem „zakres działania.” Już na wstępie możemy wykluczyć założenie, że chodzi tu o kolejny synonim celów stowarzyszenia, gdyż owym zakresem ma być objęty obszar jednego lub więcej województw lub jednej lub więcej jednostek samorządu lokalnego. Wyraźnie chodzi więc tu o przestrzenny zakres działalności stowarzyszenia. Widać tu kolejną niespójność z przepisami u.stow., gdyż w myśl art. 10 ust. 1 pkt. 2 u.stow. statut stowarzyszenia określa jego teren działania. Wypada przyjąć, że ustawodawca pisząc o „zakresie działania obejmującym obszar” miał na myśli właśnie teren działania. Oznaczałoby to, że o tym, czy mamy do czynienia z LOTem czy ROTem decydowałyby postanowienia statutu odnoszące się do terenu działania. Jeżeli spojrzymy w statuty ROTów, zobaczymy, że dla wszystkich z nich terenem działania jest terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a niekiedy zagranica. Ten sam mechanizm można zaobserwować w przypadku LOTów. Zabieg ten jest formalnie poprawny, gdyż organizacja taka obejmuje swoim „zakresem działania” obszar kilkunastu województw lub kilkuset powiatów. Prowadzi to jednak do wypaczenia idei organizacji turystycznych jako działających na rzecz ściśle określonego terytorium. Z praktycznego punktu widzenia ów mankament redakcyjny nie ma jednak większego znaczenia ze względu na to, że, jak już wspomniałem, u. POT nie różnicuje w zasadzie kompetencji regionalnych i lokalnych organizacji turystycznych.

Ostatnia kwestia, którą chciałbym poruszyć w tej części artykułu dotyczy działalności gospodarczej ROTów i LOTów. Stowarzyszenia jak wiadomo są zrzeszeniami o celach niezarobkowych, co wynika wprost z art. 2 ust. 1 u.stow. Nie oznacza to, że nie mogą one w ogóle prowadzić działalności gospodarczej. Przeciwnie, w myśl art. 34 u.stow. stowarzyszenie może prowadzić działalność gospodarczą „według ogólnych zasad określonych w odrębnych przepisach.” Jednocześnie dochód z niej może być przeznaczony tylko na realizację celów statutowych. Oznacza to, że stowarzyszenie prowadzące działalność gospodarczą jest klasycznym przedsiębiorcą *not-for-profit*. Prowadzenie działalności gospodarczej na zasadach ogólnych oznacza tu tyle, że stowarzyszenie podlega tym samym przepisom, co pozostali przedsiębiorcy, zwłaszcza ci, dla których osiągnięcie zysku stanowi zasadniczy motyw działania⁴³. W literaturze podkreśla się, że stowarzyszenia nie są ograniczone ani co do celów, ani co do rozmiaru prowadzonej działalności, mogą ją zatem prowadzić w nieograniczonych rozmiarach⁴⁴. W przypadku organizacji turystycznych ustawodawca zdecydował się na rozwiązanie odrębne, zbliżone do przyjętego w ustawie o fundacjach. Otóż w myśl art. 4 ust. 2 pkt. 3 u.POT organizacje turystyczne mogą prowadzić działalność w rozmiarach służących do realizacji ich celów i w przedmiocie określonym w ich statutach. Różnica w stosunku do pozostałych stowarzyszeń przejawia się przede wszystkim w ograniczeniu rozmiaru prowadzonej działalności. Nie ulega wątpliwości, że działalność gospodarcza każdego stowarzyszenia winna mieć charakter uboczny. Jednakże ocena, czy organizacja turystyczna prowadzi działalność w rozmiarze niezbędnym do realizacji jej celów jest w praktyce niemożliwa, między innymi ze względu na brak ustawowych kryteriów oceny.⁴⁵ Można natomiast przyjąć, podobnie jak w przypadku fundacji, że sama działalność ma mieć na celu realizację celów statutowych (zadań) ROTów i LOTów i pozostawać w związku z nimi⁴⁶. Przykładowo, taką działalnością mogłoby być wydawanie książek poświęconych regionowi czy opracowywanie materiałów promocyjnych, stron WWW czy analiz dla przedsiębiorców turystycznych. Przedmioty działalności ROTów na ogół mieszczą się w tym zakresie, wykazują przy tym daleko idące podobieństwo. Najczęściej pojawia się w nich działalność wydawnicza, prowadzenie działalności naukowo – badawczej w dziedzinie nauk o ziemi, działalność biur podróży, turystycznych, kształcenie i pozostałą działalność komercyjną, związaną ze sportem i rekreacyjną. Statuty niektórych badanych ROTów nie zawierają przepisów dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej, lub ich treść nie odpowiada wymogom ustawowym. Przykładowo, w myśl § 9 II statutu OROT organizacja ta „może prowadzić działalność gospodarczą w zakresie statutu” zaś jej majątek powstaje m.in. „z działalności

⁴² Przykładowo można sobie wyobrazić (nieistniejącą) Organizację Turystyczną Szlaku Husarii Polskiej.

⁴³ P. Sarnecki, *Prawo...*, s.75

⁴⁴ A. Kidyba, *Prawo...*, s. 588.

