

**Dorota Ambrożuk\*****DOCHODZENIE ROSZCZEŃ PRZYSŁUGUJĄCYCH PODRÓŻNYM  
NA PODSTAWIE ROZPORZĄDZEŃ UNIJNYCH****Streszczenie**

W artykule omówiono problemy dochodzenia przez pasażerów roszczeń z tytułu zryczałtowanych odszkodowań, przewidzianych rozporządzeniami unijnymi. Wskazano nieprawidłowości w procesie wyznaczania organów odpowiedzialnych za egzekucję przestrzegania przepisów ww. rozporządzeń. Jednocześnie zwrócono uwagę na problemy związane z dochodzeniem roszczeń z ww. tytułów zarówno przed odpowiednimi organami, jak i sądami. Problemy te wynikają z nieuwzględnienia w obowiązujących w Polsce procedurach sytuacji, w których kompetencja do rozstrzygania tej samej sprawy powierzona została różnym organom.

**Słowa kluczowe:** dochodzenie roszczeń, podrózny, zryczałtowane odszkodowanie

**Wstęp**

Dostrzegając konieczność podwyższenia poziomu ochrony prawnej pasażerów w Unii Europejskiej, instytucje Unii wydały wiele rozporządzeń związanych z różnymi dziedzinami transportu, przewidujących m.in. zryczałtowane (tj. niezależne od udowodnienia szkody i jej wysokości) odszkodowania w wymienionych w nich okolicznościach (niedopuszczenia do środka transportowego, odwołania przewozu czy też jego opóźnienia). Jednocześnie rozporządzenia wprowadziły

---

\* dr Dorota Ambrożuk – Katedra Prawa Gospodarczego i Ubezpieczeń, Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług Uniwersytetu Szczecińskiego, adres e-mail: dorota.ambrozuk@wzciu.pl.

możliwość wnoszenia przez pasażerów skarg do przewoźników (operatorów terminali) lub wyznaczonych do tego krajowych organów poszczególnych państw członkowskich (wyznaczanych przez te państwa), odpowiedzialnych za egzekwowanie obowiązków wynikających z rozporządzeń<sup>1</sup>. Taką możliwość przewidują następujące rozporządzenia:

1. Rozporządzenie (WE) nr 261/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11.02.2004 roku ustanawiające wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów, uchylające rozporządzenie (EWG) nr 295/91<sup>2</sup>.
2. Rozporządzenie (WE) nr 1107/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5.07.2006 roku w sprawie praw osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej sprawności ruchowej podróżujących drogą lotniczą<sup>3</sup>.
3. Rozporządzenie (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23.10.2007 roku dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym<sup>4</sup>.
4. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1177/2010 z 24.11.2010 roku o prawach pasażerów podróżujących drogą morską i drogą wodną śródlądową oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2006/2004<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Na temat celu i zakresu ochrony pasażerów w Unii Europejskiej zob. 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 n.

<sup>2</sup> Dz. Urz. UE L 46 z 17.02.2004, s. 1, Polskie Wydanie Specjalne 2004, rozdz. 7, t. 8, s. 10. Na temat tego rozporządzenia zob. więcej M. Stec, *O niektórych postaciach niewykonania lub nienależytego wykonania pasażerskiej umowy przewozu lotniczego (na kanwie rozporządzenia Parlamentu i Rady Unii Europejskiej z 2004 r.)*, w: *W kierunku europeizacji prawa prywatnego. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Jerzemu Rajskiemu*, red. A. Brzozowski, W. Kocot, K. Michałowska, C.H. Beck, Warszawa 2007, s. 247 i n., a także *Przesłanki odstąpienia od umowy przewozu w europejskim pasażerskim transporcie lotniczym w rozporządzeniu Parlamentu i Rady (WE) nr 261/2004*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2010, nr 4, s. 4 i n.

<sup>3</sup> Dz. Urz. UE L 204 z 26.07.2006, s. 1.

<sup>4</sup> 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. Na temat tego rozporządzenia patrz bliżej M. Stec, *Ochrona pasażera w transporcie kolejowym w świetle Rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady*, (w:) *Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Józefowi Okolskiemu*, red. M. Modrzejewska, Wolters Kluwer SA, Warszawa 2010, s. 969 i n.

<sup>5</sup> Dz. Urz. UE L 334 z 17.12.2010, s. 1, sprost. Dz. Urz. UE L 41 z 12.02.2013, s. 16.

5. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 181/2011 z 16.02.2011 roku dotyczące praw pasażerów w transporcie autobusowym i autokarowym oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2006/2004<sup>6</sup>.

W wymienionych powyżej rozporządzeniach wskazano również, że krajowe organy powołane do rozpatrywania skarg podróżnych mają podjąć środki konieczne do zapewnienia przestrzegania rozporządzeń, zaznaczając jednocześnie, że rozwiązania przyjęte w rozporządzeniach nie uniemożliwiają pasażerom dochodzenia stosownych odszkodowań przed sądami krajowymi i zgodnie z prawem krajowym. Wydawałoby się zatem, że takie rozwiązanie (możliwość składania skarg do organów do tego powołanych, jak i występowania z roszczeniami odszkodowawczymi do sądów) wzmocni sytuację prawną pasażerów, tymczasem w praktyce wywołało to wiele problemów<sup>7</sup>.

