

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 362

Zmiany prawodawstwa gospodarczego w okresie transformacji ustrojowej w Polsce

Redaktorzy naukow
Tadeusz Kocowski
Katarzyna Marak



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2014

Redakcja wydawnicza: Anna Grzybowska, Joanna Szynal
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz
Korekta: Justyna Mroczkowska
Łamanie: Małgorzata Czupryńska
Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja współfinansowana z budżetu województwa dolnośląskiego



Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:
www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,
w Dolnośląskiej Bibliotece Cyfrowej www.dbc.wroc.pl,
The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,
a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon
http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się
na stronie internetowej Wydawnictwa
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2014

ISSN 1899-3192
ISBN 978-83-7695-450-9

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk i oprawa:
EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.
ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek

Spis treści

Wstęp	9
Dorota Ambrożuk: Kształtowanie się europejskiego prawa przewozu osób	11
Jan Byrski, Monika Szaraniec: Zmiany w prawie bankowym i ubezpieczeniowym w zakresie pośrednictwa finansowego w okresie transformacji ustrojowej. Część 1: Prawo bankowe	25
Jan Byrski, Monika Szaraniec: Zmiany w prawie bankowym i ubezpieczeniowym w zakresie pośrednictwa finansowego w okresie transformacji ustrojowej. Część 2: Prawo ubezpieczeniowe	36
Monika Chlipała: Promesa w koncesjonowanej działalności gospodarczej ..	49
Marzena Czarnecka: Sposoby zawierania umów z konsumentami w prawie energetycznym od dnia jego powstania do dnia dzisiejszego.....	60
Daniel Dąbrowski: Potrzeba zmian w krajowym prawie przewozowym	70
Joanna Dominowska: Prowadzenie działalności gospodarczej przez organizacje pozarządowe 1989-2014.....	82
Wojciech Fill: Transformacja podatkowych regulacji prawa holdingowego w Polsce	95
Jan Gola: Regulacje antykorupcyjne publicznego prawa gospodarczego a ubieganie się o pozwolenia administracyjne na wykonywanie działalności gospodarczej	109
Jerzy Gospodarek, Katarzyna Marak: Zakres wolności gospodarczej w polskim hotelarstwie w minionym ćwierćwieczu (1989-2014). Część I: Liberalizm gospodarczy w hotelarstwie lat dziewięćdziesiątych XX wieku.....	121
Jerzy Gospodarek, Katarzyna Marak: Zakres wolności gospodarczej w polskim hotelarstwie w minionym ćwierćwieczu (1989-2014). Część II: Świadczenie usług hotelarskich jako wolna działalność gospodarcza na gruncie ustawy o usługach turystycznych z 1997 roku	131
Krzysztof Horubski: Ochrona interesów pracowników w systemie zamówień publicznych – wybrane zagadnienia	146
Janusz Kaspryszyn: Ważne przyczyny wyłączenia wspólnika ze spółki z ograniczoną odpowiedzialnością	160
Aneta Kaźmierczyk, Kinga Michałowska: Ewolucja prawa własności w okresie transformacji gospodarczych przełomu XX i XXI wieku.....	182
Tadeusz Kocowski: Komercjalizacja przedsiębiorstw państwowych a właścicielskie uprawnienia nadzorcze administracji publicznej.....	196
Piotr Kukuryk: Ewolucja pojęcia „konsument” w polskim prawie cywilnym.	211

Michał Kuźnik: Zakres kognicji sądu upadłościowego w przedmiocie za- twierdzenia układu w postępowaniu upadłościowym	227
Jacek Lachner: Problematyka zmian umowy w związku z nadzwyczajną zmianą okoliczności.....	240
Jolanta Loranc-Borkowska: Nowa regulacja rękojmi za wady rzeczy sprze- danej – uwagi ogólne	251
Aleksandra Lubicz-Posochowska: Podmioty odpowiedzialne za czyn nie- uczciwej konkurencji – wprowadzanie w błąd oznaczeniem przedsięwzię- cia	264
Małgorzata Mędrala: Ochrona małych pracodawców a transformacja ustro- jowa w Polsce – wybrane zagadnienia	274
Ambroży Mituś: Sekurytyzacja i jej uregulowanie w przepisach prawa kra- jowego – zarys problematyki.....	286
Aleksandra Nowak-Gruca: Środki ochrony praw własności przemysłowej w okresie transformacji ustrojowej (zagadnienia materialnoprawne).....	300
Aldona Piotrowska: Zmiany ustawodawstwa gospodarczego regulującego zawód pośrednika w obrocie nieruchomościami.....	315
Katarzyna Poroś: Prokura oddziałowa	330
Agnieszka Sobiech: Podmiotowość podatkowa spółek osobowych na prze- strzeni ostatnich 25 lat	342
Tomasz M. Szczurowski: Opcje na prawa udziałowe w procesach inwestycji w spółki niepubliczne	357
Ryszard Szostak: Rozpoznawanie sporów przedumownych z zakresu zamó- wień publicznych po reaktywowaniu mechanizmów rynkowych.....	370
Andrzej Śmieja: W sprawie funkcji realizowanych przez karę umowną	387
Krzysztof Wesolowski: Konsekwencje sposobu unormowania ochrony pasa- żerów w prawie Unii Europejskiej	399
Magdalena Wilejczyk: Przemiany polskiego prawa firmowego. Wokół (nie)zbywalności firmy	413
Bartosz Ziemblicki: Współpraca Polski z międzynarodowymi organizacjami gospodarczymi w okresie transformacji ustrojowej	424

Summaries

Dorota Ambrożuk: Shaping the European law concerning the carriage of passengers	23
Jan Byrski, Monika Szaraniec: Changes in banking and insurance law in the range of financial intermediation during the period of political transforma- tion. Part 1 – Banking law	35
Jan Byrski, Monika Szaraniec: Changes in banking and insurance law in the range of financial intermediation during the period of political transforma- tion. Part 2 – Insurance law	48

Monika Chlipała: A promise in licensed economic activity.....	59
Marzena Czarnecka: Ways of concluding contracts with customers in energy law from the date of its establishment till nowadays.....	69
Daniel Dąbrowski: The need for change in the domestic transport law	81
Joanna Dominowska: Non-governmental organizations business activity 1989-2014	94
Wojciech Fill: Transformation of tax adjustment of holding law in Poland....	108
Jan Gola: Anti-corruption regulations of the public economic law and applying for administrative permission to conduct business activity	120
Jerzy Gospodarek, Katarzyna Marak: The scope of economic freedom in Polish hospitality in the last twenty five years (1989-2014). Part 1: Economic liberalism in hospitality in the 1990s.....	130
Jerzy Gospodarek, Katarzyna Marak: The scope of economic freedom in Polish hospitality in the last twenty five years (1989-2014). Part 2: Providing hotel services as a free economic activity based on the 1997 tourist services act.....	145
Krzysztof Horubski: Protection of the interests of workers in the public procurement system – selected issues.....	159
Janusz Kaspryszyn: Important causes of the exclusion of a shareholder from limited liability company	181
Aneta Kaźmierczyk, Kinga Michałowska: The evolution of ownership during the economic transformation of the turn of XX th and XXI st century ...	195
Tadeusz Kocowski: Commercialization of state companies vs. ownership supervision rights of public administration.....	210
Piotr Kukuryk: Evolution of the notion of ”consumer” in the Polish Civil Law	226
Michał Kuźnik: Scope of cognition of the bankruptcy court’s approval of the arrangement in bankruptcy proceedings.....	239
Jacek Lachner: Problem of contract changes in connection with the exceptional change of circumstances	250
Jolanta Loranc-Borkowska: New regulation of the warranty for defects of a sold thing – general comments	263
Aleksandra Lubicz-Posochowska: Entities responsible for an act of unfair competition – misleading indication of the company.....	273
Małgorzata Mędrala: Protection of small employers vs. political transformation in Poland – selected problems	285
Ambroży Mituś: Securitization and regulations pertaining to it in the national legal provisions – outline of the issue.....	299
Aleksandra Nowak-Gruca: Protection measures of industrial property rights in the times of political transformation (substantive issues)	314
Aldona Piotrowska: Changes in the legislation governing the profession of the real estate agent.....	329

