

Karol Kłosowski*

Wytyczne interpretacyjne Komisji Europejskiej do rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym – klaryfikacja czy pogłębienie wątpliwości?**

Spis treści

- I. Wprowadzenie
- II. Zakres stosowania przepisów rozporządzenia 1371/2007
- III. Umowa przewozu, prawo do informacji oraz bilety
- IV. Odpowiedzialność z tytułu opóźnienia, utraty połączenia i odwołania pociągu
- V. Prawa osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej
- VI. Egzekwowanie przepisów przez właściwe organy
- VII. Podsumowanie

Streszczenie

Artykuł stanowi analizę Komunikatu Komisji Europejskiej ws. wytycznych interpretacyjnych do wybranych przepisów rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym. W omawianym dokumencie poruszone zostały kwestie dotyczące wszystkich obszarów regulowanych przez rozporządzenie 1371/2007 – od kwestii technicznych (takich jak zakres stosowania przepisów tego rozporządzenia czy możliwość przyznania przez państwa członkowskie czasowych zwolnień stosowania tych przepisów), przez regulacje kluczowe z punktu widzenia interesów pasażerów (m.in. zawarcie umowy przewozu, prawo do informacji, prawo do odszkodowania), z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej, po wytyczne dla organów właściwych za egzekwowanie przepisów tego rozporządzenia. W artykule podjęto próbę oceny znaczenia Komunikatu Komisji Europejskiej dla stosowania przepisów rozporządzenia 1371/2007 w praktyce – zarówno przez zobligowane do tego podmioty, jak i organy właściwe ds. nadzoru nad przestrzeganiem tych przepisów. Oceniony został także wpływ omawianego dokumentu na proces ujednoczenia wykładni przepisów rozporządzenia 1371/2007 w skali całej UE.

Słowa kluczowe: prawa pasażerów; rozporządzenie 1371/2007; Komisja Europejska; transport kolejowy.

JEL: K23

* Naczelnik Wydziału Postępowań Administracyjnych i Nadzoru, Departament Praw Pasażerów w Urzędzie Transportu Kolejowego; doktorant w Katedrze Prawa Cywilnego i Rodzinnego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu; adres e-mail: karol@doktorant.umk.pl.

** Prezentowane poglądy autora nie mogą być utożsamiane z instytucją, w której jest zatrudniony.

I. Wprowadzenie

W lipcu 2015 r. Komisja Europejska, w formie komunikatu¹, opublikowała „Wytyczne interpretacyjne do rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym”². Dokument ten jest pierwszym tego typu analitycznym opracowaniem, w którym przedstawione zostały propozycje wykładni wybranych przepisów rozporządzenia 1371/2007, uzupełnione sugestiami KE w zakresie stosowania konkretnych rozwiązań o charakterze dobrych praktyk. Co istotne, w treści Komunikatu KE zastrzegła, że jej celem nie jest wyczerpująca interpretacja wszystkich przepisów rozporządzenia 1371/2007 ani tworzenie nowych uregulowań prawnych, albowiem wykładania prawa unijnego pozostaje w gestii Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej³.

Wytyczne interpretacyjne przedstawione przez KE podzielone zostały na osiem tematycznych części, tj.:

- 1) Zakres rozporządzenia,
- 2) Definicje,
- 3) Umowa przewozu, informacje oraz bilety,
- 4) Odpowiedzialność za opóźnienie, utratę połączeń i odwołanie pociągu,
- 5) Prawa osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej,
- 6) Skargi kierowane do przedsiębiorstw kolejowych,
- 7) Informowanie pasażerów o przysługujących im prawach,
- 8) Egzekwowanie przepisów, współpraca między krajowymi organami odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów i kary.

W omawianym dokumencie poruszone zostały więc kwestie dotyczące wszystkich obszarów regulowanych przez rozporządzenie 1371/2007 – od kwestii technicznych (takich jak zakres stosowania przepisów tego rozporządzenia czy możliwość przyznania przez państwa członkowskie czasowych zwolnień stosowania tych przepisów), przez regulacje kluczowe z punktu widzenia interesów pasażerów (m.in. zawarcie umowy przewozu, prawo do informacji, prawo do odszkodowania), z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej, po wytyczne dla organów właściwych za egzekwowanie przepisów tego rozporządzenia.

Inicjatywę KE w zakresie przygotowania wytycznych interpretacyjnych do rozporządzenia 1371/2007 należy ocenić pozytywnie, nie tylko z uwagi na dotychczasowy brak w przestrzeni prawno-regulacyjnej analogicznego dokumentu. Komunikat KE ma bowiem szansę wskazania nowych wariantów rozwiązań problemów, z jakimi do tej pory – na gruncie stosowania przepisów rozporządzenia 1371/2007 – spotykały się podmioty rynku kolejowego funkcjonujące w Unii Europejskiej (a więc przewoźnicy kolejowi i zarządcy infrastruktury), ale również sprzedawcy biletów czy operatorzy turystyczni. Kolejnym adresatem omawianych wytycznych są bez wątpienia organy właściwe w państwach członkowskich UE odpowiedzialne za prawidłowe stosowanie

¹ Komunikat Komisji Europejskiej „Wytyczne interpretacyjne do rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym” z 03.07.2015 r., C(2015) 4089 final, dostępny online: http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/news/doc/2015-07-03-stricter-enforcement-pax-rights/guidelines_pl.pdf

² Rozporządzenie (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z 23.10.2007 r. dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym, (Dz. Urz. UE L nr 315 z 03.12.2007 r. ze zm.).