### **Problemy związane z ustaleniem organu, do którego należy wnieść skargę**

Pierwszy problem, z jakim spotyka się pasażer, który chce skorzystać z uprawnienia do złożenia skargi (lub ewentualnie odwołania od decyzji przewoźnika czy operatora terminalu, gdy w pierwszej kolejności skarga powinna być wniesiona właśnie do tych podmiotów, a organ pełni wówczas funkcję instancji odwoławczej) jest ustalenie jej właściwego adresata. Polski ustawodawca nie wyznaczył bowiem jednego organu odpowiedzialnego za egzekwowanie rozporządzeń w odniesieniu do wszystkich gałęzi transportu<sup>8</sup>, lecz powołał do tego kilka organów. Trudności te potęguje fakt, że organy odpowiedzialne za przestrzeganie poszczególnych rozporządzeń unijnych zostały wyznaczone w różnych aktach prawnych, w tym także aktach wykonawczych (rozporządzeniach) o charakterze administracyjnym.

---

<sup>6</sup> Dz. Urz. UE L 55 z 28.02.2011, s. 1. Na temat tego rozporządzenia zob. bliżej M. Stec, *Ochrona pasażera w transporcie autobusowym w świetle rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z 16 lutego 2011 r. nr 181/2011 dotyczącego praw pasażerów w transporcie autobusowym i autokarowym*, w: *Rozprawy z prawa własności intelektualnej prawa prywatnego międzynarodowego, Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Bogusławowi Gawlikowi*, red. J. Pisuliński, P. Tereszkiwicz, F. Zoll, LexisNexis, Warszawa 2012, s. 433 i n.

<sup>7</sup> Por. K. Wesołowski, *Konsekwencje sposobu unormowania ochrony pasażerów w prawie Unii Europejskiej*, w: *Zmiany prawodawstwa gospodarczego w okresie transformacji ustrojowej w Polsce*, red. T. Kocowski, K. Marak, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 362, Wrocław 2014, s. 399 i n.

<sup>8</sup> Wydaje się, że pierwotnie takim organem miał być Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który był notyfikowany Komisji Europejskiej jako organ wyznaczony do egzekwowania przestrzegania rozporządzenia nr 261/2004.

Na mocy przepisu art. 205a Ustawy z dnia 3.07.2002 roku – Prawo lotnicze<sup>9</sup> Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego jest organem odpowiedzialnym za kontrolowanie przestrzegania przepisów, m.in. rozporządzeń nr 261/2004 i 1107/2006, 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, tj. Komisja Ochrony Praw Pasażerów. Za egzekwowanie przepisów rozporządzenia nr 1371/2007, w tym rozpatrywanie skarg pasażerów, odpowiedzialny jest natomiast – zgodnie z przepisem art. 14 a Ustawy z dnia 28.03.2008 roku o transporcie kolejowym<sup>10</sup> – Prezes Urzędu Transportu Kolejowego.

Skomplikowane jest również ustalenie organów uprawnionych do egzekwowania przestrzegania rozporządzenia nr 1177/2010, bowiem wyznaczono aż cztery takie organy. W zakresie rozpatrywania skarg pasażerów w transporcie morskim organami takimi są, na mocy Rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10.09.2013 roku w sprawie określenia dyrektora urzędu morskiego właściwego do rozpatrywania skarg w sprawie naruszeń praw pasażerów podróżujących drogą morską<sup>11</sup>, dyrektorzy Urzędów Morskich w Gdyni i Szczecinie, przy czym dyrektor Urzędu Morskiego w Szczecinie jest także właściwy do rozpatrywania skarg z terytorialnego zakresu działania dyrektora Urzędu Morskiego w Słupsku. W świetle Rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10.09.2013 roku w sprawie określenia dyrektora urzędu żeglugi śródlądowej właściwego do rozpatrywania skarg w sprawie naruszeń praw pasażerów podróżujących drogą wodną śródlądową<sup>12</sup> organem uprawnionym do przyjmowania skarg pasażerów podróżujących taką drogą jest dyrektor Urzędu Żeglugi Śródlądowej w Szczecinie. W odniesieniu zaś do obowiązków nałożonych rozporządzeniem nr 1177/2010 na organizatorów turystyki lub pośredników turystycznych organem właściwym do kontroli jest marszałek województwa (art. 9 ust. 1 c ustawy z dnia 29.08.1997 r. o usługach turystycznych<sup>13</sup>).

<sup>9</sup> Tekst jedn. DzU z 2013 r., poz. 1393 ze zm.

<sup>10</sup> Tekst jedn. DzU z 2015 r., poz. 1297 ze zm.

