ZESZYTY NAUKOWE POLITECHNIKI ŚLĄSKIEJ 2005
Seria: TRANSPORT z. 58 Nr kol. 1688

Bartosz MAZUR[1]

UPRAWNIENIA PODRÓŻNEGO W KOMUNIKACJI MIEJSKIEJ

Streszczenie. W artykule podjęto próbę odpowiedzi na pytanie o znaczenie rozkładu jazdy jako zobowiązania komunikacji miejskiej w stosunku do podróżnych. Wskazane zostały wybrane obszary regulacji, w których może dochodzić do naruszeń zbiorowego interesu konsumentów, korzystających z usług komunikacyjnych.

RIGHTS OF PASSENGER IN PUBLIC URBAN TRANSPORT

Summary. The article tries to answer the question about the meaning of the timetable as an obligation of urban transport system towards passengers. Some of the areas of regulations, in which common consumers' interest could be abused, has been described.

1. WPROWADZENIE

Charakterystyczną cechą przemieszczeń osób może być dwojaki charakter ich zaspokajania – transport własny lub skorzystanie z oferty systemu transportowego. Transport własny (poza przemieszczeniami na krótkie odległości lub wycieczkami turystycznymi) jest zasadniczo realizowany przy użyciu samochodów osobowych. Nie ma zatem tutaj mowy o nawiązaniu stosunku prawa cywilnego z przewoźnikiem. Inaczej jest w przypadku chęci skorzystania z dostępnej na rynku transportowym oferty – dochodzi do zawarcia umowy, której przedmiotem jest zmiana położenia obiektu przewozu, czyli w tym przypadku samego klienta. Stosunki te normowane są regułami ustawy prawo przewozowe [7], lecz występuje cały szereg innych aktów prawnych, ingerujących w tak kształtowane stosunki rynkowe.

Warto sobie uzmysłowić, że celem prawa przewozowego nie jest narzucanie określonego sposobu postępowania w danej sytuacji, lecz raczej opisanie typowych umów, zawieranych w obrocie powszechnym dnia codziennego. Jako element prawa cywilnego większość norm prawa przewozowego ma charakter *ius dispositivi*, co oznacza, że strony mogą umówić się odmiennie niż opisano w ustawie.

Komunikacja miejska jest pojęciem niedoprecyzowanym w prawodawstwie (podobnie jak szereg innych terminów), natomiast jest powszechnie używane i rozumiane w mowie potocznej. Z punktu widzenia podróżnego – klienta komunikacji – kwestią drugorzędną jest struktura organizacyjna systemu, jak również zakres interwencji publicznej na tym polu. Ważne jest, by spełnione zostały zobowiązania komunikacji miejskiej jako całości, jako systemu, bez wgłębiania się w szczegóły, który podmiot jest zobowiązany do określonych zachowań.

[1] Forum Transportu Pasażerskiego, ul. Kochanowskiego 25/30, 44-122 Gliwice, mazur185@poczta.onet.pl

2. ISTOTA UMOWY PRZEWOZU W KOMUNIKACJI MIEJSKIEJ

Przez umowę przewozu w transporcie pasażerskim rozumie się taką czynność prawną, w której jedna ze stron zobowiązuje się przewieźć swojego kontrahenta za określoną zapłatę. Tym samym świadczeniem przewoźnika jest usługa przemieszczenia, a świadczeniem zwrotnym – zapłata. Umowa przewozu jest podobna do umowy o dzieło, ponieważ jest umową rezultatu (istotne jest dowiezienie podróżnego do celu, a nie fakt wożenia), jednak efekt umowy nie występuje w postaci zmaterializowanej [1]. Przyjęte jest określanie stron umowy przewozu jako przewoźnika i podróżnego. Jako że pojęcia te nie są w prawie cywilnym doprecyzowane, przewoźnikiem jest strona zawierająca z podróżnym (względnie załadowcą – w transporcie ładunków) umowę przewozu.

Wspomniana wcześniej powszechność umów przewozu osób występuje w zasadzie we wszystkich gałęziach transportu, jednak można zauważyć zależność między częstotliwością zawierania umów przewozu osób a dystansem do pokonania. Zdecydowanie najczęstsze są umowy zawierane na krótkie odległości, realizowane przez komunikację miejską. Z tego właśnie względu właśnie w komunikacji miejskiej zawieranie umowy przewozu ma charakter wyjątkowo uproszczony.