³ Komunikat KE..., s. 2.

przepisów rozporządzenia 1371/2007 (w przypadku Polski takim organem jest Prezes Urzędu Transportu Kolejowego). Należy wreszcie zauważyć, że dokument opublikowany przez KE jest niemniej istotny także dla pasażerów oraz reprezentujących ich interesy organizacji. Można także stwierdzić, iż Komunikat KE będzie stanowił także punkt odniesienia w praktyce orzeczniczej – tak na gruncie krajowym, jak i europejskim.

Przygotowane przez KE opracowanie zasługuje na pozytywną ocenę z jeszcze jednego względu. Otóż jak wynika z dotychczasowych analiz, elastyczność przyznana poszczególnym państwom członkowskim UE w zakresie wprowadzania zwolnień ze stosowania niektórych przepisów rozporządzenia 1371/2007 doprowadziła jednocześnie do sprzeczności z celem, jakim jest utworzenie jednolitego europejskiego obszaru kolejowego⁴. Efektem takiej możliwości, powszechnie wykorzystywanej przez państwa członkowskie UE, jest znaczne zróżnicowanie poziomu stosowania poszczególnych przepisów rozporządzenia 1371/2007 w skali UE⁵. Opublikowane przez KE wytyczne stanowią zatem szansę ujednoczenia wykładni przepisów rozporządzenia 1371/2007, które – jak wyżej wspomniano – obowiązują w różnym stopniu w poszczególnych państwach UE. Jednak ocena stopnia spełnienia tego założenia KE będzie możliwa dopiero po pewnym czasie obowiązywania i – co istotne – konsekwentnego stosowania przez wszystkie zobowiązane strony wspomnianego dokumentu w postaci wytycznych interpretacyjnych do rozporządzenia 1371/2007.

II. Zakres stosowania przepisów rozporządzenia 1371/2007

Komunikat KE w części dotyczącej zakresu stosowania przepisów rozporządzenia 1371/2007 zawiera istotne uwagi dotyczące czasowych zwolnień przyznawanych przez państwa członkowskie ze stosowania niektórych przepisów tego rozporządzenia. Generalna zasada wynikająca z przepisu art. 2 ust. 4 rozporządzenia 1371/2007 przewiduje, iż państwa członkowskie mogą w przejrzysty i niedyskryminujący sposób przyznać zwolnienie ze stosowania niektórych przepisów tego rozporządzenia na okres nieprzekraczający 5 lat, który może zostać dwukrotnie przedłużony, za każdym razem na okres nieprzekraczający 5 lat, w odniesieniu do krajowych kolejowych połączeń pasażerskich. Jak zauważyła KE, przywołany przepis rozporządzenia 1371/2007 nie określa jednak czasu po wejściu w życie tego rozporządzenia, w którym takie zwolnienia mogą zostać przyznane⁶. W praktyce powstaje więc wątpliwość odnośnie do prawnej dopuszczalności – w świetle przywołanego przepisu art. 2 ust. 4 rozporządzenia 1371/2007 – wprowadzenia przez państwo członkowskie czasowych zwolnień ze stosowania wybranych przepisów tego rozporządzenia, np. po upływie 3 lat od dnia wejścia w życie przepisów tego aktu⁷.

⁴ Komisja Europejska, *Evaluation of Regulation 1371/2007. Final report*, Bruksela 2012; raport dostępny online: <http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/studies/doc/2012-07-evaluation-regulation-1371-2007.pdf>

⁵ W listopadzie 2014 r. jedynie cztery państwa członkowskie Unii Europejskiej (tj. Dania, Włochy, Niemcy i Słowenia) stosowały w pełni przepisy rozporządzenia 1371/2007, podczas gdy 22 państwa członkowskie w większym lub mniejszym stopniu skorzystały z prawa do przyznania czasowych zwolnień ze stosowania przepisów tego rozporządzenia; szerzej w tym zakresie: Sprawozdanie Komisji Europejskiej dla Parlamentu Europejskiego i Rady, *Zwolnienia przyznane przez państwa członkowskie na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym*, COM(2015) 117 final, Bruksela 2015; sprawozdanie dostępne online: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0117&from=EN>.

⁶ Komunikat KE..., s. 3.

⁷ Rozporządzenie 1371/2007 weszło w życie 3 grudnia 2009 r.

W ocenie KE przepis art. 2 ust. 4 rozporządzenia 1371/2007 należy interpretować z uwzględnieniem motywu 25⁸ tego rozporządzenia, który odnosi się do potencjalnych trudności we wdrażaniu przez państwa członkowskie przepisów tego aktu. Stąd też, w opinii KE, nie powinno się przyznawać nowych, czasowych zwolnień ze stosowania wybranych przepisów rozporządzenia 1371/2007 po kilku latach od jego wejścia w życie⁹.

Kolejną istotną wskazówką interpretacyjną zawartą w omawianym Komunikacie jest odniesienie do możliwości przyznawania przez państwa członkowskie zwolnień ze stosowania wybranych przepisów rozporządzenia 1371/2007 w stosunku do miejskich, podmiejskich i regionalnych transgranicznych usług kolejowych. Co istotne, w przypadku tego rodzaju połączeń rozporządzenie 1371/2007 wprowadza możliwość wprowadzenia przez państwo członkowskie bezterminowego wyłączenia wybranych przepisów tego aktu (zatem odmiennie niż w przypadku połączeń „długodystansowych”). W opublikowanym Komunikacie KE rekomenduje jednak państwom członkowskim odstąpienie od możliwości wprowadzania tego typu zwolnień w stosunku do połączeń o charakterze transgranicznym. Jednocześnie Komisja przypomina, że celem rozporządzenia 1371/2007 jest osiągnięcie wysokiego poziomu ochrony konsumentów w dziedzinie transportu (motyw drugi tego rozporządzenia). W ocenie Komisji odstąpienie od wskazanej wyżej możliwości przez państwa członkowskie zapewni równe traktowanie wszystkich usług o charakterze międzynarodowym¹⁰. Słuszność takiego argumentu nie budzi wątpliwości. O ile faktycznie połączenia „długodystansowe” mają odmienny charakter od połączeń miejskich, podmiejskich i regionalnych, o tyle brak jest uzasadnienia dla poparcia propozycji, zgodnie z którą pasażerowie korzystający z danego rodzaju połączeń mieliby być faworyzowani pod względem przysługujących im praw.