<sup>11</sup> DzU z 2013 r., poz. 1073. Wydając rozporządzenie, minister działał tu w oparciu o delegację ustawową, zawartą w art. 43a Ustawy z 21.03.1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (tekst jedn. DzU z 2013 r., poz. 934 ze zm.).

<sup>12</sup> DzU z 2013 r., poz. 1072.

<sup>13</sup> Tekst jedn. DzU z 2014 r., poz. 196 ze zm.

Również w przypadku rozporządzenia nr 181/2011 istnieje kilka organów wyznaczonych na mocy przepisów art. 82 b i 82 c Ustawy z dnia 6.09.2001 r. o transporcie drogowym<sup>14</sup> do przyjmowania skarg pasażerów korzystających z przewozu drogowego, w ramach usług, o których mowa w art. 2 ust. 1 i 2 tego rozporządzenia<sup>15</sup>. Skargę na przewoźnika drogowego (gdy pasażer został zawiadomiony przez niego o nieuwzględnieniu wniesionej do niego wcześniej skargi albo gdy nie uzyskał odpowiedzi na taką skargę w terminie określonym w art. 27 rozporządzenia 181/2011<sup>16</sup>) można wnieść: w przewozach regularnych w krajowym transporcie drogowym oraz w przewozach regularnych w transporcie drogowym realizowanych w strefie transgranicznej<sup>17</sup> w rozumieniu Ustawy z dnia 16.12.2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym<sup>18</sup> do organizatora publicznego transportu zbiorowego w rozumieniu art. 7 ust. 1 tej ustawy (wójta, burmistrza albo prezydenta – gdy organizatorem jest gmina; zarządu związku międzygminnego – gdy organizatorem jest związek międzygminny; prezydenta miasta – gdy organizatorem jest miasto na prawach powiatu; starosty w odniesieniu do powiatu; zarządu związku powiatów w odniesieniu do związku powiatów i marszałka województwa – gdy organizatorem jest województwo, gdyż zgodnie z przepisem

<sup>14</sup> Tekst jedn. DzU z 2013 r., poz. 1414 ze zm.

<sup>15</sup> Zgodnie z art. 2 ust. 1 rozporządzenia 181/2011, ma ono zastosowanie do pasażerów podróżujących w ramach usług regularnych dla nieokreślonych kategorii pasażerów, w przypadku gdy miejsce, w którym pasażerowie wchodzi na pokład pojazdu lub w którym opuszczają pokład pojazdu, znajduje się na terytorium państwa członkowskiego oraz w przypadku, gdy zaplanowana długość trasy, na jakiej świadczona jest usługa, wynosi co najmniej 250 km. Przez „usługi regularne” należy rozumieć usługi polegające na przewozie osób autobusem lub autokarem w określonych odstępach czasu i na określonych trasach, przy czym pasażerowie są zabierani z określonych z góry przystanków i dowożeni na z góry określone przystanki (art. 3 lit. a) rozporządzenia 181/2011). Artykuł 2 ust. 2 rozporządzenia 181/2011 stanowi zaś, że w odniesieniu do usług, o których mowa w ust. 1 tegoż art. 2, gdy zaplanowana długość trasy, na jakiej świadczona jest usługa, jest krótsza niż 250 km, stosuje się art. 4 ust. 2, art. 9, art. 10 ust. 1, art. 16 ust. 1 lit. b), art. 16 ust. 2, art. 17 ust. 1 i 2 oraz art. 24–28 rozporządzenia 181/2011.

<sup>16</sup> Zgodnie z art. 27 rozporządzenia 181/2011 i bez uszczerbku dla roszczeń o odszkodowanie, zgodnie z art. 7 tegoż rozporządzenia, jeżeli pasażer objęty tym rozporządzeniem chce wnieść skargę do przewoźnika, składa ją w ciągu 3 miesięcy od dnia, w którym usługa regularna została wykonana lub w którym usługa taka powinna być wykonana. W ciągu 1 miesiąca od dnia wpłynięcia skargi przewoźnik powiadamia pasażera, że jego skarga została uznana, oddalona lub jest w dalszym ciągu rozpatrywana. Termin, w jakim ma zostać udzielona ostateczna odpowiedź, nie może jednak przekraczać 3 miesięcy od dnia wpłynięcia skargi.

<sup>17</sup> Przez strefę transgraniczną należy rozumieć obszar co najmniej jednej gminy, powiatu lub co najmniej jednego województwa, na którym operator publicznego transportu zbiorowego świadczy usługi w zakresie publicznego transportu zbiorowego, położony bezpośrednio przy granicy Rzeczypospolitej Polskiej i obszar odpowiedniej jednostki administracyjnej położonej poza granicą Rzeczypospolitej Polskiej na terytorium sąsiedniego państwa.

