

UMOWA DO POROZUMIENIA MIĘDZYGMINNEGO JAKO INSTRUMENT KSZTAŁTOWANIA LOKALNEGO TRANSPORTU ZBIOROWEGO

Umowa do porozumienia międzygminnego może być dobrym instrumentem kształtowania lokalnego transportu zbiorowego. W tym celu powinna ona regulować wszystkie istotne kwestie dotyczące organizowania usług tego transportu przez określoną gminę na rzecz innej gminy. W artykule przybliżono zasady kształtowania treści umowy oraz jej załączników.

Wprowadzenie

Lokalny transport zbiorowy na obszarach zurbanizowanych powinien być zintegrowany. W aglomeracjach policentrycznych, w których występuje więcej niż jedno miasto centralne, właściwym rozwiązaniem w zakresie integracji jest powołanie związku międzygminnego. W aglomeracjach monocentrycznych, które charakteryzuje występowanie jednego miasta centralnego, oraz na obszarach zurbanizowanych nie stanowiących aglomeracji integrację lokalnego transportu zbiorowego można zapewnić za pomocą porozumień międzygminnych. W porozumieniach tych jednej z gmin, z reguły odgrywającej główną rolę na danym obszarze, pozostałe gminy powierzają organizowanie lokalnego transportu zbiorowego. Wszelkie szczegóły dotyczące tego przedsięwzięcia powinny natomiast być zawarte w umowie do porozumienia, pomiędzy przedstawicielami władzy wykonawczej gmin w osobach prezydentów, burmistrzów lub wójtów. Niektóre kwestie związane z kształtowaniem lokalnego transportu zbiorowego mogą znajdować się w załącznikach do umowy, stanowiących jej integralną część.

Zakres merytoryczny umowy

Podstawową kwestią, która wymaga uregulowania w umowie, jest określenie zadań powierzonych przez jedną gminę drugiej gminie w zakresie lokalnego transportu zbiorowego. Do zadań tych można zaliczyć w szczególności:

- a) prowadzenie badań rynku, w tym efektywności ekonomicznej funkcjonowania linii komunikacyjnych;

- b) planowanie rozwoju;
- c) opracowywanie rozkładów jazdy;
- d) emitowanie i dystrybuowanie biletów;
- e) kontrolę biletów i windykację należności za przejazd bez ważnego biletu;
- f) promocję usług;
- g) określanie poziomu udziału gminy w kosztach powierzonego zadania, w tym wykonywaniu usług przewozowych przez operatorów;
- h) zawieranie umów z operatorami na realizację usług i dokonywanie płatności za świadczone usługi przewozowe;
- i) kontrolę realizacji przewozów pod względem ilościowym i jakościowym oraz nakładanie kar za niezgodną z umowami liczbę i jakość usług;
- j) opracowywanie i udostępnianie informacji o obsłudze komunikacyjnej, w tym w pojazdach i Internecie;
- k) umieszczanie na przystankach rozkładów jazdy, nazw przystanków i komunikatów oraz, jeśli pozwala na to miejsce, cenników biletów, przepisów taryfowych i innych ważnych informacji;
- l) przygotowywanie projektów taryfy opłat, przepisów taryfowych oraz przepisów porządkowych;
- m) utrzymywanie czystości na przystankach i ich odśnieżanie.

W umowie należy wskazać jednostkę, która będzie wykonywać wyszczególnione zadania. Jednostką tą może być wyspecjalizowany organizator w postaci zarządu komunikacji miejskiej lub urząd określonej gminy. W tym drugim przypadku część zadań można scedować na operatora zatrudnionego przez gminę.

Ważne znaczenie ma określenie wyjściowej wielkości pracy eksploatacyjnej wchodzącej w zakres umowy oraz mechanizmu jej zmian.

Istnieje konieczność stworzenia w umowie zabezpieczenia dla gminy organizującej lokalny transport zbiorowy dotyczącego przestrzegania postanowień umów zawieranych z operatorami na podstawie przedmiotowej umowy, które szczegółowo określają liczbę wozokilometrów i płatność za ich wykonanie. W przeciwnym wypadku może dojść do sytu-

¹ Prof. dr hab., Katedra Rynku Transportowego Uniwersytetu Gdańskiego, Zarząd Komunikacji Miejskiej w Gdyni, o.wyszomirski@zkmgdynia.pl

acji, w której gmina korzystająca z organizowania transportu przez drugą gminę zrezygnuje z różnych przyczyn, na przykład finansowych, z określonej linii komunikacyjnej lub części zadań na tej linii, pozostawiając problem płatności lub rozszczeń odszkodowawczych operatorów wynikających z umowy przewozowej gminie organizującej transport.

