

172/10/A/2008

WYROK
z dnia 2 grudnia 2008 r.
Sygn. akt K 37/07*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Zbigniew Cieślak – przewodniczący
Miroslaw Granat
Marek Mazurkiewicz
Janusz Niemcewicz
Miroslaw Wyrzykowski – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 2 grudnia 2008 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

art. 62 ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe (Dz. U. z 2000 r. Nr 50, poz. 601, ze zm.) z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 76 Konstytucji,

orzeka:

Art. 62 ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe (Dz. U. z 2000 r. Nr 50, poz. 601, z 2001 r. Nr 125, poz. 1371, z 2002 r. Nr 113, poz. 984 i Nr 130, poz. 1112, z 2003 r. Nr 149, poz. 1452 i Nr 211, poz. 2049, z 2004 r. Nr 97, poz. 962, Nr 160, poz. 1678 i Nr 281, poz. 2780 oraz z 2006 r. Nr 133, poz. 935), w części obejmującej zwrot „jeżeli szkoda wynika z winy umyślnej lub rażącego niedbalstwa przewoźnika”, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 76 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

I

1. Pismem z 10 sierpnia 2007 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności art. 62 ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe (Dz. U. z 2000 r. Nr 50, poz. 601, ze zm.; dalej: prawo przewozowe) z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 76 Konstytucji. Rzecznik Praw Obywatelskich powołał się na trudności, napotymane przez pasażerów usiłujących dochodzić odszkodowania za szkody wywołane opóźnieniami w kursowaniu pociągów, z reguły prowadzące do stanu, w którym uszczerbek majątkowy wynikający z nienależytego wykonania zobowiązania przez

* Sentencja została ogłoszona dnia 11 grudnia 2008 r. w Dz. U. Nr 219, poz. 1408.

przewoźnika nie jest rekompensowany. Pozycję przewoźników uznał więc za uprzywilejowaną.

Wnioskodawca przedstawił ogólne zasady odpowiedzialności kontraktowej i na ich tle scharakteryzował odpowiedzialność przewoźników. Zwrócił uwagę, że określone w art. 62 ust. 2 prawa przewozowego zasady ich odpowiedzialności odnoszą się wyłącznie do komunikacji regularnej, w której przewoźnik obowiązany jest podać do publicznej wiadomości rozkład jazdy środków transportowych. Podkreślił, że zaskarżona regulacja przewiduje odmienne zasady odpowiedzialności takiego przewoźnika, bo za szkodę podróznego, poniesioną wskutek opóźnionego przyjazdu (dalej: opóźnienie) lub odwołania regularnie kursującego środka transportowego (dalej: odwołanie kursu), ponosi on odpowiedzialność tylko, jeżeli szkoda wynikła z jego winy umyślnej lub rażącego niedbalstwa. Ustawodawca przyjął też odmienną koncepcję rozkładu ciężaru dowodu, bo to poszkodowany musi wykazać nie tylko określony uszczerbek materialny (szkodę, jaką poniósł na skutek niedotrzymania terminu przewozu ustalonego w rozkładzie jazdy) oraz bezpośredni związek przyczynowy między poniesioną szkodą a faktem opóźnienia lub odwołania kursu, ale też udowodnić kwalifikowaną winę przewoźnika w spowodowaniu takiego faktu. Profesjonalista będzie zatem zobowiązany do naprawienia szkody tylko wówczas, gdy zostanie mu udowodniony brak elementarnej staranności.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że kwestionowana regulacja przewiduje dwa odstępstwa od ogólnych zasad odpowiedzialności kontraktowej: po pierwsze – ogranicza odpowiedzialność dłużnika do winy umyślnej albo rażącego niedbalstwa, a po wtóre – przerzuca ciężar dowodu na wierzyciela. Wnioskodawca zwrócił uwagę, że odstępstwa te dotyczą odpowiedzialności profesjonalisty za szkody wyrządzone konsumentom, a więc – zgodnie z art. 22¹ k.c. – osobom fizycznym, dokonującym czynności prawnych niezwiązanych bezpośrednio z ich działalnością gospodarczą lub zawodową. Jego zdaniem wyodrębnienie przez ustawodawcę kategorii „konsumentów” służy ustanowieniu „ochronnych” regulacji prawnych, w który to sposób ustawodawca realizuje konstytucyjny obowiązek ochrony konsumentów przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi (art. 76 Konstytucji).

Roszczenie poszkodowanego pasażera o naprawienie szkody ma charakter majątkowy, a art. 64 Konstytucji gwarantuje ochronę praw majątkowych, czyniąc ją równą dla wszystkich. Tymczasem na mocy art. 62 ust. 2 prawa przewozowego ogólne zasady odpowiedzialności kontraktowej w obrocie powszechnym zostały wyłączone w obrocie konsumenckim, co powoduje obniżenie standardu ochrony podróznego – konsumenta. Rozkład ciężaru dowodu powoduje też, że dochodzenie przez podróżnych roszczeń związanych ze szkodą wyrządzoną wskutek opóźnienia lub odwołania kursu staje się iluzoryczne, bo konsumenci ci nie mają z reguły żadnej wiedzy na temat przyczyn tych zdarzeń.

Odstąpienie przez prawodawcę w art. 62 ust. 2 prawa przewozowego od pojęcia „niezachowania należytej staranności” (jak w art. 472 k.c.) jako okoliczności, za którą dłużnik odpowiada, na rzecz „winy umyślnej lub rażącego niedbalstwa”, degraduje – w opinii Rzecznika Praw Obywatelskich – pozycję wierzyciela (konsumenta) w zakresie dochodzenia roszczeń majątkowych. Skoro należytą staranność dłużnika w zakresie prowadzonej przez niego działalności gospodarczej określa się przy uwzględnieniu jej zawodowego charakteru (art. 355 § 2 k.c.), to oceniając należytą staranność profesjonalisty trzeba przyjąć wyższe wymagania, jako rezultat zawodowej działalności dłużnika. W konsekwencji restryktywnie należy traktować okoliczności uzasadniające ograniczenie lub uchylenie odpowiedzialności takiego dłużnika.

Wnioskodawca zwrócił uwagę, że gdyby tego rodzaju ograniczenie odpowiedzialności profesjonalisty względem konsumenta zostało zawarte w umowie, zostałyby

zdyskwalifikowane jako niedozwolone postanowienie umowne, bo w myśl art. 385³ pkt 2 k.c. taki charakter mają klauzule wyłączające lub istotnie ograniczające odpowiedzialność względem konsumenta za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania.

Wprowadzone przez ustawodawcę ograniczenie ochrony praw majątkowych konsumentów nie znajduje uzasadnienia w przesłankach wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wykluczyć można związek pomiędzy art. 62 ust. 2 prawa przewozowego a bezpieczeństwem państwa, porządkiem publicznym, ochroną środowiska, zdrowia i moralności publicznej, natomiast – z samej istoty rzeczy – istnieje związek pomiędzy treścią kwestionowanego unormowania a prawami innych osób. Rozstrzygnięcia wymaga zatem kwestia, czy ustawodawca właściwie zbalansował ochronę praw majątkowych podmiotów stosunku zobowiązaniowego. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich w omawianej sytuacji nie istnieje konieczność ograniczenia, w stosunku do standardów obrotu powszechnego, ochrony praw majątkowych konsumentów – pasażerów. Jego zdaniem z art. 76 Konstytucji wynika wręcz „nakaz preferencyjny dotyczący traktowania konsumentów”, w sytuacji gdy dana regulacja prawna ma doprowadzić do kolizji interesów z innymi podmiotami. W konsekwencji prawidłowo odczytany przez ustawodawcę art. 76 Konstytucji mógłby najwyżej prowadzić do podwyższenia standardów ochronnych, nie zaś do ich obniżenia poniżej poziomu obowiązującego w obrocie powszechnym. Tymczasem kwestionowany przepis, wbrew strategii ochrony konsumentów, pogłębia istniejące nierówności preferując w nieuzasadniony sposób profesjonalistów – przewoźników, a więc stronę umowy silniejszą i lepiej poinformowaną.

2. W piśmie z 13 października 2008 r. Prokurator Generalny zajął stanowisko, że art. 62 ust. 2 prawa przewozowego w zakresie, w jakim ogranicza odpowiedzialność przewoźnika za szkodę z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy przewozu osób do przypadków winy kwalifikowanej, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 76 Konstytucji.