<sup>18</sup> Tekst jedn. DzU z 2015 r., poz. 1440.

art. 7 ust. 4 ww. ustawy podmioty te wykonują określone w art. 7 ust. 1 pkt 1–5 zadania organizatora publicznego transportu zbiorowego), a gdy przewozy te są realizowane w formie samorządowego zakładu budżetowego do wojewody. W przewozach regularnych w międzynarodowym transporcie drogowym skargę można wnosić do organu właściwego do wydawania zezwoleń na wykonywanie regularnych przewozów osób w międzynarodowym transporcie drogowym, o którym mowa w art. 18 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o transporcie drogowym, tj. do Głównego Inspektora Transportu Drogowego. Pasażer może wnieść także skargę na podmiot zarządzający dworcem na niewłaściwe wykonywanie przez niego obowiązków wynikających z rozporządzenia nr 181/2011 do marszałka województwa, na obszarze którego jest zlokalizowany dworzec wyznaczony do udzielania pomocy osobom niepełnosprawnym i o ograniczonej sprawności ruchowej, a w przypadku, gdy dworzec ten stanowi własność samorządu województwa – do wojewody.

Taki stan rzeczy spotyka się z uzasadnioną krytyką w literaturze. Niezależnie bowiem od sposobu uregulowania omawianej kwestii brak jest uzasadnienia dla powołania tak wielu organów merytorycznych dla rozpatrywania zbliżonych w istocie spraw, wynikających z poszczególnych rozporządzeń. Przychylić się należy zatem do postulatu, aby sprawami skarg pasażerów zajmował się jeden organ, którym powinien być Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów<sup>19</sup>.

### **Problemy związane z ustaleniem kompetencji sądów i organów administracyjnych**

Podstawową kwestią jest określenie wzajemnego stosunku postępowań przed organami administracyjnymi w odniesieniu do postępowania sądowego oraz relacji pomiędzy wydanymi przez te organy i sądy orzeczeniami. W szczególności chodzi o udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy złożenie przez pasażera skargi do jednego z ww. organów wyłącza lub ogranicza możliwość wystąpienia przez niego z roszczeniem odszkodowawczym do sądu powszechnego.

Częściowej odpowiedzi na to pytanie udzielił Sąd Najwyższy (SN) w uchwale z 7.02.2014 r., sygn. akt III CZP 113/13<sup>20</sup>, stanowiącej rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy (SO) w Warszawie, sformułowanego w związku z wątpliwościami powstałymi na tle interpretacji przepisów

<sup>19</sup> Por. K. Wesołowski, *op.cit.*, s. 411.

<sup>20</sup> Uchwała wraz z uzasadnieniem dostępna jest na stronie internetowej [www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia2/III%20CZP%20113-13.pdf](http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia2/III%20CZP%20113-13.pdf).

art. 16 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 261/2004<sup>21</sup> w związku z art. 205a i 205b ustawy Prawo lotnicze<sup>22</sup>, w sprawie, w której pasażerowie zanim skierowali do sądu pozew o odszkodowanie za opóźniony lot, wnieśli do Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego (Prezesa ULC) skargę w związku z tym opóźnieniem. Sąd Okręgowy, rozpatrując zażalenie pozwanego przewoźnika lotniczego na postanowienie Sądu Rejonowego oddalające jego wniosek o odrzucenie pozwu, zadał SN następujące pytania: 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<sup>23</sup>, a w razie odpowiedzi negatywnej na to pytanie, czy niedopuszczalność drogi sądowej ma charakter bezwzględny, czy też względny wynikający z przemienności kompetencji sądu powszechnego i Prezesa ULC.

Stawiając ww. pytania, SO dostrzegł występujące w praktyce rozbieżności w podejściu sądów powszechnych do tego rodzaju spraw, co powodowało, że niektóre z nich (podobnie jak sąd rejonowy w ww. sprawie) uznawały, że wystąpienie do sądu z roszczeniem cywilnym jest dopuszczalne, gdyż Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego nie ma kompetencji do orzekania o zryczałtowanym odszkodowaniu, o którym mowa w art. 7 rozporządzenia 261/2004, a jedynie stwierdza

---

<sup>21</sup> Zgodnie z tymi przepisami każde państwo członkowskie zobowiązane zostało do wyznaczenia organu odpowiedzialnego za wykonanie postanowień rozporządzenia, w odniesieniu do lotów z lotnisk znajdujących się na jego terytorium oraz lotów z krajów trzecich na te lotniska. Organ ten w razie konieczności podejmuje niezbędne środki w celu zabezpieczenia praw pasażerów. Każdy pasażer może wnieść do takiego organu skargę na naruszenie rozporządzenia, bez uszczerbku dla art. 12 rozporządzenia. Zgodnie zaś z tym ostatnim artykułem rozporządzenie 261/2004 nie narusza praw pasażerów do dalszego odszkodowania, a odszkodowanie przyznane na podstawie rozporządzenia może zostać potrącone z takiego odszkodowania.