⁴⁵ A. Kidyba, *loc. cit.*

⁴⁶ H. Cioch, *Fundacje w ujęciu prawa polskiego*, Lublin 1995, s.44.

gospodarczej w rozmiarach służących realizacji celów statutowych.” (§ 34 OROT). Podobną technikę przyjęto w statucie ROT Województwa Świętokrzyskiego, który zawiera tylko w § 17 stwierdzenie, że przychodami stowarzyszenia są dochody z działalności gospodarczej. Powstaje tu podobny problem, jak przy określaniu celów stowarzyszenia. Mianowicie, postanowienia te nie określają wprawdzie w sposób wymagany przez art. 4 ust. 2 pkt. 3 u.POT przedmiotu działalności organizacji turystycznej, ich treść jest jednak wystarczająca z punktu widzenia u. stow. Przy ścisłej wykładni art. 4 ust. 2 pkt 3 u.POT musielibyśmy przyjąć, że nie są to organizacje turystyczne, albo że nie mogą one prowadzić działalności gospodarczej.

Z prowadzeniem działalności gospodarczej przez organizacje turystyczne łączy się jeszcze jedna kwestia. Mianowicie, w przypadku, gdy ich członkami są jednostki samorządu terytorialnego, co jest przecież regułą, pojawia się problem relacji między art. 4 ust. 2 pkt. 3 u.POT, a przepisami ograniczającymi działalność gospodarczą samorządu. Nie mogą one zasadniczo prowadzić działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej (np. 6 ust. 2 u.pow., art. 13 u.woj.). Wypada przyjąć, że przepisy u.POT stanowią *lex specialis* do wymienionych tu ustaw, a zatem uczestnictwo jednostki samorządu terytorialnego w prowadzącej działalność gospodarczą organizacji turystycznej należy uznać za w pełni dopuszczalne, niezależnie od jej przedmiotu i zakresu. Podobny problem pojawił się w odniesieniu do stowarzyszeń komunalnych⁴⁷, jednakże odpowiednio, a nie wprost stosowanie u.stow. pozwala przyjąć, że art. 34 u.stow. nie znajduje do nich zastosowania. Natomiast w przypadku organizacji turystycznych ustawodawca wyraźnie dopuścił możliwość prowadzenia przez nie działalności gospodarczej, niezależnie od ich struktury członkowskiej.

Uczestnictwo w organizacjach turystycznych jednostek samorządu terytorialnego ma jeszcze jeden skutek uboczny, nie przewidziany, jak można mniemać przez ustawodawcę. Mianowicie, stowarzyszenia są zazwyczaj traktowane jako organizacje trzeciego sektora, nie będące ani częścią sektora biznesu, ani rządowego. Jak już wspominałem, lokalne i regionalne organizacje turystyczne burzą nieco ten podział. Tymczasem wiele ustaw przyznaje stowarzyszeniom, jako uczestnikom społeczeństwa obywatelskiego, pewne uprawnienia, jeśli chodzi o działalność w sferze publicznej. Najbardziej istotne ze względu na omawianą problematykę przewidziane są w przepisach o referendach oraz w ordynacjach wyborczych. Mianowicie, w myśl art. 48 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 13 marca 2003 o referendum ogólnokrajowym⁴⁸ do udziału w kampanii referendalnej uprawnione są stowarzyszenia, których obszar działania obejmuje całe terytorium Rzeczypospolitej Polskiej a przedmiot działalności statutowej jest związany z tematem referendum. Podobne uprawnienie przewidziano w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r o referendum lokalnym⁴⁹. Prawo zainicjowania go przysługuje organizacjom społecznym wyposażonym w osobowość prawną, której statutowym terenem działania jest obszar co najmniej jednej jednostki samorządu terytorialnego, w tym oczywiście LOTom i ROTom. Jeśli chodzi o uczestnictwo w procesie wyborczym, to jest on możliwy na mocy art. 64a ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. ordynacja wyborcza do rad gmin rad powiatów i sejmików województw⁵⁰ stowarzyszeniom przysługuje prawo tworzenia komitetów wyborczych. Trzeba też pamiętać, że art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta stowarzyszenia mogą zgłaszać kandydatów na wójtów.

Udział organizacji turystycznych w referendach ogólnopolskich ma mniejsze znaczenie, choćby ze względu na wątpliwości związane z możliwością ich działalności na terenie całego kraju. Natomiast LOTy i ROTy z pewnością będą mogły inicjować referenda lokalne. Nic też nie stoi na przeszkodzie powoływaniu przez nie komitetów wyborczych. Dopuszczalność prowadzenia takiej działalności budzi jednak istotne wątpliwości, ze względu na uczestnictwo w organizacjach turystycznych jednostek samorządu terytorialnego. Możliwa do wyobrażenia jest przecież sytuacja, w której będą one działały aktywnie na rzecz konkretnych kandydatów w wyborach samorządowych, lub inicjowały odwołanie

⁴⁷ A. Kidyba, *Prawo...*, s. 581.

⁴⁸ Ustawa z 13 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym, Dz. U. z 2003 r., Nr 57, poz. 507 ze zm.

⁴⁹ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, Dz. U. z 2000 r. Nr 88, poz. 985 ze zm.

⁵⁰ Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. ordynacja wyborcza do rad gmin rad powiatów i sejmików województw Dz. U. z 1998 r. Nr 159, poz. 1549 ze zm.

zrzeszonych w nich władz gmin czy powiatów. W ten sposób jednostki samorządu terytorialnego mogłyby uzyskać pośredni wpływ na wybór i funkcjonowanie własnych organów. Mogłyby to prowadzić do prób politycznego wykorzystania LOTów i ROTów. Równie dobrze można by dopuścić uczestnictwo jednostek samorządu terytorialnego w partiach politycznych. Należy zauważyć, że z taką sytuacją nie mamy do czynienia w przypadku innych osób prawnych⁵¹, zaś ewentualne uczestnictwo organizacji turystycznych w rozumieniu art. 4 ust. 1 u.POT w życiu politycznym kłóciłoby się z ich funkcjonowaniem jako miejsca dialogu pomiędzy władzą publiczną, przedsiębiorcami a organizacjami pozarządowymi i obywatelami zainteresowanymi problemami turystyki.