Z omawianym stanowiskiem KE wiąże się także kolejne zalecenie, odnoszące się do problemu stosowania czasowych zwolnień ze stosowania przepisów rozporządzenia 1371/2007 w zależności od rodzajów połączeń oraz terytorium, na którym są one wykonywane, z perspektywy pasażera podróżującego – na podstawie jednego biletu – za pośrednictwem wielu połączeń. Czy zatem pasażer, który podróżuje na podstawie jednego biletu z państwa A, przez państwo B, do państwa C, może liczyć na taki sam poziom ochrony swoich praw podczas całej podróży, zwłaszcza w przypadku, gdy poszczególne odcinki podróży odbywa różnymi rodzajami połączeń? Słusznie KE stwierdza, że pasażer ma prawo oczekiwać takiej samej ochrony na mocy przepisów prawa UE podczas całej podróży, a różnicowanie jego sytuacji poprzez różny zakres stosowania przepisów tego samego aktu na terenie całej UE prowadziłoby nie tylko do niepewności pod względem informacyjnym czy prawnym, ale także stałoby w sprzeczności z podstawowym celem regulacji rozporządzenia 1371/2007¹¹. Również z tego względu zasadne jest, na co także zwróciła uwagę KE, wprowadzenie pełnego zakresu stosowania przepisów rozporządzenia 1371/2007, bez

⁸ Zgodnie z motywem 25 rozporządzenia 1371/2007 przedsiębiorstwa kolejowe w niektórych państwach członkowskich mogą mieć trudności przy stosowaniu ogółu przepisów tego rozporządzenia w chwili ich wejścia w życie. Dlatego państwa członkowskie powinny mieć możliwość udzielania czasowych zwolnień ze stosowania przepisów tego rozporządzenia, dotyczących krajowych kolejowych usług pasażerskich w wewnętrznym dalekobieżnym ruchu kolejowym. Jednakże czasowe zwolnienie nie ma zastosowania do przepisów tego rozporządzenia, gwarantujących osobom niepełnosprawnym i osobom o ograniczonej sprawności ruchowej dostęp do podróżowania koleją i prawo osób zamierzających nabyć bilety na podróż koleją do uczynienia tego bez niepotrzebnych trudności, jak również do przepisów dotyczących odpowiedzialności przedsiębiorstw kolejowych za pasażerów i ich bagaż, do wymogu, aby przedsiębiorstwa te były odpowiednio ubezpieczone, i do wymogu, aby przyjęły one odpowiednie środki w celu zapewnienia pasażerom osobistego bezpieczeństwa na stacjach kolejowych i w pociągach, a także zarządzania ryzykiem.

⁹ Komunikat KE..., s. 3.

¹⁰ Ibidem, s. 4.

¹¹ Ibidem, s. 5.

korzystania z opcji ich czasowych wyłączeń, tym bardziej w przypadku usług transgranicznych lub połączeń wykonywanych przez różnych przewoźników.

III. Umowa przewozu, prawo do informacji oraz bilety

Z badań Komisji Transportu i Turystyki Parlamentu Europejskiego wynika, że w transporcie kolejowym aż 50% wszystkich zgłaszanych i przeanalizowanych problemów wynika z opóźnień pociągów, spóźnień na przesiadkę oraz braku informacji¹². Wyraźnie więc zaznaczają się trzy obszary, które z perspektywy państw członkowskich powinny zostać poddane szczególnej analizie oraz w których pożądane są konkretne działania ze strony organów nadzorczych. Informacja ta jest również istotna dla zobowiązanych podmiotów rynku kolejowego (tj. przewoźników kolejowych, zarządców infrastruktury, sprzedawców biletów czy operatorów turystycznych) – jako kierunek działań zmierzających do usprawnienia procesu podróży.

Istota prawa do informacji, jako jednego z najważniejszych praw przysługujących pasażerom kolei, wynika w głównej mierze z przepisów omawianego rozporządzenia 1371/2007. W akcie tym uregulowano m.in. okoliczności udzielania pasażerom informacji, ich zakres, formę oraz czas, w którym mają być przekazane. W orzecznictwie wskazuje się, że jeśli interesy podróżnych oraz ogólne cele realizowane przez rozporządzenie 1371/2007 mają być respektowane, konieczne jest, aby dostarczane pasażerom informacje były dla nich rzeczywiście użyteczne¹³. Jakże zatem wątpliwości na tle prawa do informacji wynikającego z przepisów rozporządzenia 1371/2007 dostrzegła KE?