Niektóre linie komunikacyjne na obszarze danej gminy mogą nie być organizowane na jej rzecz w części lub w całości. Z kolei inne linie na obszarze wykraczającym poza granice danej gminy mogą być organizowane na jej rzecz, stosownie do podjętych decyzji w tym zakresie warunkujących ich funkcjonowanie. W umowie do porozumienia międzygminnego wszystkie takie odstępstwa od zasady organizowania lokalnego transportu zbiorowego muszą być szczegółowo zapisane, bowiem ma to istotne znaczenie z punktu widzenia liczenia kosztów i przychodów obsługi komunikacyjnej.

Nie ma potrzeby zapisywania w umowie przebiegu tras poszczególnych linii, ponieważ jest on ustalony w rozkładach jazdy, do których należy się odnieść w treści umowy. Należy jednak zastrzec, że przebieg tras linii organizowanych na rzecz danej gminy może ulec zmianie wyłącznie na wniosek lub za zgodą tej gminy, z wyjątkiem krótkotrwałych zmian wynikających z organizacji ruchu spowodowanych remontami drogowymi lub sytuacjami nadzwyczajnymi, w szczególności zamknięciami dróg. Mając na względzie możliwość wzrostu liczby wykonywanych wozokilometrów w warunkach krótkotrwałych zmian, trzeba uzgodnić w umowie konieczność pokrywania kosztów wzrostu liczby wozokilometrów przez gminę, na rzecz której organizowana jest linia komunikacyjna o zwiększonej liczbie wozokilometrów.

Każda gmina musi pokrywać swój udział w kosztach poniesionych w związku z powierzonym porozumieniem międzygminnym zadaniem publicznym w zakresie lokalnego transportu zbiorowego. W umowie powinno się zapisać, że udział ten stanowi różnicę pomiędzy całkowitymi kosztami netto organizacji i realizacji zadań, stanowiących przedmiot umowy pomniejszonymi o kwotę kar nałożonych na usługodawców przez jednostkę organizującą lokalny transport zbiorowy, a przychodami netto z biletów, powiększonymi o wpływy z zapłaconych opłat dodatkowych za przejazd bez ważnego biletu.

Określając sposób liczenia udziału w kosztach, trzeba uwzględnić wszystkie odstępstwa dotyczące organizowania poszczególnych linii w całości, albo w części na rzecz danej gminy, lub na rzecz innych gmin, które determinują koszty i przychody.

W odniesieniu do kosztów powinno określić się ogólnie zasady ich obliczania, stwierdzając, że obejmują one:

- koszty przewozu, stanowiące wynagrodzenie netto płacone operatorom realizującym przewozy na rzecz danej gminy, zgodnie z umowami przewozowymi;
- koszty organizacji, stanowiące wszystkie inne koszty, poza kosztami przewozów, które są ponoszone przez organizatora lokalnego transportu zbiorowego w celu świadczenia usług przewozowych na rzecz danej gminy.

W kwestii metodologii obliczania kosztów należy uczynić odniesienie do załącznika, w którym została ona przedstawiona.

Z kolei w odniesieniu do przychodów powinno się stwierdzić, że są one określane na podstawie wielkości i struktury popytu, ewidencjonowanych za pomocą elektronicznych urządzeń pomiarowych lub w drodze badań marketingowych i, podobnie jak w przypadku kosztów, uczynić odniesienie do załącznika precyzującego szczegółową metodologię obliczeń.

Dobrym rozwiązaniem jest zapisanie w umowie sposobu obliczania udziału w kosztach w przypadku uruchomienia nowej linii przed rozpoczęciem jej eksploatacji. Ma to znaczenie z punktu widzenia ustalania budżetu na rok, w którym nastąpi uruchomienie linii. Możliwym sposobem obliczania udziału w kosztach dla takiej linii jest przyjęcie metody porównawczej zakładającej poszukiwanie analogii pomiędzy uruchomioną linią a podobnymi liniami już wdrożonej w danej gminie lub w innych gminach, w których funkcjonuje zintegrowany system lokalnego transportu zbiorowego.