Katarzyna Poroś: Branch commercial proxy	341
Agnieszka Sobiech: Tax subjectivity of partnerships in the last 25 years.....	356
Tomasz M. Szczurowski: Options on share-related rights in the processes of private equity investments	369
Ryszard Szostak: Recognizing pre-contractual disputes in public procurement after the reactivation of market mechanisms	386
Andrzej Śmieja: Functions of stipulated penalty	398
Krzysztof Wesółowski: The consequences of the method of protection of passengers in the European Union law	412
Magdalena Wilejczyk: Transformations of the Polish corporate law. Around the (non)transferability of the entrepreneur's name	423
Bartosz Ziemblicki: Cooperation of Poland with international economic organizations during the period of political transformation.....	432

Krzysztof Wesolowski

Uniwersytet Szczeciński

KONSEKWENCJE SPOSOBU UNORMOWANIA OCHRONY PASAŻERÓW W PRAWIE UNII EUROPEJSKIEJ

Streszczenie: Artykuł wskazuje na problemy wynikające z multicytryczności i wielopoziomowości regulacji umowy przewozu osób po wejściu w życie rozporządzeń wydanych przez instytucje UE. Do jednej umowy przewozu zastosowanie mają przepisy różnych aktów prawnych, pochodzących z różnych ośrodków prawotwórczych, tworzonych w różnym czasie, podlegających różnym zasadom wykładni. Rozporządzenia odwołują się do różnych i niejednoznacznych kryteriów obowiązywania, nie zawsze łatwych do weryfikacji. Ponadto przewidują możliwość czasowych zwolnień z ich stosowania, wynikających z przepisów prawa wewnętrznego, innych niż postanowienia regulujące umowę przewozu. W opracowaniu zostały zawarte uwagi dotyczące perspektyw dalszego rozwoju systemu ochrony pasażerów w prawie UE, w kierunku zapewnienia wysokiego poziomu tej ochrony oraz klarowności przyjętych rozwiązań i ich skuteczności.

Słowa kluczowe: ochrona pasażerów, multicytryczność i wielopoziomowość regulacji.

DOI: 10.15611/pn.2014.362.30

1. Wstęp

W latach 1991-2011 instytucje Wspólnoty, a następnie Unii Europejskiej wydały szereg rozporządzeń, zawierających regulację wybranych zagadnień umowy przewozu pasażera w poszczególnych gałęziach transportu¹. Po raz pierwszy w historii problematyka ochrony konsumenta, jako słabszej strony umowy, unormowana zo-

¹ Trzon unijnego systemu ochrony pasażerów tworzą obecnie następujące rozporządzenia (w kolejności dotyczącej poszczególnych gałęzi transportu):

1) Rozporządzenie Rady (WE) nr 2027/97 z 9.10.1997 r. w sprawie odpowiedzialności przewoźnika lotniczego z tytułu przewozu pasażerów i ich bagażu drogą powietrzną, zmienione rozporządzeniem (WE) nr 889/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 13.05.2002 r. (Dz.Urz. WE L 140 z 30.05.2002, s. 2, Polskie Wydanie Specjalne 2004, rozdz. 7, t. 6, s. 246),

2) Rozporządzenie (WE) nr 261/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 11.02.2004 r., ustanawiające wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na

stała rozporządzeniami. Wybór tej właśnie formy jest jednak uzasadniony. Stosunki powstałe w wyniku zawierania umów przewozu pasażerów wiążą się z jednym z fundamentów prawa unijnego, jakim jest swoboda przemieszczania się. Dlatego też prawodawca unijny uznał, że istnieje konieczność jednolitej regulacji, niezależnie od tego, czy przewóz ma miejsce w ramach jednego państwa, czy też wykracza poza jego granice.

Wydawałoby się przy tym, że wybór formy rozporządzenia uchroni regulację sytuacji prawnej pasażerów w Unii Europejskiej od wewnętrznych niespójności i kolizji, jakie byłyby skutkiem funkcjonowania kilkudziesięciu odrębnych aktów prawa wewnętrznego, implementujących stosowne dyrektywy. Nie udało się jednak do końca uniknąć sytuacji kolizyjnych. Na skutek działalności prawodawczej Unii Europejskiej powstał system poprawiający sytuację pasażerów w poszczególnych gałęziach transportu, nie stanowiący jednak kompletnego unormowania problematyki umowy przewozu osób. Wprowadza korektę i uzupełnienie do regulacji przyjętych w prawie konwencyjnym. Rozwiązania wynikające z istniejących konwencji międzynarodowych stanowią zatem integralną część tego systemu. Co więcej, do prawa unijnego zostały także implementowane niewiążące z natury zastrzeżenia i wytycz-

pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów, uchylające rozporządzenie (EWG) nr 295/91 (Dz.Urz. UE L 46 z 17.02.2004, s. 1, Polskie Wydanie Specjalne 2004, rozdz. 7, t. 8, s. 10),

3) Rozporządzenie (WE) nr 1107/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 5.07.2006 r. w sprawie praw osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej sprawności ruchowej podróżujących drogą lotniczą (Dz.Urz. UE L 204 z 26.07.2006, s. 1),

4) Rozporządzenie (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z 23.10.2007 r. dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (Dz.Urz. UE L 315 z 3.12.2007, s. 14, sprost. Dz.Urz. UE L 70 z 14.03.2009, s. 47 i sprost. Dz.Urz. UE L 238 z 6.09.2013, s. 23),

5) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 392/2009 z 23.04.2009 r. w sprawie odpowiedzialności przewoźników pasażerskich na morskich drogach wodnych z tytułu wypadków (Dz.Urz. UE L 131 z 28.05.2009, s. 24),

6) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1177/2010 z 24.11.2010 r. o prawach pasażerów podróżujących drogą morską i drogą wodną śródlądową oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 (Dz.Urz. UE L 334 z 17.12.2010, s. 1, sprost. Dz.Urz. UE L 41 z 12.02.2013, s. 16),

7) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 181/2011 z 16.02.2011 r., dotyczące praw pasażerów w transporcie autobusowym i autokarowym oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 (Dz.Urz. UE L 55 z 28.02.2011, s. 1).

