

i autokarowym oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2006/2004⁶⁸, którego zakres przedmiotowy obejmuje między innymi przepisy z zakresu transportu autobusowego i autokarowego dotyczące niedyskryminacji pasażerów co do warunków transportu oferowanych przez przewoźników, praw pasażerów w przypadku wypadków czy praw pasażerów w przypadkach odwołania lub opóźnienia w przewozie.

Za istotne dla międzynarodowego ruchu turystycznego należy uznać także umowy międzynarodowe zawierane przez Polskę. Do takich umów można zaliczyć Konwencję o ujednostajnieniu niektórych prawideł, dotyczących międzynarodowego przewozu lotniczego, podpisaną w Warszawie⁶⁹, Konwencję ateńską w sprawie przewozu morzem pasażerów i ich bagażu, podpisaną w Atenach⁷⁰, czy Konwencję w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, przyjętą w Paryżu przez Konferencję Generalną Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury (UNESCO) na jej siedemnastej sesji⁷¹.

4.2. Najistotniejsze akty normatywne regulujące wprost zagadnienia związane z turystyką

Dwoma głównymi ustawami regulującymi w polskim porządku prawnym materię związaną z turystyką są:

- 1) ustawa o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych⁷²,
- 2) ustawa o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych⁷³.

⁶⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 181/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. dotyczące praw pasażerów w transporcie autobusowym i autokarowym oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 (Dz.Urz. UE L 55/1 z 28.02.2011).

⁶⁹ Konwencja o ujednostajnieniu niektórych prawideł, dotyczących międzynarodowego przewozu lotniczego, podpisana w Warszawie dnia 12 października 1929 r. (Dz.U. z 1933 r. Nr 8, poz. 49 ze zm.).

⁷⁰ Konwencja ateńska w sprawie przewozu morzem pasażerów i ich bagażu, 1974, sporządzona w Atenach dnia 13 grudnia 1974 r. (Dz.U. z 1987 r. Nr 18, poz. 108 ze zm.).

⁷¹ Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, przyjęta w Paryżu dnia 16 listopada 1972 r. przez Konferencję Generalną Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury (UNESCO) na jej siedemnastej sesji (Dz.U. z 1976 r. Nr 32, poz. 190).

⁷² Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 2211).

⁷³ Ustawa z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 2139).

Ustawa o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych, uprzednio zwana była „ustawą o usługach turystycznych”⁷⁴. Ustawa ta określa warunki świadczenia usług hotelarskich oraz usług pilotów wycieczek i przewodników turystycznych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a także za granicą, jeżeli umowy z turystami o świadczenie tych usług są zawierane na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Wśród regulacji zawartych w ustawie wyróżnić trzeba niezwykle istotne z punktu widzenia prawa turystyki przepisy definiujące terminy ‘turysta’ oraz ‘usługa hotelarska’. Zgodnie z przedmiotową ustawą przez ‘turystę’ rozumie się „osobę, która podróżuje do innej miejscowości poza swoim stałym miejscem pobytu na okres nieprzekraczający 12 miesięcy, dla której celem podróży nie jest podjęcie stałej pracy w odwiedzanej miejscowości i która korzysta z noclegu przynajmniej przez jedną noc”. Z kolei ‘usługi hotelarskie’ to „krótkotrwałe, ogólnie dostępne wynajmowanie domów, mieszkań, pokoi, miejsc noclegowych, a także miejsc na ustawienie namiotów lub przyczep samochodowych oraz świadczenie, w obrębie obiektu, usług z tym związanych”. Przepisy ustawy zawierają delegację do wydania kilku rozporządzeń. Jak się wydaje, najważniejsze znaczenie mają dwa z nich. Pierwsze to rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy w sprawie obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie⁷⁵ regulujące między innymi kwestie wymagań dla poszczególnych rodzajów i kategorii obiektów hotelarskich oraz minimalne wymagania co do wyposażenia innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie. Drugim jest rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki w sprawie nabywania uprawnień przewodnika górskiego⁷⁶, które jak sama nazwa wskazuje, określa warunki nabywania uprawnień przewodnika górskiego, w tym np. warunki uzyskiwania poszczególnych klas przewodników górskich, czy obszary uprawnień przewodników górskich i stopień trudności tras oraz wycieczek prowadzonych przez przewodników górskich posiadających uprawnienia określonej klasy.

