

Dorota Ambrożuk*

O „przemienności drogi dochodzenia roszczeń” przysługujących podróżnym na podstawie rozporządzenia nr 261/2004

Spis treści

- I. Uwagi wprowadzające
- II. Kompetencje sądów powszechnych i Prezesa ULC
- III. „Przemienność drogi dochodzenia roszczeń” wynikająca z orzeczenia SN
- IV. Skutki przyjętej „przemienności drogi dochodzenia roszczeń”
- V. Kierunek przyszłych zmian w ustawodawstwie

Streszczenie

Celem artykułu jest przedstawienie kwestii związanych z możliwością wyboru drogi dochodzenia zryczałtowanego odszkodowania, wynikającego z art. 7 rozporządzenia nr 261/2004 przez pasażerów linii lotniczych, w świetle art. 12 i 16 tego rozporządzenia. Omówiono uchwałę SN z 7 lutego 2014 r., wskazując na problemy, jakie wynikają z przyjętej przez SN możliwości dochodzenia zryczałtowanych roszczeń, o których mowa w ww. przepisach, zarówno przed Prezesem ULC, jak i sądami powszechnymi. Problemy te wynikają głównie z przyjętego w prawie rozdziału kompetencji organów sądowych i organów administracyjnych do orzekania w danym rodzaju spraw, a co za tym idzie – z nieuwzględnienia w obowiązujących w Polsce procedurach sytuacji, w których kompetencja do rozstrzygnięcia określonego rodzaju spraw została powierzona tak sądom powszechnym, jak i organom administracyjnym. Autorka podejmuje próbę oceny rozwiązania przyjętego w prawie polskim, w szczególności mając na uwadze wyrok TS z 17 marca 2016 r. w połączonych sprawach C-145/15 i C-146/15.

Słowa kluczowe: przemienność drogi postępowania; dochodzenie roszczeń; pasażer; zryczałtowane odszkodowanie z art. 7 rozporządzenia nr 261/2004; Prezes ULC.

JEL: K12

* Doktor; Uniwersytet Szczeciński, Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług, Katedra Prawa Gospodarczego i Ubezpieczeń; e-mail: dorota.ambrozuk@wzieu.pl.

I. Uwagi wprowadzające

Mając na celu podniesienie poziomu ochrony prawnej pasażerów linii lotniczych, którymi bardzo często są konsumenci¹ i uznając, że istniejące w tym zakresie regulacje prawne, zarówno na płaszczyźnie międzynarodowej (konwencji międzynarodowych²), jak i w porządkach prawnych poszczególnych państw członkowskich są niewystarczające, uprawnione organy Unii Europejskiej wydały m.in. rozporządzenie (WE) nr 261/2004 ustanawiające wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów³. Rozporządzenie to w art. 7 przyznaje pasażerom linii lotniczych prawo do zryczałtowanego odszkodowania w przypadku odmowy ich przyjęcia na pokład (art. 4), odwołania lotu (art. 5), a także na podstawie wyroku TS z 19 listopada 2009 r. w połączonych sprawach C-402/07 i C-432/07 *Sturgeon i inni* (ECLI:EU:C:2009:716), gdy dojdzie do opóźnienia lotu wynoszącego co najmniej trzy godziny⁴. Ponadto art. 16 rozporządzenia nr 261/2004 nakłada na państwa członkowskie obowiązek wyznaczenia krajowego organu, odpowiedzialnego za wykonywanie postanowień rozporządzenia, uprawnionego do podejmowania niezbędnych środków w celu zapewnienia przestrzegania praw pasażerów, w tym rozpatrywania skarg pasażerów na naruszenie jego postanowień. Na podstawie przepisu art. 205a ustawy z 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (t.j. Dz.U. 2016, poz. 605; dalej: pr. lot.), prawodawca polski organem takim ustanowił Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego (dalej: Prezes ULC). Rozpatrywaniem skarg składanych do Prezesa ULC zajmuje się Komisja Ochrony Praw Pasażerów (dalej: KOPP), stanowiąca wyodrębnioną komórkę organizacyjną ULC (na temat KOOP zob. Konert, 2016, s. 824–825).

Jednocześnie w art. 16 ust. 2 rozporządzenia nr 261/2004 wskazano, że wniesienie skarg przez pasażerów nie uchybia postanowieniu art. 12, zgodnie z którym rozporządzenie nie narusza praw pasażerów do dochodzenia dalszego odszkodowania, odszkodowanie zaś przyznane na podstawie rozporządzenia może zostać potrącone z takiego odszkodowania. Oznacza to, biorąc pod uwagę motyw 22 rozporządzenia nr 261/2004, że nadzór organu administracyjnego, powołanego do czuwania nad przestrzeganiem przez przewoźników lotniczych postanowień rozporządzenia, nie powinien mieć wpływu na prawa pasażerów i przewoźników lotniczych do dochodzenia odszkodowań przed sądami zgodnie z procedurami krajowymi.

II. Kompetencje sądów powszechnych i Prezesa ULC

W świetle powyższych regulacji fundamentalnego znaczenia nabiera kwestia określenia wzajemnych kompetencji sądów powszechnych i Prezesa ULC w zakresie przyznawania pasażerom od linii lotniczych zryczałtowanego odszkodowania, wymienionego w art. 7 rozporządzenia nr 261/2004,

¹ Pasażerami mogą być bowiem zarówno konsumenci, jak i osoby niespełniające cech konsumenta. Wzmocniona ochrona pasażerów podyktowana jest jednak takimi samymi względami, jak ochrona konsumentów w innych stosunkach. Stąd też przepisy przewozowe stanowiące o uprawnieniach pasażerów czy podróżnych zaliczyć należy do tzw. prawa konsumenckiego.

² Tzw. konwencji warszawskiej – Konwencji o ujednostajnieniu niektórych prawideł dotyczących międzynarodowego przewozu lotniczego, podpisanej w Warszawie 12.10.1929 r. (Dz.U. 1933 Nr 8, poz. 49), znowelizowanej tzw. protokołem haskim, sporządzonym w Hadze 28.09.1955 r. (Dz.U. 1963 Nr 33, poz. 189), uzupełnionej Konwencją o ujednostajnieniu niektórych prawideł dotyczących międzynarodowego przewozu lotniczego wykonywanego przez inną osobę niż przewoźnik umowy, sporządzoną w Guadalajarze 18.09.1961 r. (Dz.U. 1965 Nr 25, poz. 167) i tzw. konwencji montrealskiej – Konwencji o ujednostajnieniu niektórych prawideł dotyczących międzynarodowego przewozu lotniczego, sporządzonej w Montrealu 28.05.1999 r. (Dz.U. 2007 Nr 37, poz. 235).

³ Rozporządzenie (WE) nr 261/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 11.02.2004 r. ustanawiające wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów linii lotniczych w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów, uchylające rozporządzenie (EWG) nr 295/91 (Dz. Urz. UE L 46 z 17.02.2004 r., s. 1, Polskie Wydanie Specjalne 2004, rozdz. 7, t. 8, s. 10). Na temat rozporządzenia nr 261/2004 patrz bliżej: Stec, 2007, s. 247–261; 2010, s. 4–12.

