



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 26 kwietnia 2019 r.

Opinia w sprawie petycji dotyczącej zmiany ustawy – Prawo lotnicze

I. Cel i przedmiot petycji

Przedmiotem petycji P9-82/18 jest propozycja nowelizacji ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze mająca na celu wprowadzenie 3–letniego terminu przedawnienia roszczenia o odszkodowanie w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów.

W opinii wnoszącego petycję okres przedawnienia roszczenia z wyżej wskazanego tytułu w wymiarze jednego roku jest niewystarczający w szczególności, że okresy przedawniania tego typu roszczenia w innych państwach są znacznie dłuższe.

W związku z tym autor petycji wnosi o:

- 1) wydłużenie tego terminu do 3 lat oraz
- 2) wpisanie go do ustawy.

II. Stan prawny

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 261/2004 z dnia 11 lutego 2004 r. 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, zwane dalej „rozporządzeniem nr 261/2004/WE”, przewiduje prawo do odszkodowania w przypadku, gdy dochodzi do odwołania zaplanowanego lotu lub jego znacznego opóźnienia.

Odszkodowanie, określone w art. 7 rozporządzenia nr 261/2004/WE, stanowi zryczałtowaną formę kompensaty w wysokości 250, 400 albo 600 euro, która zależy od długości lotu oraz ewentualnie czasu jego opóźnienia. Odpowiedzialność przewoźnika nie zależy od wykazania przez pasażera poniesienia szkody ani od winy lub bezprawności przewoźnika. Obowiązek wypłacenia odszkodowania nie występuje, jeżeli przewoźnik z wyprzedzeniem poinformował pasażera o odwołaniu lotu, a gdy taka informacja została przekazana po przekroczeniu określonego terminu, w celu zwolnienia się z odpowiedzialności przewoźnik powinien ponadto zaoferować pasażerowi określoną zmianę planu podróży. Przesłanką zwalniającą z obowiązku wypłaty odszkodowania w wypadku odwołania lotu jest również okoliczność, że było to następstwem nadzwyczajnych okoliczności, których nie można było uniknąć pomimo podjęcia wszelkich racjonalnych środków.

Rozporządzenie nr 261/2004/WE nie ustanawia terminów wszczynania postępowań przed sądami krajowymi w powyższym zakresie. Kwestia ta podlega prawodawstwu krajowemu każdego państwa członkowskiego w dziedzinie przedawnienia roszczeń i w związku z tym terminy te mogą być różne w poszczególnych państwach członkowskich.

W uchwale z dnia 17 marca 2017 r. sygn. akt. III CZP 111/16 Sąd Najwyższy uznał roczny termin przedawnienia roszczeń pasażera wynikających z art. 7 rozporządzenia nr 261/2004/WE za wystarczający.

Wymieniona uchwała Sądu Najwyższego zapadła na skutek pytania Sądu Okręgowego, w treści którego przedstawiono cztery normy prawne, jakie mogą znaleźć zastosowanie w odniesieniu do określenia terminu przedawnienia roszczeń pasażera wynikających z art. 7 rozporządzenia nr 261/2004/WE. W dotychczasowym orzecznictwie najczęściej przyjmowano roczny termin przedawnienia przedmiotowego roszczenia właściwy dla umów przewozu bądź ogólny dziesięcioletni termin właściwy dla praw majątkowych. Poza powyższym w przedstawionym pytaniu wskazano na możliwość zastosowania dwuletniego terminu przedawnienia właściwego dla roszczeń z Konwencji o ujednoczeniu niektórych zasad dotyczących międzynarodowego przewozu lotniczego (konwencja montrealaska) oraz trzyletni termin przedawnienia właściwy dla szkód wyrządzonych czynem niedozwolonym.

Spośród wskazanych norm prawnych kształtujących termin przedawnienia roszczenia pasażera Sąd Najwyższy przyjął, iż omawiane roszczenie przewidziane normą art. 7

rozporządzenia nr 261/2004/WE przedawnia się z upływem rocznego terminu na podstawie art. 778 Kodeksu cywilnego właściwego dla umów przewozu, liczonego od dnia w którym przewóz został wykonany, a gdy przewóz nie został wykonany od dnia, w którym miał zostać zrealizowany.

Sąd Najwyższy wyjaśnił, że roczny termin przedawnienia wynika z literalnej wykładni art. 775 Kodeksu cywilnego. Przepisy Tytułu XXV Kodeksu cywilnego stosuje się do przewozu w zakresie poszczególnych rodzajów transportu tylko wówczas, gdy przewóz ten nie jest uregulowany odrębnymi przepisami. Rozporządzenie nr 261/2004/WE nie reguluje kwestii przedawnienia roszczenia, więc stosowanie art. 778 Kodeksu cywilnego nie zostało wyłączone. Również wykładnia funkcjonalna prowadzi do takiego samego wniosku.

