

Dominik Borek

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

ORCID: 0000-0002-4359-9426

dpborek@wp.pl

Komparatystyka niektórych rozwiązań prawnych państw członkowskich Unii Europejskiej w kontekście zasady maksymalnej harmonizacji wyrażonej na gruncie dyrektywy turystycznej 2015/2302*

Uwagi ogólne

Podstawowym celem artykułu jest analiza specyfiki maksymalnej harmonizacji w zakresie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2302 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych na tle rozwiązań państw członkowskich UE. Do przedstawienia zagadnienia wybrano dwie instytucje prawne będące całkowitą nowością w stosunku do poprzednio obowiązującej dyrektywy Rady z dnia 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek 90/314 (EWG). „Nadzwyczajne i nieuniknione okoliczności” oraz załączniki informacyjne (aneksy do dyrektywy) stanowią dwie instytucje najlepiej obrazujące założenia rzeczzonej problematyki. Powyższe wynika z nowości, jaką stanowią w stosunku do pozostałych propozycji dyrektywy i ich jednoznacznego statusu, jako podlegających ścisłej implementacji. Celem rozważań jest wykazanie, czy instrumenty te zostały wdrożone prawidłowo, a także przedstawienie ich brzmienia na tle prawodawstw państw unijnych.

Zgodnie z art. 288 (dawny art. 249 TWE) traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE z 2016 r., Nr C 202), w celu wykonania kompetencji UE, jej instytucje przyjmują następujące akty prawa unijnego: rozporządzenia,

* Opracowany materiał jest jednym z efektów stażu naukowego autora, odbytego w dniach 10 marca 2025 r. – 30 września 2025 r. w Katedrze Prawa Gospodarczego i Finansowego Wydziału Prawa i Ekonomii Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy.

dyrektywy, decyzje, zalecenia, opinie. Poniżej zarysowano ogólną charakterystykę wskazanych aktów prawnych:

- 1) Rozporządzenia mają zasięg ogólny. Oznacza to, że wiążą w całości i są bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich, nie wymagają wdrożenia do krajowego porządku prawnego¹. Co więcej, próba implementacji postanowień rozporządzenia w formie wewnątrz-krajowego aktu prawnego będzie uznana za naruszenie regulacji unijnych². W celu wykonania postanowień rozporządzeń wprowadza się jednak ustawy wspomagające stosowanie postanowień rozporządzeń w praktyce. Rozporządzenia unijne wydaje samodzielnie Rada Unii Europejskiej albo Komisja Europejska i mają one charakter wykonawczy. Z kolei w ramach tzw. zwykłej procedury ustawodawczej rozporządzenia wydaje razem Rada Unii Europejskiej i Parlament Unii Europejskiej³.
- 2) Dyrektywy wiążą każde państwo członkowskie Unii Europejskiej, do którego są kierowane, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty⁴. W zakresie propozycji wdrożenia przepisów pozostawia się jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków⁵. Dyrektywy są wydawane przez Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej.
- 3) Decyzje wiążą państwo członkowskie Unii Europejskiej w całości. Niektóre decyzje wskazują jednak na konkretnych adresatów, wówczas wiążą tylko ich. Jeżeli decyzja zawiera normy o powszechnie obowiązującym charakterze, to wywiera ona skutek bezpośredni⁶. Decyzje są wydawane przez Komisję Europejską, Radę Unii Europejskiej, a także wspólnie przez Radę Unii Europejskiej i Parlament Unii Europejskiej⁷.
- 4) Zalecenia i opinie nie mają mocy wiążącej. Zalecenia są wydawane przez Radę Unii Europejskiej, Komisję Europejską, Parlament Unii Europejskiej, są tworzone celem wskazania kierunku działań lub przedstawienia stanowiska danej instytucji⁸, z kolei opinie są wydawane

¹ J. Barcz, *Wytyczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej*, [w:] J. Barcz (red.), *Zapewnienie skuteczności prawa Unii Europejskiej w prawie polskim*, Warszawa 2009, s. 36–45.

² A. Szachon, *Źródła prawa Unii Europejskiej*, [w:] A. Kuś (red.), *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, Lublin 2010, s. 181–182.

³ W. Maciejewski, *Jakie są granice ingerencji Unii Europejskiej w porządek prawny państw członkowskich? Interpretacja zasady subsydiarności w orzecznictwie ETS*, [w:] A. Mróz, A. Niewiadomski, R. Pawelec (red.), *Prawo, język, etyka*, Warszawa 2010, s. 173.

⁴ P. Gilowski, *Podstawy prawne Unii Europejskiej*, [w:] A. Kuś (red.), op. cit., s. 99–101.

⁵ W.M. Góralski, S. Kardaś, *The European Union. Origins – structure – acquis*, Warszawa 2008.

⁶ J. Barcz, *Wytyczne...*, s. 64–66.

⁷ Ibidem.

⁸ https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/law/types-legislation_pl (data dostępu: 29.08.2025).

przez Radę Unii Europejskiej, Komisję Europejską, Parlament Unii Europejskiej oraz komitety (Komitet Regionów oraz Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny) podczas procesu legislacyjnego⁹. Opinie służą wydawaniu oświadczeń, które mają zaprezentować stanowisko danej instytucji lub komitetu.

We wskazanym przepisie brakuje zdywersyfikowania rodzajów dyrektyw występujących w obrocie prawnym, a te można podzielić na dwojakiego rodzaju ze względu na sposób wdrożenia: maksymalnej oraz zwykłej harmonizacji.

Zwykła harmonizacja polega na wprowadzeniu w życie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania dyrektywy w terminie wskazanym w dyrektywie¹⁰. Najistotniejsze jest osiągnięcie określonego rezultatu dla danej dyrektywy; harmonizacja zwykła pozwala na stosowanie dowolnych (zgodnych z prawem) mechanizmów do jej osiągnięcia.