⁴ Odszkodowanie to wynosi: a) 250 euro dla lotów o długości do 1500 km; b) 400 euro dla wszystkich lotów wewnątrzspółnotowych dłuższych niż 1500 km i wszystkich innych lotów o długości od 1500 do 3500 km oraz 600 euro dla wszystkich innych lotów.

w szczególności w związku z treścią art. 205b ust. 1 pr. lot. W myśl tego przepisu, Prezes ULC, w razie wniesienia skargi przez pasażera, orzeka w drodze decyzji administracyjnej o naruszeniu prawa przez przewoźnika albo o braku takiego naruszenia. W przypadku wydania decyzji stwierdzającej naruszenie prawa, określa zakres naruszenia i nakłada karę pieniężną przewidzianą art. 209b ust. 1 pr. lot.⁵, a w razie stwierdzenia naruszenia postanowień rozporządzenia nr 261/2004 o prawie pasażera m.in. do zryczałtowanego odszkodowania – określa również obowiązek i termin usunięcia tego naruszenia (pkt 2). Orzeka tym samym o obowiązku zapłaty na rzecz pasażera przez linie lotnicze odszkodowania z art. 7 ww. rozporządzenia, wskazując jednocześnie termin, w który zapłata powinna nastąpić. Zgodnie zaś z art. 205b ust. 6 pr. lot., do egzekucji należności stwierdzonej w decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 205b ust. 1 pkt 2 pr. lot., stosuje się przepisy kodeksu postępowania cywilnego. Oznacza to, że w celu wszczęcia postępowania egzekucyjnego, prowadzonego przez komornika sądowego, decyzja administracyjna musi zostać opatrzona klauzulą wykonalności przez sąd powszechny⁶.

Wobec takiego ukształtowania uprawnień Prezesa ULC rodzi się pytanie, czy wniesienie przez pasażera skargi do Prezesa ULC wyłącza lub ogranicza możliwość wystąpienia przez takiego pasażera z pozwem o zasądzenie odszkodowania do sądu powszechnego i odwrotnie, tzn. czy wystąpienie ze stosownym pozwem do sądu powszechnego wyklucza możliwość złożenia skargi do Prezesa ULC. Pytania te okazały się uzasadnione wobec występującej w praktyce rozbieżności w orzecznictwie sądów powszechnych w odniesieniu do spraw, w których pasażerowie dochodzili przed sądami powszechnymi zryczałtowanego odszkodowania z art. 7 rozporządzenia nr 261/2004. Zarysowały się tu bowiem następujące stanowiska:

- 1) droga sądowa jest wyłączona, gdyż wyłączną kompetencję do rozstrzygania o takim odszkodowaniu ma Prezes ULC, pozew podlega zatem odrzuceniu⁷;
- 2) droga sądowa jest dopuszczalna, gdyż Prezes ULC stwierdza jedynie naruszenie postanowień rozporządzenia nr 261/2004 i nakłada przewidziane w ustawie pr. lot. administracyjne kary pieniężne, ale nie ma kompetencji do orzekania o zryczałtowanym odszkodowaniu⁸; konsekwencją przyjęcia powyższego stanowiska przez niektóre sądy była odmowa nadania decyzji administracyjnej Prezesa ULC klauzuli wykonalności⁹;
- 3) pasażer może wybrać czy wystąpić ze skargą do Prezesa ULC, czy do sądu powszechnego, złożenie skargi przez pasażera do Prezesa ULC, wyklucza wystąpienie do sądu z pozwem o zryczałtowane odszkodowanie (tzw. względna niedopuszczalność drogi sądowej), stąd pozew podlega odrzuceniu¹⁰;
- 4) droga sądowa do dochodzenia przed sądem powszechnym zapłaty odszkodowania jest dopuszczalna, a rozwiązanie przyjęte w art. 16 rozporządzenia nr 261/2004 oraz art. 205a i art. 205b pr. lot. stanowi alternatywę dla istniejącego systemu ochrony praw jednostek w try-

⁵ Na temat kar zob. Konert, 2016, s. 830–831.

⁶ Tak SR w Warszawie w postanowieniu z 9.05.2013 r., I Co 760/13, niepubl.

⁷ Tak SR dla m.st. Warszawy w Warszawie w postanowieniu z 26.03.2013 r., II C 562/13, LEX nr 1733542; SO w Warszawie w postanowieniu z 19.09.2013 r., V Cz 3117/13, LEX 1721717.

⁸ Por. postanowienie SR w Warszawie z 25.05.2013 r., II C 620/13, LEX nr 1733541; postanowienie SR Poznań-Grunwald i Jeżyce z 10.09.2013 r., V Cz 373/13, niepubl.

⁹ Tak SR w Warszawie w postanowieniu z 28.05.2009 r., II Co 735/09, niepubl.

¹⁰ Por. postanowienie SR Katowice – Wschód w Katowicach z 31.07.2013 r., 12 C 1091/13/1.

bie postępowania sądowego; zachodzi zatem tzw. przemienność drogi postępowania przed sądami powszechnymi lub przed Prezesem ULC¹¹.

III. „Przemienność drogi dochodzenia roszczeń” wynikająca z orzeczenia SN

Biorąc pod uwagę rozbieżności w orzecznictwie, SO w Warszawie, rozpatrując zażalenie przewoźnika lotniczego na postanowienie SR oddalające jego wniosek o odrzucenie pozwu, skierował do SN następujące pytania prejudycjalne:

- 1) czy dopuszczalna jest droga sądowa w sprawie, w której pasażer domaga się od przewoźnika lotniczego odszkodowania za opóźniony lot na podstawie art. 7 rozporządzenia nr 261/2004, a w razie odpowiedzi negatywnej,
- 2) czy niedopuszczalność drogi sądowej ma charakter bezwzględny czy też względny, wynikający z przemienności kompetencji sądu powszechnego i Prezesa ULC.

Odpowiadając na zadane pytania, SN w uchwale z 7 lutego 2014 r., III CZP 113/13¹² stwierdził, że w sprawie, w której pasażer domaga się od przewoźnika lotniczego odszkodowania za opóźniony lot na podstawie art. 7 rozporządzenia nr 261/2004, zachodzi przemienność drogi postępowania przed sądami powszechnymi lub przed Prezesem ULC.