Sąd Najwyższy wskazał, że odpowiedzialność przewidziana w rozporządzeniu nr 261/2004/WE „istotnie różni się od odpowiedzialności odszkodowawczej uregulowanej w kodeksie cywilnym; jej przesłanką jest nie jest szkoda, a wysokość odszkodowania została ściśle określona, w zależności od długości lotu. Pasażer został zatem zwolniony z obowiązku dowodzenia zarówno przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej, jak i wysokości odszkodowania. Z natury rzeczy powinien więc dochodzić roszczenia o wypłatę odszkodowania przewidzianego w rozporządzeniu nr 261/2004 niezwłocznie po zakończeniu opóźnionego lotu. W tej sytuacji roczny termin przedawnienia roszczenia przewidziany w art. 778 k.c. należy uznać za wystarczający”.

Podjęta przez Sąd Najwyższy uchwała dotyczy wyłącznie zryczałtowanej formy odszkodowania przewidzianej normą art. 7 rozporządzenia nr 261/2004/WE. W konsekwencji w zakresie pozostałych uprawnień pasażera, chociażby roszczenia uzupełniającego, w celu określenia terminu przedawnienia tego roszczenia niezbędne jest sięgnięcie do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, zwanego dalej „TSUE”, – w szczególności ważne jest orzeczenie z dnia 10 stycznia 2006 r. (sygn. akt. C – 344/04) *IATA v. Department for Transport*, w którym TSUE wskazał, iż opóźnienia w pasażerskim transporcie lotniczym mogą skutkować powstaniem dwóch rodzajów szkód – szkody niemal identycznej dla wszystkich pasażerów, której naprawienie może przybrać formę ujednoliconą i natychmiastową oraz szkody indywidualnej wymagającej oceny w każdym jednostkowym przypadku rozmiaru spowodowanych szkód i która może stanowić wyłącznie przedmiot świadczenia zindywidualizowanego. Dla tego rodzaju indywidualnych szkód przewidziano

zgodnie z normą art. 35 konwencji montrealskiej dwuletni termin przedawnienia liczony od daty przylotu do miejsca przeznaczenia lub od dnia w którym statek powietrzny powinien był przylecieć lub od dnia, w którym przewóz ustał. We wspomnianym orzeczeniu TSUE wskazał również, iż roszczenie przewidziane w art. 7 rozporządzenia nr 261/2004/WE nie stanowi środka ochronnego podległego przepisom konwencji montrealskiej.

W rezultacie pasażerów, którzy doznali szkody na skutek opóźnienia lotu, obowiązują dwa niezależne od siebie terminy przedawnienia ich roszczeń. W przypadku zryczałtowanej formy kompensaty termin jej przedawnienia wynosi zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 17 marca 2017 r. sygn. akt. III CZP 111/16 rok, zaś dla indywidualnych roszczeń uzupełniających dla których podstawę stanowi konwencja montrealaska termin ten jest równy okresowi dwóch lat przy czym oba okresy rozpoczynają swój bieg od dnia, w którym przewóz został wykonany, a gdy nie został wykonany od dnia, w którym miał zostać zrealizowany.

Z dniem 1 kwietnia 2019 r. weszła w życie ustawa z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw, która ma na celu dostosowanie ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze do nowych lub znowelizowanych przepisów Unii Europejskiej w zakresie praw pasażerów, żeglugi powietrznej, personelu lotniczego, techniki lotniczej, lotniczej działalności gospodarczej i transportu lotniczego, operacji lotniczych, lotnisk oraz ochrony lotnictwa cywilnego.

Wymieniona ustawa wprowadziła zasadnicze zmiany w zakresie postępowania w sprawach pozasądowego rozwiązywania sporów pasażerskich, które polegają na wprowadzeniu:

- 1) instytucji Rzecznika Praw Pasażerów;
- 2) przepisów dotyczących postępowania reklamacyjnego.

W wyniku wprowadzonych zmian określono także jednoznacznie w ustawie – Prawo lotnicze, że roszczenia majątkowe pasażerów przedawniają się z upływem roku od dnia wykonania przewozu, a w przypadku gdy przewóz nie został wykonany – od dnia, w którym miał być wykonany.