4. Członkostwo w organizacji turystycznej.

W myśl art. 1 ust. 1 u.stow. powołując stowarzyszenie obywatele polscy realizują swoje prawo zrzeszania się. Jak się wydaje, ustawodawca rozumie to prawo dość wąsko, jako przysługujące wyłącznie osobom fizycznym i to mającym obywatelstwo polskie. Stąd względne ograniczenia w zakresie tworzenia stowarzyszeń i udzielania się w nich przez cudzoziemców i osób prawnych. Pomijając zasadność ograniczeń dotyczących podmiotów pierwszej grupy, skupię się na ograniczeniach dotyczących udziału w stowarzyszeniach osób prawnych, gdyż one są istotne dla omawianej problematyki. Problem względnej dyskryminacji cudzoziemców w tym zakresie, choć niewątpliwie interesujący, wykracza bowiem poza zakres niniejszego tekstu.

Zgodnie z art. 10 ust. 3 u.stow. osoba prawna, a na mocy art. 33¹ § 1 k.c. także ułomna osoba prawna, nie może być członkiem zwyczajnym stowarzyszenia, może natomiast być jego członkiem wspierającym. Jednakże u. stow. jest w tym zakresie niekonsekwentna, przewiduje bowiem szczególne zrzeszenia osób prawnych, jakimi są związki stowarzyszeń. Wbrew nazwie ich członkami mogą być nie tylko stowarzyszenia, co byłoby logiczną konsekwencją wąskiego rozumienia prawa koalicji, ale także inne osoby prawne, choć tylko o celach niezarobkowych. Osoby prawne prowadzące działalność nastawioną na zysk mogą być tylko członkami wspierającymi (art. 22 u.stow.). Niedopuszczalne jest też co do zasady stowarzyszenia mieszane, których członkami są osoby fizyczne i prawne⁵². Jednocześnie prawo polskie nie przewiduje w zasadzie żadnej alternatywnej formy niegospodarczych zrzeszeń osób prawnych.

Nie mogą więc dziwić dokonywane przez doktrynę i orzecznictwo próby poszerzenia zakresu uczestnictwa osób prawnych w stowarzyszeniach. Jakiś czas temu orzecznictwo wypowiedziało się za dopuszczalnością udziału osób prawnych w Komitecie Założycielskim stowarzyszenia⁵³, natomiast w literaturze zaproponowano tworzenie stowarzyszeń mieszanych, zrzeszających osoby fizyczne i prawne, w których te ostatnie byłyby w prawdzie członkami wspierającymi, lecz o identycznych prawach jak członkowie zwyczajni⁵⁴. Istnieje jednak wątpliwość, co do dopuszczalności takiej praktyki jako zmierzającej do obejścia prawa przez zrównanie, wbrew intencjom ustawodawcy, członków różnej kategorii⁵⁵.

Idea regionalnych i lokalnych organizacji turystycznych grupujących podmioty działające na rzecz turystyki nie mogłaby być zrealizowana w ramach stowarzyszeń działających na opisanych tu zasadach. Stąd też art. 4 ust. 2 pkt 1 u.POT rozszerzono listę podmiotów mogących zrzeszać się w organizacjach turystycznych o osoby prawne, w szczególności jednostki samorządu terytorialnego, organizacje zrzeszające przedsiębiorców z dziedziny turystyki, w tym samorządu gospodarczego i zawodowego, a także stowarzyszenia działające w tej dziedzinie. Lista ta jest z istoty swojej otwarta, co umożliwi członkostwo np. fundacjom czy spółkom prawa handlowego. Należy zauważyć, że inaczej niż przy związkach stowarzyszeń, u.POT nie wymaga, by członkowie LOT i ROT byli osobami prawnymi o celach niegospodarczych. W stowarzyszeniu takim na równych prawach będą mogli więc uczestniczyć przedsiębiorcy i to niezależnie od formy organizacyjno-prawnej w jakiej działają. Nadto

⁵¹ Pewne podobieństwo wykazywałyby powiązane kapitałowo spółki, paralela ta wydaje się jednak nazbyt odległa.

⁵² P. Sarnecki, *Prawo...*, s. 22.

⁵³ Postanowienie SA Warszawa z dn. 5 maja 1994 r. I ACr 280/94 PS 1996, nr 2, wkładka).

⁵⁴ A. Kidyba, *Prawo...*, s. 582; Tenże, *Ustawa...*, s. 75 i n.

⁵⁵ H. Izdebski, *Fundacje i stowarzyszenia*, s. 99.

należy zauważyć, że organizacje turystyczne są stowarzyszeniami o charakterze mieszanym. Na tle omawianych przepisów pojawiają się pewne wątpliwości natury praktycznej.

Niewątpliwie organizacja turystyczna może funkcjonować prawidłowo tylko wtedy, jeśli zrzesza ona członków reprezentujących różne sektory – samorząd, przedsiębiorców i organizacje społeczne. Jednakże żaden przepis nie reguluje tej kwestii ani na etapie tworzenia, ani późniejszej działalności tych stowarzyszeń. Jedynie Śląska Organizacja Turystyczna wydaje się reprezentować inne stanowisko. W materiałach informacyjnych dla organizatorów ROTów można znaleźć informację, że do ich niezbędne jest przystąpienie do stowarzyszenia marszałka województwa (sic!) jednostek samorządu terytorialnego, gospodarczego i lokalnej branży turystycznej. Dodatkowym wymogiem miałyby być podpisanie umowy o współpracy z POT. Niespełnienie któregokolwiek z tych kryteriów miałyby skutkować odmową uznania stowarzyszenia za ROT⁵⁶.

