

Joanna Raczyńska

Ochrona praw pasażerów w Unii Europejskiej

Ostatnie 30 lat charakteryzowało się znacznym wzrostem mobilności Europejczyków. Przewozy pasażerskie w tym czasie zwiększyły się ponad dwukrotnie, z 2,1 mld pas.km w 1970 r. do blisko 5 mld pas.km w 2002 r. Każdy mieszkaniec Unii Europejskiej pokonywał w 1970 r. dziennie średnio 17 km. Po 30. latach średnia ta wynosi 34 km dziennie, co ma swoje uzasadnienie we wzroście gospodarczym i tworzeniu tzw. „przestrzeni bez granic wewnętrznych”. Jednak na przestrzeni ponad 30. lat nie we wszystkich gałęziach transportu publicznego zwiększenie mobilności obywateli Piętnastki było równie intensywne. Największy skok, ponad ośmiokrotny, odnotowano w transporcie lotniczym (z 33 do 280 mln pas.km). W przypadku transportu drogowego uzyskano zwiększenie przewozów o 53%, natomiast w transporcie kolejowym i miejskim – jedynie o 41%. Słabe wyniki, uzyskane przez przewoźników drogowych i kolejowych, były zapewne pochodną ogromnego rozwoju indywidualnego transportu samochodowego, potwierdzonego ponad dwukrotnym wzrostem przewozów (z 1,5 do 3,8 mln pas.km).

Niestety otwarciu granic i zwiększeniu oferty transportowej nie towarzyszyła dostateczna ochrona praw pasażerów, w szczególności w odniesieniu do podróży międzynarodowych. Brak prawodawstwa wspólnotowego powodował, iż pasażerowie, niezależnie od środka transportu z jakiego korzystali, nie byli objęci skuteczną ochroną prawną. Tymczasem każdy pasażer powinien mieć możliwość korzystania z takiej ochrony w dowolnym miejscu w Europie, a rolą Wspólnoty Europejskiej, odpowiedzialnej za swobodny przepływ osób, jest ułatwienie mu egzekwowania tego prawa.

Podobnie jak w przypadku wykreowania wspólnej polityki transportowej, tak i w odniesieniu do praw pasażera na pierwsze decyzje trzeba było czekać blisko 30 lat. W dorobku prawnym Wspólnoty do początku lat 90. – *Acquis communautaire* – ochrona pasażerów ograniczała się do transportu lotniczego, w zakresie odszkodowania przysługującego w przypadku odmowy przyjęcia pasażera na pokład samolotu.

Tak naprawdę pierwszym dokumentem, w którym postrzega się klientów, a w szczególności pasażerów, jako główny element systemu transportowego jest *Biała księga – Europejska polityka transportowa 2010: czas na podjęcie decyzji*, wydana przez Komisję Europejską w 2001 r.

W rozdziale trzecim tego dokumentu *Transport z ludzką twarzą* czytamy: „...transport jest nie tylko towarem podlegającym prawom rynku, ale także usługą w interesie ogólnym całego społeczeństwa”. Komisja Europejska, uznając, że „pasażerowie muszą mieć możliwość powoływania się na swoje prawa zarówno w kontaktach z firmą transportową, jak i ze służbą publiczną”, przyjęła jako swój cel, opracowanie w ciągu następnych dziesięciu lat

przepisów regulujących prawa pasażera w Unii Europejskiej, w pierwszej kolejności w transporcie lotniczym, rozszerzając następnie środki ochrony pasażerów Wspólnoty na inne gałęzie transportu, w tym również usługi transportu miejskiego.

Uregulowania o charakterze międzynarodowym

Praktycznie we wszystkich gałęziach transportu, z wyjątkiem miejskiego, istnieją dobrowolne zobowiązania przewoźników danego sektora do zapewnienia pasażerom określonych praw.

W międzynarodowym transporcie lotniczym są to konwencje wprowadzające ujednoczenie niektórych przepisów, w tym również określające odpowiedzialność przewoźnika. Pierwszym tego rodzaju dokumentem była międzynarodowa Konwencja Warszawska z 1929 r. Mając na uwadze zmieniające się standardy ekonomiczne i społeczne, granica odpowiedzialności określona w Konwencji Warszawskiej uznana została za zbyt niską. Konsekwencją tego stanu rzeczy były zmiany wprowadzane w 1955 r. w Hadze oraz w 1961 r. w Guadalajarze.

Jednakże najistotniejsze modyfikacje Konwencji Warszawskiej, mające na celu rozszerzenie zakresu zastosowania jej przepisów również do lotów krajowych, wzmocnienie ochrony interesów pasażerów i zapewnienie właściwego odszkodowania, miały miejsce w Montrealu w 1999 r.

Rozdział III Konwencji z Montrealu, zatytułowany *Odpowiedzialność przewoźnika i zakres odszkodowań*, określa szczegółowo w dwudziestu jeden artykułach, warunki odpowiedzialności z tytułu śmierci lub uszkodzenia ciała pasażera, uszkodzenia lub utraty bagażu, opóźnienia, jak również wielkość odszkodowań w tych przypadkach. W rozdziale tym precyzuje się również kwestie związane z procedurą zgłaszania roszczeń odszkodowawczych oraz trybem odwoławczym.

Zmiany wprowadzone przez Konwencję z Montrealu nakładają na przewoźników lotniczych również obowiązek posiadania ubezpieczenia w zakresie objętym konwencją, nie określając jednak ściśle poziomu ochrony.

W międzynarodowym transporcie kolejowym dokumentem regulującym przewóz osób i bagażu była międzynarodowa *Konwencja o przewozie osób i bagażu kolejami* (CIV) z 1970 r., która następnie została włączona jako załącznik do *Konwencji o Międzynarodowym Przewozie Kolejowym* (*Convention relative aux transports internationaux ferroviaires* – COTIF), sporządzonej w Bernie w 1980 r., modyfikowanej w latach 1991 i 1996, a następnie wzmocnionej Protokołem Wileńskim z 1999 r., stanowiącym międzynarodową podstawę prawną dla zobowiązań, wiążących przewoźników kolejowych w zakresie praw pasażerów.

Strony tej konwencji tworzą Międzynarodową Organizację Międzynarodowych Przewozów Kolejowych (*Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires* – OTIF). Obecnie liczy ona 41 członków, w tym państwa członkowskie Unii Europejskiej, z wyjątkiem Estonii. Rozważane jest również przystąpienie Unii do COTIF, jednakże formalnie będzie to możliwe

dopiero po ratyfikacji wspomnianego Protokołu Wileńskiego przez co najmniej dwie trzecie sygnatariuszy konwencji.

W myśl konwencji COTIF, przewozy pasażerskie w bezpośredniej komunikacji międzynarodowej podlegają *Przepisom ujednoczonym o umowie międzynarodowego przewozu osób i bagażu kolejami (Uniform rulet concerning the contract for international carriage of passengers and luggage by rail – CIV)*, które stanowią jej integralną część.

W dziale III CIV *Odpowiedzialność* regulowane są kwestie odpowiedzialności kolei za śmierć i zranienie podróżnych i wynikające z niej odszkodowania, zakres odpowiedzialności kolei za całkowite lub częściowe zaginięcie lub uszkodzenie bagażu oraz odszkodowania na rzecz podróżnego w tych przypadkach.

Dział IV *Dochodzenie roszczeń* określa osoby uprawnione do sądowego dochodzenia roszczeń przeciwko kolei oraz koleje, przeciwko którym mogą być wytoczone powództwa sądowe. Precyzuje także kwestie związane z wygaśnięciem roszczeń przeciwko kolei i ich przedawnieniem.

W 2002 r. przyjęto także tzw. Kartę Praw Pasażera, która stanowi dobrowolne zobowiązanie się europejskich przewoźników pasażerskich reprezentowanych przez CER (*Community of European Railways*), UIC (*Union Internationale des Chemins de Fer*) i CIT (*Comité International des Transports*) do zapewnienia podróżnym wyższych standardów świadczonych usług.

Karta Praw Pasażera wprowadza zastosowania powszechnej praktyki udzielania pomocy osobom z ograniczoną zdolnością poruszania się, tj. informowania i udzielania pomocy na stacjach i dodatkowej pomocy przy wsiadaniu i wysiadaniu, a także udzielania informacji w pociągu.

Istotnym z punktu widzenia pasażera jest również zapis karty dotyczący zobowiązań przewoźnika kolejowego w przypadku opóźnień, z wypłatą stosownego odszkodowania włącznie. Nowym zobowiązaniem europejskich przewoźników w stosunku do dotychczas istniejących są także czytelne dla podróżnych systemy informacji o dostępie do stacji i do pociągu.