<sup>22</sup> Z przepisu art. 205a wynika m.in., że Prezes Urzędu Lotnictwa jest powołany do rozpatrywania skarg pasażerskich, o których mowa w poprzednim przypisie. W myśl przepisu art. 205b w razie wniesienia takiej skargi orzeka on w drodze decyzji administracyjnej bądź o braku naruszenia prawa przez przewoźnika, bądź o naruszeniu tego prawa. W przypadku wydania decyzji stwierdzającej naruszenie prawa Prezes Urzędu Lotnictwa określa jednocześnie zakres tego naruszenia, nakłada karę pieniężną, o której mowa w art. 209b ust. 1, a w razie naruszenia postanowień rozporządzenia o prawie pasażera do zryczałtowanego odszkodowania (art. 7), jego prawie do zwrotu należności (art. 8 ust. 1) lub obowiązku zwrotu części ceny biletu, gdy pasażer został umieszczony przez przewoźnika w klasie niższej niż ta, na którą został wykupiony bilet (art. 10 ust. 2), określa również obowiązek i termin usunięcia tego naruszenia.

<sup>23</sup> Postanowienie to stanowi o zryczałtowanym odszkodowaniu należnym za odmowę przyjęcia na pokład, odwołanie lotu, a także – na mocy wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (obecnie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej) z 19.11.2009 r. w połączonych sprawach C-402/07 i C-432/07 (Dz. Urz. UE C 24 z 30.01.2010, s. 4/2) – za opóźnienie. Więcej na ten temat tego orzeczenia zob. D. Ambrożuk, *Kształtowanie się europejskiego prawa przewozu osób*, w: *Zmiany prawodawstwa gospodarczego w okresie transformacji ustrojowej w Polsce*, red. T. Kocowski, K. Marak, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 362, Wrocław 2014, s. 16–18.



naruszenie postanowień rozporządzenia i nakłada przewidziane w ustawie Prawo lotnicze administracyjne kary pieniężne. Inne sądy odrzucały takie pozwy, stojąc na stanowisku, że droga sądowa jest tu wyłączona, bowiem wyłączną kompetencję do rozstrzygnięcia o takim odszkodowaniu, na mocy ww. przepisów, ma Prezes ULC. Jeszcze inne sądy zajmowały stanowisko pośrednie, przyjmując, że podróżny ma prawo wyboru, czy wystąpić ze skargą do Prezesa ULC, czy do sądu powszechnego, ale jeżeli wystąpi do Prezesa ULC, to wyklucza to tym samym wystąpienie o zryczałtowane odszkodowanie do sądu (tzw. względna niedopuszczalność drogi sądowej) i w zależności od tego rozpatrywały sprawę (gdy podróżny nie wystąpił do Prezesa ULC) bądź odrzucały pozew (gdy podróżny wystąpił do Prezesa ULC ze skargą).

Sąd Okręgowy zadając ww. pytania prejudycjalne, opowiedział się za przemiennością kompetencji Prezesa ULC i sądów powszechnych, a co za tym idzie – przyjął, że roszczenie o odszkodowanie na podstawie rozporządzenia nr 261/2004 może być dochodzone przez pasażera, przed jego skierowaniem na drogę sądową, w ramach postępowania administracyjnego przed Prezesem ULC, a ewentualnie przyznane odszkodowanie w postępowaniu administracyjnym może ulec potrąceniu przed sądem powszechnym.

Udzielając odpowiedzi na ww. pytania, SN 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 przemiennność drogi postępowania przed sądami powszechnymi lub przed Prezesem Urzędu Lotnictwa Cywilnego (ULC).

Uzasadniając ww. tezę, SN oparł się zarówno na wykładni językowej, jak i celowościowej postanowień rozporządzenia 261/2004 i przepisów ustawy Prawo lotnicze. W szczególności wziął pod uwagę cel, jaki przyświecał prawodawcy unijnemu wydającemu wspomniane rozporządzenie, którym było wzmocnienie ochrony praw pasażerów. Stwierdził, że przewidziane w art. 7 ww. rozporządzenia zryczałtowane odszkodowanie ma charakter cywilnoprawny, gdyż stanowi kompensację szkód zarówno materialnych, jak i niematerialnych, związanych z nienależytym wykonaniem przez przewoźnika zobowiązania, wynikającego z zawartej umowy przewozu. Treść przepisów art. 205a i 205b ustawy Prawo lotnicze uprawnia Prezesa ULC do rozstrzygnięcia, w drodze decyzji administracyjnej, o odszkodowaniu, co wynika z użytego w art. 205b ust. 1 sformułowania, że Prezes ULC w razie stwierdzenia m.in. naruszenia art. 7 rozporządzenia 261/2004 określa również obowiązek oraz termin jego usunięcia. Stwierdzenie



naruszenia tego przepisu rozporządzenia 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. Z kolei określenie takiego obowiązku musi polegać na tym, że w decyzji powinno znaleźć się stwierdzenie, że przewoźnik ma obowiązek wypłacić pasażerowi takie odszkodowanie. Nie ulega przy tym wątpliwości, że przyznanie powyższego uprawnienia Prezesowi ULC służy jedynie realizacji indywidualnych interesów pasażerów, którzy wnieśli skargi (w odróżnieniu do 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 być przez pasażerów egzekwowane w drodze egzekucji, do której stosuje się przepisy Kodeksu postępowania cywilnego (art. 205b ust. 6 ustawy Prawo lotnicze).