Uproszczenie procedur związanych z zawarciem umowy przewozu w komunikacji miejskiej wydaje się oczywistością – trudno wymagać, by użytkownik tramwaju dojeżdżający do pracy wykupywał miejscówkę na konkretny kurs. Skutkuje to jednak bardzo dużym stopniem „dorozumienia" warunków umowy, co w konsekwencji może naruszać prawa klientów systemu transportowego jako konsumentów (w prawnym tego słowa znaczeniu).

Z tego względu można spotkać opinie przypisujące istotną rolę w ochronie słabszej strony stosunku prawnego, nawiązanego w wyniku umowy przewozu z uwagi na rzeczywistą dominację przewoźnika czy też systemu komunikacyjnego [4]. Konieczność ochrony interesów podróżnych jest naturalną konsekwencją adhezyjności umowy przewozu i regulowania porządku umownego tylko przez jedną ze stron.

Istotą umowy przewozu jest przemieszczenie, zmiana lokalizacji oraz zapłata, jako świadczenie podróżnego. Większość warunków umowy jest określona klauzulami generalnymi. Przykładem takiego rozwiązania jest określenie warunków przewozu. Kodeks cywilny w art. 776 zobowiązuje przewoźnika do zapewnienia podróżnym adekwatnych do rodzaju transportu warunków bezpieczeństwa i higieny oraz wygód [6], zaś prawo przewozowe w art. 3 ust. 2 stwierdza, że przewóz powinien być wykonany środkami transportu odpowiednimi do danego przewozu [7]. Tym samym w sytuacji spornej decyzją judykatury pozostaje stwierdzenie, czy przepisy zostały wypełnione, czy pasażer był przewożony we właściwych dla danego rodzaju przewozu warunkach.

Specyfika komunikacji miejskiej jako systemu transportowego dokonującego przewozów na relatywnie krótkie odległości objawia się także tym, iż trudno jest znaleźć autentyczne spory dotyczące umów przewozu w komunikacji miejskiej – po prostu wartość sporu każdorazowo jest zbyt mała, by dochodzić swoich roszczeń. Wyjątkiem są w tym względzie (co oczywiste) sprawy związane z windykacją opłat dodatkowych, nałożonych za jazdę bez biletu.

3. MOMENT ZAWARCIA UMOWY PRZEWOZU W ODNIESIENIU DO BILETÓW OKRESOWYCH

Prawo przewozowe określa świadczenie usług przewozowych jako działalność publiczną. W konsekwencji przewoźnik ma obowiązek wykonywania przewozów w zakresie działalności swojego przedsiębiorstwa [3]. Dotyczy to tym bardziej komunikacji miejskiej jako działalności przewozowej finansowanej także ze środków publicznych.

Logiczną konsekwencją występującego obowiązku przewozu jest roszczenie potencjalnych podróżnych o wypełnienie podanego do publicznej wiadomości rozkładu jazdy. Nie jest to jednak roszczenie z tytułu umowy przewozu – do jej zawarcia bowiem jeszcze nie doszło. W literaturze prawniczej nie ma jednoznacznego poglądu, która strona umowy składa ofertę swojemu kontrahentowi – roszczenie o zawarcie umowy przewozu nie jest zatem wyłącznie odpowiedzią na ofertę w postaci rozkładu jazdy, lecz przede wszystkim wynika z ustawowego obowiązku przewoźnika do świadczenia usług w zakresie swojej działalności.

Wydaje się, że w komunikacji miejskiej problem roszczenia o zawarcie umowy przewozu nie występuje – odstępy pomiędzy kolejnymi pojazdami są na tyle nieznaczne, że w razie defektu nie wydaje się być problemem skorzystanie z kolejnego kursu. Faktycznie jednak na tym polu mogą wystąpić określone niedogodności. Po pierwsze w razie przepełnień może okazać się, że jeden pojazd to zbyt mało na pasażerów z dwóch pojazdów. Po wtóre rodzą się wątpliwości co do zakresu zobowiązań realizowalnych przez drugi pojazd (czy np. linia pośpieszna powinna się zatrzymywać na wszystkich przystankach, by zrealizować podróże już zakontraktowane skasowaniem biletu w zepsutym pojeździe). Po trzecie wreszcie odstęp pomiędzy kolejnymi kursami może być na tyle duży, że cel umowy straci dla podróżnego sens.

Należy zauważyć, że przewozy na krótkie odległości charakteryzują się relatywnie większą liczbą korzystających zeń na podstawie biletów okresowych, pozwalających na korzystanie z całości lub części oferty danej sieci. W tym momencie staje się konieczne dookreślenie, w którym momencie występuje zawarcie umowy przewozu oraz czym jest posiadany przez pasażera bilet.