W umowie powinno się zapewnić gminie, na rzecz której organizowane są przewozy, udział w wyłanianiu operatora lub operatorów do obsługi komunikacyjnej, przy czym należy wyraźnie odróżnić sytuację stosowania Prawa zamówień publicznych i bezpośredniego powierzenia zadań własnemu operatorowi.

W przypadku organizowania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na linie komunikacyjne funkcjonujące na rzecz danej gminy w umowie powinno się zapisać zobowiązanie gminy organizującej lokalny transport zbiorowy do przedstawienia danej gminie Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia wraz z kwotą, którą organizator zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia w celu dokonania stosownych uzgodnień. Praktycznym rozwiązaniem może okazać się zapis, że brak zgłoszenia uwag w formie pisemnej w terminie na przykład dwóch tygodni od daty przekazania SWIZ oraz informacji o przedmiotowej kwocie stanowi akceptację zarówno specyfikacji, jak i szacunkowej kwoty. Warto także przewidzieć sposób postępowania w przypadku braku akceptacji oraz stwierdzić, że akceptacja SWIZ i kwoty na sfinansowanie zamówienia w sposób wyraźny lub dorozumiały jest równoznaczna z zapewnieniem przez gminę, na rzecz której organizowana jest dana obsługa komunikacyjna, środków na pokrycie kosztów przewozów i ich organizacji w okresie obowiązywania umowy z operatorem.

Wychodząc z założenia, że operatorzy funkcjonujący w ramach bezpośredniego powierzenia świadczenia usług są z reguły kosztowniejsi niż wyłonieni w trybie przetargu nieograniczonego zgodnie z Prawem Zamówień Publicznych, powinno się określić w umowie, w jakim zakresie mogą w obsłudze danej gminy być zatrudnione własne przedsiębiorstwa przewozowe. Mając na uwadze dążenie gmin organizujących lokalny transport zbiorowy do rozszerzania zakresu wykorzystywania własnych operatorów, w celu uzyskania korzyści skali, za kompromisowe można

uznać rozwiązanie, w którym do obsługi linii autobusowych organizowanych wyłącznie na rzecz innej gminy zatrudnia się operatora w trybie przetargu nieograniczonego z wyjątkiem sytuacji, w których jest to niemożliwe w ściśle określonym czasie. Natomiast do obsługi wspólnych linii zatrudnia się w określonej proporcji operatorów komunalnych w drodze powierzenia i operatorów wyłonionych w trybie przetargu. Proporcja ta może być wyprowadzona z wielkości pracy eksploatacyjnej wykonywanej na poszczególnych liniach na obszarach gminy organizującej obsługę i korzystającej z obsługi komunikacyjnej organizowanej przez gminę, której powierzono to zadanie.

W umowie powinno się także określić terminarz i sposób corocznego uzgadniania poziomu udziału w kosztach w rozumieniu dopłaty budżetowej do obsługi komunikacyjnej danej gminy w roku następnym, obliczanej zgodnie z metodologią stanowiącą załącznik do umowy. W terminarzu należy przewidzieć czas na wniesienie przez gminę propozycji zmiany poziomu dopłaty budżetowej przez zmianę liczby wozokilometrów wykonywanych na jej rzecz i (lub) cen biletów.

Mając na względzie możliwość wniesienia takiej propozycji, terminarz musi uwzględniać czas na ustosunkowanie się do niej i przedstawianie zmienionych założeń obsługi komunikacyjnej. Ostatecznie uzgodniony poziom dopłaty budżetowej na rok następny powinien zostać zapisany w dokumencie stanowiącym załącznik do umowy podpisywany przez uprawnione osoby reprezentujące władzę wykonawczą współpracujących gmin.

Planowany udział w kosztach obsługi komunikacyjnej może i z reguły będzie różnić się od ostatecznego, rozumianego jako różnica w faktycznie poniesionych kosztach i przychodach obliczonych w uzgodniony sposób. W umowie powinno się więc przewidzieć procedurę ostatecznego obliczania poziomu kosztów w danym roku oraz rozliczania ewentualnej nadpłaty lub niedopłaty. Wygodnym rozwiązaniem jest przyjęcie w umowie, że w sytuacji, gdy w danym roku wystąpiła nadpłata lub niedopłata w stosunku do podpisanego w załączniku udziału w kosztach, to o jej wysokość korygowana jest dopłata budżetowa danej gminy do komunikacji miejskiej w roku następnym.