Swoje rozstrzygnięcie SN oparł na wykładni językowej i celowościowej postanowień rozporządzenia 261/2004 oraz przepisów pr. lot. Wskazał bowiem, że za powyższym stanowiskiem przemawia cel, jaki przyświecał prawodawcy unijnemu, którym było wzmocnienie ochrony praw pasażerów. Sąd stwierdził, że przewidziane w art. 7 rozporządzenia zryczałtowane odszkodowanie ma charakter cywilnoprawny, gdyż stanowi kompensację szkód zarówno materialnych, jak i niematerialnych, związanych z nienależytym wykonaniem umowy przewozu. Treść przepisów art. 205a i 205b pr. lot. uprawnia Prezesa ULC do rozstrzygania, w drodze decyzji administracyjnej, o ww. odszkodowaniu, co wynika z użytego w art. 205b ust. 1 pr. lot. sformułowania. Stwierdzenie naruszenia przepisu art. 7 rozporządzenia nr 261/2004 musi bowiem polegać na ustaleniu, że przewoźnik lotniczy powinien był wypłacić pasażerowi zryczałtowane odszkodowanie, o którym mowa w tym przepisie i wbrew takiemu obowiązkowi tego nie uczynił. Określenie obowiązku musi zaś polegać na tym, że decyzja Prezesa ULC powinna zawierać stwierdzenie, iż przewoźnik ma obowiązek wypłacić pasażerowi takie odszkodowanie. Przyznanie powyższego uprawnienia Prezesowi ULC służy realizacji indywidualnych interesów pasażerów wnoszących skargi, w odróżnieniu od prawa nakładania przez Prezesa ULC na przewoźników pieniężnych kar administracyjnych. Interesy te w przypadku wydania dla pasażerów pozytywnych decyzji administracyjnych, w których określono przysługujące na ich rzecz odszkodowania, mogą zaś być przez pasażerów egzekwowane w drodze egzekucji, do której stosuje się przepisy kodeksu postępowania cywilnego (art. 205b ust. 6 pr. lot.).

Zdaniem SN, powyższa argumentacja nie uprawnia przyjęcia stanowiska, że doszło do wyłączenia drogi sądowej. Należy bowiem mieć na uwadze art. 16 ust. 2 rozporządzenia nr 261/2004, w świetle którego pasażer może wnieść określoną w tym przepisie skargę do wyznaczonego przez państwo członkowskie organu. Sposób sformułowania ww. przepisu wskazuje zatem na

¹¹ Por. wyr. SO w Poznaniu z 24.01.2014 r., XV Ca 1490/13, Portal Orzeczeń SO w Poznaniu (27.02.2017).

¹² Uchwała wraz z uzasadnieniem na stronie internetowej: <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia2/iii%20czp%20113-13.pdf> (31.03.2017).

fakultatywny charakter uprawnienia. Za przyjęciem takiego stanowiska przemawia także treść motywu 22 rozporządzenia. To ostatecznie postanowienie potwierdza wprost założenie o uzupełniającym znaczeniu środków kontroli i nadzoru wykonywania postanowień rozporządzenia. Zwracając uwagę na cel rozporządzenia nr 261/2004, jakim jest podniesienie standardów ochrony pasażera, SN uznał, że nie sposób przyjąć, aby określona w art. 16 ust. 2 rozporządzenia skarga miała być wyłącznym instrumentem służącym do jego realizacji. Stosując wymogi wykładni kontekstualnej, odwołującej się do prawa unijnego, SN opowiedział się za przemiennością obu możliwych dróg dochodzenia roszczeń. SN odrzucił koncepcję tzw. względnej niedopuszczalności drogi sądowej z uwagi na wcześniejsze wniesienie skargi do Prezesa ULC, dopuszczając możliwość równoległego korzystania przez pasażerów z obu środków ochrony prawnej, co wynika wprost z treści uzasadnienia uchwały, gdzie wskazał, że „z pozostawieniem prawa wyboru drogi dochodzenia odszkodowania na podstawie art. 7 rozporządzenia nr 261/2004 mogą łączyć się (...) nie zawsze korzystne dla pasażerów konsekwencje w przypadku równoległego korzystania przez nich z obu środków ochrony prawnej, które chociaż z punktu widzenia procesu cywilnego nie skutkuje odrzuceniem pozwu, to jednak stawia otwarte kwestie związane z szybkością uzyskania ochrony a wzajemnym wpływem obu toczących się postępowań i znaczeniem wydanych w tych postępowaniach rozstrzygnięć”.

Uchwała SN nie wyjaśnia wielu problemów natury prawnej, które w praktyce mogą się pojawić (zwraca na to uwagę: Wesołowski, 2014, s. 410). SN zdawał sobie z tego sprawę, o czym świadczy zawarte w uzasadnieniu uchwały stwierdzenie, że rozwiązanie kwestii związanych ze wzajemnym wpływem obu postępowań i znaczeniem wydanych w tych postępowaniach rozstrzygnięć, jest możliwe jedynie w drodze wprowadzenia w prawie krajowym odpowiednich zmian legislacyjnych.

IV. Skutki przyjętej „przemienności drogi dochodzenia roszczeń”

SN w uchwale z 7 lutego 2014 użył zwrotu „przemienność drogi postępowania”. Zwrot ten nie występuje w języku prawnym. W sferze procesu cywilnego znane jest natomiast pojęcie właściwości przemiennej sądu (art. 31–37(1) i 461 k.p.c.), która stwarza stronie powodowej udogodnienie polegające na możliwości wyboru (w zakresie określonych ram prawnych) jako miejscowo właściwego sądu innego niż sąd właściwości ogólnej. Tym samym powód może wybrać sąd, który jest np. dogodniej dla niego położony. Ważne jest, aby właściwość przemienne sądu, do którego pozew został wniesiony, wynikała z okoliczności wskazanych w pozwie¹³. Dokonując wyboru sądu według właściwości przemiennej, powód nie może dokonywać późniejszej jego zmiany, wnioskując, aby sprawa została przekazana do sądu właściwości ogólnej, co znajduje potwierdzenie w zasadzie ciągłości właściwości sądu (*perpetuatio fori*), wyrażonej w art. 15 § 1 k.p.c.

Pojęcie „przemienności drogi postępowania” czy też „przemienności drogi sądowej” lub innego postępowania (przemiennej kompetencji sądu powszechnego i innego organu) występuje natomiast w języku prawniczym i jest związane z instytucją względnej niedopuszczalności drogi sądowej. W doktrynie wskazuje się, że przemienność drogi postępowania oznacza, że podmiotowi uprawnionemu przysługuje prawo wyboru czy chce dochodzić swoich roszczeń na drodze sądowej, czy też przed innym organem (por. Gajda-Roszczyńska, 2015, art. 2, nb. 34; Marciniak, 2016, art. 2, nb. 5). Jeżeli jednak podmiot ten wybierze drogę postępowania przed innym organem, droga

¹³ Tak SN w uchwale z 9.06.2005 r., III CZP 28/05, OSNC 2006/4/61.

sądowa będzie niedopuszczalna, chyba że przed ostatecznym zakończeniem postępowania, prowadzonego przez ów inny organ, podmiot uprawniony ze swojego wyboru zrezygnuje, co spowoduje otwarcie drogi sądowej (tak Marciniak, 2016, art. 2, nb. 5). Powyższe ujęcie przemienności drogi postępowania wyklucza zatem możliwość prowadzenia dwóch równoległych postępowań, tj. przed sądem i innym uprawnionym organem.