Prokurator Generalny zwrócił uwagę na cywilnoprawny charakter unormowań zawartych w prawie przewozowym i zobowiązaniowość stosunku prawnego, łączącego strony umowy przewozu, przesądzające o określonych konsekwencjach prawnych niewykonania lub nienależytego wykonania obowiązków wynikających z umowy przewozu. Podkreślił, że odpowiedzialność przewoźnika za niewywiązanie się z umowy w komunikacji regularnej ma wielkie społeczne znaczenie, bo umowa o przewóz osób jest jedną z najczęściej spotykanych w obrocie powszechnym i życiu codziennym. Świadczenie przewoźnika w komunikacji regularnej polega na przewiezieniu podróżnego do miejsca przeznaczenia, a istotne postanowienia umowy (cena, odległość, zazwyczaj też godzina odjazdu środka transportowego) są wyrażone w bilecie oraz w rozkładzie jazdy. Rozkład ów wywiera skutki cywilnoprawne, gdyż zawiera zobowiązanie przewoźnika co do czasu, w jakim przewóz będzie wykonany. Jest więc on elementem zawartej pomiędzy przewoźnikiem a podróżnym umowy przewozu, określającym ramy czasowe (warunki) wykonania umowy.

Zakres odpowiedzialności przewoźnika za szkody poniesione przez podróżnego z powodów wskazanych w zaskarżonym przepisie – w aspekcie wysokości odszkodowania – nie został przez ustawodawcę ograniczony więc przewoźnik obowiązany jest do naprawienia szkody w pełnej wysokości, w granicach przewidzianych art. 361 § 1 k.c. (straty rzeczywiste oraz utracone korzyści).

Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że zaskarżona konstrukcja odpowiedzialności przewoźnika za szkodę wyrządzoną podróżnemu odstępuje od ogólnych zasad odpowiedzialności kontraktowej, ograniczając odpowiedzialność dłużnika tylko do dwóch form winy kwalifikowanej, a w zasadzie – ponieważ przypadki winy umyślnej przewoźnika (w tym jego pracowników i podwykonawców) mają raczej charakter teoretyczny – do granic

rażącego niedbalstwa. Ponadto przerzuca ona na wierzyciela ciężar dowodu winy kwalifikowanej przewoźnika i skonkretyzowanie oraz wykazanie adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy zawinionym przez przewoźnika opóźnieniem bądź odwołaniem kursu a poniesioną szkodą, co jest w praktyce niezwykle trudne (a niewykazanie choćby jednej z tych przesłanek powoduje zawsze oddalenie powództwa, a więc niemożliwość realizacji roszczenia).

Prokurator Generalny zgodził się z wnioskodawcą, że odstępstwa od ogólnych reguł odpowiedzialności kontraktowej dotyczą odpowiedzialności profesjonalisty (usługodawcy) za szkody wyrządzone podróżnym jako konsumentom. Zwrócił uwagę, że art. 76 Konstytucji, choć nie statuuje prawa podmiotowego, zobowiązuje jednak władze publiczne do działań w celu ochrony życia, zdrowia, prywatności i bezpieczeństwa konsumentów, a ustawy kreujące ochronę konsumenta są przedmiotem oceny z punktu widzenia użycia przez ustawodawcę adekwatnego (proporcjonalnego) środka, prowadzącego do zamierzonego ochronnego celu. Dlatego też uznał, że wyłączenie w obrocie konsumenckim ogólnych zasad odpowiedzialności kontraktowej przewoźnika wobec podróżnego powoduje obniżenie standardu ochrony podróżnego jako konsumenta, bo rozkład ciężaru dowodu powoduje, że dochodzenie przez podróżnych roszczeń staje się iluzoryczne. Tym samym zaskarżony przepis istotnie ogranicza odpowiedzialność przewoźnika wobec konsumentów, bo utrudnia, a niekiedy uniemożliwia dochodzenie roszczeń majątkowych konsumentów, przerzucając na nich ciężar dowodu winy przewoźnika. Odstąpienie przez ustawodawcę od pojęcia „niezachowania należytej staranności”, określającego za co dłużnik ponosi odpowiedzialność, na rzecz odpowiedzialności z tytułu „winy umyślnej lub rażącego niedbalstwa” degraduje pozycję podróżnego w zakresie dochodzenia roszczeń majątkowych, prawo dochodzenia których należy – w opinii Prokuratora Generalnego – do praw majątkowych chronionych art. 64 Konstytucji.

Prokurator Generalny wskazał, że wzorce kontroli – art. 64 ust. 3 Konstytucji, będący kryterium kontroli dokonanych ograniczeń i art. 31 ust. 3 Konstytucji, formułujący zasadę proporcjonalności (zakaz nadmiernej ingerencji) – stanowią wyłączne, jednoznaczne i wyraźne podstawy wprowadzania ograniczeń praw majątkowych, podlegających ochronie prawnej. Stosowanie zakwestionowanego przepisu, ogranicza w stopniu nieproporcjonalnym realizację przysługującego podróżnemu prawa majątkowego, a ograniczenie jest niesprawiedliwe, osłabia bowiem ochronę realizacji prawa do odszkodowania. Ograniczenie to nie może być uznane za konieczne, bo brakuje przesłanek uzasadniających jego dopuszczalność na gruncie art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Prokurator Generalny przyznał wnioskodawcy słuszność, że art. 76 Konstytucji nakazuje ustawodawcy równoważenie szans konsumentów w relacjach z profesjonalnymi usługodawcami zwłaszcza, gdy regulacja dotyczy kolizji interesów konsumentów z innymi podmiotami.

3. W piśmie z 7 listopada 2008 r. Marszałek Sejmu zajął stanowisko, że art. 62 ust. 2 prawa przewozowego jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 76 Konstytucji. Na wstępie zwrócił uwagę, że inkryminowany przepis nie uprawnia do dochodzenia odszkodowania przez pasażerów, którzy nabyli bilet w spóźnionym środku komunikacji (u kierowcy albo konduktora), bo przez zawarcie umowy przewozu zgodzili się na opóźnienie.

Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że zaskarżony przepis wprowadza odstępstwo od ogólnych zasad odpowiedzialności z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy, nie jest to jednak jedyna tego rodzaju regulacja w systemie prawa. W tym kontekście powołał on art. 449², art. 709⁴ § 2 i art. 777 § 1 k.c., uznając, że stwierdzenie

niekonstytucyjności art. 62 ust. 2 prawa przewozowego może powodować wątpliwości co do konstytucyjności „norm odmiennie regulujących zakres odpowiedzialności”.

Marszałek Sejmu przypomniał wcześniejszą regulację, całkowicie wyłączając odpowiedzialność przewoźnika za szkodę powstałą na skutek opóźnienia i uznał, że art. 62 ust. 2 prawa przewozowego jest „kompromisem (...) i stanowi wyraz racjonalności ustawodawcy, który zdając sobie sprawę z mnogości przyczyn, jakie mogą spowodować opóźnienie, ogranicza odpowiedzialność przewoźnika do winy umyślnej lub rażącego niedbalstwa”. Podkreślił, że zmiana kształtu regulacji prowadziłyby – prawdopodobnie – do zmian ogólnych warunków przewozowych, mocą których przewoźnicy nadawaliby orientacyjny czy przybliżony charakter terminom podawanym w rozkładach jazdy, a następstwa takich zmian odczuliaby właśnie pasażerowie.

Marszałek Sejmu wskazał, że roszczenie odszkodowawcze z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy przewozu osób jest prawem majątkowym, co oznacza, że każdy pasażer, który zawarł umowę przewozu, musi mieć zagwarantowane prawo do domagania się odszkodowania „na równych zasadach jak inni pasażerowie”. Powołując orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego stwierdził, że zakres ochrony praw majątkowych innych niż własność jest mniejszy, a z istoty praw, których treść jest węższa od treści prawa własności wynika, że „ustawodawcy przysługuje kompetencja do szerszej ingerencji w ich zakres i ukształtowaną normatywnie treść. Skoro więc prawo domagania się odszkodowania od przewoźnika może przybrać inny kształt, to samo ograniczenie praw pasażerów jest możliwe, choć niedopuszczalna byłaby ingerencja, „która oznaczałaby stworzenie bądź nadanie danemu prawu majątkowemu cech prawa pozornego, wydrążonego z treści”. W tym kontekście Marszałek Sejmu uznał, że przyjęty w art. 62 ust. 2 prawa przewozowego model odpowiedzialności przewoźnika z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy przewozu osób „gwarantuje roszczenie odszkodowawcze z tego tytułu”. Choć odpowiedzialność przewoźnika jest ograniczona, to pasażer ma możliwość domagania się odszkodowania. Kwestionowany przepis jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, bo wprowadzone ograniczenia uwzględniają szczególny charakter stosunku prawnego między przewoźnikiem a pasażerem, tymczasem – jak wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego „o powstaniu i rozmiarze roszczenia decyduje ustawodawca zwykły, zważywszy na specyfikę konkretnego stosunku prawnego, a także szereg okoliczności o charakterze obiektywnym (rodzaj i okoliczności zdarzenia wyrządzającego szkodę, zasobność majątkowa podmiotu wyrządzającego szkodę i poszkodowanego) i subiektywnym (poczytalność, stopień zawinienia)”.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 62 ust. 2 prawa przewozowego z art. 31 ust. 3 Konstytucji Marszałek Sejmu uznał, że wskazany wzorzec kontroli odnosi się do ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności i nie obejmuje praw i wolności, które nie zostały *expressis verbis* wskazane w Konstytucji, a wymagania przewidziane w art. 31 ust. 3 Konstytucji „nie dotyczą praw, których jedynym źródłem jest ustawa”. Stwierdził więc, że kwestionowany przepis nie znajduje zastosowania w sprawie, a przez to nie jest niezgodny z tym wzorcem kontroli (co jest twierdzeniem odmiennym od zawartego w *petitum* pisma Marszałka Sejmu).