Z kolei w przypadku maksymalnej harmonizacji, o ile dyrektywa nie stanowi inaczej, państwa członkowskie nie mogą utrzymywać ani wprowadzać do swojego prawa krajowego przepisów odbiegających od tych, które zostały ustanowione w dyrektywie, w tym również przepisów surowszych lub łagodniejszych, prowadzących do zróżnicowanego poziomu stosowania regulacji¹¹. W takiej sytuacji nie ma zatem możliwości dowolnego kształtowania przepisów projektu wewnętrznego aktu prawnego. Celem takiej dyrektywy jest zbudowanie ram do stworzenia spójnych i jednolitych rozwiązań prawnych w państwach członkowskich UE.

Maksymalna harmonizacja

Przykładem dyrektywy maksymalnej harmonizacji jest 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. Zastąpienie poprzedniej dyrektywy Rady z dnia 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek wynikało przede wszystkim

⁹ Ibidem.

¹⁰ Inaczej jest w przypadku bezpośredniej skuteczności regulacji unijnych na gruncie krajowym. Zob. S. Dudzik, *Bezpośrednia skuteczność przepisów prawa wspólnotowego dotyczących pomocy państwa dla przedsiębiorstw*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 7, s. 41–60.

¹¹ Szerzej: J. Raciborski, *Ochrona konsumenta w odniesieniu do umów o powiązane usługi turystyczne w rozumieniu Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2302*, „Problemy Transportu i Logistyki” 2017, nr 4.

ze zmiany otaczającego nas świata. Poprzedni akt prawny powstał w czasach, gdy Internet nie był używany w powszechnej skali, dlatego należało kwestie te odpowiednio uregulować. Bezpośrednią przyczyną zmian były przede wszystkim zwiększanie się indywidualizacji przygotowanych ofert, możliwość wybierania i łączenia przez podróżnych różnych usług turystycznych oraz poszerzanie się kanałów ich dystrybucji¹². Pakietowanie dynamiczne, polegające na samodzielnym łączeniu usług turystycznych przez podróżnego z użyciem Internetu, wymagało stworzenia odpowiednich ram prawnych. Dyrektywa 2015/2302 powstała zatem w celu zharmonizowania runku pakietów turystycznych w Unii Europejskiej. Prawodawca nie zdecydował się na stworzenie rozporządzenia, które by obowiązywało wprost, ponieważ pewne elementy regulacji rynku znacznie różnią się w państwach członkowskich UE.

Wyjątki od zasady maksymalnej harmonizacji

Dlatego też – poza głównym celem w postaci znacznego ujednolicenia regulacji – stworzono wyjątki, co do możliwości wdrożenia w sposób dowolny niektórych obszarów. Do wskazanego zakresu zaliczono¹³:

- 1) zapewnienie, aby organizatorzy turystyki i przedsiębiorcy ułatwiający nabywanie powiązanych usług turystycznych prowadzący przedsiębiorstwo na terytorium państwa UE posiadali zabezpieczenie na potrzeby zwrotu wszystkich wpłat dokonanych przez podróżnych, w jakim dane usługi nie zostały wykonane w wyniku niewypłacalności. Państwo członkowskie UE decyduje samodzielnie, jakiego rodzaju instrumenty wprowadzi, zgodnie z dyrektywą muszą być one skuteczne i zapewniać pełną ochronę interesu podróżnego (art. 17 dyrektywy)¹⁴;
- 2) w odniesieniu do umów zawieranych poza lokalem przedsiębiorstwa możliwość wprowadzenia w prawie krajowym postanowień, zgodnie z którymi podróżny ma prawo odstąpić od umowy o udział w imprezie

¹² Uzasadnienie do projektu ustawy o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych z projektami aktów wykonawczych, druk sejmowy nr 1784 z dnia 21 maja 2017 r., <https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatposiedzeniatematy/3808/drukisejmowe/1784.pdf> (data dostępu: 29.08.2025).

¹³ D. Borek, *Zarys problematyki integracji prawa administracyjnego w obszarze ochrony na wypadek niewypłacalności organizatorów turystyki*, [w:] G. Wojtkowska-Łodej (red.), *Wyzwania międzynarodowej polityki gospodarczej: dylematy integracji europejskiej*, Warszawa 2025, s. 157–158.

¹⁴ Por. K. Marak, *Niewypłacalność organizatora turystyki i przedsiębiorcy ułatwiającego nabywanie powiązanych usług turystycznych – uwagi na tle nowych regulacji prawnych z zakresu turystyki*, [w:] M. Kuźnik, A. Witosz (red.), *Restrukturyzacja przedsiębiorcy i jego przedsiębiorstwa*, Warszawa 2018, s. 93–113.

- turystycznej w terminie 14 dni bez podawania przyczyn (art. 12 ust. 5 dyrektywy);
- 3) utrzymanie lub ustanowienie w prawie krajowym przepisów, na mocy których sprzedawca detaliczny również byłby odpowiedzialny za realizację imprezy turystycznej (art. 13 ust. 1 dyrektywy);
 - 4) ograniczenie wysokości odszkodowań wypłacanych przez organizatorów turystyki w zakresie, w jakim międzynarodowe konwencje wiążące państwo członkowskie UE umożliwiają ograniczenie rekompensaty, jaka ma zostać wypłacona przez organizatora turystyki (art. 14 ust. 4 dyrektywy);
 - 5) możliwość utrzymania w mocy lub ustanowienia przepisów krajowych odpowiadających wszystkim lub niektórym przepisom dyrektywy w odniesieniu do umów nieobjętych zakresem jej stosowania, np. w zakresie pojedynczych usług turystycznych (motyw 21 dyrektywy);
 - 6) dowolny katalog kar mających zastosowanie do naruszeń przepisów krajowych przyjętych na podstawie dyrektywy. Państwa członkowskie UE zostały tylko zobligowane do podjęcia wszelkich środków niezbędnych do zapewnienia ich wykonania. Kary te muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające (art. 25 dyrektywy).