Przykładem przepisów prawa polskiego, dających stronie dochodzącej swoich praw możliwość wyboru drogi postępowania przed sądem lub przed innym powołanym do tego organem są przepisy, przywołanego przez sąd zadający pytania prejudycjalne, art. 242 k.p.¹⁴. Zgodnie z tym postanowieniem pracownik może dochodzić swych roszczeń na drodze sądowej (§ 1), lecz przed wniesieniem sprawy na drogę sądową może żądać wszczęcia postępowania pojednawczego przed komisją pojednawczą (§ 2). Wystąpienie przez pracownika z takim żądaniem powoduje w sprawie nim objętej niedopuszczalność drogi sądowej na czas trwania postępowania pojednawczego. Pracownik może jednak w każdej chwili zrezygnować z załatwienia sprawy w postępowaniu pojednawczym przez złożenie stosowanego oświadczenia, co otwiera drogę sądową w tej sprawie (tak Marciniak, 2016, art. 2, nb. 5).

Możliwość wyboru drogi sądowej lub przed innym uprawnionym organem ustawodawca przewidział także w ustawie z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (t.j. Dz.U. 2016, poz. 186). Pacjent, jego przedstawiciel ustawowy albo spadkobiercy mogą bowiem dochodzić odszkodowania i zadośćuczynienia, w przypadku zdarzeń medycznych, przed wojewódzką komisją do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych, właściwą ze względu na siedzibę szpitala. Jednakże zgodnie z art. 67b ust. 2 pkt. 1) tej ustawy, postępowania przed wojewódzką komisją do spraw orzekania o zdarzeniach medycznych nie wszczyna się, a wszczęte umarza w przypadku, gdy w związku z tym samym zdarzeniem prawomocnie osądzono sprawę o odszkodowanie lub zadośćuczynienie pieniężne albo toczy się postępowanie cywilne w tej sprawie. Eliminuje to zatem dopuszczalność równoległego toczenia się spraw przed komisją i sądem powszechnym, jak i prowadzenia postępowania przed komisją, gdy istnieje prawomocny wyrok sądu cywilnego.

Podobne rozwiązanie przyjęto również w art. 32 ustawy z 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (t.j. Dz.U. 2016, poz. 21), gdzie statut może przewidywać, że członkowie spółdzielni mają prawo odwołania się od uchwały spółdzielni do innego wskazanego w statucie organu spółdzielni w postępowaniu wewnątrzspółdzielczym, przy czym postanowienia statutu nie mogą ograniczać dochodzenia przez członków spółdzielni ich praw na drodze sądowej. W przypadku zaskarżenia przez członka spółdzielni uchwały w postępowaniu wewnątrzspółdzielczym i sądowym, postępowanie wewnątrzspółdzielcze ulega umorzeniu. Ustawodawca i tutaj wykluczył zatem możliwość jednoczesnego toczenia się dwóch postępowań.

Z przywołanych wyżej wypowiedzi przedstawicieli doktryny i wskazanych przykładów przepisów wynika, że przemienność drogi postępowania jest rozumiana jako możliwość wyboru przez uprawniony podmiot drogi postępowania przed sądem lub innym powołanym do tego organem, a dokonanie wyboru wyklucza dopuszczalność prowadzenia dwóch równoległych postępowań. W uchwale z 7 lutego 2014 r. SN zwrot ten rozumie jednak szerzej. Opowiedział się bowiem nie tylko za możliwością wyboru rodzaju postępowania przed sądem powszechnym lub przed

¹⁴ Ustawa z 26.06.1974 r. (t.j. Dz.U. 2016, poz. 1666).

Prezesem ULC, lecz także za dopuszczalnością prowadzenia dwóch równoległych postępowań przed ww. organami i wydania w tych postępowaniach dwóch rozstrzygnięć. Stoi to w sprzeczności z przyjętą w prawie polskim rozłącznością kompetencji organów sądowych i administracyjnych do orzekania w danym rodzaju spraw. Rozłączność ta zaś powoduje, że przepisy proceduralne nie zawierają – co do zasady – postanowień, które czyniłyby niedopuszczalnym wszczęcie postępowania, gdy w tej samej sprawie, pomiędzy tymi samymi stronami toczy się postępowanie innego rodzaju bądź zostało już wydane orzeczenie w tym innym rodzaju postępowania (por. stanowisko SN z wyrażone w postanowieniu z 20 października 1997 r., II CKN 566/97, Legalis nr 31700, gdzie SN stwierdził, że decyzja administracyjna ani orzeczenie administracyjne nie stanowią prawomocnego osądzenia sprawy w rozumieniu art. 366 k.p.c. i nie korzystają na równi z powagi rzeczy osądzonej, a w konsekwencji nie mogą stanowić podstawy odrzucenia pozwu na podstawie art. 199 § 1 pkt 2 k.p.c.).

Problemem jest zarówno sam fakt toczenia się równoległych postępowań w tej samej sprawie, gdyż dochodzi do niepotrzebnego zaangażowania organów państwa, generującego zbędne koszty, jak i wydanie w tej samej sprawie dwóch różnych orzeczeń. Kwestia ma znaczenie wtedy, gdy późniejszy wyrok sądu cywilnego byłby odmienny niż ostateczna decyzja administracyjna (zwłaszcza, jeśli decyzja ta była przedmiotem kontroli sądów administracyjnych), jak również wówczas, gdy po oddaleniu powództwa wyrokiem sądowym, pasażer uzyskałby świadczenie odszkodowawcze w drodze decyzji administracyjnej. Wydanie sprzecznych ze sobą orzeczeń może być skutkiem odmiennie dokonanych ustaleń faktycznych czy różnych ocen prawnych, a także konsekwencją odmiennych procedur, zwłaszcza reguł dowodowych (zasada aktywności dowodowej organu administracyjnego i zasada kontradyktoryjności w postępowaniu sądowym). Wydanie dwóch zgodnych orzeczeń może również wywoływać negatywne konsekwencje. Kreuje bowiem dwa odrębne tytuły egzekucyjne mogące stanowić, po nadaniu im klauzuli wykonalności, podstawę wszczęcia egzekucji¹⁵.

Zachodzi zatem potrzeba poszukiwania na gruncie obowiązującego prawa takich rozwiązań, które by powyższe ujemne konsekwencje łagodziły. Niezależnie od tego, konieczne jest dokonanie zmian w polskim ustawodawstwie, o których wspomniał SN w uzasadnieniu uchwały z 7 lutego 2014 r.

Biorąc pod uwagę wieloetapowość postępowań (przed sądami powszechnymi, przed organami administracyjnymi oraz sądami administracyjnymi) oraz możliwość wystąpienia zbiegu postępowań na różnych jego etapach, w grę wchodzi wiele stanów faktycznych. Przykładowo:

- 1) pasażer złożył skargę do Prezesa ULC i zanim uzyskał jakiegokolwiek rozstrzygnięcie wystąpił z powództwem do sądu powszechnego;
- 2) pasażer złożył skargę do Prezesa ULC, który wydał decyzję dla niego negatywną, a pasażer nie zaskarżył jej (co spowodowało, iż stała się ona ostateczna), lecz wystąpił z powództwem do sądu powszechnego;
- 3) pasażer złożył skargę do Prezesa ULC, który wydał decyzję dla niego negatywną, a pasażer po wyczerpaniu toku instancji w postępowaniu administracyjnym poddał rozstrzygnięcie kon-

¹⁵ Kwestie, o których mowa stanowią jedynie wycinek problemów spowodowanych tzw. multicytrycznością regulacji umowy przewozu osób. Bliżej na ten temat zob. Wesolowski, 2016, s. 201–215.

troli sądu/sądów administracyjnych (WSA i ewentualnie NSA), które skargę/skargi oddaliły, po czym pasażer wystąpił z powództwem do sądu powszechnego;

- 4) pasażer wystąpił z powództwem do sądu powszechnego i, zanim zapadł wyrok, wystąpił ze skargą do Prezesa ULC;
- 5) pasażer wystąpił z powództwem do sądu powszechnego i nie uzyskawszy korzystnego dla siebie rozstrzygnięcia, z uwagi na oddalenie powództwa (ewentualnie po wyczerpaniu drogi zaskarżenia wyroku do sądu II instancji), wystąpił ze skargą do Prezesa ULC.