Integralną częścią każdej umowy do porozumienia międzygminnego musi być uzgodnienie podstawy, terminów i sposobu płatności dopłaty budżetowej. Dobrym rozwiązaniem jest przyjęcie miesięcznych rozliczeń.

W umowie powinien znaleźć się także zapis przyznający gminie organizującej obsługę komunikacyjną prawo do sprzedaży biletów na liniach objętych Porozumieniem oraz prawo do traktowania wpływów ze sprzedaży biletów jako własnych dochodów budżetowych.

Ważne znaczenie ma także uzgodnienie, że szczegółowy zakres obsługi komunikacyjnej gminy korzystającej z usług organizatorskich innej gminy w zakresie lokalnego transportu zbiorowego ustalony jest w rozkładach jazdy, które ze wskazanym wyprzedzeniem są przekazywane tej gminie.

Umowa powinna rozstrzygać także kwestię korzystania z dworców, przystanków i pętli. Zgodnie z nową Ustawą

z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym należy uzgodnić warunki i zasady korzystania z tych obiektów, w tym odpłatność.

Umowę można zawrzeć na czas nieokreślony, z zastrzeżeniem, że wygasa ona z chwilą rozwiązania porozumienia międzygminnego. Ważne znaczenie ma zapis, że w przypadku rozwiązania lub wygaśnięcia umowy w okresie obowiązywania umów zawartych przez organizatora z operatorami, i innymi podmiotami, związanych z organizowaniem i wykonywaniem usług w ramach lokalnego transportu zbiorowego na rzecz danej gminy, gmina, która rozwiązała umowę lub doprowadziła do rozwiązania umowy, zobowiązana jest do pokrycia roszczeń operatorów i (lub) innych podmiotów wynikających z rozwiązania tych umów.

Metodologia obliczania kosztów przychodów i dopłat budżetowych jako załącznik do umowy

Warunkiem dobrej współpracy gmin w zakresie lokalnego transportu zbiorowego jest uzgodnienie i zapisanie wszystkich istotnych szczegółów dotyczących obliczania kosztów, przychodów i dopłat budżetowych. Tylko bowiem przekonanie gmin o zasadnym i uczciwym obliczaniu tych wielkości jest w stanie zapewnić brak wzajemnych pretensji i podejrzeń, i tym samym zapobiec szukaniu innych rozwiązań w zakresie obsługi komunikacyjnej.

Koszty przewozów muszą być obliczane w przekroju dnia powszedniego, soboty, niedzieli (święta) i roku w odniesieniu do linii komunikacyjnych i sieci komunikacyjnej, obejmując koszty przewozów i kosztów ich organizacji. Mając na względzie potrzebę planowania ich poziomu oraz rozliczania za okres miniony właściwym rozwiązaniem jest obliczanie poziomu kosztów dla okresu roku bieżącego, następnego i poprzedniego. Podstawą obliczania kosztów przewozów muszą być rozkłady jazdy, dokumentacja dotycząca wykonania rozkładów jazdy oraz stawki za wozokilometr wynikające z umów z operatorami.

Koszty organizacji powinno się podzielić na bezpośrednie i pośrednie. Koszty bezpośrednie to takie, które można bezpośrednio przypisać danej gminie, np. koszty badań marketingowych. Natomiast koszty pośrednie to te, które wobec braku możliwości bezpośredniego przypisania muszą być rozliczane za pomocą klucza rozliczeniowego. Do kosztów tych należą m.in. koszty nadzoru i regulacji ruchu, koszty sprzedaży i koszty administracji. Kluczem rozliczeniowym kosztów pośrednich może być udział pracy eksploatacyjnej wykonywanej na rzecz danej gminy w pracy eksploatacyjnej realizowanej w całej sieci.

W szacowaniu kosztów na rok następny jako elementu kalkulacji przyjmowanego do rozliczeń poziomu dopłaty budżetowej ważne znaczenie ma określenie założeń planistycznych dotyczących przede wszystkim zmian stawek przewozowych płaconych operatorom. Istotne znaczenie ma też trafne zaplanowanie kosztów organizacji w planie budżetowym organizatora. Im trafniejsze będą założenia planistyczne, tym mniejsze będą rozbieżności przy ostatecznych rozliczeniach.

O wiele bardziej skomplikowane jest obliczanie przychodów. Kalkulacja przychodów wymaga posiadania danych dotyczących wielkości i struktury popytu.