W odniesieniu do naruszenia art. 76 Konstytucji, Marszałek Sejmu – powołując orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – stwierdził, że przepis ten nie tworzy bezpośrednio praw podmiotowych i roszczeń po stronie obywatela i ujęty jest w formę zasady polityki państwa, co oznacza że wynikają z niego określone obowiązki państwa, które muszą jednak znaleźć odpowiednią konkretyzację w ustawach zwykłych. Biorąc pod uwagę uwarunkowania historyczne (brak ochrony na gruncie wcześniejszej regulacji) i rynkowe (możliwość ukształtowania ogólnych warunków przewozu w sposób pośrednio wykluczający ochronę podróżnych z tytułu szkód powstałych na skutek opóźnień), Marszałek Sejmu uznał

„kompromisowe rozwiązanie przyjęte na gruncie art. 62 ust. 2” za spełniające wymagania stawiane przez ustrojodawcę. Zwrócił również uwagę na wynikającą z art. 76 Konstytucji dyrektywę pod adresem ustawodawcy zwykłego, zgodnie z którą ustawy kreujące ochronę konsumenta są przedmiotem oceny z punktu widzenia użycia adekwatnego środka, prowadzącego do zamierzonego – ochronnego – celu. Istotą ochrony konsumenta nie jest bowiem nadawanie mu dodatkowych nadzwyczajnych przywilejów, lecz poddanie całości obrotu praktykom „rynkowo-kompensatoryjnym”, mającym przywrócić utraconą zdolność decydowania o konsumpcji.

Reasumując Marszałek Sejmu uznał, że ograniczenie zakresu odpowiedzialności przewoźnika ma uzasadnienie zarówno historyczne jak i merytoryczne, podyktowane warunkami panującymi na rynku przewozów pasażerskich.

II

Na rozprawie 2 grudnia 2008 r. uczestnicy postępowania podtrzymali zajęte w pismach stanowiska.

Przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich zmodyfikował wniosek, ograniczając jego zakres do części zawierającej zwrot „jeżeli szkoda wynika z winy umyślnej lub rażącego niedbalstwa przewoźnika”. Podkreślił, że obniżenie standardów ochronnych następuje w stosunkach pomiędzy profesjonalistą a konsumentem, zaś podobne postanowienie, gdyby zostało zawarte w wynegocjowanej umowie, uznane byłoby za klauzulę abuzywną. Prawa majątkowe przewoźnika i pasażera, do których kolizji dochodzi, nie zostały więc właściwie zbalansowane. Analizując skutki społeczne i ekonomiczne potencjalnego orzeczenia niekonstytucyjności przepisu, zwrócił uwagę, że jest to zagadnienie polityczne nie zaś prawne, a ponadto, iż nie ma skuteczniejszego sposobu poprawy poziomu obsługi pasażerów, niż wprowadzenie mechanizmów rynkowych, które nie zadziałały na kolei przez niemal 20 lat mijających od przemian polityczno-gospodarczych.

Przedstawiciel Sejmu, odpowiadając na pytania Trybunału Konstytucyjnego dotyczące pisemnego stanowiska, stwierdził, że prawo przewozowe nie pozwala na dowolne określenie godzin odjazdu i przyjazdu środków komunikacji. Odwołując się do doświadczenia wskazał jednak na istnienie w różnych dziedzinach życia „złych praktyk”, przed którymi obywatele winni być chronieni przez ustawodawcę. Uznał, że zaplanowane remonty nie powinny ograniczać odpowiedzialności przewoźnika, bo odpowiednio wczesna informacja pozwala mu na obliczenie nowych czasów przejazdu i zmodyfikowanie rozkładów jazdy. Podtrzymując stanowisko pisemne zapowiedział jednak inicjatywę ustawodawczą zmierzającą do poprawy sytuacji pasażerów.

Prokurator Generalny podzielił zastrzeżenia wnioskodawcy w kształcie zmodyfikowanym na rozprawie. Zwrócił uwagę, że nawet w razie poddania odpowiedzialności przewoźników regułom ogólnym, oczywiste są okoliczności egzoneracyjne, co dostatecznie chronić będzie ich interesy.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przepis zaskarżony, stosowanie Konstytucji z 1997 r. do aktów przedkonstytucyjnych, wzorce kontroli.

1.1. Przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie jest art. 62 ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. – prawo przewozowe (Dz. U. z 2000 r. Nr 50, poz. 601, ze zm.; dalej: prawo

przewozowe), który stanowi, że przewoźnik odpowiada za szkodę, poniesioną przez podróżnego wskutek opóźnionego przyjazdu (dalej: opóźnienie) lub odwołania regularnie kursującego środka transportowego (dalej: odwołanie kursu), jeżeli szkoda wynika z winy umyślnej lub rażącego niedbalstwa przewoźnika.

1.2. Ze względu na to, że zaskarżona ustawa została uchwalona na 13 lat przed wejściem w życie obowiązującej obecnie Konstytucji, wspomnieć należy, że współcześnie w doktrynie przyjmuje się, iż nowa Konstytucja, z chwilą wejścia w życie, uczyniła wcześniejsze ustawy z nią sprzeczne niekonstytucyjnymi, jednak ich usunięcie z systemu prawnego – zgodnie z koncepcją „wtórnej niekonstytucyjności” – nie nastąpiło „automatycznie” (nie doszło do derogacji), lecz może nastąpić dopiero w wyniku stwierdzenia niekonstytucyjności przez sąd konstytucyjny. Tym samym Trybunał Konstytucyjny uprawniony jest do badania zgodności ustaw przedkonstytucyjnych ze wzorcami kontroli zawartymi w obowiązującej ustawie zasadniczej.

1.3. Zwięźle odnosząc się do wskazanych przez wnioskodawcę wzorców kontroli przypomnieć należy, co następuje.

1.3.1. Artykuł 64 ust. 1 i 2 stanowi, że „Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia”, które podlegają „równej dla wszystkich ochronie prawnej”. Przepisowi temu Trybunał Konstytucyjny poświęcił wiele uwagi w orzecznictwie (m.in. wyroki z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40; z 2 czerwca 1999 r., sygn. K 34/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 94; z 10 października 2000 r., sygn. P 8/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 190 i z 12 grudnia 2005 r., sygn. SK 20/04, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 133), wobec czego zasadne jest jedynie krótkie przypomnienie też w nich zawartych.

Wymieniony wzorzec kontroli daje wyraz zasadzie, że wszystkie prawa majątkowe podlegają ochronie prawnej, a na ustawodawcy spoczywa nie tylko pozytywny obowiązek stanowienia przepisów i procedur je chroniących, ale także obowiązek negatywny – powstrzymania się od uchwalania regulacji, które mogłyby te prawa pozbawić ochrony albo ochronę tę ograniczać. Gwarancja równej ochrony praw majątkowych nie oznacza równej intensywności ochrony udzielanej poszczególnym kategoriom praw majątkowych, bo owa intensywność determinowana jest treścią i konstrukcyjnym ujęciem tych praw. Wymienioną gwarancją konstytucyjną objęte są prawa podmiotowe, które mają realizować określony interes majątkowy, nawet gdy wynika on ze stosunków innych niż cywilnoprawne, a przepisy chroniące prawa majątkowe zawierają pośrednio w swojej treści także zasadę ochrony podstaw materialnego bytu obywateli.