Na gruncie obowiązującego prawa kwestia uznawania prawomocnych orzeczeń sądów powszechnych i sądów administracyjnych powinna być rozwiązana w oparciu o przepisy art. 365 § 1 k.p.c.¹⁶ oraz art. 170 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁷. Szczególną rolę odgrywa tu prawomocność materialna, ujawniająca się w innych postępowaniach niż to, w którym orzeczenie wydano, uniemożliwiając odmienne rozstrzygnięcie tej samej sprawy. Nie do przyjęcia jest bowiem sytuacja, w której orzeczenie, niewzruszalne w toku instancji, mogłoby być kwestionowane w innym postępowaniu toczącym się między tymi samymi stronami. Stąd też inne sądy czy organy uprawnione do orzekania, obowiązane są uwzględnić prawomocne orzeczenie w ramach podstawy orzekania bez dokonywania jego ponownej oceny (por. Grzegorzczuk, 2012, s. 137–139). Moc wiążąca prawomocnego orzeczenia w stosunku do sądów czy organów administracji oznacza obowiązek przyjęcia, że dana kwestia prawna kształtuje się tak, jak stwierdzono w prawomocnym orzeczeniu¹⁸. Podmioty, o których mowa w ww. przepisach są związane zarówno faktem, jak i treścią prawomocnego orzeczenia sądu, powinny je zatem wziąć pod uwagę w wydawanych przez siebie rozstrzygnięciach (Tarno, 2012, s. 431). Stan związania ograniczony jest, co do zasady, tylko do rozstrzygnięcia zawartego w sentencji orzeczenia i nie obejmuje jego motywów. Jednakże dla prawidłowego odczytania treści sentencji należy niekiedy kierować się treścią uzasadnienia¹⁹.

Dyskusyjne jest natomiast związanie sądu cywilnego ostateczną decyzją administracyjną wydaną przez Prezesa ULC. Wprawdzie powszechnie przyjmuje się zasadę uwzględniania przez sądy powszechne skutków prawnych orzeczeń organów administracyjnych, ale ma ona swoje źródło w prawnym rozgraniczeniu drogi sądowej i drogi administracyjnej, czego wyrazem są art. 2 § 3 i art. 177 § 1 pkt 3 k.p.c.²⁰ oraz art. 16 i 97 § 1 pkt 4 k.p.a.²¹, a na gruncie przepisów Konstytucji także w idei podziału władzy (art. 10)²² oraz działania organów władzy publicznej na podstawie

¹⁶ Ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. 2016, poz. 1822 ze zm.). Zgodnie z art. 365 § 1 tej ustawy orzeczenie prawomocne wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy oraz inne organy państwowe i organy administracji publicznej, a w wypadkach w ustawie przewidzianych także inne osoby.

¹⁷ T.j. Dz.U. 2016, poz. 718 ze zm. Zgodnie przepisem art. 170 tej ustawy orzeczenie prawomocne wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy i inne organy państwowe, a w przypadkach w ustawie przewidzianych także inne osoby.

¹⁸ Por. wyr. NSA z 25.02.2014 r., II GSK 1939/12, LEX nr 1447198; z 20.02.2014 r., I OSK 1792/12, Lex nr 1494706; z 25.03.2013 r., II GSK 2322/11, OSP 2015/9/88; z 19.05.1999 r., IV SA 2543/98, LEX nr 48643.

¹⁹ Por. wyr. SN z 13 stycznia 2000 r., II CKN 655/98, LEX nr 51062.

²⁰ Zgodnie z art. 2 § 2 k.p.c. nie są rozpoznawane w postępowaniu sądowym sprawy cywilne, jeżeli przepisy szczególne przekazują je do właściwości innych organów. W myśl zaś art. 177 § 1 pkt 3 k.p.c. Sąd może zawiesić postępowanie z urzędu, jeżeli rozstrzygnięcie sprawy zależy od uprzedniej decyzji organu administracji publicznej.

²¹ Zgodnie z art. 16 § 1 k.p.a. decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy, są ostateczne. Uchylenie lub zmiana takich decyzji, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub ustawach szczególnych. Postanowienie § 2 ww. artykułu stanowi zaś, że decyzje te mogą być zaskarżane do sądu administracyjnego z powodu ich niezgodności z prawem, na zasadach i w trybie określonym w odrębnych ustawach. Przepis art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. obliguje zaś organ administracji do zawieszenia postępowania, gdy rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd.

²² Art. 10 Konstytucji RP z 10.04.1997 r. (Dz.U. 78, poz. 483), określa zasadę trójpodziału i równoważenia się władz, zgodnie z którą ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Władzę ustawodawczą sprawują zaś Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały.

i granicach prawa (art. 7). Zasada, o której mowa, z oczywistych względów nie może mieć zastosowania w sytuacji tzw. bezwzględnej nieważności decyzji administracyjnej²³ Tymczasem w przypadku dochodzenia zryczałtowanego odszkodowania, przewidzianego w art. 7 rozporządzenia nr 261/2004, w świetle uchwały SN z dnia 7 lutego 2014, III CZP 113/13, takie rozgraniczenie drogi sądowej i drogi administracyjnej nie występuje, ponieważ zarówno sądy powszechne, jak i organ administracji, jakim jest Prezes ULC, są uprawnione do orzekania o tym odszkodowaniu. Prezes ULC nie jest zatem organem, o którym mowa w art. 2 § 3 k.p.c.

Ponadto w piśmiennictwie i orzecznictwie podnosi się, że sąd powszechny jest związany ostateczną decyzją administracyjną o charakterze konstytutywnym (stwarzającą nowy stan prawny) oraz decyzją deklaratoryjną, wydaną w sprawie administracyjnej w znaczeniu materialnym, tj. wynikającej ze stosunków z zakresu prawa administracyjnego. Nie ma natomiast związania ostateczną decyzją administracyjną o charakterze deklaratoryjnym, wydaną w sprawie – w ujęciu materialnym – cywilnej, mocą przepisów szczególnych przekazanej do właściwości organów administracyjnych (tak Gudowski, 2012, s. 46)²⁴.