Sąd Najwyższy wskazał jednak, że powyższa argumentacja nie uprawnia do przyjęcia stanowiska, że doszło do wyłączenia drogi sądowej. Trzeba bowiem mieć na uwadze treść art. 16 ust. 2 rozporządzenia nr 261/2004 przewidującego, że pasażer „może” wnieść określoną w tym przepisie skargę do wyznaczonego przez państwo członkowskie organu, co wskazuje na jej fakultatywny charakter, a nadto treść motywu 22 rozporządzenia, zgodnie z którym nadzór nad przestrzeganiem jego przepisów, realizowany przez państwo członkowskie, nie powinien mieć wpływu na prawa pasażera i przewoźników lotniczych do dochodzenia odszkodowania przed sądem, zgodnie z procedurami krajowymi. To ostatnie postanowienie potwierdza zatem wprost założenie o uzupełniającym znaczeniu środków kontroli i nadzoru wykonywania postanowień rozporządzenia. Cel rozporządzenia, jakim jest podniesienie standardów ochrony pasażera, nie pozwala na uznanie, że określona w art. 16 ust. 2 rozporządzenia nr 261/2004 skarga, miałaby stanowić wyłączny instrument służący do zrealizowania tego celu. Stąd też, stosując wymogi wykładni kontekstualnej odwołującej się do prawa unijnego, SN opowiedział się za przemiennością obu możliwych dróg dochodzenia roszczeń.

Uchwała nie rozstrzyga jednak wszystkich problemów wynikających z przyjętego sposobu regulacji. Przede wszystkim SN ograniczył się zasadniczo do rozstrzygnięcia kwestii możliwości wszczęcia postępowania, którego przedmiotem jest kwota zryczałtowanego odszkodowania dochodzonego przed różnymi organami. Sąd dopuścił możliwość procedowania przed sądem cywilnym, pomimo możliwości dochodzenia roszczeń przed organem administracyjnym, wskazując

na fakultatywny charakter postępowania administracyjnego w tych sprawach. Zasadniczo SN nie zajął się natomiast wzajemnym stosunkiem postępowania sądowego do postępowania administracyjnego oraz orzeczeń wydanych w tych postępowaniach. Ze stanu faktycznego opisanego w wyroku wynika jednak, że w sprawie, w której wyłonił się problem, będący przedmiotem uchwały SN, toczyło się już postępowanie przed organem administracyjnym. Nie wiemy jednak, czy zakończyło się ono wydaniem decyzji (lub w inny sposób, np. wydaniem postanowienia o umorzeniu postępowania ze względu na cofnięcie skargi), czy też w momencie wszczęcia postępowania sądowego jeszcze trwało.

Użycie przez SN zwrotu „przemienność postępowania” sugerowałoby możliwość zmiany rodzaju postępowania z sądowego (cywilno-prawnego) na administracyjne i odwrotnie w dowolnym momencie dochodzenia roszczeń. W języku potocznym „przemienność” jest rozumiany jako „odbywający się na zmianę, na przemian”<sup>24</sup>. Oznaczałoby to nie tylko istnienie po stronie pasażera prawa wyboru rodzaju postępowania na wstępie dochodzenia roszczeń (co zasadniczo nie budzi wątpliwości), ale także możliwość np. wszczęcia postępowania sądowego po bezskutecznym zakończeniu dochodzenia roszczeń w postępowaniu administracyjnym lub w każdym innym dowolnym momencie tego postępowania i na odwrót. Takie rozwiązanie budziłoby jednak poważne zastrzeżenia. Podważałoby zasadę powagi rzeczy osądzonej (orzeczonej) oraz zasadę zaufania do organów państwa. Kwestia ma znaczenie zarówno wtedy, gdy późniejszy wyrok sądu cywilnego kwestionowałby ostateczną decyzję administracyjną (zwłaszcza jeśli decyzja ta była przedmiotem kontroli przez sądy administracyjne), jak też wówczas, gdy po wcześniejszym oddaleniu powództwa wyrokiem sądowym pasażer uzyskiwałby świadczenie odszkodowawcze w drodze decyzji administracyjnej. Szczególnie ta ostatnia sytuacja musi budzić sprzeciw.

Sąd Najwyższy posługując pojęciem przemienności, zasugerował się zapewne sformułowaniem zawartym w pytaniu prawnym, sformułowanym przez Sąd Okręgowy w Warszawie. Sąd ten, wyrażając swoje stanowisko, odwołał się do analogicznej, jego zdaniem, sytuacji z zakresu prawa pracy, na gruncie którego pracownik może dochodzić roszczeń zarówno przed sądem pracy, jak i przed tzw. komisją pojednawczą (art. 242 k.p.)<sup>25</sup>. Analogia ta nie jest jednak

---

<sup>24</sup> Por. *Nowy słownik języka polskiego*, red. E. Sobol, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 778.

