

Marta Burnecka-Szczepańska*

Rola Prezesa UOKiK w ochronie praw pasażerów linii lotniczych

Spis treści

- I. Wstęp
- II. Na straży czyich interesów stoi Prezes UOKiK?
- III. Kompetencje Prezesa UOKiK w zakresie ochrony pasażerów
- IV. Dotychczasowe działania organu ochrony konkurencji i konsumentów wobec przewoźników lotniczych
 1. Uwagi wstępne
 2. Kontrola linii lotniczych w zakresie przestrzegania praw konsumentów przeprowadzona w 2007 r.
 3. Badanie krajowego rynku przewozów lotniczych w zakresie przestrzegania praw konsumentów przeprowadzone w 2012 r.
- V. Podsumowanie

Streszczenie

Niniejszy artykuł ma na celu przedstawienie roli Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w zakresie ochrony konsumentów – pasażerów linii lotniczych będących konsumentami w rozumieniu przepisów prawa krajowego. Powyższe zagadnienie zostanie ujęte od strony przepisów prawa umożliwiających organowi podejmowanie stosownej interwencji wobec przewoźników lotniczych oraz od strony praktycznej – dotychczasowych działań opisanych w raportach kontroli przestrzegania praw konsumentów przez przedsiębiorców świadczących usługi przewozu lotniczego.

Słowa kluczowe: interes publiczny; konsument; zbiorowe interesy konsumentów; niedozwolone postanowienia umowne; prawa pasażerów linii lotniczych.

JEL: K29

I. Wstęp

W pierwszym kwartale 2016 r. obsłużono w ruchu krajowym (regularnym i czarterowym) 703 826¹ pasażerów. Z roku na rok zauważalny jest wzrost liczby podróżujących. Zwiększa się również świadomość polskich pasażerów odnośnie do ich praw. W 2015 r. liczba skarg wniesionych

* Radca prawny przy Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Bydgoszczy; główny specjalista w Delegaturze Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Bydgoszczy; e-mail: burneckaszczepanska.marta@gmail.com. Poglądy zawarte w niniejszym artykule są poglądami prywatnymi Autorki i nie powinny być utożsamiane ze stanowiskiem Prezesa UOKiK.

¹ Dane pozyskane z tabeli pt. „Liczba obsłużonych pasażerów oraz wykonanych operacji w ruchu krajowym – regularnym i czarterowym w pierwszym kwartale lat 2014–2016” zamieszczonej na stronie internetowej Urzędu Lotnictwa Cywilnego <http://ulc.gov.pl> pod adresem: http://www.ulc.gov.pl/_download/statystyki/2016/wg_portow_kraj_1kw2016_v2.pdf (5.12.2016).

do Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego (dalej: Prezes ULC) wyniosła ponad 5,1 tys., podczas gdy w 2011 r. takich skarg odnotowano niecałe 2,2 tys.².

Pomimo powyższych tendencji nie sposób przemilczeć, iż nie zawsze pasażerowie wygrywają w sporze z przewoźnikiem lotniczym³. System prawny ochrony pasażerów linii lotniczych nie należy do łatwych. W przypadku krajowych lotów równolegle obowiązują trzy porządki prawne: prawo krajowe, prawo europejskie, a także prawo międzynarodowe.

Podstawowym aktem prawnym w prawie krajowym jest ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (t.j. Dz.U. 2016, poz. 605 ze zm.; dalej: prawo lotnicze), które reguluje m.in. kwestie przewozu lotniczego, ochrony praw pasażerów, a także problematykę odpowiedzialności za szkody związane z przewozem lotniczym. W zakresie odpowiedzialności przewoźnika lotniczego za szkody w krajowym przewozie pasażerów, bagażu i towarów prawo lotnicze odsyła do Konwencji o ujednoczeniu niektórych prawideł dotyczących międzynarodowego przewozu lotniczego z dnia 28 maja 1999 r. (Dz.U. 2007 Nr 37, poz. 235; dalej: konwencja montrealaska), ratyfikowanej przez Polskę w dniu 6 października 2005 r. Jednocześnie, w prawodawstwie europejskim, w zakresie odpowiedzialności przewoźników w odniesieniu do transportu lotniczego pasażerów i ich bagażu zastosowanie ma Rozporządzenie Rady (WE) nr 2027/97 z dnia 9 października 1997 roku w sprawie odpowiedzialności przewoźnika lotniczego z tytułu przewozu pasażerów i ich bagażu drogą powietrzną (Dz.U.UE.L.1997.285.1, z późn. zm.), które właściwie wdraża przepisy konwencji montrealaskiej⁴, rozszerzając jednocześnie ich stosowanie również do przewozów lotniczych wewnętrznych każdego państwa członkowskiego.

Odnosnie do ochrony praw pasażerów, w europejskim porządku prawnym funkcjonują także następujące rozporządzenia:

- 1) Rozporządzenie nr 261/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 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 (dalej: rozporządzenie 261/2004);
- 2) Rozporządzenie nr 1107/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 roku w sprawie praw osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej sprawności ruchowej podróżujących drogą lotniczą (dalej: rozporządzenie 1107/2006);
- 3) Rozporządzenie nr 2111/2005/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 grudnia 2005 roku w sprawie ustanowienia wspólnotowego wykazu przewoźników lotniczych podlegających zakazowi wykonywania przewozów w ramach Wspólnoty i informowania pasażerów korzystających z transportu lotniczego o tożsamości przewoźnika lotniczego wykonującego przewóz oraz uchylające art. 9 dyrektywy 2004/36/WE (dalej: rozporządzenie 2111/2005).