W dalszej części tekstu ww. rozporządzenia przytaczane są z podaniem jedynie numeracji. Unijny system ochrony pasażerów jest przedmiotem zamieszczonego w niniejszym zbiorze artykułu D. Ambrożuk, *Kształtowanie się europejskiego prawa przewozu osób*. Por. też inne opracowania, przykładowo J. Gospodarek, *Cel i zakres ochrony konsumenta na rynku usług transportowych w świetle prawa Unii Europejskiej*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 694, Problemy Zarządzania, Finansów i Marketingu nr 22, Szczecin 2011, s. 56 i nast.; M.H. Koziński, *Odpowiedzialność cywilna morskiego przewoźnika pasażerów według prawa Unii Europejskiej*, Prace Wydziału Nawigacyjnego Akademii Morskiej w Gdyni nr 25, Gdynia 2010, s. 19 i nast.; I. Szymajda, M. Polkowska, *Ochrona praw pasażerów lotniczych w prawie Wspólnoty Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2002, nr 4, s. 55 i nast.; M. Pavliha, *Enlightenment of the European Attitude Towards Passenger Rights: In dubio pro consumatore*, European Transport Law 2013, nr 3, s. 229-245.

ne organizacji międzynarodowej², nadając im charakter obowiązujących przepisów prawa. Ponadto, w sposób posiłkowy, do kwestii nie unormowanych w pełnym zakresie zastosowanie znajdują odpowiednie przepisy prawa wewnętrznego. Również wykonanie niektórych dyspozycji wynikających z norm unijnych wymaga regulacji wewnętrznych.

W tej sytuacji ujawniają się z całą mocą problemy multicytryczności regulacji³. Są one potęgowane, istniejącym już wcześniej, a obecnie jeszcze bardziej pogłębionym, pluralistycznym⁴ charakterem międzynarodowego i krajowego unormowania umowy przewozu⁵. Już samo ustalenie, które przepisy znajdują zastosowanie do konkretnej umowy przewozu, staje się nie lada wyzwaniem. Do jednej umowy przewozu odnoszą się bowiem przepisy różnych aktów prawnych, pochodzących z różnych ośrodków prawotwórczych, z różnego czasu, podlegających różnym zasadom wykładni. Ponadto wątpliwości mogą dotyczyć wzajemnej relacji pomiędzy przepisami rozporządzeń unijnych a postanowieniami prawa krajowego czy międzynarodowego. Istnieją też określone trudności z właściwym wykonaniem rozporządzeń unijnych. Uwagi tego dotyczące poprzedzone zostaną krótkim omówieniem problemu ustalenia zakresu obowiązywania rozporządzeń unijnych.

2. Ustalenie zakresu obowiązywania aktów prawa unijnego

Unijny system ochrony pasażera opiera się na kryterium gałęziowym. W poszczególnych gałęziach transportu obowiązują zatem odrębne rozporządzenia. Jest ich przy tym różna liczba. Jest to skutek m.in. ewolucyjnego procesu tworzenia się sys-

² Chodzi o zastrzeżenia i wytyczne przyjęte przez Komitet Prawny Międzynarodowej Organizacji Morskiej z 19 października 2006 r., dotyczące wdrożenia konwencji ateńskiej (tzw. wytyczne IMO), które stanowią załącznik nr II do rozporządzenia nr 392/2009.

³ Odnośnie do pojęcia multicytryczności patrz E. Łętowska, *Multicytryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 4, s. 3 i nast.

⁴ Pojęcie to wprowadził J. Rajski, *Odpowiedzialność cywilna przewoźnika samochodowego*, „Nowe Prawo” 1969, nr 3, s. 40. Patrz także L. Ogiegło, *O stosowaniu przepisów części szczególowej zobowiązań*, [w:] E. Gniewek, K. Górski, P. Machnikowski (red.), *Zaciąganie i wykonywanie zobowiązań*, materiały z III Ogólnopolskiego Zjazdu Cywilistów (Wrocław, 25-27.09.2008 r.), s. 255.

⁵ Pluralizm na płaszczyźnie międzynarodowej przejawia się mnogością konwencji międzynarodowych, obowiązujących w tej samej gałęzi transportu. W prawie wewnętrznym z kolei wynika z faktu, że umowa przewozu w poszczególnych państwach unormowana jest zwykle przepisami o ogólnym charakterze, zawartymi w kodeksach cywilnych (czy handlowych) i przepisami szczególnymi, dotyczącymi poszczególnych gałęzi transportu, wynikającymi z aktów pozakodeksowych. Przykładowo w Polsce umowa ta unormowana jest przepisami kodeksu cywilnego w sposób ramowy (zob. art. 775 k.c.), a bardziej szczegółowa regulacja w odniesieniu do przewozów kolejowych, autobusowych i w żegludze śródlądowej, mająca pierwszeństwo przed regulacją kodeksową, zawarta jest w ustawie – Prawo przewozowe (j.t. Dz.U. 2012, poz. 1173 ze zm.). Umowa przewozu morskiego unormowana jest przepisami kodeksu morskiego (j.t. Dz.U. 2013, poz. 758 ze zm.) i konwencjami międzynarodowymi, do których kodeks ten odsyła, a umowa przewozu lotniczego – konwencją międzynarodową, do której odsyła ustawa Prawo lotnicze (j.t. Dz.U. 2013, poz. 1393 ze zm.).

temu, obejmującego coraz to nowe sfery regulacji. Najwięcej rozporządzeń obowiązuje zatem w tych gałęziach, w których proces regulacji przepisami unijnymi rozpoczął się najwcześniej.

Sama większa liczba rozporządzeń w poszczególnych gałęziach transportu nie jest może poważnym problemem. Rozporządzenia te, nawet dotyczące tej samej gałęzi transportu, w różny jednak sposób określają zakres swojego obowiązywania⁶. Postanowienia tego dotyczące są przy tym bardzo rozbudowane, zawierają różne kryteria. W niektórych przypadkach, przy spełnieniu ich wszystkich, rozporządzenie obowiązuje w całości, a przy spełnieniu niektórych – w ściśle wyznaczonym zakresie⁷. Niezależnie od własnych kryteriów obowiązywania, rozporządzenia odwołują się niekiedy do zakresu obowiązywania konwencji międzynarodowych, stanowiących podstawę, na której system unijny jest zbudowany⁸. Ponadto ustalenie okoliczności, czy określone rozporządzenie powinno być stosowane w odniesieniu do konkretnej umowy, wymaga czasem sięgnięcia także do innych aktów prawnych⁹. Niektóre kryteria zastosowania określonych rozporządzeń są trudne do weryfikacji, nie tylko dla osób bezpośrednio zainteresowanych (pasażera, osób bliskich w przypadku jego śmierci), ale także dla prawników zajmujących się problematyką przewozową¹⁰. Co więcej, niektóre rozporządzenia unijne zostały wprowadzone w życie w momencie, gdy nie wszystkie zainteresowane podmioty (zwłaszcza przewoźnicy) były przygotowane technicznie, organizacyjnie i ekonomicznie na przestrzeganie zawartych w nich norm. Prawodawca unijny, zdając sobie z tego sprawę, przewidział możliwość czasowych wyłączeń ich stosowania w pewnych ściśle określonych zakresach¹¹. Kwestię tę pozostawił jednak ustawodawcy krajowemu. Stąd też same te ograniczenia wynikają z przepisów wewnętrznych, w Polsce odrębnych od przepisów regulujących umowę przewozu¹². Takie rozwiązanie powoduje, że regulacja dotycząca konkretnej umowy przewozu jest niezwykle rozdrobniona, a przez to – nieczytelna.