Nie powinno budzić wątpliwości, iż sprawa o zryczałtowane odszkodowanie, o którym mowa w art. 7 ust. 1 rozporządzeniu nr 261/2004, jest sprawą cywilną w rozumieniu art. 1 k.p.c.²⁵ Jest to sprawa cywilna w znaczeniu materialnym, tj. wynikająca ze stosunku z zakresu prawa cywilnego (umowy przewozu), którego podmioty (pasażer i przewoźnik lotniczy) na wypadek sporu występują jako równoprawne podmioty (por. Gudowski, 2012, s. 22–23). Orzeczenie zaś o zryczałtowanym odszkodowaniu ma charakter deklaratoryjny, gdyż nie tworzy nowego stanu prawnego, a potwierdza jedynie obowiązek wypłaty przez przewoźnika na rzecz pasażera odszkodowania, przewidzianego w rozporządzeniu nr 261/2004, w przypadku odmowy przyjęcia na pokład, odwołania lub dużego opóźnienia lotu, o ile nie zaszły przesłanki wyłączające odpowiedzialność przewoźnika, wskazane w tym rozporządzeniu.

Skoro sąd cywilny nie jest związany ostateczną decyzją administracyjną o charakterze deklaratoryjnym, wydaną w sprawie cywilnej, przekazanej mocą przepisów szczególnych do właściwości organów administracyjnych, to tym bardziej nie może być związany taką decyzją, gdy sam jest władny orzekać w sprawie tak, jak to ma miejsce w przypadku zryczałtowanego odszkodowania. Stąd też decyzja administracyjna (w tym również ostateczna) wydana przez Prezesa ULC nie wiąże sądu cywilnego orzekającego o zryczałtowanym odszkodowaniu, wskazanym w art. 7 rozporządzenia nr 261/2004.

Odnosząc powyższe uwagi do wymienionych wyżej przykładów zbiegów postępowań sądowych i administracyjnych na różnych etapach, należałoby przyjąć, że gdyby toczyły się jednocześnie postępowania przed sądem cywilnym i przed Prezesem ULC (przypadek 1 i 4), to nawet

²³ Bezwzględna nieważność decyzji administracyjnej zachodzi w sytuacji, gdy są one dotknięte wadami, które godzą w samą istotę decyzji (tzw. akt nieistniejący, pozorny), np. wydane przez organ oczywiście niewłaściwy lub z pominięciem jakiegokolwiek procedury lub też z oczywistym naruszeniem zasad postępowania administracyjnego. Tak SN w uchwale składu siedmiu sędziów z 9.10.2007 r., III CZP 46/07 (Baza Orzeczeń SN, dostęp 26.02.2017). Por. także uchwały SN z 30.12.1992 r., III CZP 157/92 (OSNCP 1993/5/84) czy z 18.05.1994, III CZP 69/94 (OSNCP 1994/12/233); a także wyr. SN z 19.11.2004 r., V CK 251/04 (PS 2006/3/113) czy z 30.01.2007 r., IV CSK 350/06 (Monitor Prawniczy 2007/5/230) oraz postanowienia SN z 30.06.2000 r., III CKN 268/00 (OSNC 2001/1/10) i 3.07.2015 r., IV CSK 636/14 (Baza Orzeczeń SN, dostęp 26.02.2017).; np. uchwały SN z 21.11.1980, III CZP 43/80 (OSNCP 1981/8/142); z 21.09.1984 r., III CZP 53/84 (OSNC 1985/5-6/65); z 27.11.1984 r., III CZP 70/84 (OSNCP 1985/8/108); z 9.10.2007 r., III CZP 46/07 (Baza Orzeczeń SN, dostęp: 26.02.2017) oraz postanowienie z 9.11.1994 r., III CRN 36/94 (OSNCP 1995/3/54) i wyrok z 7.04.1999 r., I CKN 1079/97 (OSNC 1999/11/189). Por. także Gudowski, 2012, s. 47.

²⁴ Por. też wyr. SN z 5.11.2012 r., II BU 2/12, LEX nr 1276217 oraz postanowienie SA w Gdańsku z 27.02.2014 r., III AUz 24/14, portal orzeczeń SA w Gdańsku, dostęp z dnia 28.02.2017 r.

²⁵ Tak SN w przywołanej wyżej uchwale z 7.02.2014 r., III CZP 113/13, analogicznie Kunert-Diallo, 2014, s. 59; odmiennie jednak WSA w Warszawie w wyr. z 22.05.2014 r., VII SA/Wa 2412/13, www.orzeczenia-nsa.pl, dostęp z dnia 27.02.2017 r., który uznał, że zachodzi tu stosunek administracyjny.

wówczas, gdy Prezes ULC wydałby decyzję administracyjną zanim sąd cywilny rozstrzygnąłby sprawę, decyzja ta nie wiązałaby sądu cywilnego. Analogiczna sytuacja wystąpiłaby, gdyby pasażer skierował sprawę na drogę postępowania sądowego przed sądem cywilnym, już po wydaniu decyzji administracyjnej (także ostatecznej) przez Prezesa ULC (przypadek 2). We wszystkich tych przypadkach, decyzja administracyjna mogłaby stanowić dowód przed sądem cywilnym, podlegający swobodnej ocenie sądu. Jednakże sąd cywilny, wydając wyrok, powinien uwzględnić okoliczność zaspokojenia pasażera przez przewoźnika lotniczego na podstawie decyzji administracyjnej, gdyż zgodnie z art. 316 § 1 k.p.c., wydaje on wyrok, biorąc za podstawę stan rzeczy istniejący w chwili zamknięcia rozprawy. Jeżeli zatem pasażer po uzyskaniu zaspokojenia nie dokona stosownego cofnięcia (ograniczenia) powództwa, powództwo w tym zakresie winno zostać oddalone. Jeżeli natomiast takie cofnięcie (ograniczenie) zostało dokonane, to w przypadku cofnięcia pozwu sąd postępowanie umorzy, a w przypadku jego ograniczenia, umorzenie dotyczyć będzie tylko części postępowania (art. 203 w zw. z art. 355 § 1 k.p.c.; por. Weitz, 2012, s. 971). Podobnie fakt zaspokojenia pasażera po złożeniu skargi, ale przed wydaniem decyzji, powinien być uwzględniony przez Prezesa ULC w prowadzonym przez niego postępowaniu administracyjnym. W odniesieniu do zryczałtowanego odszkodowania postępowanie powinno zostać umorzone jako bezprzedmiotowe (art. 105 § 1 k.p.a.²⁶), a decyzja administracyjna powinna ograniczać się do stwierdzenia naruszenia prawa przez przewoźnika lotniczego, określenia zakresu nieprawidłowości oraz nałożenia kary, o której mowa w art. 209b ust. 1 pr. lot.

Zauważyć należy, że w sytuacji toczących się równolegle postępowań przed sądem cywilnym i Prezesem ULC, sąd cywilny nie powinien zawieszać postępowania z urzędu na mocy art. 177 § 1 ust. 3 k.p.c. Przepis ten umożliwia sądowi cywilnemu zawieszenie postępowania w przypadku, gdy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed tym sądem zależy od uprzedniej decyzji organu administracji publicznej. Chodzi zatem o decyzje administracyjną, która ma prejudycjalne znaczenie w sprawie cywilnej²⁷. Tymczasem o zryczałtowanym odszkodowaniu z art. 7 rozporządzenia nr 261/2004 sąd cywilny może orzekać samodzielnie.