Konsekwencją takiego, należy powtórzyć, nie mającego oparcia w obowiązujących przepisach, stanowiska są odpowiednie postanowienia statutu organizacji, do których jeszcze wypadnie się odnieść. Tymczasem wypada stwierdzić, że nadanie statusu organizacji turystycznej uzależnione jest tylko od treści statutu, zaś członkostwo w niej rozmaitych podmiotów jest możliwe, a nie konieczne. Tym samym mogłyby powstać ROTy i LOTy nie zrzeszające jednostek samorządu terytorialnego czy stowarzyszeń. Teoretycznie można sobie wyobrazić organizację turystyczną zrzeszającą wyłącznie jednostki samorządu terytorialnego, choć można się zastanawiać, czy byłaby ona dopuszczalna w świetle przepisów o stowarzyszeniach komunalnych.

Tradycyjnie statuty stowarzyszeń dzielą członków na zwyczajnych, wspierających i honorowych. Podział ten jest obecny także w statutach ROTów. Członkami zwyczajnymi mogą być osoby fizyczne korzystające z pełni praw publicznych i osoby prawne (zob. np. § 7 pkt1 ROT-Świętorzyskie, § 10 LOT-Lubuskie), inne wprowadzają dodatkowe kryteria kwalifikacyjne, jak np. „posiadanie w zakresie działania” problematyki turystycznej (§ 11 ust. 1 WOT-Wielkopolska, § 12 PROT i § 12 ust. 1 OROT) lub działalność na rzecz rozwoju turystyki przyjazdowej określonego regionu (§ 8 ust. 2 DOT). Jeśli chodzi o ograniczenia podmiotowe członkostwa w ROT, to postanowienia badanych statutów znacznie rzadziej zawierają postanowienia w tym przedmiocie. Ograniczenie takie znajduje się w statucie Dolnośląskiej Organizacji Turystycznej, której członkami mogą być „osoby prawne i podmioty gospodarcze” (§ 8 ust. 2 DOT). Natomiast członkami Organizacji Turystycznej Województwa Łódzkiego mogą być wyłącznie osoby prawne (§ 9 ust. 1 ROTWL). Większość statutów traktuje też jednostki samorządu terytorialnego jako inne niż osoby prawne podmioty prawa cywilnego, wymieniając wśród potencjalnych członków organizacji turystycznej „Województwo X, powiaty, gminy, stowarzyszenia i osoby prawne” To uchybienie redakcyjne nie wpływa oczywiście na funkcjonowanie stowarzyszenia, nie ogranicza też prawa uczestniczenia w nim potencjalnych członków.

Członkami wspierającymi organizacji turystycznych mogą zostać osoby akceptujące cele stowarzyszenia, przy czym statuty często uzależniają uzyskanie członkostwa od rzeczywistego wsparcia stowarzyszenia, najczęściej przez dokonanie stosownej wpłaty. Natomiast członkostwo honorowe nadawane jest przez stowarzyszenie osobom szczególnie zasłużonym dla jego działalności. W tym zakresie statuty ROTów nie odbiegają od normy.

Uczestnictwo osób prawnych w korporacjach co do zasady nie nastrocza problemów natury prawnej, co więcej można je uznać za normę. Osoby prawne są przecież udziałowcami spółek kapitałowych, spółdzielni i izb gospodarczych, a także, czy raczej przede wszystkim, związków stowarzyszeń. Jednakże u. stow. wymaga od członków stowarzyszenia osobistej działalności, która, przynajmniej w potocznym rozumieniu, jest nie do pogodzenia z naturą osoby prawnej. Nadto w organach zarządzających i kontrolnych organizacji turystycznych zasiadać winny osoby fizyczne. Powierzenie funkcji organu osoby prawnej innej osobie prawnej nie jest bowiem zasadniczo dopuszczalne w naszym prawie⁵⁷. Statuty badanych ROTów albo nie zawierają postanowień w tej kwestii, jak np. statut Lubuskiej Regionalnej Organizacji Turystycznej, albo zawierają postanowienie,

⁵⁶ Jak tworzyć ROTy i LOTy, informacja niesygnowana na stronie http://www.silesia-sot.pl/strona.php?grupa=9&art=1128691051&dzi=1127825319&kat=0_04_01&katrodzic=0_04&mjc=1

⁵⁷ Wyjątek stanowią przepisy o funduszach inwestycyjnych, których organami są zarządzające nimi spółki akcyjne. Zob. np. P. Stec, *Powiernictwo w prawie polskim na tle porównawczym*, Kraków 2005, s. 212 i nast.

na mocy którego za członków organizacji będących osobami prawnymi działają ich przedstawiciele. Oznacza to w praktyce nałożenie na nie statutowego obowiązku ustanowienia pełnomocnika. Najdalej idące rozwiązanie zawiera statut Śląskiej Organizacji Turystycznej, w myśl którego wszyscy jej członkowie działają przez swoich przedstawicieli (§ 8 ust. 4 SOT).