Powyższe rozporządzenia stosuje się bezpośrednio, a obowiązują w Polsce w związku z wejściem naszego kraju do Unii Europejskiej.⁵

² Dane pochodzące z artykułu internetowego pt. „Polacy skarżą linie lotnicze na potęgę” zamieszczonego na stronie internetowej <http://www.rp.pl> pod adresem <http://www.rp.pl/Linie-lotnicze-i-lotniska/311309960-Polacy-skarza-linie-lotnicze-na-potege.html> (6.12.2016).

³ Zob. notatkę KE pt. „Zmiany przepisów dotyczących praw linii lotniczych – najczęściej zadawane pytania” z dnia 13 marca 2013 r. Pozyskano z: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-203_pl.htm (5.12.2016).

⁴ Patrz art. 3 ust. 1 rozporządzenia 2027/97.

⁵ Z uwagi na przyjęty przez Autorkę zakres przedmiotowy niniejszego artykułu, kwestie związane ze stosowaniem przepisów prawa unijnego oraz orzecznictwem w tym zakresie zostaną jedynie zasygnalizowane. Nie sposób traktować o prawach pasażerów będących konsumentami na gruncie przepisów ustawy antymonopolowej z całkowitym pominięciem dorobku unijnego w zakresie ochrony pasażerów linii lotniczych.

Ponadto, z przepisu art. 205 prawa lotniczego wynika, iż do umowy przewozu lotniczego oraz do innych stosunków cywilnoprawnych związanych z przewozem lotniczym, nieuregulowanych przepisami pPrawa lotniczego i konwencją montrealską należy stosować przepisy k.c.

Istnieje również mnogość ścieżek dochodzenia swych praw przez pasażerów linii lotniczych. Polscy konsumenci mogą zwracać się ze skargami do Komisji Ochrony Praw Pasażerów (dalej: KOPP), równocześnie wytaczać powództwa przed sądami cywilnymi⁶ oraz składać zawiadomienia do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

II. Na straży czyich interesów stoi Prezes UOKiK?

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: Prezes UOKiK, organ ochrony konsumentów, organ) podejmuje działania w interesie publicznym ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów (*vide* art. 1 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów⁷). Ustawa ta należy do dziedziny prawa publicznego i jako taka powinna mieć zastosowanie w sytuacji zagrożenia interesu publicznego, a nie interesu jednostkowego. Identyczne stanowisko prezentują także w swoim orzecznictwie SN oraz SOKiK. Podstawą do zastosowania przez Prezesa UOKiK przepisów ustawy winno być uprzednie stwierdzenie, że został naruszony interes publicznoprawny, a nie interes jednostki czy też grupy⁸. W uzasadnieniu do wyroku z dnia 4 lipca 2001 r. Sąd Antymonopolowy wyraził stanowisko, iż: „interes publiczny w postępowaniu administracyjnym nie jest pojęciem jednolitym i stałym. W każdej sprawie winien być on ustalony i konkretyzowany. Organ administracji – Prezes UOKiK winien być w toku i przy wydawaniu decyzji rzecznikiem tego interesu, albowiem wynika to z jego zadań w strukturze administracji publicznej – art. 7 k.p.a. Publiczny znaczy dotyczący ogółu, dostrzeżony przez nieokreśloną z góry liczbę osób, a nie jednostki, czy też określoną grupę. A zatem podstawą do zastosowania przez Prezesa UOKiK przepisów ustawy antymonopolowej winno być uprzednie stwierdzenie, że został naruszony interes publicznoprawny, a nie wyłącznie interes prawny jednostki, czy grupy”⁹.

W tym miejscu należy wskazać, iż ustawa antymonopolowa w zakresie definicji pojęcia konsumenta odwołuje się do przepisów k.c. Zgodnie z art. 22¹ k.c. „za konsumenta uważa się osobę fizyczną dokonującą z przedsiębiorcą czynności prawnej niezwiązanej bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową”. W przeciwieństwie do wcześniejszych regulacji, przewidujących, że konsumentem jest każda osoba – osoba fizyczna, prawna lub inna jednostka (o ile zawiera umowę w celach bezpośrednio niezwiązanych z działalnością gospodarczą), w obecnym stanie prawnym konsumentem jest jedynie osoba fizyczna. Osoba fizyczna jest także konsumentem w sytuacji, gdy sama, będąc przedsiębiorcą, dokonuje czynności prawnej niezwiązanej bezpośrednio z tą działalnością gospodarczą (wykonywaniem zawodu) (Stawicki, 2016, s. 193–194). W przypadku usług przewozu lotniczego konsumentem na gruncie ustawy antymonopolowej nie

⁶ Patrz wyr. SN z dnia 7 lutego 2014 r., sygn. III CZP 113/13, LEX nr 1421756.

⁷ Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. Dz.U. 2016, poz. 229; dalej: ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów, ustawa antymonopolowa).

⁸ Wyr. SOKiK z dnia 27 czerwca 2001 r., sygn. akt XVII Ama 92/00.

⁹ Wyr. SOKiK sygn. akt XVII Ama 108/00; patrz również wyr. SOKiK z dnia 30 maja 2001 r. sygn. akt XVII Ama 80/00; wyr. SOKiK z dnia 6 czerwca 2001 r. sygn. akt XVII Ama 78/00.

będzie zatem osoba, która podróżuje w celach biznesowych lub pracownik wysłany przez swego pracodawcę w delegację¹⁰.