⁶ Por. w transporcie lotniczym: art. 1 rozporządzenia nr 2027/97 (w brzmieniu nadanym rozporządzeniem nr 889/2002), art. 3 rozporządzenia nr 261/2004, art. 1 rozporządzenia nr 1107/2006, w transporcie morskim: art. 2 rozporządzenia nr 392/2009 i art. 2 rozporządzenia nr 1177/2010.

⁷ Por. art. 2 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 1177/2010, art. 2 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 181/2011, art. 2 ust. 3 rozporządzenia nr 1371/2007.

⁸ Por. art. 1 rozporządzenia nr 2027/97 (w brzmieniu nadanym rozporządzeniem nr 889/2002), art. 2 rozporządzenia nr 1177/2010, art. 2 rozporządzenia nr 392/2009.

⁹ Por. art. 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 1371, art. 2 rozporządzenia nr 392/2009.

¹⁰ Np. data zaprojektowania statku (art. 2 ust. 2 lit. d) rozporządzenia nr 1177/2010), miejsce wpisania statku do rejestru, odmienne od państwa bandery (art. 2 lit. a rozporządzenia nr 392).

¹¹ Por. art. 2 ust. 4-7 rozporządzenia nr 1371/2007, art. 2 ust. 2 rozporządzenia nr 1177/2010, art. 2 ust. 4-6 rozporządzenia nr 181/2011.

¹² Polska skorzystała z wyłączeń możliwych na gruncie rozporządzenia nr 1371/2007, dotyczącego transportu kolejowego. Stosowne postanowienia zawarte są w art. 2 ust. 2 ustawy z 25.06.2009 r. o zmianie ustawy o transporcie krajowym (Dz.U. nr 214, poz. 1658 z późn. zm.) i wydanym na podstawie tego przepisu rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 25.05.2011 r. w sprawie zwolnienia ze stosowania niektórych przepisów rozporządzenia (WE) nr 1371 Parlamentu Europejskiego i Rady, dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (Dz.U. nr 117, poz. 683).

3. Relacje pomiędzy przepisami unijnymi, konwencyjnymi i krajowymi

Ponieważ przepisy rozporządzeń unijnych nie zawierają kompletnej regulacji, niezbędne jest sięgnięcie do przepisów należących do innych korpusów, w szczególności konwencyjnego (międzynarodowego) i krajowego. Kolejność odwoływania się do określonego reżimu wynika nie tyle z charakteru umowy przewozu (międzynarodowego czy też krajowego), ile z okoliczności, że system unijny oparty jest na bazie określonych regulacji konwencyjnych. Dlatego nawet w odniesieniu do przewozów krajowych zastosowanie znajdują w pierwszej kolejności przepisy konwencji międzynarodowych, w zakresie, w jakim zostały włączone do systemu unijnego. Dopiero wobec braku regulacji zawartej w konwencji międzynarodowej zastosowanie znajduje prawo krajowe.

Nie zawsze jednak łatwo jednoznacznie stwierdzić, czy regulacja zawarta w konwencji międzynarodowej jest adekwatna do celu przyświecającego prawodawcy unijnemu. Przykładem jest kwestia przedawnienia roszczeń wynikających z rozporządzeń, w tym także roszczeń z tytułów unormowanych prawem konwencyjnym, inkorporowanym do prawa unijnego, przez niego zmienionym i uzupełnionym. Tytułem takim jest m.in. śmierć, uszkodzenie ciała i wywołanie rozstroju zdrowia pasażera.

W praktyce zrodziła się kwestia, czy termin na dochodzenie roszczeń, wynikający z konwencji warszawskiej¹³, ma zastosowanie do roszczenia, opartego także na przepisach rozporządzenia nr 2027/97. Rozporządzenie to zmodyfikowało i uzupełniło rozwiązania przyjęte w konwencji warszawskiej, a mianowicie zniósło przewidziane konwencją warszawską limity wysokości odszkodowania należnego za szkody na osobie, a ponadto wprowadziło obowiązek wypłaty zaliczki na rzecz osoby uprawnionej. Konwencja warszawska przewiduje, że powództwo o ustalenie odpowiedzialności z tytułu praw przyznanych na mocy tej konwencji winno być wszczęte, pod rygorem wygaśnięcia, w ciągu dwóch lat od chwili przybycia do miejsca przeznaczenia lub od dnia, w którym statek powietrzny powinien był przybyć, lub od chwili zatrzymania przewozu (art. 29; identyczne rozwiązanie przewiduje art. 35 konwencji montrealskiej¹⁴).

W związku z powyższym powstała wątpliwość, czy do roszczeń z tytułu szkody na osobie, mających oparcie zarówno w przepisach konwencji międzynarodowej,

¹³ Konwencja o ujednostajnieniu niektórych prawideł, dotyczących międzynarodowego przewozu lotniczego, podpisana w Warszawie 12.10.1929 r. (Dz.U. 1933, nr 8, poz. 49, sprost. Dz.U. 1934, nr 78, poz. 737), zmieniona Protokołem podpisanym w Hadze 28.09.1955 r. (Dz.U. 1963, nr 33, poz. 189, Konwencja uzupełniająca konwencję warszawską, o ujednostajnieniu niektórych prawideł dotyczących międzynarodowego przewozu lotniczego wykonywanego przez inną osobę niż przewoźnik umowy, sporządzona w Guadalajarze 18.09.1961 r. (Dz.U. 1965, nr 25, poz. 167).

¹⁴ Konwencja o ujednoczeniu niektórych prawideł dotyczących międzynarodowego przewozu lotniczego, sporządzona w Montrealu 28.05.1999 r. (Dz.U. 2007, nr 37, poz. 235).

jak i rozporządzenia unijnego, zastosowanie znajduje termin zawity, wynikający z tej konwencji międzynarodowej, czy też zastosowanie powinno mieć właściwe prawo wewnętrzne. Pogląd, w myśl którego zastosowanie powinno mieć prawo krajowe, reprezentowany przed sądem krajowym przez osobę poszkodowaną, motywowany był tym, że rozporządzenie nr 2027/97, jako nie odsyłające wyraźnie do przepisów konwencji warszawskiej ani też nie wskazujące wyraźnie na zastosowanie jej art. 29, powinno być stosowane i interpretowane w sposób autonomiczny.

Problem był przedmiotem wyroku Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (Czwarta Izba) z dnia 22 października 2009 r. w sprawie C-301/08 (Irene Bogiatzi przeciwko Deutscher Luftpool, Société Luxair, Société luxembourgeoise de navigation aérienne SA, Wspólnotom Europejskim, Wielkiemu Księstwu Luksemburga, Foyer Assurances SA)¹⁵. Rozpatrując powyższą kwestię, Trybunał wskazał m.in. na okoliczność, że z motywów drugiego i czwartego oraz z art. 2 ust. 2 rozporządzenia nr 2027/97 wynika, że o ile rozporządzenie nie wyłącza zastosowania konwencji warszawskiej w celu zwiększenia poziomu ochrony pasażerów, o tyle ochrona ta oznacza komplementarność i równorzędność rozporządzenia wobec systemu konwencyjnego. Tymczasem art. 29 konwencji warszawskiej nie stanowi tej kategorii części przepisów, których zastosowanie chciał wyłączyć prawodawca wspólnotowy. Z tego powodu Trybunał uznał, że rozporządzenie nr 2027/97 należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwia się ono stosowaniu art. 29 konwencji warszawskiej do sytuacji, w której pasażer wnosi o ustalenie odpowiedzialności przewoźnika lotniczego z tytułu szkody poniesionej przez niego w trakcie lotu pomiędzy państwami członkowskimi Wspólnoty.