Istotny argument pojawia się w przywołanym komunikacie KE w stosunku do przepisu art. 8 ust. 2 w zw. z Załącznikiem II część II rozporządzenia 1371/2007. Przepis ten wskazuje informacje, jakie mają być dostarczane pasażerom przez przedsiębiorstwa kolejowe w trakcie podróży, tj. informacje o: usługach świadczonych w pociągu, następnej stacji, opóźnieniach, głównych możliwościach przesiadek, kwestiach bezpieczeństwa i ochrony. W ocenie KE informacje dotyczące opóźnień oraz głównych możliwości przesiadek, dostarczane przez dane przedsiębiorstwo kolejowe nie powinny ograniczać się wyłącznie do usług świadczonych przez to przedsiębiorstwo, lecz uwzględniać także ofertę innych przewoźników¹⁴. Z orzecznictwa wynika bowiem, że to na zarządcy infrastruktury ciąży obowiązek przekazywania przedsiębiorstwom kolejowym, na niedyskryminujących zasadach, danych w czasie rzeczywistym, dotyczących pociągów innych przedsiębiorstw kolejowych, jeśli stanowią one główne możliwości przesiadek w rozumieniu części II Załącznika II do rozporządzenia 1371/2007¹⁵. W związku z tym, jeśli zarządca infrastruktury dysponuje szczegółowymi informacjami dotyczącymi rozkładów jazdy, a co za tym idzie, także możliwości skomunikowania (przesiadek), dane przedsiębiorstwo kolejowe powinno zostać odpowiednio poinformowane w przypadku żądania pasażera odnoszącego się do ww. zakresu informacji.

Powyższe uwagi, istotne z punktu widzenia procesu przekazywania informacji interesujących pasażerów, dotyczą jednak poziomu ich wymiany pomiędzy zarządcami infrastruktury

¹² Sprawozdanie Komisji Transportu i Turystyki Parlamentu Europejskiego w sprawie praw pasażerów we wszystkich środkach transportu, (2012/2067(INI)), Bruksela 2012, s. 18.

¹³ Wyr. Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 22 listopada 2012 r. w sprawie *Westbahn Management GmbH vs. ÖBB-Infrastruktur AG*, (C-136/11), LEX nr 1227114.

¹⁴ Komunikat KE..., s. 6.

¹⁵ Wyr. TSUE w sprawie *Westbahn Management GmbH vs. ÖBB-Infrastruktur AG*, op. cit.

a przewoźnikami kolejowymi. Należy zauważyć, że nawet jeśli zarządca infrastruktury przekaze konkretną informację zainteresowanemu przewoźnikowi, brakuje gwarancji jej dalszego udostępnienia podmiotowi najbardziej zainteresowanemu, czyli pasażerowi. Niemniej jednak sam obowiązek dystrybuowania informacji, o których mowa, ciążyący na zarządcach infrastruktury, należy ocenić pozytywnie z punktu widzenia ich wiarygodności i dostępności.

Kolejnym obszarem, w którym KE dostrzegła potencjalne wątpliwości w stosowaniu przepisów rozporządzenia 1371/2007 jest komputerowy system informacji i rezerwacji w transporcie kolejowym (dalej: KSIRTK), który zgodnie z art. 10 ust. 1 rozporządzenia 1371/2007 ma powstać w celu dostarczania informacji oraz wystawiania biletów. Słusznie zatem stwierdziła KE, wskazując, że obowiązek dostarczania przez przedsiębiorstwa kolejowe informacji, o których mowa w przepisie art. 8 ust. 1 rozporządzenia 1371/2007¹⁶, jest niezależny od utworzenia KSIRTK¹⁷. System ten ma być bowiem docelowo narzędziem służącym przekazywaniu tych informacji, niemniej jednak zasadne jest, by pasażerowie otrzymywali je na bieżąco, bez względu na to czy KSIRTK został wdrożony, czy też nie.

Ponadto KE rekomenduje, by – w zakresie dostępności biletów – przedsiębiorstwa kolejowe, oferujące bilety w różnych kanałach sprzedaży, umożliwiały zakup najważniejszych biletów za pośrednictwem wszystkich kanałów¹⁸. Jednocześnie pozytywnie należy ocenić istotną uwagę poczynioną w omawianym Komunikacie KE, zgodnie z którą na przedsiębiorstwach kolejowych ciąży obowiązek realizacji przepisu art. 8 ust. 1 w zw. z Załącznikiem II część I rozporządzenia 1371/2007. Oznacza to, że jeśli przedsiębiorstwo kolejowe zdecyduje się na sprzedaż jedynie wybranych biletów za pośrednictwem wszystkich dostępnych kanałów sprzedaży, wówczas ma obowiązek poinformowania pasażerów o pozostałych biletach dostępnych na oferowane przez to przedsiębiorstwo połączenia. Takie zastrzeżenie jest istotne przede wszystkim z punktu widzenia potrzeby prawidłowej realizacji przepisu art. 8 ust. 1 w zw. z Załącznikiem II część I rozporządzenia 1371/2007 w zakresie informowania pasażerów o warunkach najniższych opłat za przewóz. Może bowiem dojść do sytuacji, w której dane przedsiębiorstwo kolejowe zrezygnuje ze sprzedaży biletów w promocyjnych taryfach, np. poprzez system sprzedaży internetowej, oferując takie bilety wyłącznie w kasach biletowych. Zachodzi wówczas obowiązek wyczerpującego i przejrzystego poinformowania pasażera o możliwości zakupu biletu na dane połączenie w korzystniejszej cenie za pośrednictwem innego kanału dystrybucji biletów¹⁹.