Zakres przedmiotowy ustawy o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych obejmuje warunki oferowania, sprzedaży i realizacji imprez turystycznych oraz powiązanych usług turystycznych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a także za granicą, jeżeli umowy z podróżnymi są

⁷⁴ Zmiana nazwy nastąpiła na podstawie art. 64 pkt 1 ustawy z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 2139).

⁷⁵ Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 19 sierpnia 2004 r. w sprawie obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których są świadczone usługi hotelarskie (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2166).

⁷⁶ Rozporządzenie Ministra Sportu i Turystyki z dnia 26 czerwca 2014 r. w sprawie nabywania uprawnień przewodnika górskiego (Dz.U. poz. 868 ze zm.).

zawierane przez przedsiębiorców turystycznych mających siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto ustawa reguluje zasady funkcjonowania Turystycznego Funduszu Gwarancyjnego. Przedmiotowa ustawa w art. 4 definiuje pojęcia ‘usługi turystycznej’ oraz ‘impresy turystycznej’. Jako ‘usługę turystyczną’ rozumie się:

- a) przewóz pasażerów,
- b) zakwaterowanie w celach innych niż pobytowe, które nie jest nieodłącznym elementem przewozu pasażerów,
- c) wynajem pojazdów samochodowych lub innych pojazdów silnikowych,
- d) inną usługę świadczoną podróżnym, która nie stanowi integralnej części usług wskazanych w lit. a–c.

Z kolei termin ‘impresja turystyczna’ jest rozumiany jako „połączenie co najmniej dwóch różnych rodzajów usług turystycznych na potrzeby tej samej podróży lub wakacji” oraz spełniających dodatkowe warunki określone w przedmiotowej ustawie. Do najważniejszych przepisów wykonawczych wydanych na podstawie przedmiotowej ustawy zaliczyć należy rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie minimalnej wysokości sumy ubezpieczenia na rzecz podróżnych związanej z działalnością wykonywaną przez organizatorów turystyki i przedsiębiorców ułatwiających nabywanie powiązanych usług turystycznych⁷⁷ określające między innymi sposób ustalania minimalnej sumy ubezpieczenia na rzecz podróżnych oraz rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii w sprawie wysokości składki na Turystyczny Fundusz Gwarancyjny⁷⁸, które uzależnia wysokość składki od miejsca realizacji imprezy turystycznej.

Kolejną ustawą regulującą bezpośrednio kwestie związane z turystyką jest ustawa o Polskiej Organizacji Turystycznej⁷⁹. Na mocy tej ustawy powołano Polską Organizację Turystyczną z siedzibą w Warszawie będącą państwową osobą prawną, nad którą nadzór sprawuje minister właściwy ds. turystyki. Polska Organizacja Turystyki została powołana w celu wzmocnienia promocji Polski w dziedzinie turystyki w kraju i za granicą.

Następną ustawą jest ustawa o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich⁸⁰. Ustawa ta określa podmioty

⁷⁷ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 27 grudnia 2017 r. w sprawie minimalnej wysokości sumy ubezpieczenia na rzecz podróżnych związanej z działalnością wykonywaną przez organizatorów turystyki i przedsiębiorców ułatwiających nabywanie powiązanych usług turystycznych (Dz.U. poz. 2508 ze zm.).

⁷⁸ Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 22 grudnia 2020 r. w sprawie wysokości składki na Turystyczny Fundusz Gwarancyjny (Dz.U. poz. 2372).

⁷⁹ Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o Polskiej Organizacji Turystycznej (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 563).