Celem badań wielkości i struktury popytu jest określenie:

- wielkości popytu na usługi komunikacyjne organizowane na rzecz danej gminy;
- struktury popytu w przekroju rodzajów ważnych biletów (lub ich braku) i uprawnień, na podstawie których pasażerowie realizują przejazdy środkami lokalnego transportu zbiorowego organizowanego na rzecz danej gminy;
- przychodów z ważnych biletów wykorzystywanych w przejazdach lokalnym transportem zbiorowym organizowanym na rzecz danej gminy.

Do badań popytu w lokalnym transporcie zbiorowym można wykorzystywać urządzenia automatyczne, do których należą:

- fotokomórki;
- czujniki optyczne pracujące na podczerwieni;
- czujniki reagujące na obciążenie;
- sensory ultradźwięków niskiej częstotliwości.

Urządzenia automatyczne współpracują zwykle ze specjalistycznym oprogramowaniem służącym rejestracji liczby pasażerów. Wykazują one na ogół wyraźną tendencję do niedoszacowania liczby pasażerów. Ponadto za ich pomocą nie można określić struktury pasażerów.

Instrumentem badania popytu na usługi lokalnego transportu zbiorowego, umożliwiającym określenie jego wielkości i struktury jest system biletu elektronicznego. Urządzeniami niezbędnymi do funkcjonowania tego systemu są:

- karty bezstykowe;
- kasowniki-czytniki;
- komputery pokładowe;
- jednostki centralne;
- czytniki kontrolerów biletów;
- ładowarki kart bezstykowych.

Karta bezstykowa może obowiązywać na usługi określonego organizatora będącego przewoźnikiem lub organizatora zatrudniającego jednego lub więcej operatorów świadczących usługi przewozowe. Może obowiązywać we wszystkich środkach i rodzajach transportu.

Na kartach bezstykowych powinny być zakodowane uprawnienia do przejazdów ulgowych. Kartę mogą posiadać także osoby uprawnione do przejazdów bezpłatnych, w celu ułatwienia im korzystania z usług przewozowych oraz rejestracji ich przejazdów.

W warunkach wprowadzenia obowiązku rejestrowania każdego przejazdu na podstawie karty bezstykowej w kasowniku-czytniku uzyskuje się informacje o liczbie rozpoczętych przejazdów przez pasażera z uwzględnieniem dnia i godziny. W przypadku wprowadzenia także obowiązku rejestracji zakończenia przejazdu otrzymuje się dodatkowo informacje o relacjach przejazdów i podróżach.

Nie wszyscy pasażerowie ze względów praktycznych mogą posiadać karty bezstykowe. W ramach biletu elektronicznego dla tego segmentu pasażerów może funkcjonować podsystem biletu papierowego wydawanego z drukarki u prowadzących pojazdy. Jeżeli na biletach znajdują się odpowiednie kody kreskowe, to można je także poddać rejestracji na zasadzie „check in – check out”, w celu objęcia każdego przejazdu z uwzględnieniem relacji. W takiej sytuacji uzyskuje się pełną informację o popycie efektywnym. Będzie można na jej podstawie dokonywać podziału przychodów według różnych kryteriów, istotnych z punktu widzenia rozliczeń przychodów między gminami będącymi podmiotami porozumienia międzygminnego. Będzie można także odzwierciedlić tzw. więźbę podróży, przedstawiającą skąd, dokąd i w jakich godzinach podróżują pasażerowie.

Problemem w funkcjonowaniu biletu elektronicznego może okazać się brak skłonności pasażerów do rejestrowania przejazdów w systemie „check in – check out”, zwłaszcza użytkowników biletów okresowych, którzy nie są przyzwyczajeni do rejestrowania nawet rozpoczęcia przejazdu. Obowiązek taki może okazać się niedogodnością obniżającą atrakcyjność korzystania z usług transportu publicznego. Niezależnie od tego egzekwowanie obowiązku rejestrowania przejazdu na zasadzie „check in – check out” może być trudne w praktyce.

W przypadku nie posiadania pełnego systemu biletu elektronicznego lub braku obowiązku, czy też sukcesów w egzekwowaniu obowiązku rejestrowania się pasażerów do obliczania przychodów, konieczny jest duży zakres badań marketingowych wielkości i struktury popytu za pomocą rejestratorów i obserwatorów pracujących w pojazdach.