¹⁶ Zgodnie z treścią art. 8 ust. 1 rozporządzenia 1371/2007, przedsiębiorstwa kolejowe oraz sprzedawcy biletów, bez uszczerbku dla art. 10 tego rozporządzenia, udzielają pasażerowi na jego żądanie (przed rozpoczęciem podróży) przynajmniej informacji wymienionych w Załączniku II część I tego rozporządzenia, tj. informacji o: (1) ogólnych warunkach umów mających zastosowanie do umowy; (2) rozkładach jazdy i warunkach odbycia najszybszej podróży; (3) rozkładach jazdy i warunkach najniższych opłat za przewóz; (4) dostępności, warunkach dostępu i dostosowaniu pociągu do potrzeb osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej sprawności ruchowej; (5) możliwościach i warunkach przewozu rowerów; (6) dostępności miejsc siedzących w wagonach dla palących i dla niepalących w klasie pierwszej i drugiej oraz w kuszetkach i wagonach sypialnych; (7) działaniach mogących przerwać lub opóźnić połączenie; (8) usługach dostępnych w pociągu; (9) procedurach odbioru zagubionego bagażu oraz (10) procedurach wnoszenia skarg.

¹⁷ Komunikat KE..., s. 7.

¹⁸ Ibidem, s. 8.

¹⁹ Podobny do opisanego przykład był przedmiotem analizy w ramach postępowania administracyjnego, zakończonego decyzją administracyjną Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego, stwierdzającą naruszenie przepisów rozporządzenia 1371/2007 przez przedsiębiorstwo kolejowe. Szerzej na ten temat: <http://utk.gov.pl/pl/aktualnosci/5429,Kara-pieniezna-dla-PKP-Intercity-SA.html?search=71192203>.

IV. Odpowiedzialność z tytułu opóźnienia, uraty połączenia i odwołania pociągu

Interesujące stanowisko KE zajęła również w przypadku przepisów dotyczących zwrotu kosztów podróży oraz odszkodowania, o których mowa w przepisach art. 16 i 17 rozporządzenia 1371/2007. Na tle przykładu, w którym pasażer odbywa podróż na podstawie odrębnych biletów sprzedanych w ramach jednej umowy przewozu²⁰, KE postawiła pytanie: czy wówczas, w przypadku opóźnienia przekraczającego 60 minut, pasażerowi przysługuje odszkodowanie, o którym mowa w przepisie art. 17 rozporządzenia 1371/2007²¹. W ramach odpowiedzi KE pozytywnie opowiedziała się za taką możliwością, podnosząc, że jeżeli opóźnienie w miejscu docelowym wyniesie ponad 60 minut, wówczas pasażerowi przysługuje odszkodowanie, o którym mowa, nawet jeśli żadne z opóźnień na poszczególnych segmentach odbytej podróży nie przekroczy 60 minut²².

Tak sformułowane stwierdzenie nie budzi sprzeciwu. Skoro bowiem oddzielne bilety na poszczególne segmenty jednej podróży, nabyte w ramach jednej umowy przewozu stanowią podstawę odbycia podróży, w trakcie której dojdzie do opóźnienia wynoszącego ponad 60 minut w miejscu docelowym, wówczas zasadne jest uznanie, iż pasażer odbywający podróż na podstawie takiego biletu korzysta z uprawnień, o których mowa w przepisie art. 17 rozporządzenia 1371/2007. Odmowa przyznania takiej ochrony temu podróżnemu stałaby w sprzeczności z podstawowym celem regulacji, jaką stanowi omawiane rozporządzenie²³.

W analizowanym Komunikacie KE poruszony został także wątek prawa do odszkodowania w przypadku wystąpienia zdarzenia noszącego znamiona siły wyższej. W tym kontekście przypomniany został istotny – tak dla wykładni przepisów rozporządzenia 1371/2007, ochrony praw pasażerów w transporcie kolejowym, interesów przedsiębiorców kolejowych oraz praktyki orzeczniczej właściwych organów regulacyjnych – wyrok TSUE w sprawie *ÖBB-Personenverkehr AG*²⁴. W orzeczeniu tym TSUE jednoznacznie stwierdził, iż omawiany wyżej przepis art. 17 ust. 1 rozporządzenia 1371/2007 nie przewiduje możliwości zwolnienia przedsiębiorstwa kolejowego z odpowiedzialności w przypadku opóźnienia powstałego na skutek działania o charakterze siły wyższej. Zgodnie z oceną TSUE taka możliwość nie istnieje przede wszystkim dlatego, że wspomniany przepis art. 17 ust. 1 rozporządzenia 1371/2007 nie zawiera stosownej klauzuli umożliwiającej przewoźnikom kolejowym uchylenie się od odpowiedzialności, a zatem nawet w przypadku zdarzeń o charakterze siły wyższej pasażerom należyne jest odszkodowanie, pod warunkiem zaistnienia przesłanek określonych w przepisie art. 17 ust. 1 rozporządzenia 1371/2007²⁵.

Co istotne, w Komunikacie KE poinformowała jednocześnie, że przeanalizowana zostanie możliwość równego traktowania wszystkich rodzajów transportu w zakresie możliwości wyłączenia odpowiedzialności przewoźnika z uwagi na zdarzenie o charakterze siły wyższej, zmierzająca

²⁰ Pod warunkiem, że bilety takie stanowią dowód zawarcia umowy przewozu dotyczącej wykonania następujących po sobie połączeń kolejowych, obsługiwanych przez jedno lub kilka przedsiębiorstw kolejowych.

²¹ Zgodnie z treścią art. 17 ust. 1 rozporządzenia 1371/2007, w przypadku opóźnienia wynoszącego od 60 do 119 minut pasażerowi przysługuje odszkodowanie w wysokości 25% ceny biletu, natomiast w przypadku opóźnienia wynoszącego 120 minut i więcej – 50% ceny biletu.

²² Komunikat KE..., s. 9.

²³ Zwłaszcza w kontekście motywu 3 do rozporządzenia 1371/2007, który stanowi, że skoro pasażer w ruchu kolejowym stanowi słabszą stronę umowy przewozu, jego prawa powinny podlegać ochronie.