„Nieuniknione i nadzwyczajne okoliczności” jako przykład wdrożenia zasady maksymalnej harmonizacji w państwach członkowskich UE

Poza nielicznymi wyjątkami, które zostały wcześniej opisane, państwa członkowskie nie mogły utrzymać ani wprowadzić do swojego prawa krajowego przepisów odbiegających od tych, które zostały ustanowione w rzeczowej dyrektywie, w tym również przepisów surowszych lub łagodniejszych, prowadzących do zróżnicowanego poziomu ochrony podróżnych¹⁵. Zasadniczy zakres dyrektywy wymagał od państw członkowskich UE dużej dyscypliny we wdrażaniu jej postanowień, miały one bowiem wprowadzić przepisy najbardziej zbieżne z jej właściwą treścią. Na przykładzie jednej z głównych instytucji prawnych wprowadzonych na gruncie dyrektywy 2015/2302 zostanie zaprezentowane zestawienie tabelaryczne, ukazujące sposób jej implementacji w poszczególnych państwach UE. Do analizy wykorzystano pojęcie

¹⁵ K. Plonka-Bielenin, A. Staszewska, *Wybrane zagadnienia dotyczące odpowiedzialności organizatora turystyki za wykonanie usług turystycznych na podstawie ustawy o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych*, [w:] D. Wolski, A. Bisztyga, K. Plonka-Bielenin (red.), *Prawne aspekty działalności turystycznej w dobie zmian wybrane problemy*, Katowice 2024.

„nadzwyczajnych i nieuniknionych okoliczności”¹⁶ oraz wzory formularzy informacyjnych ustalonych na gruncie opisywanej dyrektywy. Wskazane instytucje prawne są zupełnie czymś nowym w stosunku do regulacji znanych z poprzedniej dyrektywy Rady z dnia 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek 90/314 (EWG), dlatego właśnie te dwa instrumenty legislacyjne podlegają analizie na bazie niniejszego artykułu. Dobrane instrumenty najlepiej obrazują założenia tzw. maksymalnej harmonizacji w obszarze pakietów turystycznych, stanowiąc swoiste *novum*, jeśli chodzi o dotychczas proponowane rozwiązania na szczeblu unijnym.

Warto dodać, że prawodawca unijny określił wymogi informacyjne realizowane przez przedsiębiorcę poprzez udostępnienie tych informacji podróżnemu za pomocą właściwego standardowego formularza zamieszczonego w załączniku (aneksie) do dyrektywy. Zgodnie natomiast z art. 3 pkt 12 dyrektywy 2015/2302 „nieuniknione i nadzwyczajne okoliczności” zdefiniował jako sytuację poza kontrolą strony powołującej się na taką sytuację i której skutków nie można było uniknąć, nawet gdyby podjęto wszelkie rozsądne działania.

Wersja anglojęzyczna została skonstruowana zaś w następującym brzmieniu: „unavoidable and extraordinary circumstances» means a situation beyond the control of the party who invokes such a situation and the consequences of which could not have been avoided even if all reasonable measures had been taken”.

Po wskazaniu uregulowań zawartych na gruncie dyrektywy można przejść do analizy sposobu wdrożenia tych dwóch elementów w poszczególnych państwach UE, które zostały zebrane w formie przystępnego dla czytelnika zestawienia tabelarycznego¹⁷.

W przypadku Polski, której celowo nie zawarto w zestawieniu, w art. 4 pkt 15 ustawy z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych¹⁸ wskazano, że ilekroć w ustawie jest mowa o nieuniknionych i nadzwyczajnych okolicznościach, należy przez to rozumieć sytuację pozostającą poza kontrolą strony powołującej się na taką sytuację, której skutków nie można było uniknąć, nawet gdyby podjęto wszelkie rozsądne działania¹⁹. Ponadto załączniki (aneksy) do dyrektywy przetransponowano bez zmian co do treści zawartej w dyrektywie.

¹⁶ Por. K. Marak, *Transpozycja konsumenckich dyrektyw maksymalnych na przykładzie dyrektywy turystycznej 2015/2302 do polskiego porządku prawnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2019, nr 3977.

¹⁷ Sporządzono na podstawie: https://commission.europa.eu/law/law-topic/consumer-protection-law/travel-and-timeshare-law/national-transposition-measures-package-travel-directive_en (data dostępu: 29.08.2025).

¹⁸ K. Marak, *Nowa dyrektywa turystyczna i jej implementacja do ustawodawstwa polskiego*, [w:] J. Żylińska, I. Przychocka, M. Filipowska-Tuthill (red.), *Współczesne wyzwania nauk społecznych i ekonomicznych*, Warszawa 2016, s. 660–675.

¹⁹ Ustawa z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych (Dz.U. z 2023 r., poz. 2211).

Tabela 1. Wdrożenia w państwach członkowskich UE instytucji „nadzwyczajnych i nieuniknionych okoliczności” oraz aneksów do dyrektywy