Można przyjąć jedno z dwóch alternatywnych założeń:

- założenie zawarcia umowy w chwili nabycia biletu,
- założenie zawierania umowy każdorazowo w chwili zajmowania miejsca w pojeździe.

Bezkompromisowe przyjęcie któregokolwiek z rozwiązań jest z formalnego punktu widzenia niemożliwe. Przyjmując założenie, że cały okres ważności biletu okresowego jest okresem trwania stosunku prawnego, wówczas zobowiązania systemu komunikacji miejskiej byłyby niezależne od tego, czy podróżny korzysta w danej chwili z autobusów i tramwajów, czy też nie. Z drugiej strony przyjęcie założenia zawierania umowy dopiero w chwili zajmowania miejsca w pojeździe także jest pozbawione podstaw, a to z tej racji, że w konsekwencji system komunikacyjny nie miałby żadnych zobowiązań wobec osób, które dokonały na jego rzecz konkretnych płatności.

Nie należy na system komunikacyjny nakładać zbyt daleko idących zobowiązań, ale również niedopuszczalne jest przyjęcie, iż wpłata należności za bilet okresowy nie rodzi żadnych konsekwencji prawnych (w razie przyjęcia drugiego założenia rodziłaby je jedynie w powiązaniu z bytnością w pojeździe). Dobrym przykładem potencjalnego konfliktu może być wymóg, wedle którego przewoźnik powinien poinformować o projektowanej zmianie rozkładu jazdy z tygodniowym wyprzedzeniem (§ 5 pkt 2 [5]). Patologiczne jest dopuszczanie tygodniowego wyprzedzenia w sytuacji, gdy gros podróżnych korzysta z biletów o dłuższym terminie ważności. Tym samym dopuszczona zostaje możliwość zmiany (przez jedną, silniejszą stronę stosunku prawnego) warunków umowy w trakcie jej trwania.

4. CZAS JAZDY JAKO ELEMENT UMOWY PRZEWOZU

Pierwszym – podstawowym choć niedostrzeganym – elementem umowy przewozu jest rozkład jazdy środków transportu. Artykuł 2 prawa przewozowego nakłada na przewoźnika (w omawianym przypadku – na system komunikacji miejskiej) obowiązek podania do publicznej wiadomości zakresu swojego działania, a zwłaszcza rozkładu jazdy na przystankach i dworcach [7]. Nie zostało jednak dookreślone, jaki zakres informacji na temat

kursowania środków transportowych powinien być podany do publicznej wiadomości, zaś praktyka komunikacji miejskiej to podawanie wyłącznie godzin odjazdów z danego przystanku. Czy jest to informacja wystarczająca?

Faktycznie skoro istnieje w prawie instytucja roszczeń z tytułu strat związanych z opóźnieniem środka transportowego, to logiczną konsekwencją tego faktu jest uznanie, że istotnym elementem umowy przewozu jest rozkład jazdy, określający zobowiązanie przewoźnika (tu: systemu komunikacji miejskiej) do dowozu na określoną godzinę. Mimo formalnego uznania takiego warunku dość rzadkie jest podawanie na przystankach informacji o czasie przejazdu autobusu czy tramwaju do kolejnych przystanków. Informacje tego typu podawane są w zasadzie wyłącznie w tych miastach, w których obowiązuje opłata za przejazd uzależniona od czasu jazdy, tak by pasażer mógł ustalić wysokość przewoźnego. Faktycznie informacja taka powinna być podawana wszędzie – wszak jej podstawowym celem nie jest umożliwienie ustalenia opłaty, lecz czasowe określenie powinności wykonania usługi.

Z racji celu gospodarczego, jakim kierują się podróżni korzystając z komunikacji miejskiej, określenie momentu przyjazdu do celu (i automatycznie czasu jazdy) powinno być jednym z podstawowych elementów informacji pasażerskiej. Mając na uwadze, że w większości przypadków podróże planowane są „na konkretną godzinę przyjazdu" (dojazd do pracy, szkoły, na dworzec kolejowy na konkretny pociąg itd.), brak informacji o niej jest dużą uciążliwością dla podróżnych. Formalną przesłanką umieszczania w informacji pasażerskiej całego rozkładu jazdy (nie zaś wyłącznie godzin odjazdów z danego przystanku) może być administracyjna definicja rozkładu jazdy (§ 1 pkt 1 [5]), który – w domyśle – przewoźnicy zobowiązani są podawać do publicznej wiadomości.