⁸⁰ Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1084).

uprawnione do wykonywania ratownictwa górskiego i ratownictwa na zorganizowanych terenach narciarskich, zakres ich obowiązków i uprawnień oraz zasady finansowania ich działalności. Zakres regulacji obejmuje też obowiązki osób przebywających w górach oraz na zorganizowanych terenach narciarskich, w tym uprawiających turystykę, podmioty odpowiedzialne za zapewnienie bezpieczeństwa osobom przebywającym w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich, warunki bezpieczeństwa osób przebywających w górach oraz na zorganizowanych terenach narciarskich, a także nadzór i kontrolę nad ratownictwem górskim.

Uchwalenie natomiast ustawy z dnia 15 lipca 2020 r. o Polskim Bonie Turystycznym⁸¹ związane jest bezpośrednio z wystąpieniem epidemii COVID-19. Zakres przedmiotowy tej ustawy obejmuje określenie zasad przyznawania i realizacji świadczenia w formie Polskiego Bonu Turystycznego oraz dodatkowego świadczenia w formie Polskiego Bonu Turystycznego będącego dokumentem elektronicznym potwierdzającym uprawnienie do świadczenia.

Szczególne znaczenie w polskim systemie prawnym mają przepisy Unii Europejskiej. Tak też jest w przypadku turystyki. Przykładem takiej regulacji jest dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2302 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/EWG⁸². Celem tej dyrektywy jest „przyczynienie się do prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego Unii Europejskiej i osiągnięcia wysokiego i jak najbardziej jednolitego poziomu ochrony konsumentów poprzez zbliżenie niektórych aspektów przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w odniesieniu do umów zawieranych pomiędzy podróżnymi a przedsiębiorcami dotyczących imprez turystycznych oraz powiązanych usług turystycznych” (art. 1 dyrektywy). Co prawda przepisy dyrektywy nie obowiązują bezpośrednio w państwie członkowskim, ale została ona zaimplementowana do polskiego porządku prawnego przez przepisy ww. ustawy o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych. Egzemplifikacją regulacji unijnej dotyczącej turystyki, a jednocześnie mającej bezpośrednie zastosowanie w państwach członkowskich, jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 692/2011 z dnia 6 lipca 2011 r. w sprawie europejskiej statystyki

⁸¹ Ustawa z dnia 15 lipca 2020 r. o Polskim Bonie Turystycznym (Dz.U. z 2020 r. poz. 1262 ze zm.).

⁸² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2302 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych, zmieniająca rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 i dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE oraz uchylająca dyrektywę Rady 90/314/EWG (Dz.Urz. UE L 326/1 z 11.12.2015).

w dziedzinie turystyki i uchylające dyrektywę Rady 95/57/WE⁸³, które ustanawia wspólne ramy w zakresie systematycznego opracowywania, tworzenia i rozpowszechniania europejskiej statystyki w dziedzinie turystyki.

Niezależnie od regulacji krajowych istotne znaczenie mają regulacje międzynarodowe, które również mogą wpływać na funkcjonowanie turystyki w Polsce. Regulacje takie mają charakter bądź multilateralny, bądź bilateralny. Do dwustronnych zaliczyć można szereg umów i porozumień o współpracy w dziedzinie turystyki (np. umowa ramowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Królestwa Arabii Saudyjskiej o współpracy w dziedzinie gospodarki, handlu, inwestycji, techniki, kultury, turystyki, młodzieży i sportu podpisana w Rijadzie⁸⁴, umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Korei o współpracy w dziedzinie turystyki, sporządzona w Warszawie⁸⁵, umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Arabskiej Republiki Egiptu o współpracy w dziedzinie turystyki, sporządzona w Kairze⁸⁶, czy umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Demokratyczno-Socjalistycznej Republiki Sri Lanki o współpracy w dziedzinie turystyki, sporządzona w Kolombo dnia 6 października 2015 r.⁸⁷). Głównym celem tego typu umów jest rozwój współpracy między umawiającymi się stronami w dziedzinie turystyki, w tym zwłaszcza rozwój turystyki grupowej i indywidualnej, a także rozwój współpracy między przedsiębiorcami i organizacjami działającymi w dziedzinie turystyki. Jako przykład umowy wielostronnej można wskazać Ramową Konwencję o ochronie i zrównoważonym rozwoju Karpat⁸⁸, której jednym z celów jest promowanie zrównoważonej turystyki w Karpatach oraz promowanie współpracy transgranicznej przyczyniającej się do rozwoju zrównoważonej turystyki państw umawiających się, tj.