²⁴ Wyr. TSUE z 26.09.2013 r. w sprawie C-509/11 *ÖBB-Personenverkehr AG*, Dz. U. UE C 2013, 344.12/2.

²⁵ Szerzej na temat omawianego orzeczenia TSUE: Kłosowski (2014, s. 112).

do niewypłacania pasażerom odszkodowania w przypadku nieprzewidzianych i nieuniknionych zdarzeń²⁶. Dla pasażerów korzystających z usług kolei możliwość takiej zmiany, w ich przypadku *in peius*, nie może być satysfakcjonująca. Wprawdzie obiektywnie przyznać należy, że nie wszystkie zdarzenia stanowiące przyczynę opóźnienia są możliwe do przewidzenia i uniknięcia, jednak, jak zauważyła sama KE, transport kolejowy rządzi się swoimi prawami i ma pod tym względem inny charakter niż pozostałe gałęzie. Ewentualna zmiana omawianego przepisu art. 17 ust. 1 rozporządzenia 1371/2007, której możliwość sygnalizuje KE, stałaby również w sprzeczności z celem, dla którego ustanowiono przepisy tego rozporządzenia, zwłaszcza tym, który został zasygnalizowany w przywołanym już motywie trzecim do tego aktu.

Osobną uwagę zwrócono także na problematyczną wykładnię przepisu art. 16 lit. b i c rozporządzenia 1371/2007, w których zastosowano sformułowanie „porównywalne warunki przewozu” dla usług wykonywanych w zastępstwie za opóźnione połączenie. W ocenie KE porównywalność warunków przewozu zależy od wielu czynników i powinna być ona oceniana indywidualnie dla każdego przypadku. Jednocześnie KE przedstawiła zbiór dobrych praktyk w tym zakresie, zgodnie z którym:

- a) pasażerowie nie powinni być przenoszeni do niższej klasy, a w przypadku gdy to nastąpi – pasażerowie posiadający bilety na klasę wyższą powinni otrzymać zwrot różnicy ceny biletu,
- b) w przypadku, gdy jedyną możliwością odbycia podróży „zastępczej” jest skorzystanie z usług innego przewoźnika lub innego środka transportu w klasie lub cenie wyższej niż pierwotna, wówczas taka zmiana powinna nastąpić bez dodatkowych kosztów dla pasażera,
- c) ograniczona do minimum powinna zostać liczba przesiadek,
- d) całkowity czas podróży „zastępczej” powinien być zbliżony do czasu podróży, którą pasażer miał pierwotnie odbyć,
- e) w przypadku potrzeb osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej, którym na etapie podróży pierwotnej miała być zapewniona pomoc, zasadne jest jej udzielenie także w ramach podróży „zastępczej”,
- f) o ile jest to możliwe, osoby niepełnosprawne i osoby o ograniczonej sprawności ruchowej powinny mieć zapewnioną trasę (połączenie) uwzględniającą szczególne potrzeby tych osób²⁷.

Powyższe reguły znajdują uzasadnienie i zasługują na poparcie z perspektywy ochrony interesów pasażera. Brakuje bowiem argumentów uzasadniających możliwość dalszego pogorszenia jego sytuacji w przypadku doznanych uciążliwości w postaci opóźnienia pociągu. Niemniej jednak przytoczone wytyczne są jedynie rekomendacjami KE, w związku z czym nie mają charakteru wiążącego, zatem nie mogą stanowić źródła roszczenia pasażerów. Pozytywnie należy jednak ocenić fakt jednoznacznie propasażerskiego podejścia ze strony KE w wykładni przepisu art. 16 lit. b i c rozporządzenia 1371/2007.

Komisja Europejska dostrzegła także problematyczną wykładnię przepisu art. 18 ust. 2 rozporządzenia 1371/2007, który stanowi o prawie do pomocy w postaci posiłków, napojów i zakwaterowania w przypadku opóźnienia połączenia. Największą wątpliwość budzą sformułowania niedookreślone użyte w przywołanym przepisie, takie jak obowiązek zapewnienia posiłków i napojów „odpowiednio do czasu oczekiwania” oraz prawo do oceny przez przedsiębiorstwo kolejowe czy

²⁶ Komunikat KE..., s. 10.

²⁷ Komunikat KE..., s. 11–12.

dostarczenie takiej formy pomocy jest „rozsądne”. W Komunikacie KE zajęła stanowisko, zgodnie z którym sformułowanie „odpowiednio do czasu oczekiwania” powinno być oceniane – w kontekście dostarczenia wspomnianej pomocy – m.in. przez pryzmat pory dnia (obiektywnie w porze nocnej dostarczenie pomocy w postaci posiłków i napojów pasażerom opóźnionego pociągu, jeśli nie są one dostępne na pokładzie tego pociągu, będzie trudniejsze niż w porze dziennej). Z kolei „rozsądnosc” dostarczenia takiej pomocy należy, zdaniem KE, oceniać przez pryzmat miejsca i łatwości dostawy, czasu oraz jej kosztu²⁸. W praktyce ocena prawidłowości realizacji omawianego obowiązku przez przedsiębiorstwo kolejowe będzie jednak bardzo trudna. Każdy z przewoźników będzie bowiem w inny sposób szacować łatwość dostawy, jej czas i koszt. Wysoki stopień zindywidualizowania tego typu przypadków skłania ku refleksji, iż w zbliżonych przypadkach (stanach faktycznych) pasażerowie korzystający z danych połączeń będą inaczej traktowani. Odmienne bowiem stosunek kosztów, łatwość dostawy oraz jej czas oceni przewoźnik wykonujący liczne połączenia na terenie całego kraju, a inaczej przedsiębiorca, który wykonuje przewozy jedynie na kilku liniach. Nie oznacza to jednak, że istnieje pełna dowolność w subiektywnej ocenie przez poszczególnych przewoźników ww. okoliczności. Zawsze należy bowiem pamiętać o sensie i celu regulacji, jaką stanowi rozporządzenie 1371/2007. Jak podkreślono w orzecznictwie, przepisy tego rozporządzenia stanowią o ochronie interesów nie przedsiębiorców kolejowych, a pasażerów²⁹.