Patrząc dalej na przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów dotyczące ochrony konsumentów, dowiadujemy się o ustanowionym przez ustawodawcę zakazie stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów (*vide* art. 24 ww. ustawy). Ustawa ta formułuje definicję negatywną pojęcia zbiorowego interesu konsumentów, stwierdzając w art. 24 ust. 3, że nie jest nim suma indywidualnych interesów konsumentów.

W świetle przywołanego na wstępie art. 1 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów należy przyjąć, że ze zbiorowymi interesami konsumentów mamy do czynienia wówczas, gdy działania przedsiębiorcy są powszechne i mogą dotknąć każdego potencjalnego konsumenta będącego kontrahentem przedsiębiorcy. Przedmiotem ochrony nie są zatem interesy indywidualnego konsumenta lub grupy indywidualnych konsumentów, ale wszystkich – aktualnych lub potencjalnych klientów – traktowanych jako grupa uczestników rynku zasługująca na szczególną ochronę¹¹.

Sąd Najwyższy w uzasadnieniu do jednego z wyroków stwierdził natomiast, iż: „nie jest zasadne uznawanie, że postępowanie z tytułu naruszenia ustawy antymonopolowej można wszczynać tylko wtedy, gdy zagrożone są interesy wielu odbiorców, a nie jest to możliwe w sytuacji, gdy pokrzywdzonym jest tylko jeden konsument. Wydawane orzeczenie ma bowiem wymiar znacznie szerszy, pełni także funkcję prewencyjną, służy bowiem ochronie także nieograniczonej liczby potencjalnych konsumentów”¹².

W świetle powyższego, jeżeli działanie przewoźnika lotniczego nie dotyczy interesów poszczególnych pasażerów, których sprawy mają charakter jednostkowy, indywidualny i niedający się porównać z innymi, lecz wpływa niekorzystnie na interesy potencjalnie nieokreślonego kręgu pasażerów, których sytuacja jest identyczna i wspólna dla całej, licznej grupy obecnych i przyszłych kontrahentów przedsiębiorcy, to w takiej sytuacji Prezes UOKiK będzie władny do podjęcia działań określonych w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów. Dla zobrazowania powyższego stwierdzenia, jako przykład działania naruszającego zbiorowy interes konsumentów można wskazać takie skonstruowanie procedury reklamacyjnej przez przewoźnika lotniczego, które uniemożliwi lub utrudni dochodzenie praw przez konsumentów. Praktyką godzącą w zbiorowe interesy konsumentów może być także reklama wprowadzająca w błąd, np. w zakresie możliwości zakupu biletu po reklamowanej cenie.

III. Kompetencje Prezesa UOKiK w zakresie ochrony pasażerów

W tym miejscu należy wskazać, iż przepis art. 205a ust. 4 prawa lotniczego wskazuje, że zakres kompetencji Prezesa ULC wykonującego swe zadania za pomocą KOPP „nie narusza zadań i kompetencji Prezesa UOKiK, o których mowa w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów”.

Ustawodawca zdecydował, że Prezes ULC kontroluje przestrzeganie przepisów wynikających jedynie z trzech rozporządzeń unijnych dotyczących ochrony praw pasażerów¹³. Nie można więc w tym trybie składać skargi w przypadku roszczeń dotyczących śmierci, uszkodzenia ciała

¹⁰ W dalszej części artykułu, w przypadku odniesienia się do pasażera linii lotniczych w kwestiach dotyczących kompetencji i działań Prezesa UOKiK, mowa będzie o pasażerze będącym konsumentem w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

¹¹ Wyr. SA w Warszawie z dnia 10 lipca 2008 r., sygn. akt VI ACa 306/08, a także Miąsik, 2009, s. 962.

¹² Wyr. SN z dnia 12 września 2003 r. (sygn. akt: I CKN 504/01), patrz również wyr. SOKiK z dnia 13 stycznia 2009 r., sygn. XVII Ama 26/08.

¹³ Mowa o: rozporządzeniu 261/2004, rozporządzeniu 1107/2006, rozporządzeniu nr 2111/2005.

lub rozstroju zdrowia, uszkodzenia bagażu czy towaru, wszelkich roszczeń cywilnoprawnych wynikających z przepisów kodeksu cywilnego itd. Zakres przedmiotowy dotyczy więc: odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów, naruszenia praw osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej sprawności ruchowej podróżujących drogą lotniczą, a także naruszenia przepisów dotyczących ustanowienia wspólnotowego wykazu przewoźników lotniczych podlegających zakazowi wykonywania przewozów w ramach Wspólnoty i informowania pasażerów korzystających z transportu lotniczego o tożsamości przewoźnika lotniczego wykonującego przewóz (Bernatt, 2016, s. 97).

Odnosząc się do kompetencji Prezesa UOKiK w zakresie ochrony konsumentów, wskazać trzeba, iż ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów stanowi, iż organ władny jest prowadzić postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. W aktualnym stanie prawnym przez praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów rozumie się godzące w nie sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami zachowanie przedsiębiorcy, w szczególności:

- naruszanie obowiązku udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji;
- nieuczciwe praktyki rynkowe lub czyny nieuczciwej konkurencji;
- proponowanie konsumentom nabycia usług finansowych, które nie odpowiadają potrzebom tych konsumentów ustalonym z uwzględnieniem dostępnych przedsiębiorcy informacji w zakresie cech tych konsumentów lub proponowanie nabycia tych usług w sposób nieadekwatny do ich charakteru – tzw. *misseling* (Stawicki, 2016)¹⁴.