⁸³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 692/2011 z dnia 6 lipca 2011 r. w sprawie europejskiej statystyki w dziedzinie turystyki i uchylające dyrektywę Rady 95/57/WE (Dz.Urz. UE L 192/17 z 22.07.2011).

⁸⁴ Umowa ramowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Królestwa Arabii Saudyjskiej o współpracy w dziedzinie gospodarki, handlu, inwestycji, techniki, kultury, turystyki, młodzieży i sportu podpisana w Rijadzie dnia 11 października 2013 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 244 poz. 2447).

⁸⁵ Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Korei o współpracy w dziedzinie turystyki, sporządzona w Warszawie dnia 3 grudnia 2004 r. (M.P. z 2005 r. Nr 50, poz. 687).

⁸⁶ Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Arabskiej Republiki Egiptu o współpracy w dziedzinie turystyki, sporządzona w Kairze dnia 15 czerwca 2011 r. (M.P. z 2012 r. poz. 403).

⁸⁷ Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Demokratyczno-Socjalistycznej Republiki Sri Lanki o współpracy w dziedzinie turystyki, sporządzona w Kolombo dnia 6 października 2015 r. (M.P. z 2016 r. poz. 407).

⁸⁸ Ramowa Konwencja o ochronie i zrównoważonym rozwoju Karpat, sporządzona w Kijowie dnia 22 maja 2003 r. (tzw. konwencja karpacka) (Dz.U z 2007 r. Nr 96 poz. 634).

Czech, Polski, Słowacji, Ukrainy, Węgier, Rumunii i Serbii. Taką umową jest też Konwencja dotycząca ułatwień celnych dla turystyki podpisana w Nowym Jorku⁸⁹. Przedmiotowa Konwencja wprowadza w szczególności zobowiązania dla stron, aby te starały się nie wprowadzać formalności celnych, które mogłyby stać się przeszkodą w rozwoju turystyki międzynarodowej.

5. Regulacje prawne w wybranych sytuacjach nadzwyczajnych w turystyce

5.1. Kазus wybuchu wulkanu Eyjafjallajökull i niewyłączalność biura podróży Thomas Cook

Sytuacje nadzwyczajne

Zdarzenia takie, jak epidemie, wybuchy wulkanów, zamachy terrorystyczne itp., stanowiące ogromne zagrożenie dla społeczeństwa, występowały, występują i będą występowały. W związku z tym rodzi się pytanie – czy w przepisach prawnych uwzględnia się występowanie takich zdarzeń oraz czy określa się sposób postępowania w przypadku ich zaistnienia. Dla uzyskania odpowiedzi przede wszystkim należy ustalić, jakiego terminu lub terminów używa się dla ich określenia.

Analiza regulacji prawnych zarówno o charakterze horyzontalnym⁹⁰, jak i sektorowym⁹¹, obejmujących swym zakresem turystykę, prowadzi do wniosku, że dla określenia tego typu zdarzeń używane są takie terminy, jak: ‘siła

⁸⁹ Akt Końcowy Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie formalności celnych dotyczących czasowego przywozu prywatnych motorowych pojazdów drogowych i turystyki, Konwencja dotycząca ułatwień celnych dla turystyki, Protokół dodatkowy do tej Konwencji odnoszący się do przywozu dokumentów i materiałów propagandy turystycznej oraz Konwencja celna w sprawie czasowego przywozu prywatnych pojazdów drogowych, podpisane w Nowym Jorku dnia 4 czerwca 1954 r. (Dz.U. z 1961 r. Nr 42, poz. 216).

⁹⁰ Termin ‘regulacje prawne o charakterze horyzontalnym’ używany będzie dla określenia aktów prawnych obejmujących swym zakresem podmioty należące do różnych sektorów gospodarki, w tym również do sektora turystyki.