<sup>25</sup> Zgodnie z art. 242 ustawy z 26.06.1974 r. Kodeks pracy (tekst jedn. DzU z 2014 r., poz. 1502 ze zm.), pracownik może dochodzić swych roszczeń na drodze sądowej (§ 1), lecz przed

uprawniona. Komisja pojednawcza nie rozstrzyga bowiem sprawy w sytuacji, gdy strony sporu nie dojdą przed nią do ugody<sup>26</sup>. Nie ma zatem mowy o wydaniu przez sąd pracy, w późniejszym postępowaniu sądowym, wyroku pozostającego w sprzeczności z rozstrzygnięciem innego uprawnionego organu. Nie zachodzi sytuacja pozostawania w obrocie prawnym sprzecznych ze sobą rozstrzygnięć kompetentnych organów.

Dokładna analiza wzajemnego stosunku postępowania administracyjnego i sądowego w sprawach roszczeń pasażerskich oraz wydanych w tych postępowaniach orzeczeń wykracza poza ramy niniejszego artykułu. Biorąc pod uwagę wieloetapowość postępowań, zmienność ich stron (np. decyzja wydana w postępowaniu administracyjnym, w którym stronami byli pasażer i przewoźnik, może być przedmiotem kontroli w postępowaniu przed sądami administracyjnymi dwóch instancji, w których stroną jest również organ administracyjny II instancji) oraz możliwość wystąpienia zbiegu postępowań na różnych jego etapach, należałoby rozważyć wiele możliwych sytuacji. W związku z tym ograniczę się w tym miejscu do uwag ogólniejszej natury.

Obowiązujące w Polsce procedury cywilnoprawna i administracyjna tworzone były przy założeniu rozłącznego unormowania kompetencji organów sądowych i administracyjnych do orzekania w danym rodzaju spraw. Kwestia rozstrzygana jest zatem na poziomie regulacji merytorycznych kompetencji konkretnego organu do orzekania w danym rodzaju spraw (na zasadzie wyłączności), a nie na poziomie formalno-prawnym (procesowym). Rozłączność i wyłączność kompetencji powoduje, że w przepisach proceduralnych brak jest zasadniczo postanowień niedopuszczających do wszczęcia postępowania danego rodzaju w sytuacji, gdy w tej samej sprawie, pomiędzy tymi samymi stronami, toczy się postępowanie innego rodzaju bądź zostało już wydane orzeczenie w tym innym rodzaju postępowania<sup>27</sup>. Unormowane przepisami proceduralnymi instytucje

---

wniesieniem sprawy na drogę sądową może żądać wszczęcia postępowania pojednawczego przed komisją pojednawczą (§ 2).

<sup>26</sup> Co wynika z przepisu art. 254 zd. 1 k.p., zgodnie z którym jeżeli postępowanie przed komisją pojednawczą nie doprowadziło do ugody, komisja na żądanie pracownika, zgłoszone w terminie 14 dni od dnia zakończenia postępowania pojednawczego, przekazuje niezwłocznie sprawę sądowi pracy.

<sup>27</sup> Por. postanowienie SN – Izba Cywilna z 20.10.1997 r., sygn. akt II CKN 566/97, Legalis nr 31700, zgodnie z którym decyzja administracyjna ani orzeczenie administracyjne nie stanowią prawomocnego osądzenia sprawy w rozumieniu art. 366 k.p.c. i nie korzysta na równi z powagi rzeczy osądzonej, a w konsekwencji nie może stanowić podstawy odrzucenia pozwu na podstawie art. 199 § 1 pkt 2 k.p.c.

*lis pendens* i *res iudicata* odnoszą się do postępowań i orzeczeń wydanych w tej samej sprawie pomiędzy tymi samymi stronami w postępowaniach tego samego rodzaju. Przepisy proceduralne obowiązujące w Polsce nie są zatem dostosowane do sytuacji, w której w tej samej sprawie orzekać mogą zarówno sądy, jak i organy administracji publicznej. Dopuszczenie takiej sytuacji w kwestii zryczałtowanych odszkodowań dla pasażerów powoduje konieczność poszukiwania rozważań *de lege lata*, ale także formułowanie postulatów *de lege ferenda*. Zdawał sobie z tego skład orzekający Sądu Najwyższego, skoro w uzasadnieniu uchwały z 7.02.2014 r. mowa jest o konieczności zmian legislacyjnych. Wydaje się, że w aktualnym stanie prawnym rozwiązania problemu należy poszukiwać na gruncie przepisów stanowiących o związaniu prawomocnymi wyrokami sądowymi innych sądów, organów publicznych i innych osób (art. 365 § 1 k.p.c.<sup>28</sup> oraz art. 170 Ustawy z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>29</sup>). Nie stanowi ono *remedium* na wszystkie postawione tu problemy, w szczególności nie uniemożliwia procesowania w różnych rodzajach postępowań w sprawach zryczałtowanych odszkodowań. Powoduje jednak niepodważalność prawomocnych wyroków sądowych przez organy administracji publicznej.