Państwo	Akt prawny	Treść EN	Treść PL	Aneksy
Austria	1. AT BGBl I Nr. 50 v. 24.4.2017 2. AT BGBl I Nr. 50 v. 24.4.2017, Anhang I 3. AT BGBl I Nr. 50 v. 24.4.2017, Anhang II	Unavoidable and extraordinary circumstances means circumstances beyond the control of those that depend on them, unless the consequences of these circumstances could not have been avoided, even if all reasonable precautions had been taken.	Nieuniknione i nadzwyczajne okoliczności oznaczają okoliczności pozostające poza kontrolą osób od nich zależnych, chyba że skutków tych okoliczności nie można było uniknąć, nawet gdyby podjęto wszelkie rozsądne środki ostrożności.	Odwzorowane modelowo
Belgia	BE Loi relative à la vente de voyages à forfait, de prestations de voyage liées et de services de voyage, 21.11.2017 (Law on the sale of package travel, linked travel arrangements and travel services)	Unavoidable and extraordinary circumstances means a situation beyond the control of the party who invokes such a situation and the consequences of which could not have been avoided even if all reasonable measures had been taken.	Nieuniknione i nadzwyczajne okoliczności oznaczają sytuację pozostającą poza kontrolą strony, która powołuje się na taką sytuację i której skutków nie można było uniknąć, nawet gdyby podjęto wszelkie rozsądne środki.	Odwzorowane modelowo
Bulgaria	BG Act on tourism in force as from 4.05.2018	Unavoidable and extraordinary circumstances means a situation beyond the control of the party who invokes such a situation and the consequences of which could not have been avoided, even if all reasonable measures had been taken.	Nieuniknione i nadzwyczajne okoliczności oznaczają sytuację pozostającą poza kontrolą strony, która powołuje się na taką sytuację i której skutków nie można było uniknąć, nawet gdyby podjęto wszelkie rozsądne środki.	Odwzorowane modelowo
Chorwacja	CRO NN 130/2017, Zakon o pružanju usluga u turizmu, 27.12.2017	Extraordinary circumstances that could not have been avoided means a situation beyond the control of the party invoking such a situation and	Nadzwyczajne okoliczności, których nie można było uniknąć, oznaczają sytuację pozostającą poza kontrolą strony powołującej się na taką sytuację	Odwzorowane modelowo

Państwo	Akt prawny	Treść EN	Treść PL	Aneksy
		the consequences of which could not have been avoided even if all reasonable measures had been taken.	i której skutków nie można było uniknąć nawet przy podjęciu wszelkich rozsądnych środków.	
Cypr	CY Law N 186(I) 2017 THE PACKAGE TRAVEL AND LINKED TRAVEL ARRANGEMENTS LAW, 22.12.2017	Unavoidable and extraordinary circumstances means a situation beyond the control of the party who invokes such a situation and the consequences of which could not have been avoided even if all appropriate measures had been taken: By way of indication such situations include warfare, other serious security problems such as terrorism, significant risks to human health such as the outbreak of a serious disease or natural disasters such as floods, earthquakes or extreme weather conditions.	Nieuniknione i nadzwyczajne okoliczności oznaczają sytuację pozostającą poza kontrolą strony, która powołuje się na taką sytuację i której skutków nie można było uniknąć, nawet gdyby podjęto wszelkie odpowiednie środki: na przykład takie sytuacje obejmują wojnę, inne poważne problemy bezpieczeństwa, takie jak terroryzm, znaczne zagrożenia dla zdrowia ludzkiego, takie jak wybuch poważnej choroby lub klęski żywiołowe, takie jak powodzie, trzęsienia ziemi lub ekstremalne warunki pogodowe.	Odwzorowane modelowo
Czechy	CZ VYHLÁŠKA ze dne 13. června 2018 o vzorech formulářů pro jednotlivé typy zájezdů a spojených cestovních služeb, 13.06.2018	W treści	W treści	Aneksy przemodelowane
Dania	DK Act for Packages and Linked travel arrangements, 26.12.2017	Unavoidable and extraordinary circumstances: a situation beyond the control of the party who invokes the situation and the consequences of which	Nieuniknione i nadzwyczajne okoliczności: sytuacja pozostająca poza kontrolą strony powołującej się na taką sytuację i której skutków nie można	Odwzorowane modelowo

Państwo	Akt prawny	Treść EN	Treść PL	Aneksy
		could not have been avoided even if all reasonable measures had been taken.	było uniknąć, nawet przy podjęciu wszelkich rozsądnych środków.	
Estonia	1. EST Turismiseadus RT 28.12.2017 Tourism Act 2. EST Võlaõigusseadus RT I 28.12.2017 Law of Obligations Act	Siła wyższa	Siła wyższa	Odwzorowane modelowo
Finlandia	1. FI 901/2017 Act on combinations of travel services, 19.12.2017 2. FI SK 181 2018 Decree of the Ministry of Justice on information to be provided to travellers relating to combined travel services, 22.03.2018	Unavoidable and extraordinary circumstances means circumstances beyond the control of the party who invokes such circumstances and the consequences of which could not have been avoided even if all reasonable measures had been taken.	Nieuniknione i nadzwyczajne okoliczności oznaczają okoliczności pozostające poza kontrolą strony, która powołuje się na takie okoliczności i których skutków nie można było uniknąć, nawet przy podjęciu wszelkich rozsądnych środków.	Odwzorowane modelowo
Francja	1. FR Order No 2017-1717 on package travel and LTA, 21.12.2017 2. FR Arrêté du 1er mars 2018 fixant le modèle de formulaire d'information pour la vente de voyages et de séjours, 1.03.2018	Unavoidable and extraordinary circumstances' means a situation beyond the control of the party that invokes such a situation and the consequences of which could not have been avoided even if all reasonable measures had been taken.	Nieuniknione i nadzwyczajne okoliczności oznaczają sytuację pozostającą poza kontrolą strony powołującej się na taką sytuację i której skutków nie można było uniknąć, nawet przy podjęciu wszelkich rozsądnych środków.	Odwzorowane modelowo

