

Jerzy Gospodarek

Cel i zakres ochrony konsumenta na rynku usług transportowych w świetle prawa Unii Europejskiej

Problemy Zarządzania, Finansów i Marketingu 22, 55-68

2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

dr JERZY GOSPODAREK
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

CEL I ZAKRES OCHRONY KONSUMENTA NA RYNKU USŁUG TRANSPORTOWYCH W ŚWIETLE PRAWA UNII EUROPEJSKIEJ

Streszczenie

Pasażer jako konsument jest słabszą stroną umowy przewozu. Prawo UE zapewnia mu ochronę zarówno w ramach polityki konsumenckiej, jak i polityki transportowej UE. W opracowaniu poddano analizie akty prawa UE o charakterze horyzontalnym, ustalające zasady i warunki wskazanych polityk, zmierzające do wzmocnienia praw pasażera w UE. Właśnie zwiększenie praw pasażera jest – obok likwidacji rozdrobnienia rynku przewozów pasażerskich – celem regulacji prawnych UE w dziedzinie transportu. Zakres ochrony praw pasażera jest zróżnicowany w poszczególnych gałęziach transportu pasażerskiego, objętych regulacjami prawnymi o charakterze sektorowym. Najwięcej takich aktów prawnych, mających z reguły formę rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady, zostało wydanych dla sektora transportu lotniczego. Zapewniają one w szerokiej skali ochronę praw pasażerów lotniczych. Znaczna jest też ochrona praw pasażerów w ruchu kolejowym. Natomiast dla innych gałęzi transportu pasażerskiego dopiero w ostatnich latach wydano rozporządzenia mające zagwarantować w przyszłości minimalny poziom ochrony praw pasażerów.

Wprowadzenie

Mobilność obywateli Unii Europejskiej bardzo zwiększyła się pod koniec XX w. i na początku XXI w. Ruch pasażerski wzrósł ponaddwukrotnie w latach 1970–2002, osiągając wielkość 4 993 miliardów pasażerokilometrów. Było to rezultatem wielu czynników, a w szczególności wzrostu gospodarczego państw członkowskich UE, spadku cen na rynku usług transportowych oraz znacznego postępu w tworzeniu „przestrzeni bez granic wewnętrznych”¹. Wraz z przystąpieniem Polski z dniem 1 maja 2004 r. do UE procesy te znalazły wyraz

¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, *Wzmocnienie praw pasażerów w Unii Europejskiej*, COM(2005) 46 końcowy, Bruksela, 16.2.2005, s. 3.

w zwiększonej mobilności obywateli polskich. Potwierdzają to najnowsze dane GUS dotyczące przewozów pasażerów w transporcie międzynarodowym w 2010 r. przez przewoźników polskich. We wszystkich gałęziach transportu zostało przewiezionych 8 862 tys. pasażerów w komunikacji międzynarodowej, co stanowiło wzrost o 3,5% w stosunku do 2009 r., przy czym praca przewożona wzrosła o 7%, osiągając wielkość ponad 12 mld pasażerokilometrów². Przy tym 2/3 tej pracy przewożowej liczonej w pasażerokilometrach miało miejsce w transporcie lotniczym, a prawie 28% w transporcie samochodowym³. Natomiast przewozy pasażerów w transporcie krajowym zmniejszyły się w Polsce od 2004 r. W 2010 r. odnotowano przewiezienie środkami transportu publicznego (tj. zbiorowego) ogółem 838 mln pasażerów, tj. o 7,1% mniej niż rok wcześniej, a praca przewożona wykonana przy przewozie pasażerów wyniosła ok. 48 mld pasażerokilometrów, co oznacza spadek o 5,3% w stosunku do roku poprzedniego⁴. Wzrost przewozów pasażerskich w ub. roku nastąpił w Polsce tylko w transporcie lotniczym i żegludze morskiej, przy czym dotyczyło to głównie komunikacji międzynarodowej.

Nie wnikając bliżej w przyczyny spadku przewozów pasażerskich w Polsce w ostatnich latach, z których jedną z ważniejszych był niewątpliwie szybki wzrost liczby samochodów osobowych⁵, trzeba zauważyć milionową skalę tych przewozów i to zarówno w komunikacji krajowej, jak również międzynarodowej. Stanowi to problem wielkiej wagi, gdyż powszechnie wiadomo, że każdy pasażer jako konsument jest stroną słabszą nie tylko ekonomicznie w stosunkach z przewoźnikami dokonującymi przewozów⁶. Z tych właśnie przyczyn pasażerowie są objęci ochroną prawną przewidzianą dla konsumentów zarówno przez prawo UE, jak i prawo polskie. Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, problematyka ochrony pasażerów ma znaczenie dla turystyki, a zarazem wchodzi w zakres zainteresowania polityki transportowej i polityki konsumencijskiej UE⁷. O ile jednak art. 195 Traktatu o funkcjonowaniu UE przewiduje jedynie uzupełniające działania UE w sektorze turystycznym w stosunku do działań

² *Transport – wyniki działalności w 2010 r.*, GUS, Warszawa 2011, s. 54 i 88.

³ *Ibidem*, s. 88.

⁴ *Ibidem*, s. 46.

⁵ W 2009 r. było zarejestrowanych w Polsce 16 495 000 samochodów osobowych i na 1000 mieszkańców przypadały 432 takie samochody, przy średniej w państwach członkowskich UE – 473. Zob. *Ibidem*, s. 256–257.

⁶ Co do powodów potrzeby ochrony konsumenta zob. E. Lętowska, *Prawo umów konsumencijskich*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2002, s. 1 i nast.