W uzasadnieniu do projektowanych zmian w zakresie terminu przedawnienia roszczeń majątkowych pasażera lotniczego wskazano, że „zaproponowane rozwiązanie ma na celu ujednolicenie terminów dochodzenia roszczeń pasażerów w przedmiocie odszkodowań o charakterze zryczałtowanym wynikających z rozporządzenia nr 261/2004/WE z rocznym

terminem przedawnienia roszczeń przewidzianym w art. 778 Kodeksu cywilnego dla umów przewozu. Za przyjęciem tej koncepcji przemawia podzielana przez sądy powszechne i przywoływana konsekwentnie w ostatnim czasie (m.in. w wyroku Sądu Rejonowego w Tarnowskich Górach z dnia 20 września 2016 r. sygn. akt IC 878/16 oraz z dnia 6 października 2016 r. sygn. akt I C 995/16) argumentacja Sądu Najwyższego zawarta w postanowieniu z dnia 21 sierpnia 2014 r. sygn. akt III CZP 44/14, z której wynika, że zasada równoważności (niedyskryminacji) wymaga, by warunki proceduralne dochodzenia roszczeń unijnych nie były mniej korzystne niż te, które dotyczą podobnych roszczeń prawa krajowego, a zasada skuteczności oznacza, że norma proceduralna nie może prowadzić do uniemożliwienia lub nadmiernego utrudniania wykonywania w praktyce praw uzyskanych na mocy prawa Unii”.

Sąd Najwyższy w przywołanym postanowieniu wskazał, że „w orzecznictwie TSUE w kwestii terminów dochodzenia roszczeń w świetle tych zasad pozostawia się stosunkowo dużą swobodę państwom członkowskim, poddając te terminy ocenie w szczególności pod kątem tego, czy są one „rozsądne”; w interesie pewności prawa jest wprowadzenie rozsądnych terminów dochodzenia roszczeń, co do których nie można twierdzić, by powodowały, że uzyskanie zaspokojenia roszczenia jest niemożliwe lub nadmiernie utrudnione (por. wyroki TS z dnia 17 listopada 1998 r., C-228/96, *Aprile Srl* i z dnia 17 czerwca 2004 r., C-30/02, *Recheio Cash& Carry S.A.*). Porównywanie okresu przedawnienia danego roszczenia z okresami przedawnienia w innych porządkach krajowych jest zawodne, ponieważ przepisy takie nie są „prawem unijnym”, może być natomiast przydatne przy ocenie dokonywanej pod kątem wskazanego kryterium „rozsądnego” ograniczenia. Nie bez znaczenia dla wyniku tej oceny jest też charakter roszczenia, w rozważanym wypadku mającego postać swoistej kary ustawowej, przysługującej w ściśle określonej kwocie i nieobciążającej uprawnionego poważnymi obowiązkami dowodowymi; jak wskazano, roszczenie to różni się w sposób istotny od roszczeń dochodzonych na podstawie konwencji montrealskiej”.

Ponadto we wspomnianym uzasadnieniu do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo lotnicze uznano, że „zapropozowany roczny termin przedawnienia roszczeń pasażerów wynikających z rozporządzeń, o których mowa w art. 205c ust. 1 ustawy – Prawo lotnicze, będzie spójny z wyznaczonym przez prawo krajowe terminem przedawnienia roszczeń wynikających z innych niż umowy przewozu lotniczego umów przewozu pasażerów. (...)”

W ocenie projektodawcy zaproponowane rozwiązania pozwolą z jednej strony na zapewnienie skuteczniejszej ochrony praw pasażerów poprzez upowszechnienie odpowiedzialnego i bardziej opiekuńczego stosunku przewoźników lotniczych, organizatorów turystyki i sprzedawców biletów do pasażerów będących w trakcie podróży, a z drugiej strony przyczynią się do minimalizacji obciążeń zarówno dla administracji publicznej, jak i samych przewoźników lotniczych”.

Niezależnie od powyższego należy dodać, że w świetle art. 205c ust. 8 ustawy – Prawo lotnicze bieg przedawnienia roszczeń majątkowych zawiesza się na okres od dnia złożenia reklamacji do dnia udzielenia na nią odpowiedzi albo do dnia, w którym upłynął termin na jej rozpatrzenie.

W konsekwencji okresu zawieszenia nie można wliczać do terminu przedawnienia roszczenia pasażera. A po ustaniu przeszkody, jaką jest postępowanie reklamacyjne, termin przedawnienia będzie biegł w dalszym ciągu.

III. Konkluzje

Podniesiony przez autora petycji postulat wprowadzenia zmiany polegającej na wpisaniu wprost do ustawy – Prawo lotnicze terminu przedawnienia roszczenia o odszkodowanie w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotu został spełniony poprzez określenie tego terminu w art. 205c ust. 7 ustawy – Prawo lotnicze.

Niezależnie od powyższego biorąc pod uwagę przedstawione orzecznictwo sądów, a także dążenie ustawodawcy do zapewnienia spójności terminu przedawnienia roszczenia o odszkodowanie w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotu z terminem przedawnienia roszczeń wynikających z innych umów dotyczących przewozu pasażerów niż umowy przewozu lotniczego, nie znajduje się uzasadnienia systemowego dla ewentualnego wprowadzenia wyjątku w odniesieniu do postulowanego w petycji wydłużenia okresu przedawnienia w omawianym przypadku do 3 lat.

Danuta Drypa

Główny legislator