W tym kontekście przypomnieć trzeba, że choć Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że nie istnieje „konstytucyjne prawo do odszkodowania” jako takie, i nawet art. 77 Konstytucji przesądza tylko o „wynagrodzeniu szkody” wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej, nie zaś o pełnym odszkodowaniu (wyrok z 2 czerwca 2003 r., sygn. SK 34/01, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 48), to jednak prawo do odszkodowania, jako prawo majątkowe, podlega konstytucyjnej ochronie, a jego ograniczenia nie mogą zamykać drogi sądowej ani prowadzić do naruszenia zasady równej ochrony praw majątkowych (wyroki z: 12 października 2004 r., sygn. P 22/03, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 90 i 5 września 2005 r., sygn. P 18/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 88). Ustawodawca, tworząc prawa majątkowe musi respektować zasady wskazane w art. 64 Konstytucji i nie może ograniczać możliwości realizacji formalnie przyznanego jednostce prawa podmiotowego w sposób prowadzący w istocie do powstania *nudum ius* – prawa majątkowego bezprzedmiotowego i w praktyce pozbawionego wartości majątkowej (wyrok z 19 grudnia 2002 r., sygn. K 33/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 97). Innymi słowy zakres ograniczeń prawa nie może niweczyć jego

podstawowych składników, powodując „wydrażenie” go z rzeczywistej treści i prowadząc do przekształcenia w pozór prawa, bo oznaczałoby to niedopuszczalne na gruncie Konstytucji naruszenie istoty prawa (wyrok z 12 stycznia 2000 r., sygn. P. 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3).

1.3.2. Trybunał Konstytucyjny analizował kwestię dopuszczalności ograniczania praw majątkowych, w kontekście art. 31 ust. 3 Konstytucji, między innymi w wyrokach z 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2 i z 3 października 2000 r., sygn. K. 33/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 188. Wskazał w nich, że żadne z praw majątkowych gwarantowanych art. 64 Konstytucji nie ma charakteru absolutnego i ograniczenie ich przez ustawodawcę jest dopuszczalne, co winno jednak podlegać weryfikacji z punktu widzenia przesłanek sformułowanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, najobszerniej precyzującym warunki zgodności z Konstytucją wprowadzonych ograniczeń. Przesłankami warunkującymi uznanie konstytucyjności konkretnego ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności są: ustawowa forma ograniczenia, jego konieczność w państwie demokratycznym oraz funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wymienionych w Konstytucji wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób), a także zakaz naruszenia istoty danego prawa lub wolności. W przesłance konieczności ograniczenia mieszczą się postulaty niezbędności, przydatności i proporcjonalności takiego ograniczenia, co uzależnione jest od stwierdzenia faktycznej potrzeby dokonania ingerencji w zakres korzystania z konstytucyjnego prawa bądź wolności i zastosowania środków prawnych rzeczywiście służących realizacji zamierzonych przezeń celów. Zastosowane środki ograniczenia winny zaś być jak najmniej uciążliwe dla podmiotów, których prawa bądź wolności ulegają ograniczeniu.

1.3.3. Zgodnie z art. 76 Konstytucji władze publiczne chronią konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi, a zakres tej ochrony określa ustawa. Przepisem tym Trybunał Konstytucyjny już się zajmował, między innymi w wyrokach: sygn. P 11/98 i sygn. P 8/99 oraz z: 21 kwietnia 2004 r., sygn. K 33/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 31; 20 kwietnia 2005 r., sygn. K 42/02, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 38 i z 13 września 2005 r., sygn. K 38/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 92. Jako że ten wzorzec kontroli ujęty jest w formę zasady polityki państwa, wynikają dłań z niego określone obowiązki, które jednak muszą dopiero zostać skonkretyzowane w ustawach zwykłych. Przepis Konstytucji nie tworzy bezpośrednio praw podmiotowych ani roszczeń po stronie obywatela (konsumenta, najemcy, użytkownika), nie kreuje też określonego poziomu ochrony, nakłada jednak na władze publiczne obowiązek ochrony przed działaniami zagrażającymi pewnym dobrom (zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu) oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi; wynika też z niego uprawnienie do ingerencji w stosunki cywilnoprawne i w prawo własności. Trybunał Konstytucyjny zwrócił już uwagę, że koncepcja ochrony konsumenta opiera się na umożliwieniu mu rzeczywiście wolnego i swobodnego własnego działania przy dokonywaniu wyborów konsumpcyjnych, a udział konsumenta w procesach rynkowych powinien być kształtowany w taki sposób, aby mógł on swobodnie i w zgodzie z własnym interesem zaspokajać swe uświadomione potrzeby, na podstawie dostarczonej wiedzy i informacji.

Artykuł 76 Konstytucji nie może być rozumiany jedynie jako przepis zmierzający do zapewnienia określonego standardu ochrony wyłącznie podmiotom *expressis verbis* w nim wymienionym, a konstytucyjne pojęcie „konsument” (tak samo jak „użytkownik” czy „najemca”) nie mogą być rozumiane wyłącznie w ich cywilnoprawnym znaczeniu, co wynika z wielokrotnie podkreślanego w orzecnictwie autonomicznego charakteru pojęć

konstytucyjnych, których znaczenie nie może być determinowane treścią ustaw zwykłych (innymi słowy pojęcia konstytucyjne nie mogą być odczytywane wyłącznie przez pryzmat postanowień ustawowych). Tym samym można i należy uznać, że użyty w Konstytucji termin „konsument” ma znaczenie szersze od nadanego mu w art. 22¹ k.c.

Ustrojodawca przyjął za pewnik, że konsument jest słabszą stroną stosunku prawnego i z tej racji wymaga ochrony, a więc pewnych uprawnień, które doprowadziłyby do przynajmniej względnego zrównania pozycji kontrahentów. Uprawnieniom konsumenta odpowiadają pewne obowiązki drugiej strony – sprzedawcy czy usługodawcy. Łącznie zaś, owe uprawnienia jednej i obowiązki drugiej strony, mają zrekompensować konsumentowi niepełną możliwość skorzystania z zasady autonomii woli stron umowy. Przepis konstytucyjny wskazuje, że obowiązki ochronne spoczywające na władzach publicznych obejmują konieczność zapewnienia minimalnych gwarancji ustawowych wszelkim podmiotom, które – jakkolwiek ich stosunki kształtowane są na zasadzie autonomii woli – zajmują słabszą pozycję w relacji do profesjonalnych uczestników gry rynkowej.

W literaturze przedmiotu (E. Łętowska, *Prawo umów konsumenckich*, Warszawa 1999, s. 19) wskazuje się, że „ochrona konsumenta nie oznacza (...) protekcyjnego faworyzowania konsumenta przez władzę, lecz działania na rzecz zrekompensowania braku jego wiedzy i orientacji, wywołanych masowością produkcji i obrotu w ogólności. Nie chodzi o przywilej, lecz o zrównoważenie utraconych szans, powrót do idei spoczywającej u założeń swobody umów, o przywrócenie mu warunków oceny sytuacji rynkowej (...). Przedsięwzięcia i instrumenty służące ochronie konsumenta nie mają (...) na celu «dania» mu czegoś dodatkowego, ale (...) przywrócenie równości szans, traconych wraz z rozwojem nowoczesnej produkcji, handlu czy marketingu. Dlatego (...) «ochrona konsumenta» to (...) instrument walki o rynek prawdziwie wolny – dla wszystkich jego uczestników, czynnych i biernych”.

2. Proces legislacyjny.

Kwestionowane uregulowanie zawarte zostało w projekcie ustawy prawo przewozowe, wniesionym do Sejmu 18 kwietnia 1984 r. (druk nr 454; Sejm PRL VIII kadencji, Ustawy Tom XXXI, karta 214). W uzasadnieniu znalazło się jedynie stwierdzenie, że „Przewidziano pełną odpowiedzialność odszkodowawczą przewoźnika za przedwczesny odjazd oraz ograniczoną za opóźniony przyjazd lub odwołanie środka” (*ibidem* k. 236). Projekt ten został skierowany do Komisji Komunikacji i Łączności, Komisji Prac Ustawodawczych oraz do Rady Społeczno-Gospodarczej przy Sejmie PRL (dalej: Rada). Przedstawiciel rządu, na posiedzeniu wspólnym obu Komisji (10 maja 1984 r.), zwrócił uwagę na „ustanowienie (...) odpowiedzialności [przewoźnika] w razie opóźnienia lub odwołania regularnie kursującego środka transportowego z przyczyn spowodowanych winą umyślną lub rażącym niedbalstwem przewoźnika lub jego pracowników (Protokoły Komisji Sejmowych, Tom LXVI, k. 417). Projekt przekazano podkomisji, zapis prac której nie istnieje, a sprawozdanie z 26 września 1984 r. (Protokoły Komisji Sejmowych Tom LXVII, k. 535 i nast.) nie zawiera zmian dotyczących art. 62 ust. 2 projektu.