W przypadku przedsiębiorców realizujących połączenia lotnicze może zostać wszczęte postępowanie praktycznie we wszystkich ww. zakresach (oprócz *misseling'u*, który dotyczy strictly usług finansowych).

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów nadaje Prezesowi UOKiK także kompetencje do prowadzenia postępowań w sprawie o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone. Przedmiotem kontroli organu pod kątem występowania tego rodzaju postanowień w przypadku linii lotniczych będą wszelkie regulaminy porządkowe, regulaminy serwisów internetowych, poprzez które odbywa się sprzedaż biletów, ogólne warunki przewozu pasażerów i bagażu.

Organ ochrony konsumentów uprawniony jest również do wystosowania do przedsiębiorcy wystąpienia w sprawach ochrony konsumentów bez wszczynania postępowania (*vide* art. 49a ustawy). Jest to nowe uprawnienie, które „wpisuje się w występującą także poza granicami Polski tendencję do odformalizowania postępowania przed organami ochrony konkurencji i częstego uciekania się do nieformalnych interakcji pomiędzy przedstawicielami organów i przedstawicielami przedsiębiorców w celu wyjaśnienia pojawiających się wątpliwości” (Bernatt, 2016, s. 97).

IV. Dotychczasowe działania organu ochrony konkurencji i konsumentów wobec przewoźników lotniczych

1. Uwagi wstępne

Postępowania przed Prezesem UOKiK wszczynane są z urzędu. O możliwych zagrożeniach dla konsumentów organ dowiadyuje się w wyniku własnych obserwacji (np. z doniesień medialnych), zawiadomień konsumentów, przedsiębiorców, innych podmiotów, instytucji państwowych.

¹⁴ Patrz art. 24 ust. 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Prezes UOKiK z własnej inicjatywy przeprowadza także kontrole wzorców umownych stosowanych w obrocie z konsumentami przez przedsiębiorców działających w wielu branżach. Wyniki tych badań publikowane są w formie raportów dostępnych na stronie internetowej Urzędu. Raporty te posiadają walor edukacyjny dla zarówno konsumentów, jak i przedsiębiorców.

2. Kontrola linii lotniczych w zakresie przestrzegania praw konsumentów przeprowadzona w 2007 r.

W marcu 2007 r. Prezes UOKiK opublikował raport z kontroli linii lotniczych w zakresie przestrzegania praw konsumentów¹⁵. Kontroli tej poddano szesnastu przewoźników lotniczych posiadających na tamten czas największe udziały w rynku przewozu pasażerskiego w Polsce. Wśród kontrolowanych wymienić można: Air France S.A. Oddział w Polsce, Alitalia Włoskie Linie Lotnicze S.A. Oddział w Polsce, British Airways Publiczna Spółka Akcyjna Oddział w Polsce, Deutsche Lufthansa S.A. Oddział w Polsce, Królewskie Linie Lotnicze KLM S.A. Oddział w Polsce, Polskie Linie Lotnicze LOT S.A., Wizz Air Hungary Légiközlekedési Kft. (Spółka z o.o.) Oddział w Polsce, Germanwings, Ryanair Ltd.¹⁶.

Ideą przyświecającą powyższemu badaniu było sprawdzenie czy w związku z usługami świadczonymi przez przewoźników lotniczych wystąpiły nieprawidłowości w zakresie naruszania obowiązku udzielenia konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji, nieuczciwej lub wprowadzającej w błąd reklamy i innych czynów nieuczciwej konkurencji godzących w zbiorowe interesy konsumentów oraz czy we wzorcach umownych przewoźników lotniczych znajdują się niedozwolone postanowienia umowne¹⁷.

Organ ochrony konsumentów dokonał analizy prawidłowości dokonywania rezerwacji i zakupu biletu lotniczego przez Internet, prawidłowości prezentowania cen biletów lotniczych na stronach internetowych przewoźników oraz w reklamach, prawidłowości składania oraz rozpatrywania reklamacji, kontrolę warunków przewozu pasażerów i bagażu (wzorców umów) pod kątem wstępowania niedozwolonych postanowień umownych¹⁸.

Zaznaczyć należy, iż oceny działań przewoźników lotniczych dokonano w oparciu o obowiązującą wówczas ustawę o ochronie konkurencji i konsumentów z 2000 r.¹⁹. Na marginesie pragnę wskazać, iż na gruncie tej ustawy przez praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów rozumiano godzące w nie bezprawne działanie przedsiębiorcy. Za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów uważano w szczególności stosowanie postanowień wzorców umów, które zostały wpisane do rejestru postanowień wzorców umowy uznanych za niedozwolone (dalej: rejestr niedozwolonych postanowień umownych), o którym mowa w art. 479⁴⁵ k.p.c., naruszanie obowiązku udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji, nieuczciwą lub wprowadzającą w błąd reklamę i inne czyny nieuczciwej konkurencji godzące w zbiorowe interesy konsumentów²⁰. Ochrona zbiorowych interesów konsumentów przewidziana w ustawie

¹⁵ Raport dostępny jest na stronie internetowej UOKiK <http://www.uokik.gov.pl>, w zakładce Konsument/Raporty.

¹⁶ Raport z kontroli linii lotniczych w zakresie przestrzegania praw konsumentów, Warszawa, marzec 2007, s. 4.

¹⁷ Ibidem, s. 5.