W publicznym transporcie drogowym jedynym obowiązującym uregulowaniem, które można zakwalifikować jako chroniące prawa pasażera, jest *Konwencja w sprawie umowy na międzynarodowy przewóz drogowy pasażerów i bagażu (Convention on the Contract for International Carriage of Passengers and Luggage by Road – CVR)* z 1 marca 1973 r., ratyfikowana jedynie przez Czechy, Słowację i Litwę.

Opisane dobrowolne porozumienia uczestników rynku transportowego Komisja Europejska uznała jednak za niewystarczające. Komisja doszła do przekonania, że brak prawodawstwa wspólnotowego – w pewnych trudnych i nierzadko skomplikowanych okolicznościach – powoduje, że pasażerowie podlegają mało skutecznym przepisom krajowym poszczególnych państw członkowskich. W opinii

Komisji pasażer podróżujący na trasach międzynarodowych nie będąc objęty żadną skuteczną ochroną prawną podlega obowiązkowi w obcym dla siebie kraju i próbuje w obcym języku dochodzić swoich praw. Brak skutecznych rozwiązań pozbawia go możliwości ich dochodzenia, poza odwołaniem się do sądów krajowych, co jest często długotrwałe, niepewne i kosztowne.

W tej sytuacji Komisja Europejska w sposób konsekwentny od kilku lat wprowadza nowe przepisy, które mają zapewnić ochronę praw pasażerów i stworzyć możliwości pełnego ich egzekwowania.

Przepisy obowiązujące w Unii Europejskiej oraz projekty regulacji wspólnotowych planowane do wdrożenia

Transport lotniczy

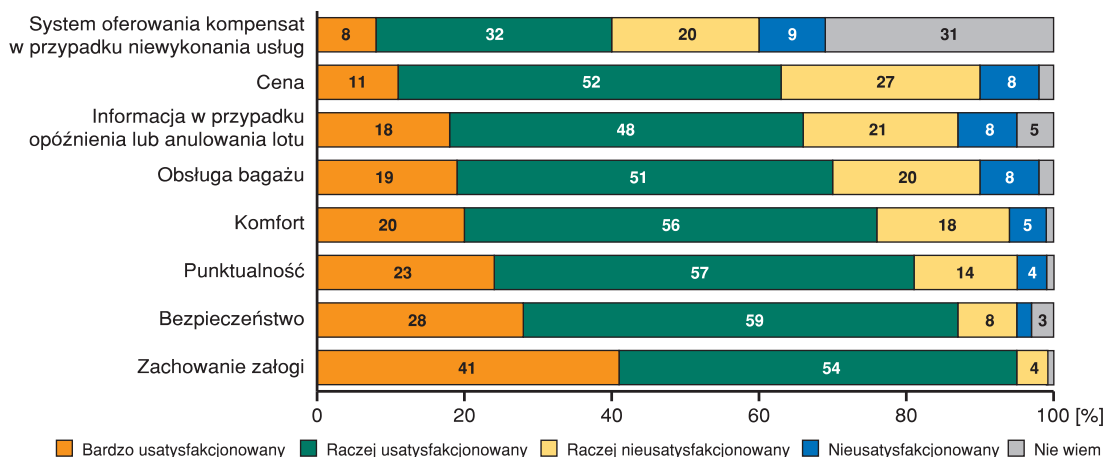
Transport lotniczy wielokrotnie podlegał transformacjom. Dokonano restrukturyzacji wielu linii lotniczych, rozszerzono ofertę o nowe połączenia, pojawiły się tanie linie lotnicze, udostępniono informację i możliwość zakupu biletów za pośrednictwem internetu. Dzięki stworzeniu wewnętrznego rynku lotniczego zwiększyła się liczba klientów korzystających z samolotów, i jak wykazują badania są to w znacznej większości klienci usatysfakcjonowani poziomem oferowanych usług.

Wśród ankietowanych pasażerów 25 krajów Unii Europejskiej, którzy w ciągu ostatnich 12 miesięcy korzystali z usług transportu lotniczego, uzyskano bardzo pozytywne wyniki co do poziomu satysfakcji pasażerów z usług przewoźników lotniczych (rys. 1).

Największy stopień satysfakcji pasażerów, aż 95%, dotyczy zachowania załogi, choć w przypadku oceny poziomu bezpieczeństwa wynik jest również bardzo wysoki (87%).

Natomiast najmniej zadowolający pasażerów jest oferowany system kompensat. Niemniej ważny jest jednak fakt, że ponad 30% ankietowanych nie wie o istniejących możliwościach uzyskania odszkodowania od przewoźników lotniczych.

W tej sytuacji pozostaje wątpliwość na ile skuteczne są wysiłki Komisji Europejskiej w celu zapewnienia lepszego poziomu informowania pasażerów w ruchu lotniczym o przysługujących im prawach. Cztery lata temu Komisja opublikowała bowiem pierwszą wersję karty opisującej prawa pasażera przyznane przez Wspólnotę. Karta ta jest obecnie dostępna w większości portów lotniczych Unii Europejskiej.



Rys. 1. Opinie pasażerów o jakości usług w transporcie lotniczym Źr.: Special Eurobarometer „Passengers’ Rights”, lipiec 2005

Zgodnie z deklaracjami zawartymi w *Białej Księdze* z 2001 r. Komisja Europejska w pierwszej kolejności skupiła swoje wysiłki na sektorze lotniczym, wprowadzając w kolejnych latach nowe przepisy dotyczące ochrony praw pasażerów, znacznie dla nich korzystniejszych.

1. Odpowiedzialność przewoźnika lotniczego z tytułu wypadków lotniczych

Przepisy, o których mowa, wprowadzone zostały w nowym rozporządzeniu nr 889/2002 w sprawie odpowiedzialności przewoźnika lotniczego z tytułu wypadków lotniczych (zmieniające dotychczasowe rozporządzenie nr 2027 z 1997 r.). Zmiany wprowadzone do rozporządzenia miały na celu dostosowanie unijnej legislacji do postanowień wspomnianej wcześniej *Konwencji o ujednoczeniu niektórych prawideł dotyczących międzynarodowego przewozu lotniczego*, uzgodnionej w Montrealu w maju 1999 r., której stroną była również Wspólnota Europejska.

Konwencja montrealaska weszła w życie na obszarze Unii Europejskiej w czerwcu 2004 r. jednocześnie ze wspomnianym, nowym rozporządzeniem nr 889 z 2002 r. poddającym przewoźników wspólnotowych zasadom ustalonym w Montrealu. Na podstawie przepisów tego rozporządzenia pasażerowie korzystający ze wspólnotowych linii lotniczych są chronieni niezależnie od wybranego kierunku i rodzaju lotu zarówno międzynarodowego, jak i krajowego.

Przede wszystkim określa ono, zgodnie z postanowieniami Konwencji montrealaskiej, odpowiedzialność przewoźnika lotniczego Wspólnoty w odniesieniu do pasażerów i ich bagażu oraz obowiązek ubezpieczenia się przewoźnika od odpowiedzialności wobec pasażerów, dzięki któremu wszystkie osoby upoważnione do odszkodowania będą mogły je otrzymać. A mogą to być znaczące kwoty, biorąc pod uwagę, że nie ma finansowych ograniczeń odpowiedzialności przewoźnika z tytułu śmierci lub uszkodzenia ciała pasażera.

Przewoźnik nie może również kwestionować roszczeń o odszkodowanie za szkody w wysokości do 100 tys. SDR (SDR, skrót z angielskiego *Special Drawing Right* oznacza specjalne prawo ciągnięcia, tj. umowną jednostkę waluty, określaną przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy; obecnie ok. 4,8 zł). Powyżej tej kwoty przewoźnik może bronić się przed roszczeniami przez udowodnienie, że nie dopuścił się zaniedbania lub nie zawinił w inny sposób.

Z punktu widzenia pasażera bardzo istotne jest również prawo osoby uprawnionej do odszkodowania do wypłaty zaliczki. Jeżeli pasażer zginął lub został ranny, przewoźnik ma obowiązek w ciągu 15 dni od ustalenia takiej osoby uprawnionej, wypłacenia zaliczki na pokrycie najpilniejszych wydatków, proporcjonalnie do doznanych trudności. W przypadku śmierci pasażera zaliczka ta nie może być niższa niż 16 tys. SDR.

Rozporządzenie z 2002 r. reguluje także kwestie odpowiedzialności przewoźnika za szkody, w przypadku spóźnienia się pasażera zawinionego przez przewoźnika, ograniczając ją jednak do 4150 SDR. Nie obejmuje ono przypadków, gdy przewoźnik podjął wszelkie działania aby temu opóźnieniu zapobiec lub nie miał możliwości ich wykonania.