V. Prawa osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej

Przyjęte przez KE wytyczne interpretacyjne do wybranych przepisów rozporządzenia 1371/2007 zawierają także uwagi dotyczące szczególnych potrzeb pasażerów niepełnosprawnych oraz o ograniczonej sprawności ruchowej. Zgodnie bowiem z motywem dziesiątym do tego rozporządzenia, wskazane wyżej osoby powinny mieć możliwość podróżowania koleją z możliwością porównywalną do pozostałych pasażerów, z zachowaniem prawa do swobodnego przemieszczania się, swobodnego wyboru i niedyskryminacji. Z tego też względu KE, odnosząc się do treści art. 19 rozporządzenia 1371/2007, stanowiącego o prawie do przewozu przysługującego osobom niepełnosprawnym oraz osobom o ograniczonej sprawności ruchowej, stwierdziła, że ewentualne odstępstwa od prawa do przewozu ww. osób (uregulowane w przepisie art. 19 ust. 2 omawianego rozporządzenia), powinny zawsze opierać się na uzasadnionych podstawach, zgodnie z niedyskryminacyjnymi zasadami dostępu³⁰. Należy jednak ocenić, że wszędzie tam, gdzie pozostawiona jest dowolność decyzyjna przewoźnika (w tym przypadku umożliwiająca uchylenie się od obowiązku przewozu osób niepełnosprawnych lub osób o ograniczonej sprawności ruchowej „gdy jest to absolutnie konieczne”), zachodzi ryzyko naruszenia interesów pasażerów. Z tego też względu, w obecnym stanie prawnym, obiektywnie niemożliwe jest stworzenie katalogu enumeratywnie wskazanych przypadków, w których dopuszczalne będzie takie uchylenie się przez przedsiębiorstwo kolejowe od obowiązku przewozu.

²⁸ Komunikat KE, s. 12.

²⁹ Wyr. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10.10.2012 r., VII SA/Wa 1382/12, LEX nr 1343827.

³⁰ Komunikat KE..., s. 13.

Innymi istotnymi uwagami KE, z punktu widzenia potrzeb pasażerów niepełnosprawnych oraz o ograniczonej sprawności ruchowej, są następujące wytyczne:

- a) ponieważ prawo do pomocy przysługujące ww. osobom nie jest uzależnione od przedstawienia jakiegokolwiek zaświadczenia (np. orzeczenia o stopniu niepełnosprawności), przedsiębiorstwa kolejowe nie mają prawa wymagać od podróżnych okazania tego typu dokumentu w sytuacji, gdy zażądają oni udzielenia pomocy zgodnie z art. 19 rozporządzenia 1371/2007;
- b) ponieważ udzielenie pomocy ww. osobom jest bezpłatne, bezpłatna powinna być również możliwość zgłoszenia potrzeby takiej pomocy (np. bezpłatna infolinia, bezpłatna aplikacja internetowa etc.);
- c) w przypadku podróży składającej się z kilku segmentów, wystarczy jedno zgłoszenie dotyczące potrzeby udzielenia pomocy ww. osobom; zgłoszenie takie powinno zostać przekazane pomiędzy zobowiązanymi podmiotami (a więc głównie przewoźnikami kolejowymi i zarządcami infrastruktury, ale również sprzedawcami biletów czy operatorami turystycznymi);
- d) w przypadku braku stosownego zgłoszenia o potrzebie udzielenia pomocy ww. osobom, właściwe podmioty powinny podjąć wszelkie stosowne wysiłki zmierzające do zapewnienia takiej pomocy; w ocenie KE ograniczanie tego typu pomocy jedynie do przypadków, które zostały wcześniej zgłoszone, jak również zawieranie takiej zasady w regulacjach wewnętrznych (a więc najczęściej w regulaminach przewozowych) jest niezgodne z celem rozporządzenia 1371/2007³¹.

Powyższe wytyczne KE należy ocenić pozytywnie z punktu widzenia ochrony praw pasażerów, albowiem ukierunkowują wykładnię przepisów rozporządzenia 1371/2007 na prawidłową jego realizację, a nie zbędną polemikę. Prawidłowe wykonywanie ww. obowiązków przez zobowiązane podmioty, będące profesjonalnymi przedsiębiorcami nie tylko nie powinno być nadmierną trudnością, lecz także stale rozwijanym i ulepszanym standardem, który aktualnie – niestety – w pewnych obszarach jest jeszcze trudny do zidentyfikowania.

VI. Egzekwowanie przepisów przez właściwe organy

Zgodnie z motywem dwudziestym drugim do rozporządzenia 1371/2007, państwa członkowskie powinny ustanowić sankcje mające zastosowanie w przypadku naruszania przepisów tego rozporządzenia oraz zapewnić ich stosowanie. Co więcej, zgodnie z powołanym motywem, takie sankcje powinny być skuteczne, odstrasżające i proporcjonalne. Jak wynika z analizowanych wytycznych interpretacyjnych do przepisów rozporządzenia 1371/2007, także w obszarze egzekwowania tych przepisów przez właściwe organy krajowe³² może dochodzić do wielu wątpliwości.