¹⁸ Ibidem, s. 5.

¹⁹ Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów z dnia 15 grudnia 2000 r. (t.j. Dz.U. 2005 Nr 244, poz. 2080, ze zm.).

²⁰ Patrz art. 23a ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów z 2000 r.

nie wyłączała ochrony wynikającej z innych ustaw, w szczególności z przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji²¹.

Najwięcej stwierdzonych przez Prezesa UOKiK nieprawidłowości dotyczyło stosowania niedozwolonych postanowień umownych w ogólnych warunkach przewozu pasażerów i bagażu. We wzorcach umownych wszystkich kontrolowanych przewoźników stwierdzono możliwość występowania niedozwolonych postanowień umownych. Jak wskazano w raporcie: „można postawić tezę, iż część z ww. uchybień nie ma charakteru zamierzonego i jest wynikiem nieprecyzyjnego przetłumaczenia postanowień umownych na język polski albo nieprzystosowania tych postanowień do zmian w zakresie obowiązującego stanu prawnego”²². Niemniej jednak nie umniejsza to skali i wagi problemu.

Wśród zakwestionowanych przez Prezesa UOKiK postanowień najbardziej dotkliwe dla konsumentów to te, które mogły wyłączać lub ograniczać odpowiedzialność przewoźnika za niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy. Skrajnym tego przykładem jest postanowienie zakwestionowane przez organ, o treści: „Przewoźnik odpowiada za niedotrzymanie umowy, niedbalstwo lub z innego tytułu w związku ze szkodą spowodowaną błędami lub pominięciami w rozkładach lotu lub w innych publikacjach o rozkładach, jak również w danych przekazanych przez pracowników, agentów i przedstawicieli przewoźnika o dniach i czasie przylotów i/lub odlotów oraz o wykonywaniu jakiegokolwiek lotu – ale tylko w przypadkach działania lub zaniechania przewoźnika z zamiarem spowodowania szkody lub lekkomyślnie i ze świadomością prawdopodobieństwa powstania szkody”²³.

Organ zauważył również postanowienia wzorców, które dążyły do wyłączenia lub ograniczenia odpowiedzialności przewoźnika za szkody na osobie. Przykładem takiego działania jest zapis o brzmieniu: „Przewoźnik nie odpowiada za ewentualne zranienie, zachorowanie lub inny uszczerbek na zdrowiu, ze śmiercią pasażera włącznie, a także za uszkodzenia bagażu, który Pasażer ma przy sobie, powstałe w wyniku przewozu, w przypadku gdy Pasażerowi ze względu na jego stan fizyczny, umysłowy lub wiek, grozi podczas lotu niebezpieczeństwo powstania uszczerbku na zdrowiu lub wystąpienia innej szkody”²⁴.

Problemem stwierdzonym w toku kontroli był fakt niezamieszczania na stronach internetowych przewoźników informacji w języku polskim, dotyczyło to kluczowych dla konsumentów dokumentów, takich jak ogólne warunki przewozu, regulaminy świadczenia usług drogą elektroniczną, informacje dotyczące ochrony danych osobowych czy warunki taryf biletu lotniczego²⁵.

Prezes UOKiK zakwestionował także sposób prezentowania na stronach internetowych oraz w reklamach cen biletów lotniczych. Wykryto przypadki podawania przez przewoźników ceny biletów, które nie odzwierciedlały faktycznych kosztów, jakie zobowiązany był ponieść pasażer w związku z realizacją usługi przewozu lotniczego. Ponadto, prezentacja składników cen biletu m.in. wysokości podatków, opłat lotniskowych, opłat paliwowych, kosztów ubezpieczenia, prowizji za rezerwacje nie były wskazane, szczegółowo określone lub określono je w sposób nieczytelny²⁶.

²¹ Patrz art. 23b ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów z 2000 r.

²² Raport z kontroli linii lotniczych..., s. 10.

²³ Ibidem, s. 11.

²⁴ Raport z kontroli linii lotniczych..., s. 11.

²⁵ Ibidem, s. 7.

²⁶ Ibidem, s. 7–8.

Wśród nieprawidłowości, z których konsumenci nawet mogli nie zdawać sobie sprawy, było doliczanie przez jednego z przewoźników do ceny biletu lotniczego opłaty za ubezpieczenie, którego wykupienie nie jest obowiązkowe (podczas dokonywania rezerwacji koszt ubezpieczenia był automatycznie doliczany do ceny biletu), w przypadku kiedy konsument chciał zrezygnować z ubezpieczenia, musiał podjąć dodatkowe, uciążliwe czynności²⁷.

Wiele nieprawidłowości dostrzeżonych przez Prezesa UOKiK dotyczyło sposobu prezentowania promocji biletów lotniczych. Hasła reklamowe kusily niskimi cenami biletów, np.: „Promocja. Bilety z Warszawy do Sztokholmu już od 58 zł*”; do Malme już od 78 zł* ” „Bilety do Włoch, Niemiec i na Wyspy za 1 zł”, tymczasem nabycie ich po promocyjnej cenie było niemożliwe²⁸.

Ponadto, w trakcie badania przewoźników lotniczych stwierdzono niewskazywanie konsumentom informacji, które umożliwiłyby im kontakt z przewoźnikiem, w tym złożenie reklamacji²⁹.