Przepisy tej regulacji uwzględniają odpowiedzialność przewoźnika za opóźnienie dostarczenia, zniszczenie, utratę lub uszkodzenie bagażu. We wszystkich tych przypadkach odszkodowanie ograniczone jest do wysokości 1 tys. SDR.

Mając na uwadze lepszy poziom informowania pasażerów w ruchu lotniczym o przystępujących im prawach rozporządzenie nr 889/2002 nakłada na wszystkich przewoźników obowiązek udostępniania pasażerom wyciągu najważniejszych przepisów regulujących odpowiedzialność z tytułu przewozu pasażerów i ich bagażu we wszystkich punktach sprzedaży (łącznie ze sprzedażą za pośrednictwem telefonu i internetu).

2. Obowiązek ubezpieczania się przewoźników i podmiotów działających w sektorze lotniczym

Należy zaznaczyć, że zarówno Konwencja montrealaska, jak i omówione przepisy rozporządzenia nr 889 nakładając na przewoźników obowiązek posiadania ubezpieczenia nie określają wymogów co do jego poziomu.

W tym kontekście, oraz uwzględniając ataki terrorystyczne w Stanach Zjednoczonych z 11 września 2001 r., Wspólnota przyjęła w kwietniu 2004 r. rozporządzenie nr 261/2004, szczegółowo określające wymogi w zakresie ubezpieczenia się przewoźników i podmiotów działających w sektorze lotniczym, ustanawiając minimalne wymogi dotyczące ubezpieczenia w stosunku do pasażerów (250 tys. SDR na pasażera), bagażu (1 tys. SDR na pasażera), ładunków handlowych (17 SDR na kg) oraz osób trzecich (od 0,75 mln do 700 mln SDR w zależności od maksymalnej masy statku powietrznego przy starcie – MTOM, skrót z angielskiego *Maximum Take Off Mass*).

Znaczne zwiększenie poziomu kwot minimalnych w stosunku do tych, przewidzianych w konwencjach międzynarodowych, miało na celu dostosowanie ich do zasad panujących na rynku ubezpieczeń zarówno w zakresie ryzyka ogólnego, jak i ryzyka związanego z terroryzmem. Przepisy te obowiązują od kwietnia 2005 r.

3. Odszkodowania i pomoc dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład samolotu

W 2004 r. Wspólnota przyjęła również nowe rozporządzenie nr 261 ustanawiające wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów. Uchyła ono rozporządzenie EWG nr 295 z 1991 r.

Zgodnie z jego przepisami pasażerowi przysługuje odszkodowanie pieniężne w wysokości od 250 do 600 euro (w zależności od długości trasy) w przypadku odmowy przyjęcia go na pokład samolotu. Jest ono dwukrotnie wyższe w stosunku do poprzednio obowiązującego rozporządzenia i wynika z konieczności ochrony pasażera przed powszechnie stosowaną przez linie lotnicze praktyką, polegającą na sprzedaży większej liczby biletów niż rzeczywista liczba dostępnych miejsc (tzw. *overbooking*). O powszechności tego zjawiska niech świadczy fakt, że w 2002 r. ok. 250 tys. pasażerom odmówiono wejścia na pokład samolotu.

Podwyższając poziom odszkodowań nie zakwestionowano istniejącej praktyki handlowej linii lotniczych lecz objęto ją stosownymi ramami, zapewniającymi skuteczniejszą ochroną praw obywatelskich pasażerów, których tysiące narażone było na znaczne niedogodności. Niezależnie od odszkodowania pieniężnego, pasażer ma prawo do pomocy w ułożeniu nowego planu podróży, pozostawiając mu wybór między zmianą trasy a zwrotem ceny biletu oraz pokrycie kosztów noclegów i posiłków.

Nowa regulacja przyznaje podobne prawa pasażerom poszkodowanym w wyniku odwołania lotu, co nie było uwzględnione w poprzednim rozporządzeniu.

Nie zgadzając się z niektórymi przepisami nowego rozporządzenia, w szczególności w zakresie odszkodowań dla pasażerów, linie lotnicze odwołały się do Trybunału Sprawiedliwości, powołując się na ewentualną niezgodność z prawem międzynarodowym. Wyrok Trybunału w tej sprawie oczekiwany jest na przełomie 2005 i 2006 r.

4. Ochrona praw osób z ograniczoną zdolnością poruszania się podróżujących samolotem

W lutym 2005 r. Komisja Europejska zaproponowała uregulowanie praw osób z ograniczoną zdolnością poruszania się podróżujących samolotem. Projekt rozporządzenia, który jest obecnie na etapie konsultacji, wpisuje się w całościowy plan Komisji dotyczący specjalnej ochrony dla osób z ograniczoną zdolnością poruszania się, we wszystkich środkach transportu publicznego. Komisja wyszła bowiem z założenia, że pasażerowie ci powinni mieć pewność, że ich potrzeby będą spełnione w całej Wspólnocie Europejskiej, bez względu na to, z jakiej linii lotniczej lub portu lotniczego planują skorzystać.

Projekt rozporządzenia zakłada wprowadzenia zakazu dla przewoźników lotniczych odmowy rezerwacji lub przyjęcia na pokład samolotu dla osób z ograniczoną zdolnością poruszania się. Możliwe są wyjątki lub odstępstwa od tej zasady, jednakże uzasadnione np. względami bezpieczeństwa. Osoby z ograniczoną zdolnością poruszania się powinny mieć prawo do pomocy na terenie lotniska, w tym także w trakcie rejestracji i odprawy, a także w czasie przemieszczania się na pokład samolotu, wsiadania i wysiadania. Pomoc powinna również obejmować przemieszczenie się do innego samolotu w ramach tranzytu.

Zarządzający lotniskiem powinien przygotować i opublikować standardy pomocy osobom z ograniczoną zdolnością poruszania się oraz zapewnić niezbędne do ich realizacji środki, np. personel. Propozycja Komisji określa, że powinna być możliwość powiadomienia o potrzebie pomocy we wszystkich punktach sprzedaży przewoźnika lub operatora turystycznego, włączając także telefoniczną lub internetową formę powiadomienia.

Transport kolejowy

Sektor kolejowy był drugim po sektorze lotniczym obszarem, w zakresie którego Komisja Europejska podjęła działania zmierzające do ochrony praw pasażerów. Potwierdzeniem konieczności ich podjęcia w ramach Wspólnoty był Komunikat Komisji Europejskiej *W kierunku zintegrowanej europejskiej przestrzeni kolejowej (Vers un espace ferroviaire européen intégré)* ze stycznia 2002 r., w którym na podstawie przeprowadzonych na zlecenie Komisji badań, mających na celu ocenę rzeczywistego i potencjalnego rynku międzynarodowych kolejowych przewozów pasażerskich, wykazano liczne niedostatki w zakresie poziomu usług świadczonych w tych przewozach.

Potrzeba wzmocnienia ochrony pasażerów w międzynarodowych kolejowych przewozach pasażerskich wynikała również ze skarg zgłaszanych do Komisji przez podróżnych z państw członkowskich dotyczących złej jakości usług świadczonych przez przewoźników w międzynarodowych kolejowych przewozach pasażerskich, takich jak: niedostatecz-

nej informacji o rozkładzie jazdy, opóźnieniach i zakłóceniach w realizacji usług, braku czystości w pociągach oraz ograniczeniach w dostępności do peronów i wagonów dla osób z ograniczoną zdolnością poruszania się.

Nie potwierdzają tego przedstawione poniżej wyniki ankiety przeprowadzonej wśród pasażerów 25 państw członkowskich na temat zadowolenia z usług świadczonych przez transport kolejowy, lokalny transport miejski oraz transport lotniczy. Co prawda ankieta dotyczy transportu kolejowego, a nie wybranego segmentu, tj. kolejowych przewozów międzynarodowych, ale ponad 60% udział osób usatysfakcjonowanych usługami kolei należy uznać za pozytywny.

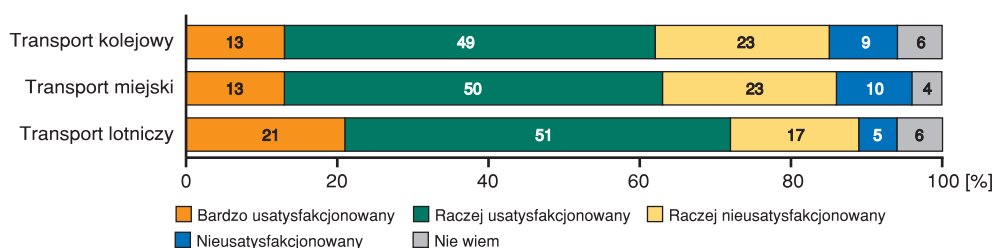
Proponując nowe uregulowania Komisja uznała również, że poprawa w zakresie ochrony praw pasażerów będzie czynnikiem promowania transportu kolejowego. Według cytowanych badań rynkowych i planowanych tendencji wielkość przewozów pasażerskich zwiększać się będzie w wartościach bezwzględnych z 287 mld pas.km w 1998 r. do 327 mld, a w scenariuszu optymistycznym nawet do 400 mld pas.km rocznie.