Zmiana zakresu informacji podawanej na przystankach do publicznej wiadomości ma też jeszcze jeden wydźwięk. Dzięki ujęciu w rozkładzie przystankowym także czasu jazdy zobowiązanie systemu komunikacji miejskiej wobec podróżnego nie ogranicza się do wyjazdu o określonej porze, lecz obejmuje też zobowiązanie komunikacji miejskiej w zakresie dotarcia do celu podróży o oznaczonej godzinie.

5. WYMÓG NALEŻYTEJ STARANNOŚCI

Przy interpretacji stosunków prawnych pomiędzy systemem komunikacji miejskiej a pasażerami konieczne jest wykorzystanie ogólnych przepisów prawa cywilnego dotyczących zobowiązań umownych. Na podstawie artykułu 355 kodeksu cywilnego każdy podmiot zobowiązany do określonych świadczeń powinien je wykonywać z należytą starannością, a w szczególności podmiot zawierający umowę w związku z prowadzoną przez siebie działalnością gospodarczą.

Analizując poszczególne sytuacje w komunikacji miejskiej można posłużyć się właśnie kryterium należytej staranności, którą zachowano lub której nie zachowano konstruując ofertę dla klientów i obsługując ich. Decyzją sądu jest uznanie spełnienia należytej staranności lub nie, lecz w tym miejscu można wskazać pewne przesłanki.

Przykładem roszczeń pasażerów, które powinny być oddalone, jest żądanie podstawienia tramwaju w miejsce zdefektowanego pojazdu. Z oczywistych przyczyn żądanie natychmiastowej podmiany jest niemożliwe do spełnienia. Podstawienie wozu zastępczego dokładnie w miejsce zdefektowanego faktycznie spowodowałoby na tyle duże perturbacje w ruchu, że z punktu widzenia ogółu pasażerów korzystniejsze jest uzupełnienie brakującego pojazdu na przykład w kolejnym półkursie. Dzięki temu negatywne następstwa awarii dotyczą wyłącznie podróżnych jednego pojazdu, a nie całej linii lub sieci. A właśnie kryterium należytej staranności pozwala odpowiedzieć na pytanie, czy służby dyspozytorskie zminimalizowały ogół negatywnych następstw dotyczących ogółu klientów.

Odwrotny przykład to brak wzajemnej synchronizacji linii biegnących wspólnym odcinkiem. Co prawda zawsze można argumentować, iż poprawa synchronizacji pogorszy jej warunki na innych odcinkach, jednak można matematycznie wykazać, czy synchronizacja na całości sieci osiąga optimum.

Wymóg należytej staranności powinien być zachowany przez wszystkie podmioty funkcjonujące w ramach systemu komunikacji miejskiej. W takim przypadku w stosunku do pasażera systemu komunikacyjnego (jako pewnej zorganizowanej całości) zostaje zachowany wymóg należytej staranności. Faktycznie stroną umowy dla pasażera jest często podmiot samorządowy nie zajmujący się bezpośrednio świadczeniem usług przewozowych w komunikacji. Podmiot taki kontraktując usługi u operatorów wymaga od nich nie tylko należytej staranności klauzulą umowną, lecz także ma określony aparat administracyjny w stosunku do kontrahentów [2]. Ważne jest jednak, by także w stosunku do „organizatora" komunikacji wymagana była należyta staranność w podejmowanych działaniach, zwłaszcza że ten ostatni nie spotyka się z rynkową konkurencją w swojej działalności, co stwarza pole do nadużyć. Wszak trudno powiedzieć, czy miasto (wydzielona komórka w urzędzie bądź wydzielona jednostka) powinno traktować pasażera jak klienta, czy też jak interesanta.

6. CZYNNOŚCI DOWODOWE W UMOWIE PRZEWOZU

Odrębnym problemem pozostaje przeprowadzanie czynności dowodowych. Przepisy szczegółowe, określające odpowiedzialność przewoźnika z tytułu opóźnień (art. 62 pkt 2 [7]) wskazują, że winę umyślną lub rażące niedbalstwo przewoźnika trzeba udowodnić (por. [1]).

To właśnie opóźnienia są najbardziej powszechnym uchybieniem ze strony systemów komunikacji miejskiej. Faktycznie w przypadku większości z nich trudno byłoby wskazać szkodę, jaką poniósł pasażer w związku z opóźnieniem, także dlatego, że większość spóźnień jest nieduża. Niemniej jednak obecny stan prawny, ograniczający odpowiedzialność komunikacji miejskiej wyłącznie do sytuacji zawinionych, w których dodatkowo powstała szkoda, powoduje brak faktycznej odpowiedzialności za tworzenie i realizację rozkładu jazdy.