Państwo	Akt prawny	Treść EN	Treść PL	Aneksy
Grecja	GR Presidential Decree 7 on package travel and LTA, 29.01.2018	Unavoidable and extraordinary circumstances means a situation beyond the control of the party who invokes such a situation and the consequences of which could not have been avoided even if all appropriate measures had been taken.	Nieuniknione i nadzwyczajne okoliczności oznaczają sytuację pozostającą poza kontrolą strony, która powoduje się na taką sytuację i której skutków nie można było uniknąć, nawet gdyby podjęto wszelkie odpowiednie środki.	Odwzorowane modelowo
Niemcy	GE BGBl Drittes Gesetz zur Änderung reiserechtlicher Vorschriften, 17.07.2017	Circumstances shall be considered to be unavoidable and extraordinary within the meaning of this subtitle if they are beyond the control of the party invoking them and have consequences which could not have been avoided even if all reasonable measures had been taken.	Okoliczności uważa się za nieuniknione i nadzwyczajne w rozumieniu niniejszego podtytułu, jeżeli są one poza kontrolą strony powodującej się na nie i mają skutki, których nie można było uniknąć, nawet przy podjęciu wszelkich rozsądnych środków.	Aneks przemodelowany
Węgry	1. HU Government Decree No 472/2017 of 28 December 2017 on contracts relating to travel services, in particular on contracts relating to package travel and linked travel arrangements, 28.12.2017	Unavoidable and extraordinary circumstances means an unforeseeable situation beyond the control of the party at the time of the conclusion of the contract, the consequences of which could not have been avoided even if all reasonable measures had been taken.	Nieuniknione i nadzwyczajne okoliczności oznaczają nieprzewidywalną sytuację, na którą strona nie miała wpływu w momencie zawarcia umowy, której skutków nie można było uniknąć, nawet przy podjęciu wszelkich rozsądnych środków.	Aneks przemodelowany
Włochy	IT Legislative Decree No 62 of 21.05.2018	Unavoidable and extraordinary circumstances' means a situation beyond the control of the party who invokes such a situation and the consequences of which	Nieuniknione i nadzwyczajne okoliczności oznaczają sytuację pozostającą poza kontrolą strony, która powoduje się na taką sytuację i której skutków nie można było	Odwzorowane modelowo

Państwo	Akt prawny	Treść EN	Treść PL	Aneksy
		could not have been avoided even if all reasonable measures had been taken.	uniknąć, nawet przy podjęciu wszelkich rozsądnych środków.	
Irlandia	IRE S.I. No. 80 of 2019, 15.03.2019	Unavoidable and extraordinary circumstances means a situation beyond the control of the party who seeks to rely on such a situation and the consequences of which could not have been avoided even if all reasonable measures had been taken	Nieuniknione i nadzwyczajne okoliczności oznaczają sytuację, poza kontrolą strony, która powołuje się na taką sytuację i której skutków nie można było uniknąć, nawet gdyby podjęto wszelkie rozsądne środki	Odwzorowane modelowo
Litwa	LT Order No V-133 of the Director of the State Board of Tourism under the Ministry of the Economy of 7.04.2018	Zaszyte w tekście	W tekście	Aneks przemodelowany
Luksemburg	1. LU VI.B. – A – n308 du 25 avril 2018 – Loi voyages à forfait – dir. 2015-2302, 25.04.2018 2. LU VI.B. – A – n309 du 25 avril 2018 – RGD voyages à forfait – dir. 2015-2302, 25.04.2018	Unavoidable and extraordinary circumstances – a situation beyond the control of the party that invokes such a situation and the consequences of which were unavoidable even if all reasonable measures had been taken.	Nieuniknione i nadzwyczajne okoliczności – sytuacja pozostająca poza kontrolą strony, która wywołuje taką sytuację i której skutki byłyby nieuniknione, nawet gdyby podjęto wszelkie rozsądne środki.	Odwzorowane modelowo
Malta	MT Legal Notice 94 of 2018 MALTA TRAVEL AND TOURISM SERVICES ACT (CAP. 409) Package Travel and Linked Travel	Unavoidable and extraordinary circumstances means a situation beyond the control of the party who invokes such a situation and the consequences of which	Nieuniknione i nadzwyczajne okoliczności oznaczają sytuację poza kontrolą strony, która powołuje się na taką sytuację i której skutków nie można było uniknąć,	Odwzorowane modelowo

Państwo	Akt prawny	Treść EN	Treść PL	Aneksy
	Arrangements Regulations, 2018	could not have been avoided even if all reasonable measures had been taken.	nawet gdyby podjęto wszelkie rozsądne środki.	Odwzorowane modelowo
Holandia	NLAct of 6 December 2017 amending Book 7 of the Civil Code, the Consumer Protection Enforcement Act and certain other acts in connection with the implementation of Directive (EU) 2015/2302 6.12.2017	Unavoidable and extraordinary circumstances. a situation beyond the control of the party who invokes such a situation and the consequences of which could not have been avoided even if all reasonable measures had been taken.	Nieuniknione i nadzwyczajne okoliczności: sytuacja pozostająca poza kontrolą strony, która się na nią powołuje, a której skutków nie można było uniknąć, nawet przy podjęciu wszelkich rozsądnych środków.	Odwzorowane modelowo
Portugalia	PT Decreto-Lei n 172018, 8.03.2018, Decree-Law No 17/2018	Unavoidable and extraordinary circumstances means a situation beyond the control of the party who invokes such a situation and the consequences of which could not have been avoided even if all reasonable measures had been.	Nieuniknione i nadzwyczajne okoliczności oznaczają sytuację pozostającą poza kontrolą strony powołującej się na taką sytuację i której skutków nie można było uniknąć, nawet przy podjęciu wszelkich racjonalnych środków.	Odwzorowane modelowo
Rumunia	RO 728/3.08.2018 ORDERS OF THE GOVERNMENT OF ROMANIA GOVERNMENT OF ROMANIA ORDER on package travel and linked travel arrangements, and amending certain legislative acts 3.08.2018	Unavoidable and extraordinary circumstances – a situation beyond the control of the party who invokes such a situation and the consequences of which could not have been avoided even if all reasonable measures had been taken.	Nieuniknione i nadzwyczajne okoliczności – sytuacja pozostająca poza kontrolą strony, która się na nią powołuje i której skutków nie można było uniknąć, nawet przy podjęciu wszelkich racjonalnych środków.	Odwzorowane modelowo