⁹¹ Termin ‘regulacje prawne o charakterze sektorowym’ używany będzie dla określenia aktów prawnych obejmujących swym zakresem jeden sektor, np. sektor turystyki czy transportu. Termin ‘sektor turystyki’ używany jest dla określenia podmiotów zaspokajających różne potrzeby turystów związane z wyjazdem turystycznym, takie jak: nocleg, wyżywienie, transport, informacja turystyczna, organizacja wyjazdu. Termin ‘branża turystyczna’ używany jest dla określenia podmiotów nastawionych na zaspokojenie jednego rodzaju potrzeb związanych z wyjazdem turystycznym (np. branża hotelarska zaspokaja potrzeby zakwaterowania, branża organizacji turystyki zaspokaja potrzebę organizacji wyjazdu).

wyższa'; 'stan nadzwyczajny' (w ramach którego wyróżnia się: 'stan wojenny'; 'stan wyjątkowy'; 'stan klęski żywiołowej') oraz 'nieuniknione i nadzwyczajne okoliczności'.

Termin 'siła wyższa' występuje zarówno w regulacjach o charakterze horyzontalnym obejmujących swym zakresem turystykę, jak i w regulacjach sektorowych. W prawie cywilnym termin ten ma istotne znaczenie, ponieważ może wyłączyć odpowiedzialność podmiotu za określone zdarzenie prawne. Ma to miejsce z reguły w sytuacjach, w których odpowiedzialność cywilna za wyrządzoną szkodę opiera się na zasadzie ryzyka⁹². Pojęcie siły wyższej, chociaż wielokrotnie używane w Kodeksie cywilnym, nie zostało w nim dotychczas zdefiniowane. Powszechnie uznaje się jednak, iż 'siła wyższa' (*vis maior*) to zdarzenie charakteryzujące się trzema następującymi cechami: zewnętrżnością, niemożliwością (lub prawie niemożliwością) jego przewidzenia oraz niemożliwością zapobieżenia jego skutkom⁹³. Zdarzenie jest zewnętrzne wówczas, gdy jest niezależne od woli stron i pozostaje poza ich kontrolą. Niemożliwość przewidzenia należy rozumieć jako jego nadzwyczajność i nagłość. Wprawdzie wiadomo, że takie zdarzenie może nastąpić, ale nie wiadomo gdzie i kiedy. Z kolei niemożliwość zapobieżenia skutkom zdarzenia jest tłumaczona jako niemożność odparcia nadchodzącego niebezpieczeństwa.

Problematyka zdarzeń nadzwyczajnych została uregulowana w Konstytucji RP⁹⁴. Zgodnie z jej art. 228: „W sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny: stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej”. Z powyższego wynika, że pojęcie 'stan nadzwyczajny' jest pojęciem zbiorczym obejmującym trzy różne stany w sytuacjach szczególnych zagrożeń, których wystąpienie wymaga sięgnięcia po szczególne środki prawne, ponieważ zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające dla usunięcia lub zmniejszenia skutków tych zagrożeń. Wprowadzenie stanu nadzwyczajnego jest uzależnione nie tyle od powstania szczególnych zagrożeń, co od powstania sytuacji, w której dla przezwyciężenia tych zagrożeń zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające. Wprowadzenie stanu wojennego (art. 229

⁹² Należy do nich zaliczyć możliwość zwolnienia z odpowiedzialności za wyrzucenie, wylanie lub spadnięcie czegoś z pomieszczenia (art. 433 k.c.), odpowiedzialność za szkody wyrządzone w związku z ruchem przedsiębiorstw i użyciem elementarnych sił przyrody (art. 435 k.c.) oraz odpowiedzialność osoby utrzymującej zarobkowo hotel lub podobny zakład za utratę lub uszkodzenie rzeczy wniesionych przez osobę korzystającą z usług hotelu (art. 846 k.c.). Zob. ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.).