Poważne wątpliwości budzi natomiast przyznawanie członkom korporacyjnym szczególnych uprawnień. Przykładem takiego postępowania są zasady uczestnictwa osób prawnych w Pomorskiej Regionalnej Organizacji Turystycznej. W myśl § 11 ust 2 PROT członkowie będący osobami prawnymi działają przez swoich przedstawicieli, przy czym samorząd Województwa Pomorskiego ma prawo delegować trzech przedstawicieli, powiaty i lokalne organizacje turystyczne po dwóch, zaś pozostali członkowie korporacyjni – po jednym. Takie ukształtowanie struktury członkowskiej PROT zdumiewa. Co więcej, istnieją poważne wątpliwości co do tego, czy jest ono dopuszczalne w świetle przepisów u. stow. U podstaw każdego stowarzyszenia leży bowiem idea równości praw i obowiązków jego członków. Ich prawa i obowiązki są jednakże niezależnie od statusu społecznego czy obciążeń związanych z udziałem w stowarzyszeniu. Odróżnia to stowarzyszenia od korporacji opartych na kapitałowym zaangażowaniu ich członków. Tymczasem omawiane postanowienie statutu narusza tę zasadę. W wyniku jego wprowadzenia niektórzy członkowie PROT będą bowiem dysponować większą liczbą głosów na walnym zgromadzeniu niż pozostali. Analizowany statut wyraźnie faworyzuje jednostki samorządu terytorialnego i LOTy kosztem pozostałych osób prawnych. O ile można dopuścić w pewnych sytuacjach różnicowanie praw i obowiązków członków w zależności od ich cech osobistych, np. w zakresie wysokości składek (zob. niżej), o tyle trudno wskazać powody, dla których powiat miałby mieć więcej głosów niż zrzeszona w organizacji gmina lub niż miałyby np. Polskie Towarzystwo Turystyczno-Krajoznawcze, gdyby zechciało przystąpić do PROT. Co więcej, wpływ jednostek samorządu terytorialnego na proces decyzyjny byłby w istocie decydujący. W stowarzyszeniu liczącym 15 członków do uzyskania przegłosowania uchwały wystarcza posiadanie 8 głosów, które można uzyskać już przy współpracy czterech podmiotów uprzywilejowanych. W ten sposób o kierunkach działań stowarzyszenia decyduje w istocie mniejszość jego członków. Wprawdzie nie ma ustawowego zakazu przyznawania niektórym członkom takich szczególnych uprawnień, jednak moim zdaniem postanowienia te pozostają w sprzeczności z naturą stowarzyszenia i jako takie są nieważne.

Innym szczególnym postanowieniem jest wprowadzenie parytetów w organach ROTu przewidziane przez statut Śląskiej Organizacji Turystycznej. W myśl § 16 ust. 1 SOT w skład zarządu, składającego się z 6 do 16 osób (sic!) wchodzi przedstawiciele członków zwyczajnych w następującym stosunku: 50% przedstawicieli sektora publicznego, w tym dwóch przedstawicieli Województwa Śląskiego i 50% przedstawicieli sektora niepublicznego. Analogiczne rozwiązanie obowiązuje jeśli chodzi o skład komisji rewizyjnej (§ 25 ust. 2 SOT). Pomijając niedogodność polegającą na konieczności powoływania parzystej liczby członków zarządu, należy zwrócić uwagę na dwie inne kwestie. Skład zarządu i komisji ma odzwierciedlać udział partnerów publicznych i prywatnych, jednakże statut SOT nie przewiduje odpowiednika głosowania grupami, tzn. sytuacji, w której partnerzy publiczni wybierają tylko połowę składu organów. W rezultacie o powołaniu członków zarządu decydują wszyscy uczestnicy walnego zgromadzenia. Jeżeli na walnym większość mają przedstawiciele jednego z sektorów, to będą oni decydować o przyjęciu lub odrzuceniu również kandydatów mających rekomendację „sektora mniejszościowego.” Nadto statut ten nie odróżnia członków – przedsiębiorców i członków będących NGO, szeregując ich we wspólnej kategorii „przedstawicieli sektora niepublicznego,” choć zapewnienie udziału przedstawicieli „trzeciego sektora” w organach organizacji turystycznej pozostawałoby w zgodzie z logiką rozwiązania przyjętego w analizowanym statucie.

Inną praktyką powszechnie stosowaną wobec członków organizacji turystycznych jest różnicowanie płaconych przez nich składek członkowskich. Ilustracją tego może być uchwała Warmińsko – Mazurskiej Regionalnej Organizacji Turystycznej nr 25/06 z 18 grudnia 2006 r. w sprawie wysokości składek członkowskich na rok 2007⁵⁸. Uchwałą tą ustalono składkę Samorządu

⁵⁸

http://www.warmia-mazury-rot.pl/article/warmińsko_mazurska_regionalna_organizacja_turystyczna/

Województwa Warmińsko – Mazurskiego na 508.000 PLN, a powiatów na 5.330 PLN, Składki gmin – w zależności od ich wielkości mieściły się w przedziale 3.200 – 5.330 PLN, natomiast w przypadku pozostałych członków były one stałe i wynosiły dla przedsiębiorców 2.640 PLN, dla osób fizycznych nie prowadzących działalności gospodarczej – 1070 PLN, zaś dla LOTów i stowarzyszeń non-profit 528 PLN. Jak się wydaje, takie różnicowanie składek członkowskich będzie dopuszczalne, o ile nie wiąże się z nim uprzywilejowanie członków np. przez przyznanie dodatkowych głosów czy innych uprawnień zależnych od wysokości składki.

5. Tworzenie organizacji turystycznych i nadzór nad nimi.

Zdefiniowawszy lokalną organizację turystyczną możemy przejść do kwestii związanych z jej powstaniem. Ponieważ do organizacji turystycznych stosuje się przepisy prawa o stowarzyszeniach, również ich tworzenie będzie się odbywało według zasad określonych w tej ustawie. Należy jednak zwrócić uwagę na atypowy zabieg zastosowany przez ustawodawcę, w art. 3 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 4 ust. 1 u.POT. W myśl pierwszego z przywołanych przepisów, zadaniem POT jest „inspirowanie tworzenia” regionalnych i lokalnych organizacji turystycznych, a także współdziałanie z nimi. Jednocześnie, na mocy art. 4 ust. 1 u.POT podmioty te mogą być tworzone „w celu wykonania zadania” jakim jest inspirowanie ich powstania. Przepisy te wydają się mieć równą wartość poznawczą, co definicja sepulki. Co więcej, ich redakcja sugerowałaby czynny udział POT w tworzeniu organizacji turystycznych i to wykraczający poza rolę *spiritus movens* ich powstania. Wygląda bowiem tak, jakby ustawodawca traktował LOTy i ROTy nie jako oddolne inicjatywy zainteresowanych współpracą na rzecz rozwoju turystyki regionalnej podmiotów, ale jako swoiste agendy POT, powołane przez nią i dla realizacji jej interesów.