Państwo	Akt prawny	Treść EN	Treść PL	Aneksy
Słowacja	SK Act No 170/2018 ACT of 15.05.2018 On package travel, linked travel arrangements, certain conditions of engaging in the tourism business, and amending and supplementing certain acts, 15.08.2018	Unavoidable and exceptional circumstance shall mean a circumstance that the contracting party that is invoking it could not influence and the consequences of which it is unable to avert, even if it took all appropriate measures.	Nieunikniona i wyjątkowa okoliczność oznacza okoliczność, na którą powołująca się na nią strona umowy nie mogła mieć wpływu i której skutków nie była w stanie zapobiec, nawet gdyby podjęła wszelkie odpowiednie środki.	Aneks przemodelowany
Słowenia	SL 2018-01-1409 ACT AMENDING THE CONSUMER PROTECTION ACT (ZVPot-F), 19.04.2018	Unavoidable and extraordinary circumstances shall mean a situation beyond the control of the party who invokes such a situation and the consequences of which could not have been avoided even if all reasonable measures had been taken.	Nieuniknione i nadzwyczajne okoliczności oznaczają sytuację pozostającą poza kontrolą strony, która powołuje się na taką sytuację i której skutków nie można było uniknąć, nawet gdyby podjęto wszelkie rozsądne środki.	Odwzorowane modelowo
Hiszpania	ES Royal Decree-Law No 23/2018 of 21.12.2018 transposing directives on trade marks, rail transport, and package travel and linked travel arrangements, 21.12.2018	Unavoidable and extraordinary circumstances' means: a situation beyond the control of the party who invokes such a situation and the consequences of which could not have been avoided even if all reasonable measures had been taken.	Nadzwyczajne i nieuniknione okoliczności oznaczają: sytuację pozostającą poza kontrolą strony, która powołuje się na taką sytuację i której skutków nie można było uniknąć, nawet gdyby podjęto wszelkie rozsądne środki.	Odwzorowane modelowo
Szwecja	SWD SFS 2018-1217 paketreslag The Package Travel Act, 20.06.2018	Zastąpiono siłę wyższą nowym pojęciem		Odwzorowane modelowo

Źródło: zestawienie własne na podstawie aktów prawnych państw członkowskich UE.

Z powyższego zestawienia wynikają zbieżności w brzmieniu definicji „nadzwyczajnych i nieuniknionych okoliczności”. Różnice w ich implementacji zostały w sposób kompleksowy opisano we wnioskach. Zwraca uwagę fakt, że subtelne różnice nie wpływają na ogólny odbiór instytucji, jednak na wspólnym rynku pewne rozwiązania muszą być interpretowane ściśle.

Wnioski

Wnioski z procesu wdrożenia w państwach UE są następujące. Każdy kraj członkowski UE wprowadził regulacje do krajowego porządku prawnego. W odniesieniu do „nadzwyczajnych i nieuniknionych okoliczności” określonych na gruncie dyrektywy, w każdym przypadku, gdzie zawarto definicję, odniesiono się do trzech zasadniczych cech tego zjawiska: 1) pozostawiania poza kontrolą, 2) nieuniknionych skutków, 3) zaistnienia skutków nawet pomimo podjęcia wszelkich racjonalnych działań.

Nawet nomenklatura została wprowadzona w zdecydowanej większości przypadków tożsama, do wyjątków zaliczyć można wyłącznie Chorwację, Estonię i Słowację. Pierwsze ze wskazanych państw użyło pojęcia „nadzwyczajne okoliczności” (*extraordinary circumstances*), Estonia zaś utrzymała jako jedyne państwo w całej UE pojęcie „siły wyższej” na gruncie krajowych regulacji, Słowacja natomiast użyła sformułowania „nieunikniona i wyjątkowa okoliczność” (*extraordinary and exceptional circumstance*). Dodatkowo warto podkreślić, że nowych definicji na podstawie dyrektywy nie wprowadziły: Czechy, Estonia. Litwa i Szwecja; posłużyły się dotychczasowymi pojęciami.

W stosunku do Estonii sprawa jest najbardziej skomplikowana ze względu na wątpliwą zgodność definicji z tą zawartą w dyrektywie. W § 103 ust. 1 *Võlaõigusseadus* RT I 28.12.2017 (Law of Obligations Act) zdefiniowano siłę wyższą w następujący sposób: „są to okoliczności pozostające poza kontrolą dłużnika, których w chwili zawarcia umowy lub powstania zobowiązania pozaumownego nie można było od niego rozsądnie oczekiwać, aby je uwzględnił, uniknął lub przewyciężył, ani aby przewyciężył przeszkodę lub jej skutki, których nie można było od niego rozsądnie oczekiwać, by pokonał”²⁰. Definicja ta odnosi się do szerszego spektrum przypadków niż tylko te dotyczące pakietów turystycznych. Zasadnicza różnica dotyczy jednak braku wyraźnej przesłanki zaistnienia nieuniknionych skutków oraz zaistnienia tych skutków nawet pomimo podjęcia wszelkich racjonalnych działań. W estońskiej definicji mówi się o rozsądnym oczekiwaniu podjęcia działań, ale nie

²⁰ I. Kull, *About grounds for exemption from performance under the draft Estonian law of obligations act (Pacta Sunt Servanda versus Clausula Rebus sic Stantibus)*, „Iuridica International” 2001, nr 6, s. 44–52.

o ich faktycznym podjęciu. Poza tym zwraca się uwagę na rozsądne oczekiwanie wobec danego podmiotu a nie o rozsądne (racjonalne) działanie. Przesłanka estońska odnosi się zatem do oczekiwań wobec danego dłużnika, nie zaś do konkretnych aktywności na tym polu. Komentowany przepis ma stanowić implementację art. 3 pkt 12 dyrektywy 2015/2302. Wydaje się, że regulacja ta zawęży podstawy odpowiedzialności organizatora turystyki i jako niezgodna z dyrektywą powinna być niezwłocznie zmieniona²¹. Jak podaje Bartłomiej Kurcz, błędna implementacja dyrektywy może skutkować odpowiedzialnością odszkodowawczą odpowiedzialnością odszkodowawczą państwa wobec jednostek, które poniosły szkodę w związku z zaistniałą sytuacją²².