Jeżeli decyzja administracyjna była poddana kontroli sądu administracyjnego (sądów administracyjnych) na skutek skargi wniesionej przez pasażera (przypadek 3), sąd cywilny orzekający w sprawie, w świetle przepisu art. 170 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, będzie takim orzeczeniem sądu administracyjnego związany. Na mocy zaś art. 365 k.p.c. wcześniej wydanym wyrokiem sądu cywilnego będzie związany Prezes ULC, jak i sądy administracyjne (przypadek 5).

V. Kierunek przyszłych zmian w ustawodawstwie

Przedstawione wyżej uwagi wskazują, że na gruncie obowiązujących przepisów nie jest możliwe znalezienie rozwiązań w pełni przeciwdziałających konsekwencjom dopuszczenia tzw. przemienności drogi dochodzenia roszczeń o zryczałtowane odszkodowania, przewidziane rozporządzeniem nr 261/2004. Konieczne jest dokonanie stosownych zmian legislacyjnych. Mogą one iść w dwóch kierunkach. Pierwszy kierunek polegałby na wprowadzeniu do obowiązujących

²⁶ Zgodnie art. 105 § 1 k.p.a., gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe w całości albo w części, organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania odpowiednio w całości albo w części.

²⁷ Por. postanowienie SN z 25.02.2009 r., II CSK 501/08, LEX nr 528129.

procedur cywilnej, administracyjnej i sądownoadministracyjnej przepisów regulujących wzajemne relacje pomiędzy różnymi postępowaniami, toczącymi się według tych procedur, w tożsamej sprawie oraz wydanymi w tych postępowaniach orzeczeniami. Przepisy te mogłyby obejmować wyłącznie kwestie będące przedmiotem niniejszego opracowania bądź też mieć charakter ogólniejszy. Drugi, to odpowiednia nowelizacja przepisów art. 205a i 205b pr. lot., poprzez usunięcie możliwości wydawania przez Prezesa ULC decyzji administracyjnych, stwierdzających naruszenie art. 7 rozporządzenia nr 261/2004 i umożliwiających pasażerom egzekwowanie takich decyzji w drodze egzekucji, z pozostawieniem Prezesowi ULC kompetencji w zakresie nakładania kar pieniężnych w celu przymuszenia do usunięcia stwierdzonych naruszeń.

Wskazówki w tym zakresie daje wyrok TS z 17 marca 2016 r. w połączonych sprawach C-145/15 i C-146/15 *Ruijssenaars i Jansen* (ECLI:EU:C:2016:187), w którym Trybunał stwierdził, że art. 16 rozporządzenia nr 261/2004, należy interpretować w ten sposób, że wyznaczony przez każde państwo członkowskie w oparciu o art. 16 ust. 1 tego rozporządzenia organ, do którego wpłynęła indywidualna skarga pasażera, po tym, jak przewoźnik lotniczy odmówił wypłacenia mu odszkodowania przewidzianego w art. 7 ust. 2 rozporządzenia, nie ma obowiązku stosowania środków przymusu wobec danego przewoźnika lotniczego w celu przymuszenia go do wypłaty wspomnianego odszkodowania. W świetle powyższego rozstrzygnięcia, nie jest konieczne takie ukształtowanie w prawie wewnętrznym poszczególnych państw członkowskich kompetencji wyznaczonego organu administracyjnego, aby rozstrzygał on kwestie indywidualnych roszczeń pasażerskich²⁸. Obowiązku takiego nie nakłada art. 16 rozporządzenia nr 261/2004, a użyte w ust. 3 tego artykułu pojęcie „sankcji” należy interpretować jako środki podejmowane w reakcji na stwierdzone naruszenia tegoż rozporządzenia w ramach nadzoru o charakterze ogólnym, a nie w każdym indywidualnym przypadku, na co wskazuje motyw 21 rozporządzenia. Taka wykładnia postanowienia art. 16 rozporządzenia nr 261/2004 i zgodne z nią ukształtowanie rozwiązań przyjętych w prawie wewnętrznym pozwoli na uniknięcie rozbieżności ocen pomiędzy sądami powszechnymi a organem administracyjnym, jakim jest Prezes ULC, zapewniając spójność rozdziału kompetencji pomiędzy sądami a Prezesem ULC. Wbrew pozorom, nie pogorszy to też sytuacji prawnej pasażerów. Roszczenia, o których mowa nie wymagają zwiększonej aktywności dowodowej, w szczególności dowodu na okoliczność poniesionej szkody. Ich wysokość pozwala przy tym na skorzystanie z uproszczonych form dochodzenia roszczeń, w tym także w zakresie rozwiązywania sporów o transgranicznym charakterze z wykorzystaniem postanowień rozporządzenia (WE) nr 861/2007 ustanawiającego europejskie postępowanie w sprawie drobnych roszczeń (Dz. Urz. UE L 199, s. 1), na co zwrócił uwagę rzecznik generalny Yves Bot w opinii z 14.01.2016 r. (ECLI: EU:C:2016:12).

Ten kierunek zmian znajduje także odzwierciedlenie w projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo lotnicze²⁹. Zmiany te, choć spowodowane koniecznością implementowania do polskiego systemu prawnego postanowień dyrektywy 2013/11/UE w sprawie alternatywnych metod rozstrzygnięcia sporów konsumenckich (Dz. Urz. UE L 165 z 18.06.2013 r., s. 63), przyczyniłby się

²⁸ Por. też pkt 7.1. Zawiadomienia Komisji Wytoczne interpretacyjne dotyczące rozporządzenia (WE) nr 261/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów oraz rozporządzenia Rady (WE) nr 2027/97 w sprawie odpowiedzialności przewoźnika lotniczego z tytułu wypadków lotniczych zmienionego rozporządzeniem (WE) nr 889/2009 Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz. Urz. UE C 214, s. 5).

²⁹ Projekt zmian z uzasadnieniem, po konsultacjach publicznych wraz z odniesieniem się wnioskodawcy do uwag Rady Legislacyjnej na stronie Rządowego Centrum Legislacji, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12272302> (dostęp: 31.03.2017).

do rozwiązania niektórych problemów przedstawionych w artykule. Istniejący stan prawny został bowiem w uzasadnieniu projektu oceniony krytycznie. Wskazano m.in., że obowiązujący model kontroli – zgodnie z którym postępowanie przed Prezesem ULC wszczyna się, co do zasady, na skargę poszkodowanego pasażera, w zakresie w jakim dotyczy tego pasażera, nie zapewnia powszechnego przestrzegania praw pasażerów. Przewoźnicy zasadniczo ograniczają się bowiem do wykonywania obowiązków względem tych pasażerów, którzy skargi złożyli, co nie zapewnia powszechnego i należytego wykonywania przez przewoźników obowiązków wspólnotowych w zakresie przewozu lotniczego. Stąd w uzasadnieniu projektu podniesiono, że ów model winien zostać zmodyfikowany tak, aby istotą postępowania nie było rozpatrzenie indywidualnej skargi pasażera danego lotu, lecz wszczęcie z urzędu procedury nadzorczej, mającej na celu wyjaśnienie czy w trakcie lotu, co do którego istnieje podejrzenie niewykonania przez danego przewoźnika obowiązków wspólnotowych, dotyczących przewozu lotniczego, doszło do naruszenia tych obowiązków, czy też nie.