Prezes UOKiK podjął działania w celu wyeliminowania wszelkich nieprawidłowości, które zostały stwierdzone w toku przedmiotowej kontroli. Najpierw podjęto kroki mające na celu dobrowolne zaprzestanie stosowania praktyk mogących naruszać zbiorowe interesy konsumentów, w tym dążące do zmiany stosowanych postanowień w ogólnych warunkach przewozu osób i bagażu, które zdaniem organu mogły stanowić niedozwolone postanowienia umowne. Do przewoźników nieposiadających siedziby (oddziału) w Polsce, u których stwierdzono nieprawidłowości, Prezes UOKiK wystosował pisma z wezwaniem do ustosunkowania się do przedstawionych zarzutów. Jednocześnie pisma te zostały przesłane do wiadomości Komisji Europejskiej – Dyrekcji Generalnej ds. Zdrowia i Ochrony Konsumentów (DG SANCO), a także do wiadomości organu w państwie siedziby przewoźnika, właściwego w zakresie ochrony zbiorowych interesów konsumentów³⁰.

Ostatecznie wszyscy przewoźnicy lotniczy dostosowali się do uwag organu i niecelowe było podejmowanie sformalizowanych kroków.

3. Badanie krajowego rynku przewozów lotniczych w zakresie przestrzegania praw konsumentów przeprowadzone w 2012 r.

Kolejną okazją dla Prezesa UOKiK, aby przyjrzeć się przewoźnikom lotniczym były organizowane, m.in. w Polsce, Mistrzostwa Europy w Piłce Nożnej Euro 2012. Jedną z form przemieszczania się kibiców na potrzeby obejrzenia poszczególnych meczów miał być transport lotniczy. Prezes UOKiK, wychodząc naprzeciw oczekiwaniom konsumentów oraz mając na celu podniesienie świadomości prawnej konsumentów korzystających z usług linii lotniczych, przeprowadził badanie przedsiębiorców, a następnie przedstawił jego wyniki w raporcie³¹.

Prezes UOKiK objął kontrolą czterech przedsiębiorców świadczących usługi regularnego przewozu lotniczego na terenie kraju: Polskie Linie Lotnicze LOT S.A. z siedzibą w Warszawie, Eurolot S.A. z siedzibą w Warszawie, OLT Express Regional Sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku, SprintAir S.A. z siedzibą w Warszawie³².

²⁷ Ibidem, s. 8.

²⁸ Raport z kontroli linii lotniczych..., s. 8.

²⁹ Ibidem, s. 9–10.

³⁰ Ibidem, s. 18.

³¹ Raport z badania krajowego rynku przewozów lotniczych w zakresie przestrzegania konsumentów, Bydgoszcz, maj 2012. Raport dostępny na stronie internetowej UOKiK <http://www.uokik.pl> w zakładce Konsument/Raporty.

³² Raport z badania krajowego rynku przewozów lotniczych w zakresie przestrzegania konsumentów, Bydgoszcz, maj 2012, s. 9.

Dokonana przez Prezesa UOKiK analiza objęła: regulaminy przewozu (ogólne warunki przewozu pasażerów i bagażu) pod kątem występowania w nich niedozwolonych postanowień umownych, a także udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji, procedury dotyczące składania reklamacji, przede wszystkim w zakresie sposobów i terminów ich rozpatrywania, regulaminy świadczenia usług drogą elektroniczną, informacje zamieszczane na stronach internetowych co do ich prawidłowości i kompletności, w tym sposób prezentowania cen biletów lotniczych³³.

Jak w przypadku poprzedniego badania, większość z zakwestionowanych postanowień zamieszczonych w ogólnych warunkach przewozu pasażerów i bagażu oraz w regulaminach świadczenia usług drogą elektroniczną Prezes UOKiK zaklasyfikował jako niedozwolone postanowienia umowne.

Postanowienia te dotyczyły między innymi wyłączenia lub ograniczania odpowiedzialności przewoźnika za straty moralne. Przykładem takiego postanowienia jest następujący zapis: „Przewoźnik poza tym nie odpowiada za straty moralne, szkody pośrednie i szkody niebędące normalnym następstwem, jak również za szkody niemożliwe do ścisłego określenia i wyrównania”. W ocenie Prezesa UOKiK, wyniki wykładni przepisów, w szczególności konwencji montrealskiej oraz rozporządzenia nr 261/2004, prowadzą do wniosku, iż możliwość dochodzenia zadośćuczynienia za krzywdy i straty moralne oraz za szkody niemożliwe do ścisłego określenia nie jest z góry wyłączona.³⁴ Powyższy pogląd jest zbieżny z opinią wyrażoną przez Parlament Europejski w rezolucji z dnia 13 marca 2013 r. będącej odpowiedzią na wniosek Komisji Europejskiej dotyczący stosowania rozporządzenia 261/2004³⁵.

W toku kontroli wątpliwości Prezesa UOKiK wzbudziło m.in. następujące postanowienie: „W przypadku uszkodzenia bagażu podręcznego, Pasażer powinien zgłosić to na pokładzie samolotu. Jeśli Pasażer nie spełni tego wymogu, Eurolot nie ponosi odpowiedzialność za żadne uszkodzenia bagażu podręcznego”. Jest to jedno z zapisów stosowanych przez przewoźników zmierzające do wyłączenia lub ograniczenia odpowiedzialności przewoźnika za bagaż. W tym miejscu wskazać należy, iż zgodnie z art. 17 ust. 2 *in fine* konwencji montrealskiej „w przypadku bagażu niezarejestrowanego, łącznie z przedmiotami osobistymi, przewoźnik ponosi odpowiedzialność, jeżeli szkoda powstała z jego winy albo z winy osób za niego działających”, przy czym bagaż niezarejestrowany to bagaż podręczny, który konsument zabiera na pokład samolotu. Należy zauważyć, iż, co prawda, przepisy konwencji montrealskiej nie wskazują ścieżki reklamacyjnej dotyczącej bagażu podręcznego, jednakże cytowane postanowienie nie podaje konsumentowi pełnej informacji na temat odpowiedzialności przewoźnika. Konwencja montrealaska nie zastrzega żadnych rygorów czasowych na zgłoszenie reklamacji na uszkodzenie bagażu podręcznego³⁶.