Trudno jest zarzucić wyżej przedstawionemu rozumowaniu błędy natury formalnej. Zastosowanie przepisów konwencji warszawskiej lub montrealskiej w zakresie terminu przedawnienia (terminu zawitego) roszczeń z tytułu szkód na osobie prowadzi jednak do rozwiązań trudnych do zaakceptowania z aksjologicznego punktu widzenia. Widać to zwłaszcza wtedy, gdy uświadomimy sobie możliwość stosowania dłuższych niż dwuletni terminów przedawnienia w odniesieniu do roszczeń dotyczących świadczeń w istocie bagatelnych, takie jak zryczałtowane odszkodowanie za odmowę przyjęcia do środka transportowego, odwołanie lub duże opóźnienie.

Problem terminu przedawnienia takich roszczeń był przedmiotem rozstrzygnięcia w sprawie C-139/11 (Joan Cuadrench Moré przeciwko Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV)¹⁶, w odniesieniu do roszczeń z wymienionych tytułów, wynikających z przepisów art. 5 i 7 rozporządzenia nr 261/2004. Trybunał (Trzecia Izba) przyjął, że termin na wytoczenie powództwa o odszkodowanie, o którym mowa w art. 5 i 7 tego rozporządzenia, jest ustalany zgodnie z przepisami każdego państwa członkowskiego w dziedzinie przedawnienia roszczeń. Sąd krajowy, formułując adresowane do Trybunału zagadnienie prejudycjalne, stanął przed dylematem, czy stosować do roszczeń, o których mowa, dwuletni termin, wynikający z art. 35

¹⁵ Dz.Urz. UE C 236 z 13.09.2008, s. 9/2.

¹⁶ Dz.Urz. UE C 26 z 26.01.2013, s. 6/1.

konwencji montrealskiej, czy też termin dziesięcioletni przedawnienia, wynikający z prawa hiszpańskiego. Uzasadniając wyżej wyrażone stanowisko, Trybunał wskazał, że żaden przepis rozporządzenia nr 261/2004 nie precyzuje terminu na wytoczenie powództw z powyższych tytułów. Z tego wynika, że termin na wytoczenie powództwa o odszkodowanie, o którym mowa w art. 5 i 7 rozporządzenia nr 261/2004, jest określany przez prawo krajowe każdego państwa członkowskiego, o ile jego zasady proceduralne są zgodne z zasadami równoważności i skuteczności. Stwierdzenia tego nie podważa, zdaniem Trybunału, okoliczność, że przepisy art. 29 konwencji warszawskiej i art. 35 konwencji montrealskiej przewidują dwuletni termin zawity na dochodzenie roszczeń. Przewidziany w art. 5 i 7 rozporządzenia nr 261/2004 środek w postaci odszkodowania znajduje się bowiem poza zakresem stosowania konwencji warszawskiej i montrealskiej (zob. podobnie wyrok z dnia 23.10.2012 r. w sprawach połączonych C-581/10 i C-629/10 *Nelson i in.*¹⁷), w tym także co do przewidzianego w nich terminu na dochodzenie roszczeń.

Również temu rozumowaniu trudno odmówić logiki i konsekwencji. Trybunał nie zauważa jednak wspomnianego aspektu aksjologicznego. Stworzony system, pod względem terminu dochodzenia roszczeń, może w dużo wyższym stopniu chronić pasażerów dochodzących roszczeń o zryczałtowane odszkodowanie, służące w istocie wyrównaniu części niedogodności niż rzeczywistych szkód, w porównaniu z osobami ciężko poszkodowanymi w wypadkach lotniczych. Te ostatnie, bądź ich osoby bliskie, muszą bowiem zgłosić swoje roszczenia w dwuletnim okresie, biegnącym od daty przybycia do miejsca przeznaczenia lub od dnia, w którym statek powietrzny powinien był przybyć, lub od chwili zatrzymania przewozu (art. 29 konwencji warszawskiej, art. 35 konwencji montrealskiej), i to pod rygorem w postaci wygaśnięcia roszczenia. Biorąc pod uwagę specyfikę szkód na osobie i okoliczność, że niektóre przynajmniej skutki mogą się ujawnić w pewnym czasie po zdarzeniu, termin ten uznać należy za zbyt krótki. Tymczasem pasażerowie niedopuszczeni na pokład, których lot został odwołany lub opóźniony, mogą swoich roszczeń dochodzić w terminie wynikającym z prawa krajowego, który to termin, jak wynika z pytania prejudycjalnego w wymienionej sprawie *Joan Cuadrench Moré przeciwko Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV*, może być wielokrotnie dłuższy. Prawo krajowe określa także skutki upływu takiego terminu, które z reguły nie idą tak daleko, jak w przypadku regulacji wynikającej z art. 29 konwencji warszawskiej i art. 35 konwencji montrealskiej.

Z polskiej perspektywy wydaje się jednak, że tego rodzaju dysharmonia nie powinna mieć miejsca. W braku normy zawartej w prawie unijnym do roszczeń wynikających z umowy przewozu osób zastosowanie bowiem ma jednoroczny termin przedawnienia, biegnący od dnia wykonania przewozu, a gdy przewóz nie został wykonany – od dnia, kiedy miał być wykonany (art. 778 k.c.)¹⁸.

¹⁷ Dz.Urz. UE C 399 z 22.12.2012, s. 3/2.

¹⁸ Kwestia jest jednak przedmiotem zagadnienia prawnego adresowanego do Sądu Najwyższego (III CZP 44/14), sformułowanego następująco: „W jakim terminie ulega przedawnieniu roszczenie

4. Problemy wynikające z wykonania rozporządzeń

Wprowadzony przepisami rozporządzeń system ochrony prawnej pasażera obejmuje m.in. odpowiednie procedury wnoszenia skarg do przewoźników lub, w pewnych sytuacjach, do organów wyznaczonych przez poszczególne państwa członkowskie. Te ostatnie zostały zobligowane do zapewnienia przestrzegania rozporządzeń i wyznaczenia właściwych organów odpowiedzialnych za nadzór i egzekwowanie przepisów. Jednocześnie jednak zaznaczono, że nie powinno to mieć wpływu na prawa pasażerów do korzystania ze środków prawnych przed sądem na mocy prawa krajowego. Na państwa członkowskie nałożono także obowiązek ustanowienia sankcji, mających zastosowanie w przypadku naruszeń przepisów rozporządzeń. Sankcje z założenia mają być proporcjonalne, skuteczne i odstraszające.