Tymczasem organizacje turystyczne są stowarzyszeniami, a co za tym idzie ich powołanie zależy od woli członków, a nie administracji publicznej. Tym samym udział POT w ich tworzeniu, nawet na etapie „inspiracji” nie jest konieczny. Założyciele organizacji nie muszą też notyfikować POT o zamiarze jej utworzenia, ani tym bardziej uzyskiwać zgody na powstanie stowarzyszenia.

Komitet założycielski organizacji turystycznej musi liczyć co najmniej 15 osób. Przepisy u. POT nie wprowadziły żadnych odstępstw od reguły ogólnej wyrażonej w art. 9 u.stow. dotyczącej stowarzyszeń osób fizycznych. Można się zastanawiać, czy tak duża liczba założycieli ma swoje uzasadnienie, choćby dlatego, że, zwłaszcza w regionach o niskiej aktywności społecznej, powołanie organizacji turystycznej będzie niemożliwe, lub też będzie wymagać sztucznego poszerzania składu osobowego. Problem ten może się pojawić zwłaszcza przy tworzeniu LOTów w małych gminach. Trzeba dodać, że w przypadku stowarzyszeń osób prawnych – związków stowarzyszeń i stowarzyszeń komunalnych minimalna liczba założycieli jest znacznie mniejsza i wynosi 3. Można oczywiście twierdzić, że do efektywnego funkcjonowania organizacja turystyczna potrzebuje jak największej liczby członków, argument ten wydaje się jednak mało przekonujący. Postawienie wymogu, by stowarzyszenie liczyło co najmniej 15 członków nie znajduje też uzasadnienia w przypadku zrzeszeń osób fizycznych.

Jak wiadomo, ani u. POT, ani tym bardziej u. stow. nie ustanawia parytetów członkowskich, tzn. nie wymaga, by członkami organizacji turystycznych były jednostki samorządu terytorialnego, zrzeszenia przedsiębiorców turystycznych czy stowarzyszenia turystyczne, choć ich obecność jest oczywiście czymś naturalnym.

Jeśli chodzi o treść statutu, to jedyne ograniczenie dotyczy wspomnianych już przeze mnie „zadań” czyli w istocie celów stowarzyszenia. Muszą one odpowiadać kryteriom zawartym w art.4 ust. 3 u.POT. Poza tym statut organizacji turystycznej prowadzącej działalność gospodarczą winien wskazywać przedmiot tej działalności, jak się wydaje bardziej skonkretyzowany, niż w przypadku „zwykłych” stowarzyszeń rejestrowych.

Ustawa o POT nie zawiera przepisów dotyczących tworzenia nazwy organizacji turystycznych oraz reguł posługiwania się nią w obrocie gospodarczym. Ich brak jest normą, jeśli chodzi o przepisy

ustrojowe odnoszące się do organizacji non – profit, gdyż brakuje ich także w u.stow i ustawie o fundacjach. Stąd też znajdują tu zastosowanie przepisy ogólne k.c. o dobrach osobistych osób prawnych i firmie⁵⁹. Inaczej, niż w przypadku spółek handlowych, stowarzyszenia i fundacje nie muszą w swojej nazwie ujawniać formy organizacyjno-prawnej, choć oczywiście byłoby to pożądane. Stąd też nazwy wielu organizacji turystycznych nie zawierają wskazania, że chodzi tu o stowarzyszenia. Zazwyczaj określają się one tylko jako „organizacje turystyczne,” często bez dodatkowego wskazania, czy chodzi tu o LOT czy ROT. Praktyka taka jest w pełni dopuszczalna. Zresztą, przy braku zróżnicowania kompetencji obu rodzajów stowarzyszeń informowanie publiczności o ich regionalnym czy lokalnym charakterze nie ma większego znaczenia. Należy też podkreślić, że u.POT nie wprowadza szczególnej ochrony nazw „lokalna organizacja turystyczna,” „organizacja turystyczna” i „regionalna organizacja turystyczna.” Teoretycznie mogłyby ich używać także inne stowarzyszenia, nie spełniające kryteriów z art. 4 ust. 2, 3 i 4 u.POT. Praktyka sądów rejestrowych idzie jednak w kierunku traktowania nazw stowarzyszeń szczególnych jako zastrzeżonych, o czym świadczy odmowa zarejestrowania stowarzyszenia kombatantów nie spełniającego warunków określonych w przepisach ustawy o kombatantach⁶⁰. Natomiast stowarzyszenie mające w nazwie słowa „organizacja turystyczna” bez towarzyszącego im przymiotnika „lokalna” lub „regionalna” mogłoby być m.zd zarejestrowane bez żadnych przeszkód, ponieważ nazwa w tym brzmieniu nie jest zastrzeżona. Jedynie w przypadku stowarzyszeń prowadzących działalność gospodarczą można by się zastanawiać, czy taka firma nie byłaby myląca w tym sensie, że sugerowałaby związek z LOT lub ROT.