W pierwszej kolejności KE zwróciła uwagę, że skargi składane przez pasażerów na realizację przepisów rozporządzenia 1371/2007 przez zobowiązane do tego podmioty mogą być rozpatrywane w postępowaniu dwuinstancyjnym. Zaleceniem Komisji jest jednak, by w pierwszej kolejności skargi takie kierowane były do przedsiębiorstw kolejowych, a dopiero na etapie drugiej instancji – do właściwego organu nadzoru. Ponadto KE, odnosząc się do zasady racjonalnego zarządzania administracyjnego podniosła, że skargi powinny być rozpatrywane szybko i skuteczne,

³¹ Ibidem, s. 13–14.

³² W Polsce organem właściwym ds. nadzoru nad prawidłową realizacją przepisów rozporządzenia 1371/2007 jest Prezes Urzędu Transportu Kolejowego.

a ewentualne opóźnienia w ich procedowaniu mogą negatywnie wpłynąć nie tylko na interesy poszczególnych pasażerów, lecz także na nierówne ich traktowanie w skali UE³³.

Osobne uwagi KE odniosła w stosunku do terminów rozpatrywania skarg kierowanych przez pasażerów na realizację przepisów rozporządzenia 1371/2007. Zgodnie z wytycznymi KE poświadczanie odbioru skargi powinno zostać wysłane podróżnemu najpóźniej w terminie dwóch tygodni, ostateczna odpowiedź w ciągu trzech miesięcy, a w szczególnie trudnych sprawach – maksymalnie w terminie sześciu miesięcy³⁴. Co istotne, w Komunikacie KE stwierdzono ostatecznie, iż w zakresie terminów, o których mowa, zasadne jest kierowanie się prawem krajowym, nawet jeśli miałyby to prowadzić do pewnych różnic na poziomie UE.

Równie istotne uwagi KE przedstawiła w stosunku do problemu rozpatrywania skarg o charakterze transgranicznym. W dobie zwiększania mobilności podróżnych oraz uruchamiania kolejnych kolejowych połączeń międzynarodowych, powstaje zasadne pytanie o właściwość danego podmiotu lub organu nadzorczego w przypadku doznanych komplikacji podczas tego typu podróży.

W ocenie KE zasadą powinno być, iż skargę rozpatruje właściwy organ tego kraju, w którym wydana została licencja danemu przedsiębiorstwu kolejowemu, z którym zawarta została umowa przewozu lub które było zobligowane do wykonania danego obowiązku. Jednocześnie KE przyznała możliwość wspólnego podjęcia decyzji przez organy kilku państw członkowskich, których skarga dotyczy, o wyborze wiodącego organu („zwłaszcza jeżeli właściwość nie jest oczywista lub jeżeli może to ułatwić lub przyspieszyć rozpatrzenie skargi”)³⁵. W praktyce właściwość konkretnego organu danego państwa członkowskiego będzie więc oceniana indywidualnie, w drodze porozumienia i współpracy pomiędzy ww. organami. Z punktu widzenia interesów pasażerów taką sytuację należy ocenić pozytywnie – ostatecznie ciężar ustalenia właściwości organu w danym przypadku leży nie po stronie pasażera, a właśnie w gestii organów powołanych do spraw nadzoru nad przestrzeganiem praw przysługujących temu pasażerowi.

VII. Podsumowanie

Jak wynika z wytycznych interpretacyjnych do rozporządzenia 1371/2007 opublikowanych przez KE, praktycznych problemów ze stosowaniem tych przepisów jest wiele. Pojawiają się one zarówno po stronie pasażerów, jako słabszej strony umowy przewozu, jak i podmiotów zobowiązanych do prawidłowej realizacji tych przepisów. Część z omówionych norm jest także praktycznie wątpliwa dla organów właściwych ds. nadzoru nad przestrzeganiem przepisów ww. rozporządzenia. Ponieważ podstawowym celem rozporządzenia 1371/2007 jest ujednoczenie standardu ochrony praw pasażerów kolei na terenie całej UE, inicjatywę w postaci ww. wytycznych interpretacyjnych należy ocenić pozytywnie. Komunikat KE jest bowiem pierwszym tego typu dokumentem odnoszącym się bezpośrednio do problemów praktycznych sygnalizowanych przez państwa członkowskie UE oraz przedsiębiorstwa kolejowe.

Należy mieć jednak świadomość, że analizowany dokument nie porusza wszystkich wątpliwych aspektów związanych ze stosowaniem przepisów rozporządzenia 1371/2007 w praktyce. W związku z tym pozostaje ryzyko, iż pomimo ujednoczenia w skali UE praktyki interpretacyjnej

³³ Komunikat KE..., s. 16.

³⁴ Ibidem.

³⁵ Ibidem, s. 17.

rozporządzenia 1371/2007 w obszarach, które zostały przedstawione w Komunikacie KE, pozostałe przepisy, do których wytyczne interpretacyjne nie zostały wydane, nadal będą rozbieżnie traktowane w państwach UE.

Trzeba wreszcie podkreślić, iż omówiony Komunikat KE nie ma mocy obowiązującej, w związku z czym należy go traktować jako rekomendację dobrych praktyk. To oznacza, że – nawet pomimo słusznej idei – wizja ujednoczenia wykładni przepisów rozporządzenia 1371/2007 w skali całej UE jest jeszcze, niestety, odległa. Omówione wytyczne interpretacyjne KE są jednak ważnym, godnym uwagi krokiem ku klaryfikacji wskazanych wątpliwości.

Bibliografia

Kłosowski, K. (2014). Siła wyższa nie wyłącza prawa do częściowego zwrotu ceny biletu. Glosa do wyroku TSUE z 26 września 2013 r. w sprawie C-509/11 ÖBB-Personenverkehr AG. *iKAR*, 7(3).