Badania wykazały także, że ok. 10–15% obrotów przewoźników kolejowych stanowią przewozy międzynarodowe oraz że istnieje potencjalna możliwość ich wzrostu dzięki zwiększeniu zainteresowania pasażerów podróżami zagranicznymi, wynikającemu ze zmian struktury demograficznej ludności Europy, tzn. osoby starsze są bardziej skłonne do podróżowania koleją, uznawaną przez nie za wygodniejszy i praktyczniejszy środek transportu w porównaniu do samochodu, autokaru czy samolotu.

Doceniając wagę wzmocnionej przez zapisy Protokołu Wileńskiego nowej wersji COTIF z 1999 r. Komisja Europejska doszła do przekonania, że wymaga ona znacznego rozszerzenia praw pasażerów, gdyż jednostronne, dobrowolne zobowiązanie przyznania pasażerom zwiększonych praw nie prowadzi do poprawy istniejącej sytuacji. Nie regulują one także konfliktów w przypadku sporu przed sądami krajowymi.

Wniosek dotyczący rozporządzenia przedstawiony przez Komisję w marcu 2004 r. ma na celu poprawę sytuacji poprzez ustanowienie minimalnych zasad dotyczących informowania pasażerów korzystających z usług międzynarodowych, przed i podczas podróży, problemów związanych z przerwami w podróży, ustanowienie zasad, jakich należy przestrzegać w przypadku opóźnień, rozpatrywania skarg i pomocy osobom o ograniczonej możliwości poruszania się. Wniosek dotyczący rozporządzenia zakłada również powołania niezależnych organów do rozstrzygania sporów.

Jeśli chodzi o odszkodowania w przypadku śmierci lub uszkodzenia ciała pasażera, Komisja Europejska jest zdania, że powinny one znacznie wykraczać poza uregulowania COTIF, zmierzając do zrównania w tym względzie transportu kolejowego z sektorem



Rys. 2. Opinie pasażerów o jakości usług w transporcie

Źr.: Special Eurobarometer „Passengers’ Rights”, lipiec 2005

lotniczym. Komisja doszła także do przekonania, iż niezbędne jest uregulowanie kwestii odpowiedzialności przewoźników kolejowych i odszkodowań z tytułu opóźnienia lub anulowania międzynarodowych przewozów pasażerskich. Zapisy projektu nakładają także na przewoźników kolejowych obowiązek posiadania ubezpieczenia w zakresie gwarantującym możliwość spełnienia wymogów w niej opisanych.

Mając zatem na uwadze potrzebę uregulowania wymienionych kwestii, Komisja Europejska przygotowała w marcu 2004 r. projekt stosownego rozporządzenia w sprawie praw i obowiązków pasażerów w międzynarodowych przewozach kolejowych – COM (2004)143, podkreślając przy tym, że kolejowy transport pasażerski był dotychczas wyłączony z obszaru legislacji Wspólnoty w tym zakresie.

1. Odpowiedzialność i obowiązek ubezpieczenia się przewoźnika kolejowego

Rozdział III projektu rozporządzenia traktuje o odpowiedzialności przewoźnika kolejowego. Odpowiedzialność ta dotyczy przypadku śmierci lub uszkodzenia ciała pasażera, jeśli wypadek miał miejsce w pociągu lub w trakcie wsiadania lub wysiadania.

Mając na względzie zagwarantowanie wszystkim uprawnionym otrzymania stosownego odszkodowania, przewoźnik jest zobowiązany do ubezpieczenia się na odpowiednio wysoką kwotę. Komisja zaproponowała aby minimalna kwota ubezpieczenia na jednego podróżnego wyniosła 310 tys. euro.

Odpowiedzialność przewoźnika dotyczy również utraty lub uszkodzenia bagażu podręcznego, za którego nadzór odpowiedzialny jest pasażer, jeśli nastąpiło to z winy przewoźnika. Ponadto przewoźnik kolejowy odpowiada za szkody poniesione w przypadku utraty lub zniszczenia bagażu, jednakże pod warunkiem, że zdarzenie to miało miejsce wówczas, gdy za ten bagaż odpowiadał przewoźnik.

Zgodnie z propozycją Komisji na przewoźniku ciąży odpowiedzialność za opóźnienie, w tym także opóźnienie uniemożliwiający przesiadkę oraz za odwołanie przewozu międzynarodowego. Są jednak określone przypadki, w których jest z tej odpowiedzialności zwolniony tj. wyjątkowe warunki pogodowe, katastrofa przyrodnicza, wojna lub akty terrorystyczne.

2. Odszkodowania przysługujące podróżnym

Konsekwencją wprowadzenia przepisów dotyczących odpowiedzialności przewoźnika kolejowego są proponowane regulacje odnośnie jego zobowiązań odszkodowawczych wobec pasażera. I tak odszkodowania przewiduje się w przypadku śmierci lub uszkodzenia ciała pasażera, utraty lub uszkodzenia bagażu, opóźnienia, utraty możliwości przesiadki lub anulowania usługi przewozu międzynarodowego.

Projekt rozporządzenia określa, że odszkodowania należnych z tytułu śmierci lub uszkodzenia ciała nie podlegają żadnym ograniczeniom finansowym. W tym przypadku przewoźnik zobowiązany jest do wypłaty zaliczki w wysokości 21 tys. euro na pilne potrzeby ekonomiczne. Kwota ta jest wypłacana w ciągu 15 dni od momentu ustalenia osoby uprawnionej do odszkodowania.

Natomiast za szkody, które nie przekraczają 220 tys. euro na każdego pasażera, przewoźnik nie będzie mógł wyłączyć lub ograniczyć swojej odpowiedzialności. Ponad tę kwotę przewoźnik nie będzie odpowiadać za szkodę, jeśli udowodni, że nie popełnił zaniedbania lub nie jest winny w inny sposób.

Wysokość odszkodowań przysługujących pasażerom w przypadku utraty lub uszkodzenia bagażu podręcznego wynosi 1,8 tys. euro na pasażera, dla pozostałego bagażu 1,3 tys. euro.

Jeśli pasażer staje wobec problemu opóźnienia pociągu, przysługuje mu odszkodowanie, którego minimalna wysokość podana została w projekcie rozporządzenia. Wysokość odszkodowania uzależniona jest od rodzaju pociągu (klasyczny lub dużych prędkości), czasu trwania podróży zgodnie z rozkładem oraz wielkości opóźnienia (tabl. 1).

Odszkodowania z tytułu opóźnienia powinno być wypłacone w ciągu 14 dni po złożeniu wniosku przez pasażera. Dopuszcza się wypłacanie odszkodowania jedynie w formie kuponów (*voucher*) lub innych usług za pisemną zgodą pasażera.

W propozycji Komisji przewidziano również przypadek utraty połączenia przez pasażera wynikającej z opóźnienia oraz odwołania połączenia międzynarodowego. Pasażerom przysługuje wtedy do wyboru:

- zwrot pełnego kosztu biletu za całość lub część niezrealizowanego przejazdu i za część lub całość już zrealizowanego, jeśli przejazd ten nie służy celowi w stosunku do pierwotnego planu podróży, wraz z przewozem powrotnym do miejsca pierwotnego wyjazdu; wypłata zwrotu kosztu odbywa się na tych samych zasadach co wypłata odszkodowania za opóźnienie;
- kontynuacja podróży do miejsca przeznaczenia w warunkach porównywalnego przewozu i możliwie najbliższym terminie;
- kontynuacja podróży do miejsca przeznaczenia w warunkach porównywalnego przewozu w późniejszym, dogodnym dla pasażera terminie.

Niezależnie od tego, jeśli pasażer ze względu na opóźnienie utracił inne połączenie lub jeśli połączenie międzynarodowe zostało odwołane, pasażerom przysługują bezpłatnie:

- posiłki i napoje w ilościach uwzględniających czas oczekiwania i/lub
- pobyt w hotelu, jeśli oczekiwanie przedłuża się na jedną lub kilka nocy i/lub
- przewóz między dworcem i hotelem;
- przewóz innym środkiem transportu między dworcem lub pociągiem (jeśli jest on zablokowany na torze) a miejscem docelowym podróży lub miejscem odjazdu.