Już samo wyznaczenie organów odpowiedzialnych za przestrzeganie poszczególnych rozporządzeń odbyło się nie bez nieporozumień i sporów kompetencyjnych. Wskutek nich nie było wiadome, do jakiego organu poszkodowani pasażerowie mogą wnosić skargi¹⁹. Wydawałoby się, że organem najbardziej predestynowanym do kontroli przestrzegania rozporządzeń powinien być Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Ten też organ został początkowo notyfikowany Komisji Europejskiej jako właściwy do kontroli przestrzegania rozporządzenia nr 261/2004. Ostatecznie jednak zwyciężyła koncepcja powierzenia nadzoru nad przestrzeganiem przepisów rozporządzeń organom branżowym, jako lepiej znającym zagadnienia funkcjonowania przewoźników poszczególnych gałęzi transportu. Doszło w ten sposób do powierzenia podobnych w istocie kompetencji różnym organom administracji państwowej. Wyznaczenie tych organów i ustalenie zakresu ich kompetencji nastąpiło w różnych ustawach administracyjnoprawnych, dotyczących poszczególnych gałęzi transportu²⁰. Chcąc zatem określić sytuację prawną pasażera, w tym

pasażera domagającego się od przewoźnika lotniczego zryczałtowanego odszkodowania za opóźniony lot na podstawie art. 7 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 261/2004 z dnia 11 lutego 2004 r., ustanawiającego wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów? Trudno zgodzić się ze stanowiskiem wyrażonym w artykule pt. *Jak szybko pasażer musi żądać odszkodowania za odwołany lot*, <http://www.rp.pl/artykul/954351.html?print=tak&p=0>, jakoby fakt ratyfikacji przez Polskę konwencji warszawskiej i montrealskiej powoduje, że dwuletni termin, wynikający z tych konwencji, ma pierwszeństwo przed regulacją kodeksową. Wprawdzie ustawa Prawo lotnicze odsyła do konwencji międzynarodowych, ale jedynie w zakresie odpowiedzialności przewoźnika (art. 208 ust. 1 i 2). Nie wydaje się zatem, aby odesłanie to obejmowało stosowanie przepisów o przedawnieniu, w oderwaniu od postanowień konwencji dotyczących samej odpowiedzialności.

¹⁹ Zob. uwagi dotyczące procedury wyznaczenia organu właściwego w sprawie stosowania rozporządzenia nr 261/2004 zawarte w artykule P. Polz, K. Jędrzejczak, *Odszkodowania dla pasażerów opóźnionych/odwołanych lotów na gruncie rozporządzenia (WE) nr 261/2004 – droga administracyjna czy cywilnoprawna*, „Radca Prawny” 2014, nr 145, dodatek naukowy, s. 3D.

²⁰ Organem odpowiedzialnym za egzekwowanie przepisów rozporządzeń dotyczących przewozów lotniczych (tj. nr 261/2004, nr 2111/2005 i nr 1107/2006) jest Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego,

możliwości dochodzenia jego praw, nie wystarczy przeprowadzić analizę przepisów zawierających regulację umowy przewozu, ale także przepisów o charakterze administracyjnoprawnym. W niektórych przypadkach konieczne jest przy tym sięgnięcie do przepisów wykonawczych²¹.

Istotniejszy jest jednak problem rozgraniczenia kompetencji wyznaczonych organów i sądów powszechnych. Przykładu dostarczają sprawy z zakresu odpowiedzialności przewoźnika na podstawie artykułów 6 i 7 rozporządzenia nr 261/2004, które to przepisy w związku z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia

przy czym skargi, o których mowa w art. 16 ust. 2 rozporządzenia nr 261/2004 oraz art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 1107/2006, rozpatruje wyodrębniona komórka organizacyjna urzędu – Komisja Ochrony Praw Pasażerów (art. 205 a ustawy Prawo lotnicze). W transporcie morskim organami rozpatrującymi skargi pasażerów są dyrektorzy urzędów morskich w Gdyni i Szczecinie. Wyznaczenie ich nastąpiło przepisami rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 10.09.2013 r. w sprawie określenia dyrektora urzędu morskiego właściwego do rozpatrywania skarg w sprawie naruszeń praw pasażerów podróżujących drogą morską (Dz.U. 2013, poz. 1073), działającego na podstawie upoważnienia zawartego w art. 43 a ustawy z 21.03.1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz.U. 1991, nr 32, poz. 131 z późn. zm.). W zakresie przewozu drogą wodną śródlądową organem właściwym jest dyrektor Urzędu Żegluga Śródlądowej w Szczecinie (rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 10.09.2013 r. w sprawie określenia dyrektora urzędu żegluga śródlądowej właściwego do rozpatrywania skarg w sprawie naruszeń praw pasażerów podróżujących drogą wodną śródlądową – Dz.U. 2013, poz. 1072); w zakresie obowiązków nałożonych rozporządzeniem nr 1177/2010 na organizatorów turystyki lub pośredników turystycznych – właściwy marszałek województwa (art. 9 ust. 1 c ustawy z 29.08.1997 r. o usługach turystycznych – j.t. Dz.U. 2014, poz. 196), a w zakresie transportu kolejowego – Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (art. 10 ust. 1 pkt 5 ustawy z 28.03.2008 r. o transporcie kolejowym – j.t. Dz.U. 2013, poz. 1594 ze zm.). Do dnia złożenia niniejszego artykułu (25.06.2014 r.) nie zostało wykonane rozporządzenie nr 181/2011 (dotyczące przewozów autobusowych), pomimo że obowiązuje ono od 1.03.2013 roku. W polskim systemie prawnym brak jest zatem nie tylko postanowień odnoszących się do organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów ww. rozporządzenia i sankcji za naruszenie tych przepisów, ale także przepisów dotyczących wyznaczenia dworców autobusowych i autokarowych, w których udzielana będzie pomoc osobom niepełnosprawnym i osobom o ograniczonej sprawności ruchowej. Przygotowany projekt ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw przewiduje między innymi, że organem właściwym do rozpatrzenia skargi będzie w przewozach regularnych w krajowym transporcie drogowym – organizator publicznego transportu zbiorowego w rozumieniu art. 7 ust. 1 ustawy z 16.12.2010 r. o publicznym transporcie drogowym, Dz.U. 2011, nr 5, poz. 13, z późn. zm., czyli odpowiednio – gmina, związek międzygminny, powiat, związek powiatów albo województwo. Natomiast w przewozach regularnych w międzynarodowym transporcie drogowym organem właściwym do rozpatrzenia skargi będzie organ właściwy do wydawania zezwoleń na wykonywanie regularnych przewozów osób w międzynarodowym transporcie drogowym, o którym mowa w art. 18 ust. 1 pkt 2 ustawy z 6.09.2001 r. o transporcie drogowym, czyli Główny Inspektor Transportu Drogowego. W przypadku skarg dotyczących niewłaściwego wykonywania obowiązków wynikających z rozporządzenia nr 181/2011 przez podmiot zarządzający dworcem wyznaczonym do udzielania pomocy osobom niepełnosprawnym i o ograniczonej sprawności ruchowej organem właściwym będzie marszałek województwa.

²¹ Por. w przypisie wyżej sposób wyznaczenia organów właściwych w transporcie morskim i żegludze śródlądowej.

19.11.2009 r. w sprawach połączonych C-402/07 i C-432/07 (Sturgeon i in.)²² zaczęły być traktowane jako podstawa zryczałtowanego odszkodowania także w przypadku znacznego opóźnienia lotu.