Zauważone przez organ nieprawidłowości dotyczyły także umocowania przewoźnika do zmiany taryfy po zawarciu umowy czy odmowy honorowania biletu w sytuacji, gdy jego pierwszy odcinek nie zostanie wykorzystany. W tym ostatnim przypadku, tzw. zasady *no show*, wskazać trzeba, iż

³³ Raport z badania..., s. 8.

³⁴ Ibidem, s. 44–45.

³⁵ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 29 marca 2012 roku w sprawie funkcjonowania i stosowania nabytych praw osób podróżujących drogą lotniczą, 2011/2150(INI). Pozyskano z: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0099+0+DOC+XML+V0//PL&language=PL>, *vide* pkt 16 i 35 ww. rezolucji (6.12.2016).

³⁶ Raport z badania..., s. 47.

problem dostrzegła Komisja Europejska, która we wniosku z dnia 13 marca 2013 r.³⁷ potwierdziła, „że pasażerom nie można odmówić wejścia na pokład podczas podróży powrotnej na podstawie tego samego biletu ze względu na fakt, że nie odbyli na jego podstawie podróży do miejsca przeznaczenia. Taki zakaz pozostaje jednak bez wpływu na prawo przewoźników lotniczych do wprowadzania szczegółowych zasad w odniesieniu do kolejnego odbywania lotów w ramach tej samej podróży. Komisja postanowiła nie wprowadzać całkowitego zakazu stosowania zasady *no show*, gdyż utrudniłoby to przewoźnikom lotniczym oferowanie lotów pośrednich po niższych cenach niż loty bezpośrednie, a zatem byłoby szkodliwe dla konkurencji (art. 1 ust. 3 lit. b) wniosku – art. 4 ust. 4 zmienionego rozporządzenia (WE) nr 261/2004)”³⁸.

W przypadku kontroli regulaminów świadczenia usług drogą elektroniczną organ ochrony konsumentów stwierdził stosowanie przez przewoźników postanowień zmierzających do wyłączenia odpowiedzialności przewoźnika za niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy w związku ze świadczeniem usług drogą elektroniczną, np. zapisu o treści: „Eurolot nie ponosi odpowiedzialności za szkody poniesione przez Użytkownika będące skutkiem opóźnienia, błędu lub wady działania sieci teleinformatycznych, energetycznych, radiowych oraz operatorów bądź osób korzystających z tych sieci”³⁹.

Ponadto, w przypadku regulaminów świadczenia usług drogą elektroniczną, Prezes UOKiK dopatrywał się ich sprzeczności z prawem (np. brak regulaminu świadczenia usług drogą elektroniczną na stronie internetowej przewoźnika, brak informacji o warunkach rozwiązywania umów) lub tożsamości z klauzulą już wpisaną do rejestru niedozwolonych postanowień umownych⁴⁰.

W wyniku wskazania przewoźnikom lotniczym ww. nieprawidłowości, w większości przypadków przedsiębiorcy dostosowali się do uwag Prezesa UOKiK. Natomiast w wyniku podjęcia przez organ ochrony konsumentów sformalizowanych działań, wydano trzy decyzje administracyjne, dwie decyzje zobowiązujące⁴¹ oraz jedną decyzję o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i stwierdzającą zaniechanie jej stosowania, nałożono również na przedsiębiorcę karę pieniężną⁴². Ostatnia z decyzji została poddana kontroli sądowej. SOKiK oraz SA potwierdziły słuszność postawienia przewoźnikowi zarzutu stosowania praktyki naruszającej zbiorowy interes konsumentów polegającej na zaniechaniu wskazania w *Regulaminie serwisu informacji* dotyczących warunków rozwiązywania umów o świadczenie usług drogą elektroniczną – wbrew dyspozycji art. 8 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz.U. Nr 144, poz. 1204 z późn. zm.). Sądy dokonały jedynie zmiany wysokości kary pieniężnej nałożonej na przedsiębiorcę⁴³.

³⁷ Wniosek Komisji Europejskiej pt. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie (WE) nr 261/2004 ustanawiające wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów oraz rozporządzenie (WE) nr 2027/97 w sprawie odpowiedzialności przewoźnika lotniczego w odniesieniu do przewozu drogą powietrzną pasażerów i ich bagażu z dnia 13 marca 2013 r. COM(2013) 130 final. Pozyskano z: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2013/PL/1-2013-130-PL-F1-1.Pdf> (4.12.2016).

³⁸ Wniosek Komisji Europejskiej pt. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie (WE) nr 261/2004 ..., s. 4.

³⁹ Raport z badania..., s. 58–59.

⁴⁰ Ibidem, s. 60–64.

⁴¹ Decyzje w wydano w trybie art. 28 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. 2007 Nr 50 poz. 331, z późn. zm.).