Stosunkowo wnikliwie kwestia odpowiedzialności przewoźnika analizowana była na posiedzeniu Rady 25 maja 1984 r. (Protokoły Rady Społeczno-Gospodarczej Tom IV, k. 98 i nast.). W projekcie opinii (*ibidem*, k. 173 i nast.), sporządzonym w wyniku prac zespołu roboczego Rady, stwierdzono, że „odpowiedzialność przewoźnika za szkody jakie poniósł podróżny /art. 62/ (...) wskutek opóźnionego przyjazdu lub odwołania regularnie kursującego środka transportowego winno być ustalane na zasadzie domniemania winy przewoźnika, chyba że przewoźnik wykaże, że nie zachodził przypadek winy umyślnej ani rażącego niedbalstwa przewoźnika” (*ibidem*, k. 178), tak też kwestia ta została uzasadniona na posiedzeniu Rady (*ibidem*, k. 100 i odwrót i k. 102 i odwrót). W dyskusji postulowano skreślenie w art. 62 ust. 2 wyrazu „«rażącego», gdyż trudno będzie udowodnić, że

niedbalstwo było rażące” (*ibidem*, k. 107 odwrót). Jeden z członków Rady stwierdził, że choć odpowiedzialność przewoźnika została ograniczona do przypadków winy umyślnej lub rażącego niedbalstwa, jest to jednak postęp w stosunku do wcześniejszych uregulowań. Zwrócił on jednak uwagę, że „pasażer nie będzie w stanie udowodnić istotnych okoliczności, gdyż nie ma on z reguły wglądu w działalność przedsiębiorstwa transportowego. Utrzymanie przepisu w proponowanym kształcie nie zapewni dbałości przewoźników o punktualne kursowanie środków transportu. Równocześnie przewoźnikom łatwo będzie się bronić poprzez wykazanie, że opóźnienia nie wynikają z ich winy lub rażącego niedbalstwa”, i postulował, by „przyjąć domniemanie winy przewoźnika” (*ibidem*, k. 108 odwrót). Przedstawiciel Ministerstwa Komunikacji twierdził, że nałożenie na przewoźników odpowiedzialności za szkody, poniesione przez podróżnych wskutek opóźnienia albo odwołania kursu, spowodowałoby „kolosalne konsekwencje, nie mieszczące się w ramach możliwości przewoźników, zwłaszcza PKP” (*ibidem*, k. 111 i odwrót). W podsumowaniu przed głosowaniem przypomniano uwagi, zmierzające do skreślenia sformułowania dotyczącego winy umyślnej i rażącego niedbalstwa oraz wprowadzenia jednego sformułowania mówiącego o winie przewoźnika, ale podtrzymany został wariant zawarty w pierwotnej wersji opinii, z uzasadnieniem, że Rada zmierza do przeniesienia ciężaru dowodu. Tę propozycję przyjęto przy 1 głosie przeciwnym i 2 wstrzymujących się (*ibidem*, k. 117 i odwrót) i ona znalazła się ostatecznie w Opinii nr 37, uchwalonej 25 maja 1984 r. (*ibidem*, k. 184): „odpowiedzialność przewoźnika za szkody jakie poniósł podróżny (...) wskutek opóźnionego przyjazdu (...) środka transportowego winno być ustalane na zasadzie domniemania winy przewoźnika, chyba że przewoźnik wykaże, że nie zachodził przypadek winy umyślnej, ani rażącego niedbalstwa przewoźnika”.

Podczas posiedzenia 3 października 1984 r., połączone komisje przyjęły art. 62 bez uwag, czyli bez uwzględnienia stanowiska Rady (Protokoły Komisji Sejmowych, Tom LXVII, k. 526 odwrót).

Przedmiotowa kwestia została poruszona podczas plenarnego posiedzenia Sejmu. Obok wyrażonego ogólnie uznania dla nowej regulacji stanowiącej postęp w stosunku do wcześniejszego uregulowania, zgłoszone zostały uwagi krytyczne. Przedstawiciel klubu poselskiego Stronnictwa Demokratycznego zwrócił uwagę, że skorzystanie z możliwości dawanych przez ustawę będzie bardzo trudne, po pierwsze z powodu ograniczenia odpowiedzialności przewoźnika „do najwyższych stopni winy obiektywnie dość rzadko występujących”, a po wtóre ze względu na fakt „obciążenia pasażera obowiązkiem udowodnienia (...) okoliczności, co praktycznie niweczy to uprawnienie”. Wskazał, że proponowana regulacja będzie sprawiała problemy również przewoźnikom, zmuszonym do zatrudniania dodatkowego personelu rozpatrującego słuszność żądań, winę kolei oraz zasadność wysokości odszkodowań. Podsumowując uznał, że „może się zdarzyć, że przepis (...) pozostanie martwy, spełniać będzie tylko rolę propagandową” (stenogram z IX sesji – 57 posiedzenia Sejmu PRL z 15 listopada 1984 r., łam 64).

3. Odpowiedzialność na niewykonanie albo za nienależyte wykonanie zobowiązania na gruncie kodeksu cywilnego.

Ogólne reguły odpowiedzialności kontraktowej kształtują przepisy art. 471 i art. 472 k.c. Zgodnie z nimi dłużnik jest zobowiązany do naprawienia szkody wynikłej z niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania, jeśli jest ono następstwem okoliczności, za które ponosi on odpowiedzialność. Odpowiada on ponadto za niezachowanie należytej staranności (niedbalstwo), o ile z ustawy albo czynności prawnej nie wynika nic innego.

Trzema przesłankami odpowiedzialności *ex contractu* są: niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania, będące następstwem okoliczności za które dłużnik

ponosi odpowiedzialność (czyli uchybienie podstawowemu obowiązкови wynikającemu z treści zobowiązania), powstanie szkody (zarówno *damni emergentis* jak i *lucris cessantis*) oraz związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy niewykonaniem (nienależytym wykonaniem) zobowiązania a powstałą szkodą.

Odpowiedzialność dłużnika za okoliczności, które doprowadziły do niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania ma miejsce gdy dłużnik chce naruszyć ciążące na nim z mocy zobowiązania obowiązki, albo też, gdy przewidując możliwość takiego naruszenia, godzi się na nie (wina umyślna); innymi słowy musi dojść do działania dłużnika z zamiarem wyrządzenia wierzycielowi szkody, albo do zaniechania – równoznacznego ze zgodą na powstanie przewidywanej szkody.

Niezachowanie należytej staranności ma miejsce, gdy dłużnik wprawdzie nie chce wyrządzić szkody, ale albo wyobrażając sobie możliwość jej powstania bezpodstawnie przypuszcza, że szkoda nie nastąpi (lekkomyślność), albo też w ogóle powstania szkody sobie nie wyobraża (niedbalstwo *sensu stricto*). Tym samym dłużnik doprowadza do powstania szkody, chociaż mógł i powinien był postępować prawidłowo, zapobiegając jej powstaniu. „Należyta staranność” należy rozumieć – w świetle art. 355 § 1 k.c. – jako staranność ogólnie wymaganą w stosunkach danego rodzaju. Co istotne – w odniesieniu do dłużnika prowadzącego działalność gospodarczą – staranność ta uwzględniać musi zawodowy charakter działalności (art. 355 § 2 k.c.). Wyjątkowe niedbalstwo, wykraczające poza (czy też ponad) niedbalstwo „zwykłe”, opatrywane jest kwantyfikatorem „rażące”. Polega ono na zachowaniu dłużnika, drastycznie odbiegającym od postępowania właściwego, czy też pozostającym poniżej minimalnego, elementarnego poziomu; bywa ono niekiedy określane mianem niezachowania staranności, jakiej można byłoby wymagać od osób nierozgarniętych, albo niezachowaniem jakichkolwiek standardów właściwych dla danej branży.

W stosunku do uczestników obrotu powszechnego, ustawodawca wprowadził domniemanie (art. 471 *in fine*), że niewykonanie (nienależyte wykonanie) zobowiązania jest następstwem okoliczności, za które dłużnik ponosi odpowiedzialność. To domniemanie, choć wzruszalne (*praesumptio iuris tantum*), jest korzystne dla wierzycieli. Uzasadnione jest ono tym, że wierzyciele owi zazwyczaj nie znają okoliczności, które wpłynęły na niewykonanie (nienależyte wykonanie) zobowiązania, a z reguły znane są dłużnikom. Tym samym uniknięcie przez dłużnika odpowiedzialności wymaga dowiedzenia przezeń, że niewykonanie (nienależyte wykonanie) zobowiązania nastąpiło z przyczyn, za które nie ponosi on odpowiedzialności.