Spór toczył się na tle wykładni przepisów art. 16 ust. 1 rozporządzenia nr 261/2004 w zw. z przepisami art. 205a i 209 Prawa lotniczego. Zgodnie z art. 16 rozporządzenia nr 261/2004 każde państwo członkowskie wyznacza organ odpowiedzialny za wykonywanie postanowień niniejszego rozporządzenia w odniesieniu do lotów z lotnisk znajdujących się na jego terytorium oraz lotów z krajów trzecich na te lotniska. Z kolei przepis art. 16 ust. 2 rozporządzenia stanowi, że każdy pasażer może wnieść do każdego organu wyznaczonego na podstawie ust. 1 lub do każdego innego właściwego organu wyznaczonego przez państwo członkowskie skargę na naruszenie niniejszego rozporządzenia. W wykonaniu powyższych dyspozycji znowelizowano ustawę Prawo lotnicze. Z przepisu art. 205a ust. 2 Prawa lotniczego wynika, że organem odpowiedzialnym za wykonywanie postanowień rozporządzenia jest Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego, który kontroluje przestrzeganie przepisów m.in. rozporządzenia nr 261/2004, w szczególności rozpatruje skargi, o których mowa w art. 16 ust. 2 rozporządzenia nr 261/2004. Natomiast w myśl postanowienia art. 205b ust.1 Prawa lotniczego Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego wydaje decyzję administracyjną stwierdzającą brak naruszenia prawa przez przewoźnika lotniczego albo stwierdzającą naruszenie prawa przez przewoźnika lotniczego. W decyzji stwierdzającej naruszenie prawa Prezes powinien określić zakres nieprawidłowości, nałożyć karę, o której mowa w art. 209b ust. 1 Prawa lotniczego, a w razie stwierdzenia naruszenia przepisu art. 7, art. 8 ust. 1 lit. a lub art. 10 ust. 2 rozporządzenia nr 261/2004 określa również obowiązek i termin jego usunięcia.

W kontekście wyżej przytoczonych przepisów w sprawach o zapłatę zryczałtowanego odszkodowania, o którym mowa w art. 7 rozporządzenia nr 261/2004, można zająć kilka stanowisk. Pierwsze głosi, że Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego nie ma prawa rozstrzygać o cywilnoprawnym żądaniu odszkodowawczym. Kontroluje on przestrzeganie przepisów, m.in. rozporządzenia nr 261/2004, a w szczególności rozpatruje skargi, o których mowa w art. 16 ust. 2 rozporządzenia nr 261/2004, jego kognicja jest jednak ograniczona do ewentualnego stwierdzenia naruszenia art. 7 rozporządzenia nr 261/04 w zakresie obowiązku wypłaty przez przewoźnika odszkodowania i wyznaczenia terminu do usunięcia tego uchybienia. Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego nie rozstrzyga jednak o roszczeniu odszkodowawczym, do którego rozpoznania właściwy jest sąd powszechny. Decyzja Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego stanowi jedynie dowód zasadności cywilnoprawnego roszczenia odszkodowawczego.

Przeciwny pogląd głosi, że Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego jest organem uprawnionym do rozpatrzenia sprawy o zapłatę odszkodowania, o którym mowa w art. 7 rozporządzenia nr 261/2004, na podstawie przepisu art. 2 § 3 k.p.c.

²² Dz.Urz. UE C 24 z 30.01.2010, s. 4/2.

Za takim stanowiskiem przemawia w pierwszym rzędzie wykładnia językowa art. 16 rozporządzenia nr 261/2004 oraz art. 205b ustawy Prawo lotnicze, który stanowi, że decyzja „określa również obowiązek i termin jego usunięcia”, co należy rozumieć w ten sposób, że powinna ona stwierdzić obowiązek wypłaty odszkodowania (naruszenie art. 7 rozporządzenia nr 261/2004), a jednocześnie określić termin, w jakim powinno być ono uiszczone na rzecz pasażera. Zwolennicy tego poglądu odwołują się także do wykładni systemowej i historycznej przepisu art. 205b Prawa lotniczego²³. W tej sytuacji, z uwagi na przekazanie spraw odszkodowawczych do kompetencji Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego, droga sądowa w zakresie uzyskania odszkodowania na tej samej podstawie prawnej jest niedopuszczalna. Przepis 12 ust. 1 rozporządzenia nr 261/2004, stanowiący o nienaruszaniu praw pasażerów do dochodzenia dalszego odszkodowania, należy rozumieć w ten sposób, że nie ma przeszkód, aby dochodzić w postępowaniu sądowym odszkodowania w wyższej wysokości, niż to wynika z przepisów art. 7 wymienionego rozporządzenia w sytuacji, gdy poniesiona została szkoda przekraczająca wysokość ryczałtu. W takim przypadku, zgodnie ze zdaniem drugim art. 12 rozporządzenia nr 261/2004, odszkodowanie przyznane na podstawie rozporządzenia może zostać potrącone z odszkodowania zasądzonego przez sąd.

Trzeci pogląd zakłada przemienność kompetencji Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego i sądów powszechnych. Rozumiana jest ona w ten sposób, że choć Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego orzeka decyzją o obowiązku świadczenia przez przewoźnika na rzecz pasażera na podstawie art. 7 rozporządzenia nr 261/2004, to jednak nie ma on wyłącznej kompetencji w tym zakresie. Pozostawałaby ona w wyraźnej sprzeczności z celami rozporządzenia nr 261/2004, jakimi są podniesienie standardów ochrony pasażerów, zarówno poprzez wzmocnienie praw pasażerów (por. w szczególności motywy 3 i 4) oraz szczególnie 22 preambuły rozporządzenia

²³ Postanowienie art. 205b ust. 6 Prawa lotniczego stanowi, iż do egzekucji należności stwierdzonych w decyzji, o której mowa w ust. 1 pkt 2, stosuje się przepisy Kodeksu postępowania cywilnego. Ponadto wprowadzając ten przepis Prawa lotniczego ustawą z dnia 30.06.2011 r. o zmianie ustawy – Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2011, nr 170 poz. 1015), znowelizowano również art. 205b ust. 1 pkt 2 poprzez nałożenie na Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego, w razie stwierdzenia naruszenia przepisu art. 7, art. 8 ust. 1 lit. a lub art. 10 ust. 2 rozporządzenia nr 261/2004/WE, powinności określenia obowiązku i terminu jego usunięcia. Mając więc na uwadze, że w ramach tej samej ustawy znowelizowano art. 205b ust. 1 pkt 2 i dodano art. 205b ust. 6 Prawa lotniczego, należy przyjąć, że sformułowanie „należności”, o którym mowa w art. 205b ust. 6 Prawa lotniczego, odnosi się do stwierdzonego w tej decyzji obowiązku wypłaty odszkodowania. Nie można natomiast uznać, jak przyjmują zwolennicy pierwszego poglądu, iż sformułowanie to odnosi się do kary nałożonej na przewoźnika na podstawie art. 209b ust. 1 Prawa lotniczego, gdyż przepis powyższy umieszczony został w rozdziale administracyjne kary pieniężne, a egzekucja nałożonych na przewoźnika kar winna następować zgodnie z przepisami ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Z zestawienia powyższych przepisów wynika, iż w następstwie wydania decyzji stwierdzającej naruszenie art. 7 pasażer uzyskuje tytuł, na podstawie którego będzie mógł prowadzić egzekucję i dochodzić wypłaty przyznanego mu ryczałtowanego odszkodowania (art. 777 § 1 pkt 3 k.p.c.).

nr 261/2004, w którym stwierdzono wprost, że „nadzór nie powinien mieć wpływu na prawa pasażerów [...] do dochodzenia odszkodowania przed sądami zgodnie z procedurami krajowymi”. Przyjęcie wyłącznej kompetencji organu administracyjnego obniżyłoby standard ochrony praw pasażerów, zwłaszcza jeśli zwróci się uwagę na konieczność zachowania przez pasażera procedury reklamacyjnej, przewidzianej w art. 205b ust. 3 i 4 Prawa lotniczego.