⁹³ Por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 19 listopada 2019 r., III APA 15/19, definicja 'siły wyższej', LEX nr 2750252.

⁹⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Konstytucji RP) jest możliwe, jeśli wystąpi jedna z następujących okoliczności: zewnętrzne zagrożenie państwa lub zbrojna napaść na terytorium RP albo zobowiązanie do wspólnej obrony przeciw agresji wynikające z umowy międzynarodowej. Natomiast możliwość wprowadzenia stanu wyjątkowego (art. 230 Konstytucji RP) jest uwarunkowana wystąpieniem jednej z trzech przesłanek: zagrożenie dla konstytucyjnego ustroju państwa; zagrożenie dla bezpieczeństwa obywateli lub zagrożenie dla porządku publicznego. Stan klęski żywiołowej (art. 232 Konstytucji RP) wprowadzany jest w celu zapobieżenia lub usunięcia skutków katastrof naturalnych⁹⁵ lub awarii technicznych⁹⁶. Uogólniając, można stwierdzić, że chodzi o zdarzenia mające charakter zjawisk nagłych, gwałtownych, zagrażających lub sprowadzających duże straty ludzkie (śmierć lub utrata zdrowia większej liczby osób) bądź straty w wielkich rozmiarach w mieniu albo środowisku. Zatem nie każda katastrofa naturalna lub awaria techniczna może być podstawą wprowadzenia ‘stanu klęski żywiołowej’, ale tylko taka, której skala występowania lub skutki wymagają zastosowania środków nadzwyczajnych.

Podsumowując, Konstytucja RP zawiera zamknięty katalog stanów nadzwyczajnych i nie przewiduje możliwości jego rozszerzania drogą ustawy. Wprowadzenie jednego ze stanów nadzwyczajnych jest dopuszczalne w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające dla ich zwalczania. Na podstawie określonych w Konstytucji przesłanek można stworzyć katalog zdarzeń umożliwiających wprowadzenie stanu nadzwyczajnego. Są to:

- zewnętrzne zagrożenie państwa, zbrojna napaść na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub zobowiązanie międzynarodowe do wspólnej obrony przeciwko agresji;
- zagrożenie konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego;
- zapobieżenie skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz ich usuwanie.

Wprowadzenie jednego z ww. stanów nadzwyczajnych powoduje rozszerzenie kompetencji organów państwowych zobligowanych do podejmowania działań zapobiegawczych, w tym również działań utrudniających funkcjonowanie gospodarki, a także ograniczenie praw i wolności obywateli. W przypadku wprowadzenia jednego z ww. stanów nadzwyczajnych stworzono możliwość

⁹⁵ Definicje terminów ‘klęska żywiołowa’, ‘katastrofa naturalna’ i ‘awaria techniczna’ znajdują się w ustawie z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1897).

⁹⁶ Jak wyżej.

uzyskania przez przedsiębiorców rekompensaty za straty poniesione na skutek prowadzenia takich działań.

W regulacjach dotyczących poszczególnych branż wchodzących w skład sektora turystyki stosowane jest pojęcie ‘siły wyższej’ i pojęcie ‘nieuniknionych i nadzwyczajnych okoliczności’. To ostatnie zostało zdefiniowane w art. 3 pkt 12 dyrektywy 2015/2302 w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych⁹⁷. Definicja ta została przetransponowana do prawa polskiego art. 4 pkt 15 ustawy z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych⁹⁸. Zgodnie z tymi przepisami termin ‘nieuniknione i nadzwyczajne okoliczności’ oznacza „sytuację poza kontrolą strony powołującej się na taką sytuację i której skutków nie można było uniknąć, nawet gdyby podjęto wszelkie rozsądne działania”. Z przytoczonej definicji wynika, że głównymi kryteriami, które powinny być brane pod uwagę przy dokonywaniu oceny okoliczności pod kątem możliwości zakwalifikowania ich do sytuacji ‘nieuniknionych i nadzwyczajnych’ są:

- pozostawianie tych okoliczności poza kontrolą stron umowy;
- niemożność uniknięcia skutków nawet w przypadku podjęcia wszelkich rozsądnych działań zapobiegawczych⁹⁹.