4. Odpowiedzialność za niewykonanie albo za nienależyte wykonanie umowy przewozu osób.

4.1. Na wstępie – w celach porównawczych, choć nie jest to przedmiotem zaskarżenia – odnieść się trzeba do odpowiedzialności przewoźnika za szkodę związaną z przedwczesnym odjazdem środka transportowego. Odpowiedzialność ta wynika z art. 62 ust. 1 prawa przewozowego i – w braku innych postanowień – na podstawie art. 90 tej ustawy ukształtowana jest zgodnie z ogólnymi regułami wynikającymi z kodeksu cywilnego. W tej sytuacji przesłankami odpowiedzialności przewoźnika są:

- zawarcie przez przewoźnika i podróżnego ważnej umowy przewozu (np. przez wykupienie biletu na przejazd oznaczonym środkiem komunikacji; naprawienia szkody można bowiem dochodzić tylko, gdy strony łączył stosunek zobowiązaniowy),
- niewykonanie umowy przewozu z powodu przedwczesnego odjazdu środka transportowego,
 - wina przewoźnika w każdej postaci,
 - szkoda po stronie podróżnego, powstała w wyniku przedwczesnego odjazdu,

– adekwatny związek przyczynowy pomiędzy szkodą a przedwczesnym odjazdem środka transportowego.

W omawianym reżimie odpowiedzialności nie zostały wskazane okoliczności, które ekskulpowwałyby przewoźnika od odpowiedzialności, a zatem wina przewoźnika jest domniemana i podróżny nie musi przeprowadzać jej dowodu. Musi on natomiast wykazać poniesienie szkody pozostającej w odpowiednim związku przyczynowym z niewykonaniem umowy w postaci przedwczesnego odjazdu. W świetle powyższego przyjmuje się, że przewoźnik odpowiada za szkodę poniesioną przez podróżnego wskutek przedwczesnego odjazdu, bez względu na winę lub jej brak, a zatem odpowiada na zasadzie ryzyka, z ograniczeniem możliwości egzoneracyjnych. W tym stanie rzeczy sytuacja poszkodowanego pasażera jest korzystna, bo to przewoźnik – by uwolnić się od odpowiedzialności – musi dowieść okoliczności faktycznych wskazujących, że niewykonanie umowy nie jest następstwem okoliczności, za które ponosiłby odpowiedzialność (tak: wyrok Sądu Najwyższego z 9 stycznia 2002 r. sygn. akt V CKN 630/00, Lex nr 54329). Przewoźnik może się zatem uwolnić od odpowiedzialności podnosząc okoliczności egzoneracyjne takie jak siła wyższa, wyłączna wina poszkodowanego pasażera, czy też nastąpienie szkody z winy osoby trzeciej, za którą przewoźnik nie ponosi odpowiedzialności.

4.2. Budzący zastrzeżenia Rzecznika Praw Obywatelskich przepis prawa przewozowego kształtuje – odmienne od ogólnych – zasady odpowiedzialności z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy przewozu osób. Na jego podstawie przewoźnik odpowiada za szkodę poniesioną przez podróżnego wskutek opóźnienia lub odwołania kursu tylko jeżeli szkoda wynikła z jego winy umyślnej lub rażącego niedbalstwa. Tym samym z odpowiedzialnością przewoźnika za odwołanie kursu, albo opóźnienie mamy do czynienia tylko, gdy zostanie mu udowodnione celowe działanie prowadzące do opóźnienia albo odwołania kursu, świadome zaniechanie zapobieżenia im, albo niedbalstwo w jego kwalifikowanej – „rażącej” – postaci, czyli niezachowanie jakichkolwiek standardów obowiązujących w branży przewozowej.

Przesłankami odpowiedzialności przewoźnika, wynikającymi z art. 62 ust. 2 prawa przewozowego są więc:

- zawarcie umowy przewozu pomiędzy podróżnym i przewoźnikiem,
- odwołanie kursu albo opóźnienie regularnie kursującego środka transportowego – czyli niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy przewozu,
- szkoda po stronie podróżnego, powstała w wyniku opóźnionego przyjazdu (zarówno przyjazdu do miejsca rozpoczęcia podróży będącej przedmiotem umowy, jak i do miejsca przeznaczenia) lub odwołania kursu,
- wina przewoźnika w formie kwalifikowanej – ograniczona do winy umyślnej i rażącego niedbalstwa,
- adekwatny związek przyczynowy pomiędzy szkodą a niewykonaniem (nienależytym wykonaniem) obowiązków umownych przez przewoźnika.

W tych okolicznościach to podróżny występuje z wierzytelnością, wywodząc z zaistniałych zdarzeń skutki prawne, i na nim spoczywa ciężar udowodnienia kwalifikowanej winy przewoźnika, prowadzącej do opóźnienia albo odwołania kursu.

Regulacja ustawowa spotkała się z negatywnym stanowiskiem doktryny, której przedstawiciele powątpiewają, by obowiązujące unormowanie zapewniało staranność przewoźników w zakresie terminowości obsługi podróżnych (zob. *Prawo zobowiązań. Część szczególna*, red. J. Rajski, Warszawa 2001, s. 548). Zwracają też uwagę na konieczność wykazania: faktu zawarcia umowy, nienależytego jej wykonania, szkody po stronie podróżnego, kwalifikowanej winy przewoźnika oraz adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy opóźnieniem, czy odwołaniem kursu a szkodą, co oznacza znaczne trudności, a

niekiedy graniczy z niemożliwością (zob. T. Szanciło, *Prawo przewozowe. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 271). Jeszcze w stanie prawnym poprzedzającym wejście w życie prawa przewozowego glosatorzy uchwały Sądu Najwyższego z 25 czerwca 1973 r., sygn. akt III CZP 32/73 (Orzecznictwo Sądów Polskich 1974/7-8/153) uznawali dochodzenie przez pasażera roszczeń za utrudnione, ze względu na fakt, że zarówno dowód bezprawności, jak i winy obciążał poszkodowanego. Również później wskazywano, że skorzystanie przez podróżnego z możliwości domagania się odszkodowania jest wielce utrudnione ze względów dowodowych, a sytuacja prawna podróżnych nie uległa polepszeniu w stosunku do regulacji sprzed uchwalenia prawa przewozowego (zob. W. Górski i K. Wesołowski, *Komentarz do przepisów o umowie przewozu i spedycji. Kodeks cywilny – prawo przewozowe – CMR*, Gdańsk 2006, s. 135).

4.3. Porównawczo wskazać można regulację odpowiedzialności przewoźników lotniczych. Zagadnienie to jest obecnie normowane przez rozporządzeniem (WE) nr 261/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady 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 (Dz.Urz.UE L 46 z 17.02.2004, s. 1-8; Dz.Urz.UE pol. wyd. spec., rozdz. 7, t. 8, s. 10-16), które weszło w życie z dniem 17 lutego 2005 r. i obowiązuje bezpośrednio. Jak wynika z punktu 14 preambuły, odpowiedzialność przewoźników jest wyłączona, gdy opóźnienie (odwołanie) lotu spowodowane jest nadzwyczajnymi okolicznościami, których nie można było uniknąć pomimo podjęcia wszelkich racjonalnych środków (w szczególności: destabilizacja polityczna, warunki meteorologiczne uniemożliwiające lot, zagrożenie bezpieczeństwa, nieoczekiwane wady mogące wpłynąć na bezpieczeństwo lotu, strajk wpływający na działalność przewoźnika). Tym samym w każdym innym wypadku odpowiedzialność ta jest skonstruowana na zasadzie ryzyka, a szczegóły unormowane są w art. 5-7 rozporządzenia (przykładowo: pasażer nie ma prawa do odszkodowania, jeśli został poinformowany o odwołaniu lotu, ale zaoferowano mu zmianę planu podróży, umożliwiającą wylot nie więcej niż godzinę przed planowym czasem odlotu i dotarcie do celu podróży najwyżej dwie godziny po planowym czasie przylotu). Odszkodowania są wypłacane niemal automatycznie, w ustalonych kwotach, których wysokość zależy od dystansu lotu (np. 250 euro przy lotach na dystansie do 1,5 tys. km). Regulacja ta nie narusza praw pasażerów do dochodzenia dalszego odszkodowania (art. 12 ust. 1).