Mając na uwadze powyższe i po uwzględnieniu wyników uzgodnień resortowych, konsultacji publicznych oraz uwag Rady Legislacyjnej, istniejący model postępowania przewidziany w pr. lot. zostałby zmodyfikowany w taki sposób, że indywidualna skarga pasażera inicjowałaby postępowanie mediacyjne przed Rzecznikiem Praw Pasażera (powoływanym i odwoływanym przez Prezesa ULC), który na wniosek pasażera (niekoniecznie konsumenta) prowadziłby bezpłatne, korespondencyjne postępowanie mediacyjne pomiędzy pasażerem a przewoźnikiem lotniczym lub organizatorem wycieczki, mające na celu polubowne rozwiązanie sporu. Wszczęcie takiego postępowania, do którego nie znajdowałyby zastosowania przepisy k.p.c., przerywałoby bieg terminu przedawnienia roszczeń majątkowych, o których mowa w art. 118 k.c. W przypadku, gdyby nie doszło do ugodowego zakończenia sporu w ramach postępowania przed Rzecznikiem, a w jego ocenie istniałoby uzasadnione podejrzenie naruszenia praw pasażera, byłby on uprawniony do wystąpienia do Prezesa ULC o przeprowadzenie postępowania nadzorczego.

Niezależnie od powyższego Prezes ULC z urzędu sprawowałby nadzór nad przestrzeganiem m.in. przepisów rozporządzenia nr 261/2004, ale w jego ramach byłby w szczególności uprawniony do żądania: dokumentów związanych z działalnością nadzorowanego podmiotu, informacji dotyczących działalności podmiotu nadzorowanego od członków zarządu, członków rady nadzorczej, pracowników oraz innych osób związanych z tym podmiotem umową zlecenia, umową o dzieło lub innym stosunkiem prawnym o podobnym charakterze, a także informacji, dokumentów lub kopii dokumentów od osób, którym podmiot nadzorowany powierzył wykonywanie niektórych czynności. Wynikiem prowadzonego postępowania nadzorczego przez Prezesa ULC (na wniosek Rzecznika czy też z urzędu) byłoby pisemne powiadomienie podmiotu nadzorowanego o wyniku kontroli, a w razie stwierdzenia nieprawidłowości wskazanie ich zakresu i wyznaczenie terminu na ich usunięcie. W przypadku braku dobrowolnego usunięcia naruszeń Prezes ULC byłby uprawniony, w drodze decyzji administracyjnej, do nałożenia na podmiot nadzorowany kary pieniężnej o administracyjnym charakterze.

Proponowane rozwiązania choć idące w prawidłowym kierunku nie eliminują wszystkich problemów wynikających z alternatywnych dróg dochodzenia roszczeń. Kwestia ta jednak wykracza poza ramy artykułu.

Bibliografia

- Ambrożuk, D. (2014). Kształtowanie się europejskiego prawa przewozu osób. W: T. Kocowski, K. Marak (red.), *Zmiany prawodawstwa gospodarczego w okresie transformacji ustrojowej w Polsce. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 362, 11–24. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, <http://dx.doi.org/10.15611/pn.2014.362.01>.
- Ereciński, T. (red.). (2012). *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Postępowanie rozpoznawcze* (wyd. 4, t. 1). Warszawa: LexisNexis.
- Ereciński, T. (red.). (2012a). *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Postępowanie rozpoznawcze* (wyd. 4, t. 2). Warszawa: LexisNexis.
- Gajda-Roszczyńska, K. (2015). W: A. Góra-Błaszczkowska, (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Tom I. Komentarz. Art. 1 729*. (wyd. 2). Warszawa: C.H. Beck, Legalis.
- Gospodarek, J. (2011). Cel i zakres ochrony konsumenta na rynku usług transportowych w świetle prawa Unii Europejskiej. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, 694, Problemy Zarządzania, Finansów i Marketingu*, 22, 55–68.
- Góra-Błaszczkowska, A. (red.). (2015). *Kodeks postępowania cywilnego. Tom I. Komentarz. Art. 1-729* (wyd. 2). Warszawa: C.H. Beck, Legalis.
- Grzegorzczak, P. (2012). W: T. Ereciński, (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Postępowanie rozpoznawcze* (wyd. 4, t. 2). Warszawa: LexisNexis.
- Gudowski, J. (2012). W: T. Ereciński, (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Postępowanie rozpoznawcze* (wyd. 4, t. 1). Warszawa: LexisNexis.
- Konert, A. (2016). Ochrona praw pasażerów. W: J. Żylicz (red.), *Prawo lotnicze. Komentarz* (s. 821–837). Warszawa: Wolters Kluwer.
- Kunert-Diallo, A. (2014). Kolizje praw i jurysdykcji rozstrzygane na korzyść konsumentów usług przewozu lotniczego na przykładzie wybranych orzeczeń. *Palestra*, 11–12, 55–62.
- Marciniak, A. (2016). W: A. Marciniak, K. Piasecki, (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Tom I. Komentarz. Art. 1 366* (wyd. 7). Warszawa: C.H. Beck. Legalis.
- Marciniak, A. i Piasecki, K. (red.). (2016). *Kodeks postępowania cywilnego. Tom I. Komentarz. Art. 1-366* (wyd. 7). Warszawa: C.H. Beck. Legalis.
- Stec, M. (2007). O niektórych postaciach niewykonania lub nienależytego wykonania pasażerskiej umowy przewozu lotniczego (na kanwie rozporządzenia Parlamentu i Rady Unii Europejskiej z 2004 r.). W: A. Brzozowski, W. Kocot, K. Michałowska (red.), *W kierunku europeizacji prawa prywatnego. Księga Pamiątkowa dedykowana Profesorowi Jerzemu Rajskiemu* (s. 247–261). Warszawa: C.H. Beck.
- Stec, M. (2010). Przesłanki odstąpienia od umowy przewozu w europejskim pasażerskim transporcie lotniczym w rozporządzeniu Parlamentu i Rady (WE) nr 261/2004. *Europejski Przegląd Sądowy*, 4, 4–12.
- Tarno, J.P. (2012). *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. Warszawa: LexisNexis.
- Weitz, K. (2012). W: T. Ereciński, (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Postępowanie rozpoznawcze* (wyd. 4, t. 1). Warszawa: LexisNexis.
- Wesołowski, K. (2014). Konsekwencje sposobu unormowania ochrony pasażerów w prawie Unii Europejskiej. W: T. Kocowski, K. Marak (red.), *Zmiany prawodawstwa gospodarczego w okresie transformacji ustrojowej w Polsce. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 362, 399–412. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, <http://dx.doi.org/10.15611/pn.2014.362.30>.
- Wesołowski, K. (2016). Multicentryczność regulacji prawnej usługi przewozu osób. *Marketing i Zarządzanie Nr 1 [42]. Jubileusz 70-lecia urodzin Profesora Józefa Perenca*, 201–215, <http://dx.doi.org/10.18276/miz.2016.42-14>.