3. Informacje dla pasażerów

W projekcie ustalony został zakres informacji, które muszą być udostępnione podróżnym. W przypadku informacji poprzedzających podróż są to między innymi: wszelkie informacje na temat szczegółowych warunków umowy, rozkład jazdy i możliwości szybszego połączenia oraz warunki przewozu według minimalnych taryf, dostępność i warunki podróży dla osób z ograniczoną zdolnością poruszania się, dostępność miejsc w strefie dla palą-

Tablica 1

Propozycje odszkodowań za spóźnienia pociągów

Rodzaj usługi	Czas trwania podróży [godz.]	Odszkodowanie w wysokości	
		50% opóźnienie [min]	100%
Podróż międzynarodowa z połączeniem regularnym (częściowo) dużej prędkości	do 2	30–60	ponad 60
	ponad 2	60–120	ponad 120
Podróż międzynarodowa z połączeniem regularnym klasycznym	do 4	60–120	ponad 120
	ponad 4	120–240	ponad 240

cych i niepalących, w pierwszej i w drugiej klasie oraz w wagonach sypialnych i kuszawkach, informacje na temat mogących mieć miejsce przerwy lub opóźnienia w realizacji przewozu.

W odniesieniu do informacji udzielanych w trakcie podróży, przewoźnik zobowiązany jest udostępnić je w zakresie: usług pokładowych, opóźnienia, możliwości przesiadki, kwestii dotyczących bezpieczeństwa, przy czym wszystkie te informacje powinny być przekazywane w językach państw członkowskich, na których terytorium realizowany jest przewóz.

Natomiast po odbyciu podróży pasażer powinien mieć dostęp do informacji związanych z procedurami i punktem obsługi odpowiedzialnym w przypadku utraty bagażu oraz informacji dotyczących procedury składania skarg.

4. Ochrona praw osób z ograniczoną zdolnością poruszania się podróżujących pociągiem

Osobom o ograniczonej zdolności poruszania się projekt rozporządzenia poświęca rozdział VI. Określa on, iż przewoźnik nie może odmówić rezerwacji ani sprzedaży biletu na przewóz międzynarodowy z powodu ograniczonej zdolności poruszania się osoby decydującej się na podróż pociągiem. Osobie takiej, według zapisów projektu, powinna być zapewniona pomoc przy wsiadaniu, transferze do innego pociągu w przypadku korzystania przez nią z połączeń skomunikowanych i przy wysiadaniu, a także w pociągu w trakcie podróży, przy czym osoba z ograniczoną zdolnością poruszania się powinna poinformować o potrzebie takiej pomocy z co najmniej 24-godzinnym wyprzedzeniem.

Przewoźnicy natomiast powinni zapewnić możliwość zgłaszania takiego zapotrzebowania we wszystkich punktach sprzedaży biletów. Jeśli zaś taka informacja nie została przekazana, zarządzający stacją powinien przedsięwziąć wszelkie środki aby udzielić stosownej pomocy.

Należy przy tym zwrócić uwagę, że definicja zawarta w proponowanym projekcie odnośnie osób z ograniczoną zdolnością poruszania się jest daleko szersza niż powszechnie, również w Polsce stosowane określenie osoby niepełnosprawnej. Zgodnie bowiem z tą definicją do grona osób z ograniczoną zdolnością poruszania się zaliczamy „każdą osobę, której zdolność poruszania się jest ograniczona z powodu niesprawności fizycznej, sensorycznej lub ruchowej, osłabienia zdolności umysłowych, wieku, choroby lub jakiegokolwiek innej przyczyny w czasie korzystania ze środka transportu oraz których sytuacja wymaga szczególnej uwagi i dostosowania usługi udostępnianej wszystkim podróżnym”.

5. Rozpatrywanie skarg i kierowanie reklamacji

W myśl propozycji Komisji przewoźnicy kolejowi oferujący przewozy międzynarodowe zobligowani są do stworzenia mechanizmu rozpatrywania skarg oraz informowania pasażerów o jednostce organizacyjnej odpowiedzialnej w tym zakresie.

Podróżni mogą zgłaszać skargi dotyczące przewozu międzynarodowego każdemu z przewoźników, którzy uczestniczyli w jego realizacji lub w punkcie sprzedaży biletu. Skarga może być zgłaszana w języku państwa członkowskiego, na którego terytorium odbywał się przewóz lub został zakupiony bilet lub w języku angielskim, francuskim, czy niemieckim.

Przewoźnik lub punkt sprzedaży, do którego wpłynęła skarga, udziela odpowiedzi w terminie 20 dni roboczych od jej otrzymania. W szczególnych przypadkach termin ten może być przedłu-

żony do maksymalnie 3 miesięcy, jednakże pasażer powinien być o tym poinformowany.

6. Jakość i bezpieczeństwo przewozu

Projekt rozporządzenia nakłada na przewoźników kolejowych obowiązki wprowadzenia systemu zarządzania jakością oraz określenia norm jakości usług w zakresie przewozów międzynarodowych, określając jednocześnie minimalny zakres tych norm, tj.: informacje i bilety, punktualność przewozów międzynarodowych i podstawowe zasady w przypadku występujących w nich zakłóceniach, odwołanie przewozów międzynarodowych, czystość w pociągu i na dworcu, badanie satysfakcji klienta, rozpatrywanie skarg, wypłata odszkodowań w przypadku niespektowania norm jakościowych, pomoc osobom z ograniczoną zdolnością poruszania się.

Ponadto zapisy projektu zobowiązują przewoźników kolejowych do podjęcia środków mających na celu zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa na dworcach i w pociągu, zapobieganie ryzyku zagrażającemu bezpieczeństwu pasażerów oraz wprowadzenie skutecznych rozwiązań w sytuacjach, gdy ryzyko takie zaistnieje w zakresie ich odpowiedzialności.

Zgodnie z tytułem projektu rozporządzenia zawiera on nie tylko prawa, ale również obowiązki pasażera. Należy do nich przede wszystkim posiadanie ważnego biletu od początku podróży, chyba, że pasażer nie mógł kupić biletu ze względu na zamknięte kasy lub nieczynne automaty biletowe na dworcu, z którego następuje odjazd. W takiej sytuacji pasażer obowiązany jest do niezwłocznego poinformowania personelu pociągu.

Przewoźnik może żądać od pasażera, który nie okazuje ważnego biletu, oprócz opłaty za przewóz, dodatkowej opłaty, która nie może przekraczać 100% opłaty za przewóz. Jeśli pasażer odmawia dokonania tych opłat, przewoźnik ma prawo zażądać przerwania podróży.

Żądanie przerwania podróży bez prawa zwrotu opłaty za bilet i/lub rezerwację może być skierowane do podróżnego, który stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa i ochrony innych pasażerów, pociągu lub jego personelu oraz w przypadku jeśli przysparza on kłopotów przez niewłaściwe zachowanie, takie jak nieprzestrzeganie stref dla niepalących, akty wandalizmu, znieważania lub przemocy.

Przedstawiony przez Komisję Europejską projekt rozporządzenia w sprawie praw i obowiązków pasażerów w kolejowym ruchu międzynarodowym przewozach kolejowych, będąc jednym z aktów prawnych tzw. trzeciego pakietu kolejowego, jest od kilku miesięcy przedmiotem dyskusji zarówno w Parlamencie Europejskim, jak i Radzie Unii Europejskiej.

W pracach Komisji Transportu i Turystyki (TRAN) Parlamentu Europejskiego był to projekt do którego wpłynęło najwięcej propozycji zmian, tj. 250. Największe kontrowersje budził wysoki poziom odszkodowań i wynikające z niego konsekwencje finansowe dla przewoźników kolejowych, jak również nieuwzględnienie w wystarczającym stopniu dotychczasowych wysiłków przewoźników i międzynarodowych organizacji kolejowych w zakresie przestrzegania praw pasażerów (przepisy konwencji COTIF i przyjęta przez CER, UIC i CIT w 2002 r. Karta Praw Pasażera). Przyjęta przez Komisję TRAN wersja rozporządzenia, uwzględniająca przyjęte przez to gremium poprawki, będzie przedmiotem debaty na jednej z jesiennych sesji plenarnych Parlamentu Europejskiego.

Po objęciu prezydencji przez Wielką Brytanię, która uznała za jeden z priorytetów programu transportowego na najbliższe sześć miesięcy, jak najszybsze przyjęcie III pakietu kolejowego, zintensyfikowano również prace rady ds. transportu Rady Unii Europejskiej nad tym rozporządzeniem.

Transport drogowy

W przeciwieństwie do transportu lotniczego i kolejowego, publiczny transport drogowy (autobusy i autokary) nie doczekał się dotychczas jednolitego uregulowania w zakresie praw pasażera.