⁴² Dec. Prezesa UOKiK Nr RBG-21/2012 z dnia 4 września 2012 r.; Dec. Prezesa UOKiK Nr RBG- 24/2012 z dnia 4 października 2012 r.; Dec. Prezesa UOKiK Nr RBG-27/2012 z dnia 25 października 2012 r., wskazane decyzje dostępne są na stronie internetowej UOKiK <http://www.uokik.gov.pl>, w zakładce Prawo/Decyzje Prezesa UOKiK.

⁴³ Patrz wyr. SOKiK z dnia 27 stycznia 2014 r., sygn. XVIII Ama 134/12; wyr. SA z dnia 9 stycznia 2015 r., sygn. VI ACa 406/14. Wyroki dostępne na Portalu Orzeczeń Sądów Powszechnych <http://orzeczenia.ms.gov.pl> pod adresem: [http://orzeczenia.ms.gov.pl/content/\\$N/154505000005127_XVII_AmA_000134_2012_Uz_2014-01-27_002](http://orzeczenia.ms.gov.pl/content/$N/154505000005127_XVII_AmA_000134_2012_Uz_2014-01-27_002) oraz [http://orzeczenia.ms.gov.pl/content/\\$N/154500000003003_VI_ACa_000406_2014_Uz_2015-01-09_002](http://orzeczenia.ms.gov.pl/content/$N/154500000003003_VI_ACa_000406_2014_Uz_2015-01-09_002) (7.12.2016).

IV. Podsumowanie

Dotychczasowe działania Prezesa UOKiK w zakresie kontroli działalności przewoźników lotniczych, opisane w niniejszym artykule, potwierdzają, iż ochrona pasażerów linii lotniczych poprzez możliwość zastosowania przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów jest niezmiernie potrzebna.

Od czasu ostatniego kompleksowego badania przewoźników lotniczych dokonanego w 2012 roku, nie zaistniała potrzeba ponownego przeprowadzenia przez organ kontroli sytuacji na rynku przewozów lotniczych. Nie oznacza to, iż w przyszłości Prezes UOKiK nie podejmie stosownych działań na podstawie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, np. w sytuacji złożenia zawiadomienia przez konsumenta.

W wyniku działań Prezesa UOKiK polegających na zwróceniu przewoźnikom lotniczym uwagi na uchybienia, w większości przypadków nastąpiło dobrowolne dostosowanie się do uwag i wyeliminowanie nieprawidłowości. Powyższe świadczyć może o tym, iż przedsiębiorcy świadczący usługi przewozu lotniczego w sposób szczególny dbają o swoje dobre imię. Podyktowane jest to wolą utrzymania zdobytego zaufania konsumentów. Wszelkie negatywne informacje na temat przewoźnika rzutować mogą na ocenę rzetelności wykonywania samej usługi przewozu, w tym zapewnienia pasażerom bezpieczeństwa

Od wielu lat mówi się o potrzebie zmian przepisów prawa regulujących ochronę pasażerów przewoźników lotniczych (zwłaszcza rozporządzenia Nr 261/2004). Postulowane zmiany w szczególności dotyczą uporządkowania stanowiska TSUE, który w swych wyrokach niekiedy dokonywał rozszerzającej interpretacji przepisów, prowadzącej wręcz do stanowienia nowego prawa⁴⁴.

Jak wspomniano na wstępie artykułu, system prawny dotyczący przewozów lotniczych (zarówno połączeń krajowych, jak i międzynarodowych) jest skomplikowany. Przewoźnicy zobligowani są do podawania w regulaminach przewozu wielu informacji. Wystarczy sięgnąć do rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 3 kwietnia 2013 r. w sprawie regulaminów przewozu lotniczego (Dz.U. 2013, poz. 439), które określa wymagania dotyczące regulaminów. Przeciętnie ogólne warunki przewozu pasażerów i bagażu stosowane przez przewoźników liczą około 30 stron. Ich język jest trudny, przedsiębiorcy bowiem starają się wypełnić wszelkie obowiązki wynikające z wielu regulacji prawnych.

Wiele wskazuje na to, iż w najbliższym czasie dojdzie do zmian przepisów dotyczących ochrony prawa pasażerów, idących w kierunku jeszcze większego wzmocnienia uprawnień konsumentów. Pozostaje jedynie nadzieja, iż zmiany te rozwiążą dotychczasowe problemy i uproszą ścieżkę dochodzenia roszczeń przez pasażerów. Tam bowiem, gdzie istnieje nadmierna regulacja i niejasności w interpretacji przepisów, tam łatwiej o nadużycia godzące w interesy konsumentów.

⁴⁴ Wyr. Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 2008r. sygn. akt: C 549/07, wyr. dostępny na stronie internetowej: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62007J0549:PL:HTML> (6.12.2016); por. wyr. Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 listopada 2009 roku, sygn. akt: C-402/07 i C-432/07, wyrok dostępny na stronie internetowej: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62007J0402:PL:HTML> (6.12.2016).

Bibliografia

Konert, A. (2016). *Komentarz do art. 205(a) ustawy – Prawo lotnicze, stan prawny: 2016.01.01*. Pozyskano z Systemu Informacji Prawnej Lex (7.12.2016).

Bernatt, M. (2016). W: M. Namysłowska, A. Piszcz (red.), *Ustawa o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów z 5.8.2015 r.* Warszawa: C.H. Beck.

Miąsik, D. (2009). W: T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów*. Warszawa: C.H. Beck.

Stawicki, E. (2016). W: A. Stawicki, E. Stawicki (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów*. Warszawa: Wolters Kluwer.