4.4. Analizując przedstawione zagadnienie, nie sposób pominąć postanowień prawa europejskiego, dotyczących omawianej materii. Szczególne znaczenie ma tutaj rozporządzenie (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1371/2007 z dnia 23 października 2007 r. dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (Dz.Urz.UE L 315 z 03.12.2007, s. 14-41). Akt ten wejdzie w życie 3 grudnia 2009 r. (zacznie wówczas obowiązywać bezpośrednio), co nie stoi na przeszkodzie wcześniejszemu uregulowaniu przedmiotowej problematyki w sposób z nim zgodny, czy wręcz korzystniejszy. Celem rozporządzenia jest wzmocnienie praw pasażerów w ruchu kolejowym oraz podniesienie jakości i efektywności kolejowych usług pasażerskich w ramach wspólnej polityki transportowej. Intencją prawodawcy wspólnotowego było nawiązanie do istniejącego systemu prawa międzynarodowego w tej dziedzinie, a rozporządzenie oparte jest na postanowieniach Konwencji o międzynarodowym przewozie kolejami (COTIF) z dnia 9 maja 1980 r. w brzmieniu przyjętym Protokołem zmian z dnia 3 czerwca 1999 r. (Dz. U. z 2007 r. Nr 100, poz. 674). Powołane rozporządzenie przewiduje ochronę pasażerów zarówno w międzynarodowym, jak i w krajowym ruchu kolejowym (pkt 6 preambuły).

Zgodnie z art. 15 wymienionego rozporządzenia odpowiedzialność przedsiębiorstwa kolejowego za opóźnienia, utratę połączeń oraz odwołania pociągów regulowana jest postanowieniami tytułu IV rozdział II załącznika I do rozporządzenia (z zastrzeżeniem art. 16-18 rozporządzenia), którym to załącznikiem jest „Wyciąg z umowy międzynarodowego przewozu osób kolejami /CIV/”, czyli wyciąg z załącznika A do wymienionej Konwencji COTIF. Art. 32 ust. 1 zdanie pierwsze tego załącznika przewiduje odpowiedzialność przewoźnika za szkody poniesione przez podróżnego jeśli wskutek odwołania pociągu, jego opóźnienia lub utraty połączenia podróż nie może być kontynuowana tego samego dnia (względnie, „zgodnie ze zdrowym rozsądkiem”, nie można od podróżnego wymagać kontynuowania podróży tego samego dnia). Przewoźnik jest zwolniony od odpowiedzialności (art. 32 ust. 2 załącznika), jeżeli odwołanie pociągu (jego opóźnienie lub utrata połączenia) spowodowane zostało okolicznościami zewnętrznymi w stosunku do ruchu kolei, których przewoźnik mimo zastosowania niezbędnej w powstałej sytuacji staranności nie mógł uniknąć ani których skutkom nie mógł zapobiec, winą podróżnego lub zachowaniem osoby trzeciej, którego przewoźnik (mimo zastosowania nakazanej sytuacją staranności) nie mógł uniknąć i którego skutkom nie mógł zapobiec (za stronę trzecią nie uważa się innego przedsiębiorstwa eksploatującego tę samą linię kolejową). Jednocześnie to prawo krajowe ma określać, czy i w jakiej mierze przewoźnik jest zobowiązany do wypłacenia odszkodowań za szkody inne niż przewidziane w ust. 1 przepisu (art. 32 ust. 3 załącznika).

W myśl art. 32 ust. 1 zdanie drugie powyższego załącznika – w wersji opublikowanej w polskim wydaniu Dziennika Urzędowego UE przez Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich – szkody, za które odpowiada przewoźnik, „obejmują racjonalnie uzasadnione koszty spowodowane powiadomieniem osób oczekujących na podróżnego w miejscu przeznaczenia”. Interesujące są jednak dwie kwestie. Po pierwsze, wszystkie – z wyjątkiem polskiego – teksty autentyczne do szkód zaliczają, obok powiadomienia oczekujących, również racjonalnie uzasadnione koszty noclegu (np.: „les frais raisonnables d’hébergement”, „the reasonable costs of accommodation”, „im Zusammenhang mit der Übernachtung (...) entstandenen angemessenen Kosten”, „los gastos razonables de alojamiento”, „le spese ragionevoli di alloggio”, „εύλογα έξοδα καταλύματος καθώς”, „rimliga kostnader för kost och logi”, „l-ispejjeż raġonevoli ta’ akkomodazzjoni”, „разумните разноски по настаняване”). Po wtóre, że załącznik A do Konwencji COTIF (z którego wyciąg jest wszak załącznikiem do omawianego rozporządzenia), w wersji opublikowanej w Dzienniku Ustaw, również noclegów nie pomija, bo stanowi, że „Szkody obejmują rozsądnie poniesione koszty noclegu oraz racjonalnie poniesione koszty wynikłe z powiadomieniem osób oczekujących na podróżnego w miejscu przeznaczenia” (Dz. U. z 6 czerwca 2007 r., s. 6080). Choć przedstawiona rozbieżność treści rozporządzenia w poszczególnych językach autentycznych wymaga stosownej reakcji właściwych instytucji Unii Europejskiej, jednak – zgodnie z zasadami ogólnymi – każdy akt prawny należy interpretować w świetle postanowień jego preambuły, a ta – w wypadku omawianego rozporządzenia – stanowi w punkcie 6, że „Wzmocnienie praw pasażerów w ruchu kolejowym powinno opierać się na istniejącym systemie prawa międzynarodowego w tej dziedzinie zawartym w załączniku A – Przepisy ujednolicone o umowie międzynarodowego przewozu osób i bagażu kolejami (CIV) do Konwencji o międzynarodowym przewozie kolejami (COTIF) (...) Pożądane jest jednak rozszerzenie zakresu stosowania niniejszego rozporządzenia, tak aby zapewnić ochronę nie tylko pasażerom w międzynarodowym ruchu kolejowym, ale także pasażerom w krajowym ruchu kolejowym”, a w punkcie 14, że „Pożądane jest, aby (...) rozporządzenie stworzyło system odszkodowań dla pasażerów w przypadku opóźnień, powiązany z odpowiedzialnością przedsiębiorstwa kolejowego, na takiej samej zasadzie jak system międzynarodowy przewidziany w konwencji COTIF, a zwłaszcza w załączniku CIV do niej, odnoszącym się do praw pasażerów”.

Zgodnie z art. 16 rozporządzenia, jeśli opóźnienie przekroczy 60 minut, pasażer ma otrzymać natychmiast wybór pomiędzy zwrotem pełnego kosztu jego biletu, za część niezrealizowanej podróży oraz za część lub części już zrealizowane, jeżeli taka podróż jest już bezcelowa w kontekście pierwotnego planu podróży (wraz z zapewnieniem w odpowiednich przypadkach połączenia powrotnego do miejsca wyjazdu w najbliższym dostępnym terminie; zwrot jest dokonywany na takich warunkach jak wypłata odszkodowania), albo kontynuacją podróży, przy porównywalnych warunkach przewozu w najbliższym dostępnym terminie, albo w późniejszym terminie dogodnym dla pasażera.

W myśl art. 17 rozporządzenia, pasażer ma mieć prawo (chyba że otrzymał wyżej wspomniany zwrot kosztów biletu) do odszkodowania w wysokości 25% albo 50% ceny biletu (odpowiednio gdy opóźnienie wynosi 60-119 minut i powyżej 120 minut) faktycznie zapłaconej przez pasażera. Wypłata odszkodowania ma następować w ciągu miesiąca od złożenia stosownego wniosku.

Jak z powyższego wynika odpowiedzialność przewoźnika nie jest więc ograniczona do kwalifikowanych stopni winy, a system odszkodowań i pomocy pasażerom ma być niemal automatyczny.

5. Analiza zarzutów i konkluzja.

5.1. Zarzuty Rzecznika Praw Obywatelskich, odnoszone do przewozów koleją, ale mające szersze znaczenie, sprowadzają się do ograniczenia odpowiedzialności przewoźników za szkody poniesione przez pasażerów w wyniku opóźnienia albo odwołania kursu. Odpowiedzialność tę przewoźnik ponosi tylko jeśli szkoda wynikła z winy umyślnej albo z rażącego niedbalstwa, a ustawodawca dodatkowo przerzucił na podróżnego ciężar dowodu.