1. Ochrona praw osób

z ograniczoną zdolnością poruszania się

Osoby z ograniczoną zdolnością poruszania się podróżujące publicznym transportem drogowym nie mają zagwarantowanego na obszarze Wspólnoty jednakowego poziomu pomocy. Niektóre państwa członkowskie, np. Wielka Brytania, mają już opracowaną rozwiniętą politykę w zakresie podróżowania osób niepełnosprawnych transportem publicznym (ustawa z 1995 r. *O pojazdach służby publicznej a dyskryminacja niepełnosprawności*), natomiast gdzie indziej wymagania dotyczące osób ze zmniejszoną zdolnością poruszania się wydają się dosyć ograniczone.

Na poziomie Unii Europejskiej jedynie dyrektywa 2001/85/WE zapewnia szczegółowe wymagania techniczne, pozwalające na łatwy dostęp do autobusów miejskich dla osób ze zmniejszoną zdolnością poruszania się. Dyrektywa ta wprowadza wymagania takie, jak miejsca priorytetowe (co najmniej 4) dla pasażerów ze zmniejszoną zdolnością poruszania się oraz przestrzeń dla psa przewodnika, zainstalowanie wind i pomostów oraz odpowiedni system oświetleniowy.

Kwestia dostępu dla osób ze zmniejszoną zdolnością poruszania się jest także badana w pracy studialnej 349 COST *Dostępność autokarów i autobusów dalekobieżnych dla osób ze zmniejszoną zdolnością poruszania się* i w projekcie UNIACCESS *Zaprojektowanie uniwersalnego systemu dostępności dla transportu publicznego*.

Jednakże dotychczas Komisja Europejska nie opracowała żadnej propozycji uregulowania praw osób z ograniczoną zdolnością poruszania się dla tego sektora.

2. Odpowiedzialność z tytułu wypadków

Ogólny system odpowiedzialności cywilnej na poziomie Wspólnoty w odniesieniu do pojazdów mechanicznych został ustanowiony dyrektywą 72/166/EWG z 1972 r. w sprawie dostosowania ustaw państw członkowskich dotyczących ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej w zakresie użytkowania pojazdów mechanicznych oraz wprowadzenia obowiązku ubezpieczenia się od tej odpowiedzialności, stosownie do zmiany wprowadzonej dyrektywą 90/232/EWG z 1990 r. w sprawie dostosowania ustaw państw członkowskich dotyczących ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej w zakresie użytkowania pojazdów mechanicznych.

Przewiduje ona, że wszystkie zasady polityki obowiązkowego ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej, wynikającej z użytkowania pojazdów mechanicznych, powinny:

- obejmować, na podstawie jednolitej składki ubezpieczeniowej, całe terytorium Wspólnoty;
- gwarantować, na podstawie takiej samej jednolitej składki ubezpieczeniowej w każdym państwie członkowskim, zakres

wymagany przez jego prawo lub zakres wymagany przez prawo państwa członkowskiego, gdzie pojazd normalnie stale przebywa, jeśli ten zakres jest większy.

Dyrektywa Rady 84/5/EWG z 1983 r. w sprawie zastosowania ustaw państw członkowskich dotyczących ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej w odniesieniu do użytkowania pojazdów mechanicznych wyznaczyła następujące minimalne kwoty, dla których takie ubezpieczenie jest obowiązkowe, i tak w przypadku:

- uszkodzeń ciała: 350 tys. euro na poszkodowanego,
- szkody majątkowej: 100 tys. euro na skargę o odszkodowanie lub minimalnie 500 tys. euro za uszkodzenie ciała, gdy więcej niż jedna ofiara jest objęta daną skargą o odszkodowanie, albo w przypadku obrażeń ciała i szkody majątkowej – minimalną kwotę łączną 600 tys. euro na skargę o odszkodowanie, niezależnie od liczby ofiar lub rodzaju szkody.

Nie ma szczególnych przepisów na poziomie Unii Europejskiej regulujących umowy o przewóz pasażerów i ich bagażu. Pasażerowie autokaru nie są chronieni w sposób skuteczny przez żadną umowę międzynarodową w sprawie odpowiedzialności przewoźnika ani w przypadku śmierci, ani uszkodzeń ciała.

Jedynie uregulowanie o charakterze międzynarodowym, wspomniana wcześniej Konwencja Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ w sprawie umowy o międzynarodowy przewóz pasażerów i bagażu transportem drogowym (CVR) z 1973 r., została ratyfikowana tylko przez Republiką Czeską, Słowację i Łotwę.

W tej sytuacji pasażerowie stykają się z zestawem różnych przepisów krajowych w sprawie odpowiedzialności w przypadku śmierci lub uszkodzeń ciała, a większość pasażerów nie wie gdzie i jak mogą dochodzić swoich praw zanim oddadzą sprawę do sądu. Mechanizmy pozasądowego rozstrzygnięcia sporów są nadal uregulowane tylko prawem Wspólnoty o charakterze fakultatywnym, tj. zalecenie Komisji 98/257/WE z 1998 r. w sprawie zasad stosowanych wobec organów odpowiedzialnych za pozasądowe rozstrzygnięcie sporów konsumenckich oraz zalecenie 2001/310/WE w sprawie zasad dla organów pozasądowych, włączonych w polubowne rozwiązywanie sporów konsumenckich.

Pojawia się również wątpliwość co do ubezpieczenia samych przewoźników, wystarczającego aby odpowiedzieć na pozwy, jakie mogą być przeciwko nim wniesione.

Chociaż autokar jest bezpiecznym środkiem transportu, wydaje się to nie znajdować pełnego odzwierciedlenia w odczuciu społecznym. Opinia publiczna jest alarmowana poważnymi wypadkami, które wydarzyły się w ostatnich latach na drogach Unii Europejskiej. Jasne przepisy w sprawie odpowiedzialności i pomocy w razie wypadku mogłyby z pewnością przyczynić się do zbudowania społecznego zaufania wobec tej gałęzi transportu.

3. Odszkodowania za opóźnienia lub odwołanie

Pasażerowie autokarów, podobnie jak ci, korzystający z usług transportu lotniczego czy kolejowego, powinni mieć prawo do niezawodnych usług w kategoriach ciągłości i dostępności.

Jedynie w przypadku pakietów obejmujących podróże, pobytu wakacyjne i trasy objazdowe, ustanowiono przepisy określające wymogi minimalne. Zostały one zawarte w dyrektywie 90/314 z 1990 r. w sprawie pakietów podróży, pakietów wakacyjnych i pakietów tras objazdowych. Na podstawie tej regulacji organizator pakietu tras objazdowych jest odpowiedzialny za niemożność wykonania lub niewłaściwe wykonanie umowy na pakiet trasy objazdowej, w tym usług transportowych.

W przypadku niewykonania umowy, jeżeli organizator nie jest w stanie zaoferować alternatywne rozwiązanie sprawy, klient powinien mieć zapewniony transport powrotny do miejsca wyjazdu lub innego punktu powrotu plus odszkodowanie. Postanowienia te obejmują tylko niektóre trudności, z jakimi czasami spotykają się pasażerowie autokarów.

Tak jak ma to miejsce w transporcie lotniczym, pasażerowie autokarów powinni mieć zapewniony odpowiedni poziom ochrony interesów. Zależnie od okoliczności, niektóre odszkodowania mogą być konieczne za wszelkie niedogodności spowodowane przerwaniem, anulowaniem lub opóźnieniem ich podróży.

Transport miejski

Transport miejski w odniesieniu do praw pasażerów nie doczekał się jeszcze propozycji uregulowań wspólnotowych. Mając jednak na uwadze, że według najnowszych danych Special Eurobarometer *Passengers' Rights* z lipca 2005 r., 57% obywateli rozszerzonej Unii Europejskiej korzysta z jego usług, a Komisja Europejska w *Białej Księdze* z 2001 r. dostrzegła potrzebę rozszerzenia środków ochrony pasażerów we wszystkich gałęziach transportu, należy spodziewać się propozycji rozwiązań również w odniesieniu do środków komunikacji miejskiej.

Jest to tym bardziej realne, że zgodnie z zapisanymi w *Białej Księdze* Komisja Europejska zobowiązana jest w 2005 r. zbadać wpływ istniejących przepisów w zakresie praw pasażera i zaproponować najkorzystniejszy sposób zagwarantowania tych praw w tych gałęziach transportu, w których kwestie te nie zostały dotychczas uregulowane.