## Zakończenie

Wprowadzenie rozporządzeniami unijnymi zryczałtowanych odszkodowań dla pasażerów z tytułu niedopuszczenia do środka transportowego, odwołania przewozu czy też jego opóźnienia wzmocniło sytuację prawną pasażerów. Z kolei umożliwienie ww. rozporządzeniami dochodzenia roszczeń z tego tytułu, nie tylko przed sądami, ale również przed organami powołanymi przez poszczególne państwa członkowskie Unii Europejskiej do kontrolowania przestrzegania norm wynikających z tych rozporządzeń, miało na celu uproszczenie i przyspieszenie procesu realizacji ich praw. Niestety, wdrożenie ww. przepisów do polskiego porządku prawnego odbywa się z poważnymi trudnościami. Wynikają one z faktu opieszałego, nieczytelnego i niezgodnego z zasadami prawidłowego

---

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 17.11.1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. DzU z 2014 r., poz. 101 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.

<sup>29</sup> Tekst jedn. DzU z 2012 r., poz. 270 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.

prawotwórstwa wyznaczenia tych organów. Ponadto dopuszczenie procedowania w sprawach zryczałtowanych odszkodowań zarówno przez sądy, jak i wspomniane organy, w różnych rodzajach postępowań (cywilnoprawnym i administracyjnym), na podstawie różnych przepisów proceduralnych, rodzi problem wzajemnego stosunku tych postępowań i wydanych w nich orzeczeń. Obowiązujące w Polsce procedury nie są bowiem dostosowane do sytuacji, w których kompetencje do merytorycznego rozstrzygnięcia określonego typu spraw powierzane są różnym organom. Stąd też brak jest w nich postanowień uniemożliwiających wszczęcie i prowadzenie procesu, pomimo wcześniejszego wdrożenia w tej samej sprawie odmiennej procedury, a nawet wydania w niej orzeczenia. Potrzebne są zatem zmiany prawa, uniemożliwiające powielanie postępowań i rozstrzygnięć. *De lege lata*, problem musi być rozstrzygany na podstawie przepisów dotyczących związania innych sądów, organów publicznych, a także innych osób wyrokami sądowymi.

## Bibliografia

- Ambrożuk D., *Kształtowanie się europejskiego prawa przewozu osób*, w: *Zmiany prawodawstwa gospodarczego w okresie transformacji ustrojowej w Polsce*, red. T. Kocowski, K. Marak, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 362, Wrocław 2014.
- 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.
- Stec M., *Ochrona pasażera w transporcie kolejowym w świetle Rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady*, w: *Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Józefowi Okolskiemu*, red. M. Modrzejewska, Wolters Kluwer SA, Warszawa 2010.
- Stec M., *Ochrona pasażera w transporcie autobusowym w świetle rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z 16 lutego 2011 r. nr 181/2011 dotyczącego praw pasażerów w transporcie autobusowym i autokarowym*, w: *Rozprawy z prawa własności intelektualnej prawa prywatnego międzynarodowego. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Bogusławowi Gawlikowi*, red. J. Pisuliński, P. Tereszkiwicz, F. Zoll, LexisNexis, Warszawa 2012.
- Stec M., *O niektórych postaciach niewykonania lub nienależytego wykonania pasażerskiej umowy przewozu lotniczego (na kanwie rozporządzenia Parlamentu i Rady Unii Europejskiej z 2004 r.)*, w: *W kierunku europeizacji prawa prywatnego. Księga*

*pamiątkowa dedykowana Profesorowi Jerzemu Rajskiemu*, red. A. Brzozowski, W. Kocot, K. Michałowska, C.H. Beck, Warszawa 2007.

Wesołowski K., *Konsekwencje sposobu unormowania ochrony pasażerów w prawie Unii Europejskiej*, w: *Zmiany prawodawstwa gospodarczego w okresie transformacji ustrojowej w Polsce*, red. T. Kocowski, K. Marak, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 362, Wrocław 2014.

## RECOVERY OF PASSENGERS CLAIMS ON THE BASIS OF EU REGULATIONS

### Abstract

The article discusses problems of recovery of claims in respect of lump-sum compensation for passengers provided by EU regulations. The authoress shows irregularities in the designation of administrative bodies responsible for enforcement of compliance with the provisions of the above regulations. She also points to problems that arise from the possibility of recovery of passengers claims before administrative bodies and courts at the same time. These problems result from the lack of provisions which regulate the situation when the competence to decide the same case was entrusted to different bodies.

**Keywords:** recovery of passengers claims, lump sum compensation

*Translated by Daniel Dąbrowski*