W u.POT brak również przepisów regulujących rejestrację organizacji turystycznych, będą one zatem wpisywane do rejestru stowarzyszeń, fundacji i innych organizacji społecznych Krajowego Rejestru Sądowego. Oczywiście, jeżeli ROT lub LOT zamierza prowadzić działalność gospodarczą, ta okoliczność będzie dodatkowo ujawniana w rejestrze przedsiębiorców. Konstatacja powyższa nie jest tak oczywista, jak mogłoby się na pierwszy rzut oka wydawać, jeżeli zważyć, że system rejestracji stowarzyszeń szczególnych jest niespójny. Choć znakomita większość z nich jest rejestrowana w KRS, przepisy ustaw ustrojowych przewidują także inne sposoby rejestracji. Przykładowo, nieprowadzące działalności gospodarczej stowarzyszenia sportowe działające w oparciu o ustawę o kulturze fizycznej są wpisywane, z przyczyn znanych tylko ustawodawcy, do odrębnego rejestru prowadzonego przez starostę. W przypadku organizacji turystycznych szczęśliwie uniknięto tego problemu, jednakże w związku z rejestracją w KRS pojawia się pytanie o zakres, w jakim sąd rejestrowy może badać prawidłowość wniosku o wpis. Pomijając kwestie procesowe, związane z wypełnianiem formularzy KRS, sąd rejestrowy może badać statut stowarzyszenia pod kątem jego zgodności z prawem (art. 14 u.stow). W przypadku statutów organizacji turystycznych chodziłoby tu o kontrolę spełnienia przez statut wymogów, o których mowa w art. 4 u.POT. Spośród nich najważniejsze będzie stwierdzenie zgodności celów stowarzyszenia z wymienionymi w tym artykule „zadaniami” organizacji turystycznych. Statut winien także dopuszczać członkostwo osób prawnych, w tym jednostek samorządu terytorialnego. Statut nie musi natomiast wskazywać m. zd. organu nadzorującego. To, że nie sprawuje go starosta, a inny podmiot jest konsekwencją nadania stowarzyszeniu statusu LOTu lub ROTu, a nie jego cechą konstytutywną. Poza tym sąd bada, czy założyciele dopełnili wszystkich czynności potrzebnych do zarejestrowania stowarzyszenia.

Organizacje turystyczne, tak jak wszystkie stowarzyszenia podlegają nadzorowi materialnoprawnemu ze strony organów administracji publicznej⁶¹. Szczególny charakter LOTów i ROTów sprawia, że nie jest on sprawowany, tak jak w przypadku „zwykłych” stowarzyszeń przez starostę, a przez ministra właściwego do spraw turystyki. Może on zdekoncentrować swoje kompetencje w tym zakresie na rzecz wojewodów. Wymaga to wydania rozporządzenia (art. 4 ust. 4 u.POT).

⁵⁹ Co do ochrony nazwy zob. A. Kubiak – Cyrul, *Dobra osobiste osób prawnych*, Kraków 2005, s. 146 i nast.

⁶⁰ Postanowienie SN z dnia 15 czerwca 1993 r., I PRN 54/93, OSA 1994, nr 11-12, poz. 8.

⁶¹ Co do nadzoru nad stowarzyszeniami w ogólności zob. M. Spyra, *Nadzór nad stowarzyszeniami jako zadanie starosty powiatu*, ST nr 11 z 2003 r., s. 12 i nast.; Tenże, *Nadzór nad stowarzyszeniami, fundacjami oraz prowadzeniem działalności pożytku publicznego*, PiP 2003, nr 12, s. 68 i nast.

Powierzenie nadzoru nad organizacjami turystycznymi ministrowi, a nie zgodnie z art. 8 ust. 5 pkt 2 u.stow. staroście, wydaje się zabiegiem uzasadnionym. Członkami LOTów i ROTów mogą być przecież także jednostki samorządu terytorialnego, w tym powiaty. Pozostawienie nadzoru w rękach starosty skutkowałoby potencjalnym konfliktem interesów, gdyż mogłoby się zdarzyć, że organem nadzorującym organizację turystyczną jest starosta powiatu członkowskiego. Niebezpieczeństwo takie nie występuje oczywiście, w przypadku ewentualnego powierzenia nadzoru wojewodzie, gdyż jest on przedstawicielem rządu, a nie samorządu województwa.

Trudno wskazać przyczynę, która zdecydowała o tym, że to minister właściwy do spraw turystyki a nie wojewodowie sprawują nadzór nad organizacjami turystycznymi. Być może chodziło o skupienie w jednym ręku nadzoru nad wszystkimi ROTami i LOTami. Byłoby to jednak praktyczne tylko w przypadku istnienia niewielkiej liczby stowarzyszeń. Wydaje się, że sam ustawodawca zdaje sobie sprawę z tego faktu, o czym świadczy wprowadzenie możliwości powierzenia nadzoru wojewodom.

Zakres nadzoru sprawowanego nad organizacjami turystycznymi jest taki sam, jak nadzoru starosty nad stowarzyszeniami zarejestrowanymi. Zaczyna się już na etapie tworzenia stowarzyszeń, gdyż sąd rejestrowy ma obowiązek zawiadomić ministra właściwego do spraw turystyki o wszczęciu postępowania rejestrowego. Organ nadzorujący jest zainteresowanym w sprawie i może już na tym etapie wypowiedzieć się np. na temat zgodności statutu z u.POT.

Jeśli chodzi o nadzór nad stowarzyszeniem już zarejestrowanym, to organ nadzorujący ma prawo żądać od stowarzyszenia niezbędnych wyjaśnień i odpowiedzi uchwał walnego zgromadzenia (art. 25 u.stow.). Nadto może on wezwać do usunięcia nieprawidłowości, jeżeli działalność stowarzyszenia jest niezgodna z prawem lub narusza postanowienia statutu określonym w art. 10 ust. 1 i 2 u.stow. lub udzielić ostrzeżenia władzom stowarzyszenia (art. 28 u.stow.). A *contrario* organ nadzorujący organizację turystyczną nie może, choć byłoby to uzasadnione, wezwać jej do usunięcia nieprawidłowości, jeżeli jego działalność narusza postanowienia statutu określone w art. 4 ust. 3 u.POT.