Taki stan rzeczy stanowi istotne naruszenie zbiorowych interesów podróżnych. Podmioty współtworzące system komunikacji miejskiej nie są w jakikolwiek sposób skłaniane do poprawy jakości obsługi poprzez właściwą realizację rozkładu, gdyż prawdopodobieństwo wystąpienia (i uznania!) roszczeń ze strony podróżnych jest marginalne. Tym samym nie ma jakiegokolwiek instrumentu prawnego, egzekwującego od systemu komunikacyjnego zachowania prorynkowego.

Trudno jest podejrzewać zarządzających komunikacją o celowe tworzenie niedogodności dla swoich klientów, nie można także nie zauważać zdarzeń niezależnych od komunikacji o charakterze nagłym. Jednak można w praktyce wskazać szereg przykładów, gdzie zastosowanie klauzuli rażącego niedbalstwa wydaje się możliwe. Bo skoro podmiot tworzący układy dla systemu komunikacyjnego doskonale wie, że na określonym odcinku drogi tworzą się korki, to czyż nie powinien uwzględnić tego faktu w rozkładach jazdy? Podobnie brak jest wytłumaczenia dla braku przerw wyrównawczych po kolejnych półkursach w sytuacji dużego natężenia ruchu drogowego. Mając to na uwadze konieczne staje się wprowadzenie instrumentów stymulujących system komunikacji miejskiej do tworzenia właściwej obsługi swoich klientów pod kątem tworzenia i realizacji rozkładu jazdy, zwłaszcza z racji monopolistycznej pozycji oraz silnej ingerencji władz samorządowych.

Dodatkową trudnością dla podróżnych jest brak materiału dowodowego. Aby wykazać na przykład brak oczywistej synchronizacji odjazdów współbieżnych linii, konieczne jest posłużenie się ich rozkładem jazdy, podczas gdy odpowiednie służby w celu zatarcia śladów mogą natychmiast zmienić tabliczki rozkładowe i rozkłady w internecie. Tym samym o ile doszłoby do zaniechania niekorzystnej praktyki, o tyle brak jest instrumentów prawnych

zapobiegających tego rodzaju nadużyciom. Całość dokumentacji związanej z umową przewozu w komunikacji miejskiej, poza biletem, jest w posiadaniu jednej strony umowy, co dodatkowo potwierdza jej dominację w stosunku prawnym.

7. PODSUMOWANIE

Prawo transportowe w odniesieniu do transportu osób reguluje materię o bardzo zróżnicowanej pozycji rynkowej stron stosunku prawnego. W obecnej chwili brak jest instrumentów prawnych, pozwalających w sposób efektywny zapobiegać naruszeniom zbiorowych interesów konsumentów. W odniesieniu do rozkładów jazdy konieczne jest:

- konsekwentne przestrzeganie zasad zatwierdzania rozkładu jazdy jako elementu oferty systemu komunikacyjnego, skierowanego do podróżnych;
- zachowanie rozkładów jazdy linii komunikacyjnych przez organy wydające zezwolenia dla potrzeb pasażerów względnie wprowadzenie zasady pełnej transparentności dokumentów związanych z przewozem u przewoźnika bądź zarządu transportu;
- określenie zasad wprowadzania zmian rozkładów jazdy z wyprzedzeniem obejmującym co najmniej okres ważności najdłuższego biletu okresowego (alternatywą jest wprowadzenie możliwości zwrotu biletu w dowolnym momencie jego obowiązywania).

Literatura

1. Górski W.: Prawo transportowe. Zachodnie Centrum Organizacji, Szczecin – Zielona Góra 1998.
2. Idczak R., Jarych J.: Zarząd transportu miejskiego a przewoźnik – prawne aspekty współpracy. Biuletyn Zarządu Dróg i Komunikacji we Wrocławiu, nr 13, Wrocław listopad 1999.
3. Kolarski A.: Prawo przewozowe – komentarz. Wydawnictwo Kodeks, Warszawa 2002.
4. Radwański Z., Panowicz-Lipska J.: Zobowiązania – część szczegółowa. C.H. Beck, Warszawa 2004.
5. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 24. grudnia 2003r. w sprawie treści, sposobu i terminów ogłaszania rozkładów jazdy oraz warunków ponoszenia kosztów z tym związanych, Dz. U. 2003 nr 232 poz. 2332.
6. Ustawa z dnia 23. kwietnia 1964 r. kodeks cywilny, Dz. U. 1964 nr 16 poz. 93 z późn. zm.
7. Ustawa z dnia 21. marca 1984 r. prawo przewozowe, tj. Dz. U. 2000 nr 50 poz. 601 z późn. zm.