Dalsze działania Komisji Europejskiej dla wzmocnienia praw pasażerów

Komisja Europejska wprowadzając prezentowane przepisy uznaje za niezbędne dalsze kontynuowanie prac na szczeblu wspólnotowym dla wzmocnienia określonych praw pasażera. Działania te dotyczyłyby w szczególności:

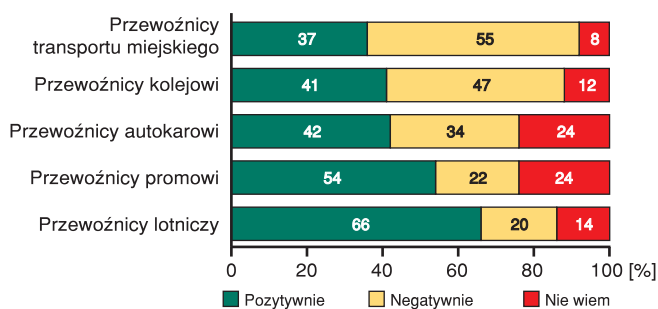
- specjalnych środków dla osób z ograniczoną zdolnością poruszania się,
- odpowiedzialności w przypadku śmierci lub obrażeń odniesionych przez pasażerów,
- rozwiązań dla pasażera w przypadku przerwania podróży,
- informowania pasażerów,
- rozpatrywania skarg i propozycji środków odwoławczych.

1. Specjalne środki dla osób z ograniczoną zdolnością poruszania się

Osoby z ograniczoną zdolnością poruszania się powinny mieć gwarancję uzyskania odpowiedniej pomocy, niezależnie od celu podróży i wybranego środka transportu, aby móc spokojnie podróżować na całym obszarze Unii Europejskiej. Ograniczenie możliwości poruszania się nie może bowiem stanowić podstawy odmowy przewozu lub dokonania rezerwacji. Ponadto powinny nieodpłatnie uzyskiwać potrzebną pomoc w portach lotniczych, dworcach i w portach morskich, jak również na pokładzie wybranego środka transportu.

Jak wykazują przeprowadzone we Wspólnocie ankiety, ocena równego traktowania osób z ograniczoną zdolnością poruszania się i udzielanej im pomocy jest raczej negatywna.

Najkorzystniej oceniani są przewoźnicy lotniczy i promowi – ponad połowa ankietowanych uznała, że właściwa jest ich pomoc



Rys. 3. Ocena traktowania pasażerów z ograniczoną zdolnością poruszania się Źr.: Special Eurobarometer „Passengers' Rights”, lipiec 2005

osobom z ograniczoną zdolnością poruszania się. W przypadku transportu kolejowego i miejskiego przeważa odsetek osób negatywnie oceniających przewoźników w tym zakresie.

Ocena pasażerów ma swoje odzwierciedlenie w licznych skargach, które wpływają do Komisji Europejskiej. Dotyczą one przypadków, w których osoby z ograniczoną zdolnością poruszania się spotkały się z odmową wykonania usługi.

W opinii Komisji Europejskiej polityka ochrony praw pasażerów musi zawierać specjalne środki służące do ochrony osób z ograniczoną zdolnością poruszania się. Skuteczny dostęp do transportu jest niezbędny do aktywnego udziału w życiu gospodarczym i społecznym, a jego brak może poważnie przeszkodzić w integracji wielu osób o ograniczonej zdolności poruszania się. Liczba tych osób szacowana jest na około 45 mln, co stanowi około 10% obywateli Europy. W grupie tej uwzględniono nie tylko osoby niepełnosprawne, ale także osoby niezdolne do samodzielnego podróżowania z powodu wieku, ograniczeń umysłowych lub choroby. Mając na uwadze starzenie się populacji w Europie, zwiększy się liczba takich osób, co spowoduje wzrost znaczenia ich potrzeb.

Stąd też działania Komisji mające na celu silne wsparcie dla prawodawstwa wspólnotowego w tym zakresie, tj. wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie praw osób o ograniczonej możliwości poruszania się podróżujących drogą lotniczą oraz rozważenie sposobu zagwarantowania prawa osobom o ograniczonej zdolności poruszania się korzystających z transportu morskiego oraz międzynarodowego transportu autokarowego.

2. Odpowiedzialność w przypadku śmierci lub odniesienia obrażeń przez pasażerów

Niezależnie od wybranego środka transportu, prawodawstwo wspólnotowe powinno zdaniem Komisji Europejskiej zapewniać minimalną ochronę na wysokim poziomie w przypadku śmierci lub odniesienia obrażeń z tytułu wypadków oraz objąć nią pasażerów podróżujących na trasach krajowych i międzynarodowych, z uwzględnieniem obowiązków nałożonych na Wspólnotę w wyniku przystąpienia do konwencji międzynarodowych.

Równie ważne w opinii Komisji jest zapewnienie, aby przewoźnicy mieli możliwości finansowego sprostania nałożonym obowiązkom, tj. posiadali odpowiednie ubezpieczenie. Z reguły przewoźnicy są ubezpieczeni od ryzyka za mogące wystąpić fizyczne szkody wyrządzone pasażerom i osobom trzecim, jednakże wymagania na poziomie krajowym są bardzo zróżnicowane.

W tym kontekście Komisja, niezależnie od istniejących w transporcie lotniczym i proponowanych dla międzynarodowych przewoźników kolejowych rozwiązań, rozważy możliwości stworzenia

jednolitego systemu odpowiedzialności i ubezpieczenia na wypadek śmierci lub obrażeń odniesionych przez pasażerów korzystających z transportu morskiego, niezależnie od bandery, pod jaką zarejestrowany jest statek.

Brak natomiast informacji na temat projektów zastosowania takiego systemu w przypadku międzynarodowego transportu autokarowego.

3. Rozwiązania w przypadku przerwania podróży

W przypadku przerwania podróży z powodu opóźnienia, odwołania lub odmowy przyjęcia na pokład w przypadku transportu lotniczego, pasażerowie powinni mieć prawo do skorzystania z przewidzianych prawem rozwiązań zmierzających do usunięcia trudności, z jakimi się spotkali, niezależnie od wybranego środka transportu.

W każdym przypadku możliwe jest podjęcie kroków prawnych przeciwko przewoźnikom, jednak wysokie koszty postępowania i długi czas rozpatrywania powodują, że jest to rozwiązanie korzystne dla pasażera jedynie w nielicznych przypadkach. W takich sytuacjach postępowanie sądowe, prowadzone przez wiele miesięcy od chwili wystąpienia szkody, nie stanowi natychmiastowego rozwiązania zaistniałego problemu. Postępowanie takie nie zapewnia pasażerom zastępczego transportu ani noclegu w przypadku, kiedy zaistniałe opóźnienie powoduje, że podjęcie przerwanej podróży jest możliwe dopiero następnego dnia.

W sytuacji spowodowanej na przykład odmową przyjęcia na pokład lub odwołaniem lotu, odpowiednia ochrona, oparta na modelu funkcjonującym obecnie w transporcie lotniczym oraz na rozwiązaniach zaproponowanych dla transportu kolejowego, mogłaby w szczególności przyjąć formę odszkodowań pieniężnych. Dałoby to nie tylko pasażerom możliwość bezpośredniego skorzystania z tego rozwiązania, ale także stanowiłoby wkład w podnoszenie jakości usług, zniechęcając przewoźników do odmowy wejścia na pokład lub do odwołania lotu bez uprzedniego powiadomienia.

W świetle istniejących rozwiązań Komisja zamierza rozpatrzyć sposoby zapewnienia odszkodowania i pomocy w przypadku przerwania podróży w transporcie morskim, jak i międzynarodowym transporcie autokarowym.

4. Informowanie pasażerów

■ Prawo do informacji porównawczej

System informowania o jakości usług oferowanych przez poszczególnych przewoźników mógłby zostać wprowadzony na podstawie szczegółowych wskaźników. Wyniki przeprowadzonej analizy porównawczej powinny być publikowane i rozpowszechniane. Praktyka ta zachęci przewoźników do podnoszenia poziomu usług, z uwagi na daną pasażerom możliwość dokonania wyboru na podstawie konkretnych informacji dotyczących stanu faktycznego.

Komisja opracowała już listę wskaźników dających pasażerom dostęp do kluczowych informacji dotyczących jakości usług, przez proste i szybkie porównanie ofert przewoźników. Rozważane wskaźniki dotyczą opóźnień, przypadków odmowy przyjęcia na pokład, odwołania lotów i złego zarządzania bagażami. Komisja opracowała również pilotażowy projekt dla transportu lotniczego, w ramach którego linie lotnicze dobrowolnie przekazują wymienione informacje, lecz stopień uczestnictwa nie jest zadowalający.

W przypadku utrzymujących się trudności Komisja rozważy możliwość przedstawienia aktu prawnego w celu regularnego publikowania raportów umożliwiających porównanie jakości świadczonych usług.