Ważne znaczenie z punktu widzenia wiarygodności wyników badań marketingowych ma przyjęcie:

- reprezentacyjnego okresu badań;
- właściwych metod badawczych;
- adekwatnych instrumentów pomiarowych;
- reprezentacyjnej próby badawczej;
- odpowiednich metod redukcji i analizy danych.

Przychody z biletów powinny być obliczane w różnych przekrojach, a mianowicie dla dnia powszedniego, soboty, niedzieli i roku, w odniesieniu do poszczególnych linii komunikacyjnych i całej sieci komunikacyjnej danej gminy. Jako podstawę określania przychodów w takich ujęciach należy potraktować przychody jednostkowe przypadające na pasażera podróżującego na podstawie różnych rodzajów biletów jednorazowych i okresowych. Ostatecznie do obliczenia niezbędnego poziomu dopłaty budżetowej potrzebny jest roczny przychód z usług komunikacyjnych świadczonych na rzecz danej gminy w roku poprzednim oraz prognozowany przychód dla okresu roku następnego.

Roczna dopłata budżetowa do obsługi komunikacyjnej powinna stanowić różnicę między rocznym przychodem z biletów i pozostałymi przychodami związanymi z obsługą komunikacyjną danej gminy a rocznymi kosztami realizacji i organizacji tej obsługi, pomniejszonymi o kwotę kar umownych nałożonych zgodnie z umowami w związku z odstęp-

stwem od zasad prawidłowej ich realizacji na rzecz danej gminy. Do pozostałych przychodów zalicza się przede wszystkim wpływy z zapłaconych opłat dodatkowych za przejazdy bez ważnego biletu, które mogą być obliczane proporcjonalnie do wozokilometrów zrealizowanych na rzecz danej gminy. Pozostałymi przychodami będą także dopłaty do określonych biletów (np. biletów zintegrowanych na usługi różnych organizatorów), jeżeli są one przyznawane.

Roczną dopłatę budżetową należy obliczać w odniesieniu do poprzedniego roku w celu ostatecznego rozliczenia usług komunikacyjnych między gminami oraz jako prognozowaną, uzgodnioną w corocznie podpisywanym załączniku do umowy o porozumieniu międzygminnego, w celu zaliczkowego dokonywania rozliczeń.

Podsumowanie

Umowa do porozumienia międzygminnego może być dobrym instrumentem kształtowania lokalnego transportu

zbiorowego. W tym celu powinna ona regulować wszystkie istotne kwestie dotyczące organizowania usług tego transportu przez określoną gminę na rzecz innej gminy. Szczególnie ważne znaczenie ma:

- szczegółowe określenie powierzonych zadań;
- sformułowanie zabezpieczeń dotyczących przestrzegania postanowień umów z usługodawcami, w szczególności z operatorami, w zakresie okresu ich obowiązywania, uzgodnionej wielkości pracy eksploatacyjnej oraz przyjętych zasad płatności;
- ustalenie zasad określania udziału w kosztach obsługi komunikacyjnej przez gminę na rzecz której organizowane są usługi lokalnego transportu zbiorowego.

Określenie udziału w kosztach w postaci niezbędnej kwoty dopłaty budżetowej wymaga uzgodnienia szczegółowej metodologii obliczeń kosztów i przychodów z usług lokalnego transportu zbiorowego świadczonych na rzecz danej gminy.