Załączniki (aneksy) w każdym kraju zostały zaimplementowane; większość państw uczyniła to w sposób modelowo, wprowadzając nawet sformułowania, które miały tylko unaocznić problematykę przy użyciu przykładu „przedsiębiorstwo XY”. Do wyjątków polegających na zastąpieniu tych sformułowań własnymi należą: Słowacja, Niemcy, Węgry oraz Czechy i Litwa.

Przytoczone przykłady dobitnie świadczą o tym, że maksymalna harmonizacja jest sposobem na zbliżenie poziomu ochrony konsumentów bez szkody dla krajowych porządków prawnych. Nawet nomenklatura stosowana na co dzień musi być dostosowana do regulacji unijnych. W Polsce właśnie dlatego zrezygnowano z pojęcia „siły wyższej”, które miało bardzo ugruntowaną pozycję w orzecznictwie²³. Na gruncie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych istniało bowiem niedefiniowane pojęcie „siły wyższej”²⁴. Na potrzeby ówczesnego aktu prawnego posługiwano się dominującą koncepcją obiektywną siły wyższej rozumianej jako „zdarzenie zewnętrzne w stosunku do ruchu przedsiębiorstwa, o charakterze nadzwyczajnym, przejawiającym się w nieznacznym stopniu prawdopodobieństwa jego wystąpienia oraz o charakterze przemożnym, polegającym na niemożności jego »opanowania« i zapobieżenia jego skutkom na istniejącym w danej chwili poziomie rozwoju wiedzy i techniki”²⁵.

²¹ Por. R. Narits, *The Republic of Estonia constitution on the concept and value of law*, „Juridica International” 2002, nr 7, s. 10–16.

²² B. Kurcz, *Dyrektywy Wspólnoty Europejskiej i ich implementacja do prawa krajowego*, 2004, Lex.

²³ Por. K. Marak, *Harmonizacja maksymalna projektowanej dyrektywy turystycznej i możliwe odstępstwa od tak wyznaczonego poziomu harmonizacji*, [w:] B. Gnela, K. Michałowska (red.), *Współczesne wyzwania prawa konsumenckiego*, Warszawa 2015, s. 16–28.

²⁴ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (Dz.U. z 2004 r., Nr 223, poz. 2268 i Nr 273, poz. 2703; z 2005 r., Nr 175, poz. 1462; z 2006 r., Nr 220, poz. 1600; z 2008 r., Nr 180, poz. 1112; z 2010 r., Nr 106, poz. 672; z 2011 r., Nr 80, poz. 432 i Nr 171, poz. 1016).

²⁵ Por. wyrok NSA z 19 września 2024 r., sygn. akt II GSK 2252/23, <https://www.inforlex.pl/dok/tresc,FOB0000000000006799561,Skutki-niezlozenia-zeroowego-sprawozdania-z-dzialalnoscigospodarczej-Wyrok-NSA-z-dnia-19-wrzesnia-2024-r-sygn-II-GSK-2252-23.html> (data dostępu: 29.08.2025).

Podsumowując, dosłowna transpozycja prawa unijnego do krajowego systemu prawa nie jest rozwiązaniem właściwym i prawidłowym. Postanowienia implementowane w ustawodawstwie są bowiem interpretowane i stosowane przez państwo²⁶ w ramach wykształconej tradycji prawnej, która różni się między poszczególnymi krajami członkowskimi. Należy jednak pamiętać, że dyrektywa maksymalnej harmonizacji w zasadzie ujednolica prawo poprzez głęboką ingerencję w prawo krajowe z niewielkimi wyjątkami co do określonych obszarów²⁷. Dyrektywy kierowane są wyłącznie do państw członkowskich, wiążą je co do celu i pozostawiają im swobodę wyboru środków. Obowiązkiem państw członkowskich jest ich prawidłowa²⁸ i terminowa implementacja²⁹, zaś wadliwa bądź nieterminowa transpozycja skutkować może bezpośrednim powoływaniem się przez jednostki na zawarte w dyrektywie prawa³⁰, jak również może być przyczyną skargi³¹ przeciwko państwu³². Prawidłowa transpozycja przepisów dyrektywy do krajowego porządku prawnego jest przedmiotem kontroli ze strony Komisji Europejskiej, której państwa członkowskie notyfikują o podjętych środkach mających na celu prawidłową i terminową implementację. Zasięg obowiązywania dyrektywy 2015/2302 jest ograniczony jedynie do rynku pakietów turystycznych. Można stwierdzić, że pojedyncze usługi turystyczne nie podlegają więc harmonizacji³³, mogą zatem być odmiennie regulowane przez państwa członkowskie³⁴. Warto podkreślić, że nawet tak odmiennie postrzeganie „siły wyższej” od pojęcia „nadzwyczajnych i nieuniknionych okoliczności” nie spowodowało, iż państwa członkowskie zrezygnowały z wprowadzenia nowego wyrażenia. W stosunku do Estonii mogą rodzić się największe wątpliwości, co znalazło swój wyraz w niniejszym artykule. Interesujący jest fakt, że wszystkie państwa członkowskie UE wdrożyły wręcz modelowo załączniki do dyrektywy, które wydają się pozostawiać więcej swobody do interpretacji aniżeli regulacje w zakresie nadzwyczajnych i nieuniknionych okoliczności.

²⁶ J. Barcz, *Wytyczne...*, s. 13.

²⁷ A. Szachon, op. cit., s. 181–182.

²⁸ Por. też wyrok SR dla (...) z 12 listopada 2013 r., sygn. akt I C 1972/13, [http://orzeczenia.ms.gov.pl/content/\\$N/155025450000503_I_C_001972_2013_Uz_2014-03-27_001](http://orzeczenia.ms.gov.pl/content/$N/155025450000503_I_C_001972_2013_Uz_2014-03-27_001) (data dostępu: 29.08.2025).

²⁹ Ibidem.