■ Prawo do przejrzystości informacji w czasie rzeczywistym

W przypadkach, gdy podróż nie przebiega zgodnie z planem (opóźnienia, odwołanie, zmiany rozkładów itp.), pasażerowie są często pozostawiani bez informacji, podczas gdy pełna i szybka informacja pozwala łatwiej zaakceptować odwołanie i opóźnienie. Tymczasem w rzeczywistości w portach lotniczych, na dworcach pasażerowie są często pozostawiani w niewiedzy, bez wyjaśnienia powodu zakłóceń w komunikacji i bez informacji o przewidywanym terminie przywrócenia normalnego ruchu. Dostarczanie pasażerom przed i w trakcie podróży przejrzystych i pełnych informacji w czasie rzeczywistym powinno stać się normą. We wszystkich portach lotniczych, na dworcach i w głównych portach morskich powinien znajdować się centralny punkt gromadzący na bieżąco informacje o zakłóceniach w ruchu i przekazujący je podróżnym.

Jednak zgodnie z zasadą pomocniczości, Komisja uznała, że niestosowne byłoby interweniowanie w tej dziedzinie poprzez rozporządzenia. Obowiązek zapewnienia pasażerom odpowiedniej informacji w czasie rzeczywistym spoczywa na odpowiednich władzach państw członkowskich i na przewoźnikach.

■ Prawo do poznania przysługujących praw

Tworzenie nowych praw korzystnych dla pasażerów będzie miało uzasadnienie wyłącznie wówczas, gdy pasażerowie będą o nich prawidłowo informowani w celu umożliwienia im skorzystania z tych praw. Poznawanie przez pasażerów przysługujących im praw ma podstawowe znaczenie i powinno być zwiększane. Ogłaszanie tych praw w lokalach należących do usługodawców oraz do biur podróży, jak również na dworcach i w portach lotniczych ułatwi rozpowszechnianie informacji.

Według badań przeprowadzonych przez Komisję Europejską w lutym i w marcu 2005 r. w 25 państwach członkowskich Unii Europejskiej, świadomość pasażerów odnośnie praw, które im przysługują, jak również znajomość praw i obowiązków pasażera, wynikających z umowy zawieranej z przewoźnikiem, nie jest satysfakcjonująca.

Szczegółowe dane z wyników ankiety przedstawiono na rysunku 4.

Co prawda ponad połowa ankietowanych, tj. 62%, ma świadomość, iż kupując bilet zawiera umowę z przewoźnikiem, jednakże jedynie 35% mieszkańców Wspólnoty zna swoje prawa i obowiązki, wynikające z zawarcia takiej umowy.

W tej sytuacji Komisja będzie kontynuować prowadzoną przez siebie kampanię informacyjną zmierzającą do opublikowania praw tworzonych przez prawodawstwo wspólnotowe. Uaktualniła ona także Kartę Praw Pasażerów w transporcie lotniczym, włączając do niej nowe przepisy wspólnotowe dotyczące odmowy przyjęcia na pokład, odwołania i znacznych opóźnień lotów oraz dotyczące odpowiedzialności przewoźników lotniczych.

Zgodnie z tym założeniem, Komisja opublikuje również Kartę Praw i Obowiązków użytkowników transportu kolejowego, niezwłocznie po przyjęciu rozporządzenia w tej dziedzinie na poziomie wspólnotowym. Karta zostanie umieszczona na dużych dworcach.

cach i w biurach sprzedaży biletów kolejowych na obszarze Unii Europejskiej.

5. Rozpatrywanie skarg i środki odwoławcze

Obowiązek wprowadzenia systemów odwoławczych spoczywa na państwach członkowskich. Jednakże Wspólnota powinna zadbać o wprowadzenie odpowiedniego systemu kar i jasno określonej odpowiedzialności za przestrzeganie przepisów prawa oraz rozpatrywanie skarg tak, aby pasażerowie wiedzieli, do kogo i gdzie mają się zwrócić. Wskazanie przez państwa członkowskie takich jednostek, przewidzianych już dla sektorów lotniczego i kolejowego, umożliwi pasażerom pełne korzystanie z przysługujących im praw.

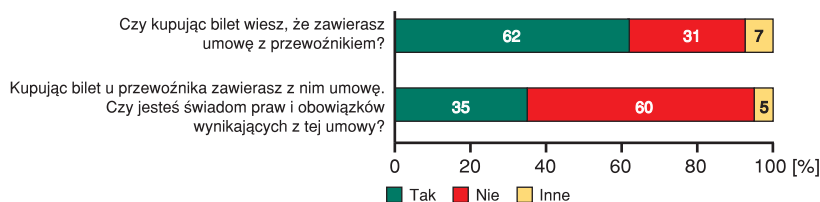
Procedury prawne są kosztowne lub bardzo długie, stąd konieczność powołania pozasądowych mechanizmów rozstrzygania sporów, posiadających takie zalety, jak szybkość, przejrzystość, niski koszt i elastyczność. Komisja podjęła działania zmierzające do upowszechnienia wykorzystania postępowania pozasądowego sporów, przyjmując dwa zalecenia dotyczące zasad stosowanych w powyższych przypadkach i uruchomiła europejską sieć organów krajowych w celu ułatwienia dostępu do pozasądowych procedur rozstrzygania sporów transgranicznych. Ponadto, w przypadku takich sporów, konsumenci odczuwają niedługo korzyści z połączenia europejskiej sieci pozasądowej (Sieć EJE) i sieci europejskich centrów konsumentów (znanych również pod nazwą „Europunkt”). Nowe jednostki zagwarantują konsumentom w Unii Europejskiej „jeden punkt” zapewniający kompleksową obsługę – od udzielania informacji ogólnych do rozstrzygania sporów.

Komisja zamierza rozważyć sposoby, które zapewniłyby odszkodowanie i pomoc w przypadku przerwania podróży w transporcie morskim, jak i międzynarodowym transporcie autokarowym.

Podsumowanie

Ze względu na różny stopień ochrony praw pasażera w Unii Europejskiej w odniesieniu do poszczególnych gałęzi transportu niewątpliwie celowe jest doprowadzenie do harmonizacji zasad regulujących te prawa w transporcie pasażerskim na obszarze Wspólnoty.

Pozwoli to na zwiększenie zaufania pasażerów do przewoźników, a także zapewni im większe poczucie bezpieczeństwa. Zagwarantowane zostaną tym samym podstawowe prawa konsumenta i pełny dostęp do istotnych z punktu widzenia pasażera informacji.



Rys. 4. Znajomość praw pasażera

Nie można zapominać również o osiągnięciu innego celu społecznego, jakim jest zapewnienie osobom z ograniczoną zdolnością poruszania się dostępu do usług transportowych na poziomie porównywalnym z pozostałymi obywatelami Unii Europejskiej.

Ustalenie jednak nowych standardów obsługi pasażerów nałoży na przewoźników dodatkowe obowiązki. Konieczność sprostania tym obowiązkom, zwłaszcza w odniesieniu do zapewnienia odszkodowań wynikających z odpowiedzialności przewoźników w przypadku śmierci lub obrażeń odniesionych przez pasażera, spowoduje konieczność stosowania wyższych standardów w zakresie ubezpieczeń.

Konsekwencją rozszerzenia zakresu odpowiedzialności i wielkości odszkodowań będą dodatkowe obciążenia finansowe dla przewoźników. Z jednej strony zatem będziemy mieć do czynienia ze wzrostem jakości usług, z drugiej zaś może to spowodować zwiększenie cen i w rezultacie doprowadzić do zmniejszenia przewozów.

Przygotowywane regulacje prawne powinny uwzględniać zarówno specyfikę poszczególnych gałęzi transportu, jak i wytyczne wspólnej polityki transportowej Wspólnoty, w tym konieczność realizacji podstawowej zasady zapisanej w *Białej Księdze* z 2001 r., tj. zrównoważonego rozwoju transportu i integracji międzygałęziowej. Stąd potrzeba co najmniej równoległego wprowadzania nowych uregulowań w zakresie praw pasażerów we wszystkich gałęziach transportu i tym samym zapewnienie, że pozycja konkurencyjna tych przewoźników, których już takie przepisy obowiązują nie zostanie zachwiana.

Wykazując zatem dbałość o właściwe i skuteczne zapewnienie ochrony praw pasażera poprzez wprowadzenie jednolitego systemu regulującego te prawa, należy brać pod uwagę zarówno udogodnienia wynikające z rozwoju rynku transportowego, jak i dostosowanie do realnych możliwości realizacji oraz zagwarantowanie środków zapewniających warunki uczciwej konkurencji międzygałęziowej.