Sądy powszechne w różny sposób orzekały w tego typu sprawach, w przypadku gdy pasażerowie wcześniej kierowali swoje skargi do Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego. Część sądów odrzucała pozwy, uważając, że zachodzi tożsamość postępowań, część zaś uznawała, że kognicja Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego, jako organu administracji publicznej, nie obejmuje roszczeń o charakterze cywilnoprawnym. Niektóre sądy powszechne nadawały decyzjom Prezesa ULC klauzule wykonalności, inne odmawiały, co mogło prowadzić do niemożliwości zaspokojenia roszczenia.

Sprawa doczekała się rozstrzygnięcia uchwałą SN z 7.02.2014 r., III CZP 113/13. Sąd w uchwale tej stwierdził, co następuje: W sprawie, w której pasażer domaga się od przewoźnika lotniczego odszkodowania za opóźniony lot na podstawie art. 7 Rozporządzenia (WE) nr 261/2004, zachodzi przemienność drogi postępowania przed sądami powszechnymi lub przed Prezesem Urzędu Lotnictwa Cywilnego.

Uchwała jest przykładem przyjaznej wykładni przepisów prawa krajowego, uwzględniającej kontekst unijny²⁴. Takie rozstrzygnięcie zapewnia podróżnym komfort wyboru przy dochodzeniu zryczałtowanego odszkodowania pomiędzy drogą sądową a drogą administracyjną (trzeba przyjąć, że analogicznie kwestia powinna być rozstrzygana w odniesieniu do podróżnych korzystających z innych gałęzi transportu). Uchwała nie rozstrzyga jednak wszelkich dylematów, jakie wynikają z przyjętego sposobu regulacji.

5. Zakończenie

Jak widać z powyższych uwag, wskazujących na niektóre tylko problemy wynikające z przyjętego sposobu unormowania, merytoryczna poprawa sytuacji prawnej pasażera nie idzie w parze z czytelnością systemu, a tym samym – z jego skutecznością. Można postawić pytanie o kierunki dalszego rozwoju prawa ochrony pasażera w Unii Europejskiej. Z pewnością nie ma drogi odwrotu od normowania zagadnień, o których mowa, w drodze rozporządzeń. Wydaje się, że nadszedł jednak czas porządkowania systemu. Konieczne jest zmniejszenie liczby aktów prawnych zawierających regulację umowy przewozu w poszczególnych gałęziach transportu. Przyjmując, że został już osiągnięty zadowalający poziom ochrony, jako pewne minimum konsolidacji powinno się przyjąć zasadę: jedna gałąź transportu – jeden akt prawny. Co więcej, należałoby rozważyć, czy rzeczywiście istnieje konieczność

²⁴ Por. E. Łętowska, wyd. cyt., s. 9-10.

utrzymywania regulacji gałęziowych. Jeśli nie można zunifikować unormowania sytuacji prawnej pasażerów we wszystkich gałęziach transportu, powinno się dążyć do ujednoczenia regulacji przynajmniej w niektórych z nich. Ponadto nawet w przypadku utrzymywania gałęziowego charakteru regulacji w maksymalnym stopniu należy wykorzystać możliwość jednakowej regulacji tych zagadnień, co do których względy ekonomiczne, organizacyjne lub techniczne nie przemawiają za utrzymaniem odrębności.

Konieczne jest uzupełnienie regulacji o niektóre istotne aspekty, pozostające obecnie poza zakresem rozporządzeń. Chodzi tu przede wszystkim o kwestię przedawnienia roszczeń z nich wynikających. Brak tego unormowania prowadzi do różnych rozstrzygnięć w poszczególnych państwach.

Niebagatelną rolę do spełnienia w zakresie porządkowania systemu ma także prawodawca krajowy. W pierwszej kolejności chodzi o usunięcie pluralizmu regulacji umowy przewozu osób. W szczególności za zbędne należy uznać unormowanie zawarte w ustawie – Prawo przewozowe. Pozostawiona powinna być wyłącznie regulacja kodeksowa. Wymaga ona jednak dostosowania do nowych okoliczności, m.in. istnienia przepisów unijnych. Pewnym problemem jest miejsce unormowania organów uprawnionych do kontroli przestrzegania rozporządzeń, ich kompetencji oraz procedury. Również w tym zakresie pożądane jest dążenie do unifikacji regulacji. Wydaje się, że rozwiązaniem najwłaściwszym byłoby powierzenie obowiązków w tym zakresie Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów i unormowanie wymienionych zagadnień w ustawie regulującej działalność tego organu.

Literatura

- Ambrożuk D., *Kształtowanie się europejskiego prawa przewozu osób* (artykuł zawarty w niniejszym zbiorze).
- Gospodarek J., *Cel i zakres ochrony konsumenta na rynku usług transportowych w świetle prawa Unii Europejskiej*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 694, Problemy Zarządzania, Finansów i Marketingu nr 22, Szczecin 2011.
- Koziński M.H., *Odpowiedzialność cywilna morskiego przewoźnika pasażerów według prawa Unii Europejskiej*, Prace Wydziału Nawigacyjnego Akademii Morskiej w Gdyni nr 25, Gdynia 2010.
- Łętowska E., *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 4.
- Ogiegło L., *O stosowaniu przepisów części szczegółowej zobowiązań*, [w:] E. Gniewek, K. Górską, P. Machnikowski (red.), *Zaciąganie i wykonywanie zobowiązań*, materiały z III Ogólnopolskiego Zjazdu Cywilistów (Wrocław, 25-27.09.2008).
- Pavliha M., *Enlightenment of the European Attitude Towards Passenger Rights: In dubio pro consumatore*, *European Transport Law* 2013, nr 3.
- Rajski J., *Odpowiedzialność cywilna przewoźnika samochodowego*, „Nowe Prawo” 1969, nr 3.
- Szymajda I., Polkowska M., *Ochrona praw pasażerów lotniczych w prawie Wspólnoty Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2002, nr 4.
- Polz P., Jędrzejczak K., *Odszkodowania dla pasażerów opóźnionych/odwołanych lotów na gruncie rozporządzenia (WE) nr 261/2004 – droga administracyjna czy cywilnoprawna*, „Radca Prawny” 2014, nr 145, dodatek naukowy.

THE CONSEQUENCES OF THE METHOD OF PROTECTION OF PASSENGERS IN THE EUROPEAN UNION LAW

Summary: The paper points to the problems arising from multi-center and multi-level of the regulation of contracts of passengers carriage after the entry into force of regulations issued by the institutions of the European Union. The provisions of various acts, enacted by various institutions at different times, being subject to different rules of interpretation apply to one contract of carriage. EU regulations refer to different and inconsistent criteria of validity which are not always easy to verify. Moreover, those regulations allow the temporary exemptions from their application, which arise from the provisions of domestic law, other than the provisions governing contracts of carriage. The paper includes also some comments on the development prospects of the passengers protection system in the European Union law for the purpose of ensuring not only the high level of such protection, but also the clarity of the solutions and their effectiveness.

Keywords: protection of passengers, multicenter and multi-level of the regulation.