Wyżej wymienione kryteria mają charakter ogólny i nie pozwalają na jednoznaczne rozstrzygnięcie w każdym przypadku, czy okoliczności, na które powołują się strony stosunku prawnego, zalicza się do nadzwyczajnych i nieuniknionych. Pomocne w tym zakresie jest wyjaśnienie zawarte w motywie 31 dyrektywy 2015/2302, podające przykłady takich okoliczności. Zgodnie z tym motywem ‘nieuniknione i nadzwyczajne okoliczności’ mogą obejmować na przykład działania wojenne oraz inne poważne problemy związane z bezpieczeństwem, takie jak terroryzm, znaczące zagrożenie dla zdrowia ludzkiego, wybuch epidemii poważnej choroby w docelowym miejscu podróży lub katastrofy naturalne, powodzie lub trzęsienia ziemi, lub warunki pogodowe uniemożliwiające bezpieczną podróż do miejsca docelowego uzgodnionego w umowie o udział w imprezie turystycznej. Zasadny byłby zatem wniosek, że ‘nieuniknione, nadzwyczajne okoliczności’ mogą dotyczyć zdarzeń o bardzo różnym charakterze i zasięgu oddziaływania: od

⁹⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2015/2302 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych, zmieniająca rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 i dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE oraz uchylająca dyrektywę Rady 90/314/EWG (Dz.Urz. UE L 326/1 z 11.12.2015).

⁹⁸ Ustawa z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 2139).

⁹⁹ Por. też *Komentarz do ustawy o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych*, red. D. Borek, H. Zawistowska, s. 82–84; 396–398, Gdańsk 2020.

lokalnego (wybuch w Porcie w Bejrucie)¹⁰⁰ poprzez regionalny, kontynentalny aż do światowego (pandemia COVID-19). Należy podkreślić, że przytoczona w motywie 31 lista nadzwyczajnych okoliczności mających negatywny wpływ na realizację imprez turystycznych ma charakter przykładowy, a co się z tym wiąże – nie rozstrzyga wszystkich wątpliwości, jakie mogą powstać na tym tle. Należy się zatem spodziewać sporów w kwestii oceny poszczególnych okoliczności pod kątem możliwości zaliczenia ich do okoliczności nadzwyczajnych. W przypadku powstania takiego sporu wiążąca będzie wykładnia TSUE. Przykładem jest wyrok TSUE odnoszący się do możliwości zakwalifikowania niespodziewanych problemów technicznych samolotu jako okoliczności nadzwyczajnych¹⁰¹.

Podsumowując – prawo przewiduje możliwość występowania sytuacji nadzwyczajnych, powodujących, że obowiązujące reguły są niewystarczające do zapobieżenia lub zminimalizowania ich negatywnych skutków, co uzasadnia potrzebę stosowania nadzwyczajnych środków prawnych, w tym takich, jak ograniczenie swobody poruszania się czy swobody prowadzenia działalności gospodarczej. Rodzaj tych środków zależy od specyfiki zagrożenia, którego skutkom mają one zapobiec lub je ograniczyć. W przepisach prawnych dla określenia tego typu zdarzeń używa się takich terminów, jak: ‘siła wyższa’, ‘stan nadzwyczajny’ – w ramach którego wyróżnia się: ‘stan wojenny’, ‘stan wyjątkowy’, ‘stan klęski żywiołowej’, ‘nieuniknione i nadzwyczajne okoliczności’.

Analiza przepisów dotyczących branż turystycznych wchodzących w skład sektora turystyki wykazuje istotne różnicowanie w zakresie uwzględniania sytuacji nadzwyczajnych. W regulacjach dotyczących hotelarstwa, gastronomii, pilotażu wycieczek i przewodnictwa turystycznego nie ma przepisów wprowadzających modyfikację zasad wprowadzonych przez regulacje horyzontalne (Kodeks cywilny) – w przypadku zaistnienia takich zdarzeń. To powoduje, że będą miały zastosowanie przepisy Kodeksu cywilnego, który dla określenia sytuacji nadzwyczajnych używa terminu ‘siła wyższa’. Termin ten stosowany jest między innymi w przepisach dotyczących odpowiedzialności osób prowadzących hotele i podobne zakłady za utratę lub uszkodzenie bagażu wniesionego przez gości (art. 846 k.c. i nast.).