Dokończenie tekstu ze strony 6

- Do końca 2011 r. Komisja opublikuje wytyczne dotyczące wykładni, wyjaśniające stosowanie rozporządzenia 1107/2006 w sprawie praw osób o ograniczonej sprawności ruchowej. Osoby niepełnosprawne oraz osoby o ograniczonej sprawności ruchowej nadal napotykać wiele trudności podczas podróży liniami lotniczymi:
 - całkowity brak usług bądź zróżnicowany poziom ich jakości w Europie;
 - zbyt często nieuzasadnione odmowy bądź ograniczenia dotyczące rezerwacji lub wejścia na pokład wydane na podstawie niejasnych względów bezpieczeństwa;
 - brak konsekwencji w traktowaniu pasażerów, którzy potrzebują tlenku medycznego na pokładzie;
 - ograniczony poziom wiedzy wśród pasażerów na temat przysługującym im praw;
 - mała liczba przypadków (ok. 40 proc) wcześniejszego powiadomienia linii lotniczych przez pasażerów o ich szczególnych potrzebach przed podróżą;
 - brak harmonizacji wykładni przedmiotowego rozporządzenia przez krajowe organy wykonawcze, nieskuteczne rozpatrywanie skarg.
- Celem nowelizacji jest opracowanie na czas nowych wytycznych dotyczących wdrożenia rozporządzenia, tak by wprowadzić ułatwienia w podróżowaniu przed rozpoczęciem igrzysk paraolimpijskich w Londynie w 2012 r. Wytyczne objaśnią w szczególności przepisy dotyczące dostępu – w jakich przypadkach pasażerom o ograniczonej sprawności ruchowej można odmówić wejścia na pokład i kiedy musi towarzyszyć im opiekun. Wytyczne dotyczyć będą również innych kwestii, na przykład postępowania ze sprzętem umożliwiającym poruszanie się (np. wózki inwalidzkie).
- Utworzone zostanie nowe forum, umożliwiające regularne konsultowanie z branżą lotniczą i konsumentami wszystkich kwestii związanych z prawami pasażera linii lotniczych.
- Zostaną zwiększone wysiłki mające na celu podniesienie świadomości praw konsumentów oraz przekazanie im odpowiednich informacji na temat tych praw w razie takiej potrzeby. W 2011 r. kontynuowana będzie objazdowa wystawa na temat praw pasażerów. Komisja udostępni również aplikację umożliwiającą łatwy dostęp do informacji na temat praw pasażerów za pomocą telefonu komórkowego.

Istnieje także zamiar nowelizacji rozporządzenia (WE) nr 261/2004 w sprawie praw pasażerów linii lotniczych, o której Komisja złoży swój wniosek w 2012 r. Kluczowe zagadnienia przedmiotowego wniosku obejmują: ograniczenie odpowiedzialności w przypadku wystąpienia nadzwyczajnych okoliczności, maksymalną wysokość odszkodowania, zmianę tras podróży pasażerów oraz podział ryzyka między uczestnikami procesu realizacji usługi.

Zapowiedziano również rozpoczęcie przed końcem 2011 r. publicznych konsultacji dotyczących kluczowych zagadnień zgłaszanych przez konsumentów i branżę lotniczą oraz organy krajowe, które należałoby włączyć do nowelizacji rozporządzenia (WE) nr 261/2004. Oznacza to zamiar włączenia do publicznych konsultacji nie tylko kwestii związanych ze stosowaniem obecnego rozporządzenia (WE) nr 261/2004, ale również głównych zagadnień dotyczących zagubienia bagażu (rozporządzenie (WE) nr 889/2002) lub praktyk związanych z zmianą harmonogramu lotów (prawa pasażera w przypadku zmiany harmonogramu lotów) oraz niestawienia się na lot (wyjaśnienie obowiązków linii lotniczych w przypadku niestawienia się pasażera na lot łączony).

Pod koniec 2011 r. Komisja rozpocznie prace nad przygotowaniem oceny skutków, w której zostanie zawarta analiza ekonomiczna potencjalnych kluczowych zagadnień przyszłej nowelizacji. W ocenie wykazano przede wszystkim poważny brak danych w odniesieniu do wielu kwestii. Z tego powodu niemożliwe jest dokonanie poważnej analizy. Dostarczenie tych danych przez branżę lotniczą oraz organy krajowe, jak również grupy konsumentów, jest koniecznym fundamentem proporcjonalnego i dobrego prawa. Kwestia ta będzie niezwykle istotna podczas publicznych konsultacji i następującej po nich nowelizacji. Oprócz praw pasażerów linii lotniczych, które zostały wprowadzone w 2005 r., od stycznia 2009 r. obowiązują również prawa pasażerów w transporcie kolejowym. W 2012 r. pasażerowie uzyskają również nowe prawa w transporcie drogą morską i drogą wodną śródlądową (rozporządzenie (UE) nr 1177/2010), a w roku 2013 – w transporcie autobusowym i autokarowym (rozporządzenie (UE) nr 181/2011). Aby zapewnić skuteczne działanie praw w ramach różnych rodzajów transportu, Komisja w 2011 r. przedstawi komunikat w celu ustalenia, w jaki sposób należy stosować niektóre najważniejsze prawa pomiędzy różnymi rodzajami transportu, np. podczas zmiany trasy podróży.

Opracowała: Janina Mrowińska