Organ nadzorujący może też wystąpić do sądu o udzielenie upomnienia władzom stowarzyszenia, uchylenie niezgodnej z prawem uchwały, a nawet o jego rozwiązanie, jeżeli stowarzyszenie w toku swojej działalności rażąco narusza prawo lub postanowienia statutu. Należy zauważyć, że organ nadzorujący może tylko inicjować wszczęcie stosownego postępowania, natomiast samo rozstrzygnięcie należy już do sądu (art. 29 ust. 1 u.stow.).

6. Wnioski *de lege ferenda*.

Organizacje turystyczne w ich dzisiejszym kształcie powstały niejako przypadkowo, jako efekt uboczny trudności w ustaleniu kręgu podmiotów, z którymi ma współpracować POT. W konsekwencji przepisy regulujące ich strukturę wydają się być nie do końca przemyślane. Zwięzła, jednoartykułowa regulacja zawiera kilka niezbyt fortunnych rozwiązań, zaś jej interpretacja nastrocza pewnych wątpliwości.

Przede wszystkim nie wiadomo, jaki jest sens wyodrębniania LOTów i ROTów, skoro ich kompetencje są identyczne. Wątpliwości budzi dopuszczalny zakres działania organizacji turystycznych i relacja między ich celami i zadaniami. Niejasna redakcja przepisów może powodować wątpliwości co do tego, czy POT ma brać czynny udział w tworzeniu organizacji turystycznych i czy udział partnerów ze wszystkich trzech sektorów jest niezbędny do ich powoływania. Analiza przepisów u.POT może prowadzić do wniosku, że ROTy i LOTy mają monopol na współpracę z POT, co może prowadzić do dyskryminacji niezrzeszonych w nich podmiotów i pozostawać w sprzeczności z wyrażonym w art. 6 ust. 2 u.stow. zakazem dyskryminacji ze względu na brak przynależności do stowarzyszenia.

Jednocześnie, pomimo tych mankamentów, organizacje turystyczne rozwijają się prężnie, zaś ich członkowie samodzielnie dostosowują ich zadania do konkretnych potrzeb. Zdecydowanym pozytywem u. POT było umożliwienie zrzeszania się w jednym stowarzyszeniu zarówno osobom fizycznym, jak i prawnym oraz jednostkom samorządu terytorialnego. Organizacje turystyczne pokazują, że takie mieszane stowarzyszenia mogą funkcjonować bez większych trudności, a co więcej

istnieje wyraźne społeczne zapotrzebowanie na tego rodzaju korporacje. Wypada zatem zaproponować nowelizację art. 1 ust. 1 u.stow przez dopuszczenie realizacji prawa stowarzyszenia także osobom prawnym.

Jeśli chodzi o możliwe kierunki zmian przepisów o ROTach i LOTach, proponowałbym zniesienie podziału na organizacje lokalne i regionalne, gdyż nie znajduje on uzasadnienia. W przyszłości mielibyśmy zatem wyłącznie organizacje turystyczne, bez dodatkowego przymiotnika. Potrzebę stworzenia platformy współpracy między nimi zaspokajałaby możliwość tworzenia związków organizacji turystycznej⁶².

Należałoby także zdecydować, czy cele stowarzyszenia mają wyłącznie dotyczyć turystyki, czy też przymiot organizacji turystycznej mogłyby uzyskiwać także stowarzyszenia realizujące obok wymienionych w art. 4 ust. 3 u.POT także inne cele. To ostatnie rozwiązanie wydaje się właściwe, pozwala bowiem na współpracę z szerszą grupą podmiotów.

Zdecydowanie należy opowiedzieć się za zmianą brzmienia art. 4 ust. 1 u.POT. Jest on ewidentnie wynikiem błędu legislacyjnego. Przepis ów powinien, podobnie jak art. 4 u.POT w jej pierwotnym brzmieniu dawać kompetencję do działań na rzecz inspirowania powstawania organizacji turystycznych zrzeszających przedstawicieli samorządów, przedsiębiorców i czynnika obywatelskiego. Musiałoby towarzyszyć temu uchylene art. 3 ust. 1 pkt. 5 u.POT.

Last but not least należy opowiedzieć się za pozbawieniem organizacji turystycznych prawa uczestniczenia w życiu politycznym. Nie wydaje się bowiem właściwe, by organizacje zrzeszające przedstawicieli sektora publicznego uczestniczyły czynnie w kampaniach wyborczych.

Alternatywą dla przedstawionej tu propozycji mogłoby być wprowadzenie w u. POT na wzór przepisów o stowarzyszeniach komunalnych obowiązku odpowiedniego stosowania u. stow. Zabieg taki nie pozwoliłby jednak na jednoznaczne rozstrzygnięcie przedstawionych w artykule problemów pojawiających się na tle stosowania przepisów o organizacjach turystycznych. Prowadziłby on tylko do przerwania ciężaru ich rozwiązania z ustawodawcy na sądy. Dlatego należy ten wariant należałoby zdecydowanie odrzucić.

Piotr Stec*

⁶² Nazwa „związek lokalnych organizacji turystycznych” i skrót ZLOT byłyby nawet marketingowo atrakcyjne.
* Dr Piotr Stec, Wydział Organizacji i Zarządzania Politechniki Śląskiej w Gliwicach.