³⁰ P. Gilowski, op. cit., s. 99–101.

³¹ Por. S. Dudzik, *Postępowanie przed KE w sprawie notyfikowanej pomocy państwa dla przedsiębiorstw*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2000, nr 5.

³² Ibidem.

³³ W. Maciejewski, op. cit., s. 173.

³⁴ A. Kubiak-Cyrul, *Zakres stosowania nowej dyrektywy w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych z perspektywy prawa polskiego*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2015, nr 2.

Wykaz literatury

- Barcz J. (red.), *Wytyczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej*, [w:] Barcz J. (red.), *Zapewnienie skuteczności prawu Unii Europejskiej w prawie polskim*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2009.
- Borek D., *Zarys problematyki integracji prawa administracyjnego w obszarze ochrony na wypadek niewypłacalności organizatorów turystyki*, [w:] G. Wojtkowska-Łodej (red.), *Wyzwania międzynarodowej polityki gospodarczej: dylematy integracji europejskiej*, SGH, Warszawa 2025.
- Dudzik S., *Bezpośrednia skuteczność przepisów prawa wspólnotowego dotyczących pomocy państwa dla przedsiębiorstw*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 7.
- Gilowski P., *Podstawy prawne Unii Europejskiej*, [w:] A. Kuś (red.), *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, Wyd. KUL, Lublin 2010.
- Góralski W.M., Kardaś S., *The European Union. Origins – structure – acquis*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
- Kubiak-Cyrul A., *Zakres stosowania nowej dyrektywy w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych z perspektywy prawa polskiego*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2015, nr 2.
- Kull I., *About grounds for exemption from performance under the draft Estonian law of obligations act (Pacta Sunt Servanda versus Clausula Rebus sic Stantibus)*, „Juridica International” 2001, nr 6.
- Kurcz B., *Dyrektywy Wspólnoty Europejskiej i ich implementacja do prawa krajowego*, 2004, Lex.
- Maciejewski W., *Jakie są granice ingerencji Unii Europejskiej w porządek prawny państw członkowskich? Interpretacja zasady subsydiarności w orzecznictwie ETS*, [w:] A. Mróz, A. Niewiadomski, R. Pawelec (red.), *Prawo, język, etyka*, Wyd. UW, Warszawa 2010.
- Marak K., *Harmonizacja maksymalna projektowanej dyrektywy turystycznej i możliwe odstępstwa od tak wyznaczonego poziomu harmonizacji*, [w:] B. Gnella, K. Michałowska (red.), *Współczesne wyzwania prawa konsumenckiego*, C.H. Beck, Warszawa 2015.
- Marak K., *Niewypłacalność organizatora turystyki i przedsiębiorcy ułatwiającego nabywanie powiązanych usług turystycznych – uwagi na tle nowych regulacjach prawnych z zakresu turystyki*, [w:] M. Kuźnik, A. Witosz (red.), *Restrukturyzacja przedsiębiorcy i jego przedsiębiorstwa*, C.H. Beck, Warszawa 2018.
- Marak K., *Nowa dyrektywa turystyczna i jej implementacja do ustawodawstwa polskiego*, [w:] J. Żylińska, I. Przychocka, M. Filipowska-Tuthill (red.), *Współczesne wyzwania nauk społecznych i ekonomicznych*, Uczelnia Techniczno-Handlowa im. H. Chodkowskiej, Warszawa 2016.
- Marak K., *Transpozycja konsumenckich dyrektyw maksymalnych na przykładzie dyrektywy turystycznej 2015/2302 do polskiego porządku prawnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2019, nr 3977.
- Narits R., *The Republic of Estonia constitution on the concept and value of law*, „Juridica International” 2002, nr 7.
- Płonka-Bielenin K., Staszewska A., *Wybrane zagadnienia dotyczące odpowiedzialności organizatora turystyki za wykonanie usług turystycznych na podstawie ustawy o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych*, [w:] D. Wolski, A. Bisztyga, K. Płonka-Bielenin (red.), *Prawne aspekty działalności turystycznej, w dobie zmian wybrane problemy*, GWSH, Katowice 2024.

- Raciborski J., *Ochrona konsumenta w odniesieniu do umów o powiązane usługi turystyczne w rozumieniu Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2302*, „Problemy Transportu i Logistyki” 2017, nr 4.
- Szachoń A., *Źródła prawa Unii Europejskiej*, [w:] A. Kuś (red.), *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, Wyd. KUL, Lublin 2010.

Summary

A comparative analysis of selected legal solutions in EU Member States in the context of the principle of maximum harmonisation as expressed in Directive (EU) 2015/2302

Keywords: tourism law, Directive 2015/2302, extraordinary and unavoidable circumstances, EU Member States, maximum harmonisation, annexes to the directive, force majeure.

This article aims to demonstrate the legal nature of maximum harmonisation in tourism regulations. Directives are binding upon each Member State of the European Union to which they are addressed, as to the result to be achieved. However, when it comes to the proposed implementation of the regulations, national authorities are free to choose the form and methods. Directives are issued by the European Parliament and the Council of the European Union. In the case of maximum harmonisation, unless the directive provides otherwise, Member States may not maintain or introduce into their national law provisions diverging from those established in the directive, including stringent provisions that lead to varying levels of application of the regulations. An example of such a legal act is Directive 2015/2302; the text discusses the methods of implementing regulations regarding “extraordinary and unavoidable circumstances” and the annexes to the directive in EU Member States. The two selected instruments are significant in that they represent a novelty compared to the existing regulations of Directive 90/314, and therefore have been selected for a more comprehensive presentation. This article aimed to demonstrate the specific nature of maximum harmonisation based on these two elements, which, due to the relatively extensive case law and existing domestic regulations, could pose some difficulties in proper implementation. A comparative analysis revealed the highly divergent approaches taken by Member States in this regard, with a view to the internal market for tourism services. Conclusions were also drawn as to the compliance of some of the solutions with the implemented directive.