¹⁰⁰ Do potężnego wybuchu doszło 4 sierpnia 2020 r. w porcie w Bejrucie. Ekspłodowała saletra amonowa składowana w magazynie portowym. W wyniku eksplozji zniszczony został port oraz wiele budynków w mieście. Zginęły 204 osoby, ponad 7,5 tys. odniosło obrażenia, co najmniej 250–300 tys. ludzi straciło swoje domy.

¹⁰¹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 4 maja 2017 r., C-315/15, Marcela Pešková i Jiří Peška v. Travel Service A.S., ZOTSiS 2017/5/I-342.

Termin ‘siła wyższa’ nie jest stosowany w przepisach dotyczących branży organizacji turystyki (biur podróży). Ustawa o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych, implementująca dyrektywę 2015/2302, dla określenia takich sytuacji wprowadziła pojęcie ‘nieprzewidziane i nadzwyczajne okoliczności’. Ma ono szerszy zakres od pojęć ‘stan nadzwyczajny’ i ‘siła wyższa’, ponieważ obejmuje nie tylko zdarzenia uzasadniające wprowadzenie jednego ze stanów nadzwyczajnych czy uznanie ich za zdarzenia o charakterze siły wyższej, ale również działania osób trzecich niezwiązanych ze świadczeniem usług objętych umową, których to działań nie można było przewidzieć lub uniknąć. Nie można stworzyć zamkniętego katalogu ‘nieuniknionych i nadzwyczajnych okoliczności’, na które strony stosunku prawnego mogą się powołać. Zaletą przyjętego rozwiązania jest to, że umożliwia objęcie nowych zdarzeń, które dotychczas nie występowały, ale mogą pojawić się w przyszłości. W przypadkach wątpliwych ostateczna decyzja należeć będzie Trybunału Sprawiedliwości.

Wpływ ‘nieuniknionych i nadzwyczajnych okoliczności’ na prawo turystyki

Potrzeba poprawy sytuacji podmiotów (przedsiębiorców i turystów), które ucierpiały na skutek wystąpienia sytuacji nadzwyczajnych, legła u podstaw wprowadzania zmian w regulacjach wchodzących w zakres prawa turystyki. Można postawić tezę o wpływie „nieuniknionych nadzwyczajnych okoliczności” na kształt prawa turystyki, polegającym na rozszerzaniu zarówno wyjątków od wprowadzonych zasad, jak i liczby podmiotów uprawnionych do korzystania z tych wyjątków. Przykładem prawdziwości tego stwierdzenia są takie ‘nieuniknione i nadzwyczajne okoliczności’, jak wybuch wulkanu Eyjafjallajökull czy pandemia COVID-19.

Do zdarzeń nadzwyczajnych i nieuniknionych zalicza się wybuchy wulkanów zagrażające życiu i zdrowiu mieszkańców oraz turystów przebywających w ich pobliżu, a także powodujące ogromne straty w mieniu (ruchomym i nieruchomym). Wybuch wulkanu może skutecznie sparaliżować transport, w tym transport lotniczy.

Wiele z aktywnych wulkanów znajduje się w regionach atrakcyjnych turystycznie. Warto zauważyć, że czynne wulkany również stają się atrakcją turystyczną przyciągającą turystów poszukujących ekstremalnych przeżyć – takich jak choćby zejście do krateru takiego wulkanu. Wprawdzie wybuchy można z pewnym prawdopodobieństwem przewidzieć i podjąć działania mające na celu zmniejszenie powodowanych nimi strat, jednakże nie można zapobiec ich skutkom. Jest wiele przykładów wybuchów wulkanów mających wpływ na