Zarzuty wnioskodawcy muszą zostać uwzględnione, ponieważ ustawodawca ukształtował stan, w którym odpowiedzialność przewoźników za opóźnienie albo odwołanie kursu jest co najmniej dyskusyjna, a ochrona praw pasażerów – iluzoryczna. Bez znaczenia pozostaje obecnie fakt, że zakwestionowana regulacja – na co wskazywano w toku procesu legislacyjnego – stanowiła postęp w stosunku do postanowień dekretu z dnia 24 grudnia 1952 r. o przewozie przesyłek i osób kolejami (Dz. U. z 1953 r. Nr 4, poz. 7). Choć bowiem art. 89 tego dekretu istotnie stanowił, że „Spóźniony odjazd lub przyjazd pociągu, odwołanie pociągu lub wyłączenie z pociągu wagonu nie dają podróżnym prawa żądania odszkodowania od kolei”, to wzmiankowany postęp dokonał się już jednorazowo w momencie wejścia w życie prawa przewozowego, co nastąpiło niemal ćwierć wieku temu. Rozwój ustrojowy i podniesienie standardów ochronnych, związane z wejściem w życie Konstytucji z 1997 r., a także pewien postęp technologiczny, który dokonał się w dziedzinie przewozów pasażerskich (zarówno koleją, jak i innymi środkami transportu), wymuszają zapewnienie podróżnym lepszej ochrony, niż przewidziana obowiązującym prawem przewozowym.

5.2. Podróżny – konsument jest słabszą stroną umowy przewozu, co wynika z jej charakteru. Jest to bowiem umowa typu adhezyjnego i ów podmiot nie może w żaden sposób wpłynąć na treść jej postanowień. Może jedynie zgodzić się na proponowane warunki, a jedyną dostępną alternatywą jest rezygnacja z zawarcia umowy, a zatem z podróży. Tym większego znaczenia nabierają więc reguły odpowiedzialności kontrahenta – profesjonalnego przewoźnika, którego staranność w prowadzeniu działalności przewozowej musi być oceniana z uwzględnieniem jej zawodowego charakteru. To zaś implikuje znacząco wyższe wymagania i musi wpływać na zakres odpowiedzialności.

Nie sposób nie dostrzec, że odwołanie kursu, uniemożliwiające pasażerowi wyruszenie w drogę, albo opóźnienie w dotarciu do celu może wiązać się z uszczerbkiem materialnym. Może on mieć różną postać i różne rozmiary. Nie analizując wszystkich

możliwych przypadków, dość wskazać na często występującą sytuację (wynikającą z faktu, że tylko nieliczne pociągi są ze sobą „skomunikowane”, czyli „czekają” na pasażerów innego pociągu), w której pasażer opóźnionego pociągu nie zdąży na inny pociąg, przez co nie może kontynuować podróży, co z kolei wiąże się z poniesieniem dodatkowych kosztów (np. noclegu). W tym stanie rzeczy winien istnieć możliwie prosty i skuteczny mechanizm uzyskania odszkodowania (a w pewnych sytuacjach – również zadośćuczynienia). Nie do pogodzenia ze wskazanymi przez wnioskodawcę przepisami Konstytucji jest sytuacja, w której słabsza strona umowy, która ponosi szkodę, zmuszana jest do wszczynania i prowadzenia skomplikowanego postępowania dowodowego, zmierzającego do wykazania winy umyślnej albo rażącego niedbalstwa strony silniejszej.

Opinie zawarte we wniosku, oparte na pismach kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich, potwierdzają w całej rozciągłości obawy wyrażane w toku plenarnej debaty nad projektem prawa przewozowego. Majątkowe prawo do uzyskania odszkodowania (a w pewnych okolicznościach zadośćuczynienia) jest w wypadku podróżnych – konsumentów iluzoryczne, a zatem nie podlega dostatecznej ochronie. Ścisłej rzecz ujmując, władza publiczna w osobie racjonalnego ustawodawcy, ukształtowała system prawny w taki sposób, że prawa majątkowe podróżnych – konsumentów nie są chronione w sposób należyty. Tymczasem – jak to już zostało wyżej powiedziane – ustawodawca winien powstrzymać się od uchwalania regulacji, które ograniczałyby, czy wręcz pozbawiały konsumenta właściwej ochrony.

Rozważenia wymaga, czy wynikające z zaskarżonego przepisu ograniczenie praw pasażerów – konsumentów znajduje uzasadnienie w wartościach wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Już na pierwszy rzut oka trudno ograniczenia w zakresie odpowiedzialności prywatnych podmiotów, prowadzących działalność gospodarczą w zakresie przewozów pasażerskich, tłumaczyć koniecznością w demokratycznym państwie prawa. Żadna z konstytucyjnych przesłanek – bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia, moralności publicznej, ani też wolności i prawa innych osób nie przemawia za utrudnieniem (czy wręcz praktycznym uniemożliwieniem) pasażerom – konsumentom dochodzenia odszkodowania za poniesione przez nich szkody spowodowane opóźnieniem albo odwołaniem kursu. Przeciwnie, to właśnie względem praw pasażerów – konsumentów winien wpływać na ukształtowanie zasad odpowiedzialności profesjonalnych przewoźników w sposób umożliwiający sprawne uzyskanie odszkodowania. Tym samym nie można omawianym przepisem Konstytucji uzasadnić praktycznego braku odpowiedzialności przewoźników za niewykonanie albo nienależyte wykonanie wiążących ich umów przewozu, choćby dlatego, że zastosowany środek jest nadmiernie uciążliwy dla słabszej strony umowy przewozu i prowadzić może wręcz do naruszenia istoty majątkowego prawa do naprawienia szkody wynikającej z niewykonania albo nienależytego wykonania umowy.

6. Uwagi uzupełniające.

6.1. Na marginesie Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że postanowienia adhezyjnej umowy przewozu nie są – z istoty rzeczy – uzgadniane indywidualnie. Gdyby jednak podobne do zawartego w kwestionowanym przepisie postanowienie – istotnie ograniczające odpowiedzialność profesjonalnego kontrahenta względem konsumenta – znalazło się w wynegocjowanej umowie, zostałyby uznane za sprzeczne z dobrymi obyczajami i rażąco naruszające interesy konsumenta, a przez to nie byłoby dla niego wiążące (art. 385¹ § 1 w związku z art. 385³ pkt 2 k.c.). Tymczasem racjonalny ustawodawca, wprowadzając z dniem 1 lipca 2000 r. do kodeksu cywilnego uregulowania mające chronić konsumentów, do dnia dzisiejszego nie dostrzegł, że sam arbitralnie łamie ich prawa istotnie

ograniczając odpowiedzialność przewoźników za niewykonanie (nienależyte wykonanie) umowy przewozu.

6.2. Odnosząc się do argumentacji Marszałka Sejmu, Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na dwie kwestie. Po pierwsze bez wpływu na rozstrzygnięcie musi pozostać argument, że orzeczenie o niekonstytucyjności przepisu może powodować wątpliwości co do zgodności z Konstytucją innych przepisów odmiennie regulujących zakres odpowiedzialności. Choć nie sposób nie zgodzić się z tym twierdzeniem, zauważyć trzeba, że bardzo często rozstrzygnięcie o niekonstytucyjności konkretnego uregulowania jakiejś ustawy, prowadzi do wniosku o niekonstytucyjności również innych przepisów w systemie prawa. Zdarza się też, że wykonując wyrok Trybunału Konstytucyjnego, ustawodawca dokonuje nie tylko zmiany uregulowania, którego dotyczył wyrok, ale również zmiany innych regulacji analogicznych, czy zbliżonych. Tym samym ten argument nie mógł zostać wzięty pod uwagę. Po wtóre – co do poglądu Marszałka Sejmu, że orzeczenie o niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu mogłoby prowadzić do niekorzystnych dla pasażerów zmian – trzeba zwrócić uwagę, że na gruncie obowiązującego prawa przewozowego oraz rozporządzenia Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 13 stycznia 2006 r. w sprawie treści, sposobu i terminów ogłaszania rozkładów jazdy oraz ich aktualizacji, warunków ponoszenia kosztów związanych z zamieszczaniem informacji dotyczących rozkładów jazdy oraz podawaniem rozkładów jazdy do publicznej wiadomości (Dz. U. Nr 12, poz. 79) nie jest możliwe nadawanie przez przewoźników terminom podawanym w rozkładach jazdy orientacyjnego czy przybliżonego charakteru. Działanie takie byłoby bezprawne, nie sposób też wyobrazić go sobie w dobie coraz ściślejszej współpracy przewoźników z różnych państw Unii Europejskiej. Gdyby jednak obawy Marszałka Sejmu były uzasadnione, to do ustawodawcy należy skonstruowanie mechanizmów należycie chroniących podróżnych – konsumentów.

6.3. Reasumując, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że z dniem wejścia w życie niniejszego orzeczenia, w odniesieniu do szkód poniesionych przez podróżnych wskutek opóźnienia albo odwołania kursu, zastosowanie znajdą zasady ogólne.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak na wstępie.