⁷ H. Zawistowska, *Ochrona praw pasażerów w regulacjach UE*, „Acta Scientiarum Polonorum. Oeconomia” 2010, t. 9 (4), s. 641.

państw członkowskich, wyłączając możliwość harmonizacji przepisów ustawowych, to przepisy art. 90–100 TfUE nakazują realizowanie wspólnej polityki transportowej, a art. 169 tego Traktatu zobowiązuje do popierania interesów konsumentów i zapewnienia wysokiego poziomu ochrony konsumentów. Tym samym Unia ma przyczyniać się do ochrony zdrowia, bezpieczeństwa i interesów gospodarczych konsumentów oraz wspierania ich prawa do informacji, edukacji i organizowania się w celu zachowania swoich interesów.

Uzasadnione jest zbadanie stopnia i metod realizacji wymienionych dwóch polityk UE w odniesieniu do ochrony praw pasażerów. Wymaga to analizy obowiązującego prawa UE oraz regulacji prawnych, które mają być stosowane dopiero w przyszłości, z punktu widzenia celu i zakresu ochrony konsumenta w przewozach pasażerskich w poszczególnych gałęziach transportu. Przy tym ograniczone ramy tego opracowania przesądzają, że dokonane analizy prawne mają ogólny charakter i są oparte na wybranych, szczególnie znaczących aktach prawa UE.

Geneza regulacji prawnych UE w zakresie ochrony praw pasażerów

Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, formalne uznanie ochrony konsumenta za jedną z polityk wspólnotowych nastąpiło dopiero w Traktacie z Maastricht z 7 lutego 1992 r.⁸ W owym czasie pasażerowie jako konsumenci występowali jedynie w tle polityki ochrony konsumenta, która była skoncentrowana na prawach konsumentów nabywających różne produkty oraz wybrane usługi, jak np. tzw. pakiety turystyczne obejmujące m.in. usługi przewozowe. Stopniowe poszerzanie zakresu tej polityki następowało w następnych latach, kiedy to dostrzeżono związku polityki ochrony konsumenta z innymi politykami, w tym polityką transportową. Główną metodą ochrony praw konsumentów były w owym czasie dyrektywy oparte na zasadzie harmonizacji minimalnej, umożliwiające państwom członkowskim UE wprowadzanie zaostrzonych standardów ochrony praw konsumenta w stosunku do poziomu wyznaczonego przez dyrektywy. W Zielonej Księdze o ochronie konsumenta w UE z 2001 r.⁹ Komisja Wspólnot Europejskich zaproponowała przyjęcie dyrektywy ramowej, która harmonizowałaby krajowe regulacje prawne dotyczące praktyk handlowych z udziałem konsumentów i przedsiębiorców, bez naruszenia istniejących rozwiązań szczegółowych w dyrektywach sektorowych. Projekt tej dyrektywy

⁸ Zob. w tej kwestii np. J. Maliszewska-Nienartowicz, *Ewolucja ochrony konsumenta w europejskim prawie wspólnotowym*, Wyd. TNOiK, Toruń 2004, s. 147 i nast.

⁹ *Green Paper on European Union Consumer Protection*, COM(2001)531 final, Brussels, 2.10.2001.

został przygotowany¹⁰ ale nie została ona przyjęta. Nie miałyby zresztą istotnego znaczenia dla ochrony praw pasażerów, chociaż miała być stosowana do umów sprzedaży i umów o świadczenie usług zawartych między przedsiębiorcą a konsumentem, gdyż zastosowanie tego aktu byłoby ograniczone do stosowania ustaleń w zakresie nieuczciwych postanowień umownych i to tylko do umów objętych zakresem dyrektywy Rady 90/314/EWG z 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek¹¹. Znalazło to potwierdzenie w ustaleniach Zielonej Księgi w sprawie przeglądu dorobku wspólnotowego w dziedzinie praw konsumenta¹².

W istocie pierwszym aktem prawa pochodnego UE w zakresie ochrony konsumentów, który wyraźnie odniósł się do pasażerów jako konsumentów, było rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 27 października 2004 r. w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów¹³. To tzw. rozporządzenie w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów objęło zakresem pojęcia „przepisy prawne, które chronią interesy konsumentów” oprócz 14 dyrektyw, w tym powołanej dyrektywy Rady 90/314/EWG, również rozporządzenie (WE) nr 261/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 11 lutego 2004 r. ustanawiające wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów, uchylające rozporządzenie (EWG) nr 295/91¹⁴. Takie szersze spojrzenie na ochronę konsumentów znalazło też wyraz w *Strategii polityki konsumenckiej UE na lata 2007–2013*,¹⁵ która zobowiązała Komisję do lepszej koordynacji polityki konsumenckiej i polityki transportowej, w tym w zakresie problematyki bezpieczeństwa. Akt ten wyznaczył Komisji trzy główne cele do zrealizowania we wskazanym okresie: wzmocnienie pozycji konsumentów w UE, zwiększenie ich dobrobytu oraz zapewnienie skutecznej ich ochrony przed poważnymi zagrożeniami. Poza tym położenie większego nacisku w polityce konsumenckiej na usługi, w tym trans-

¹⁰ Zob. wniosek Komisji – Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie praw konsumentów, KOM(2008) 614 wersja ostateczna, Bruksela, 8.10.2008, 2008/0196(COD).

¹¹ Dz.Urz. WE L 158 z 23.06.1990.

¹² COM (2006)744 final, Bruksela, 08.02.2007.

¹³ Dz.Urz. UE L 364 z 9.12.2004.

¹⁴ Dz.Urz. UE L 46/1 z 17.2.2004.

¹⁵ Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, *Strategia polityki konsumenckiej UE na lata 2007–2013*, KOM(2007) 99 wersja ostateczna, Bruksela, 13.3.2007.

portowe, podkreśliła rezolucja Parlamentu Europejskiego z 20 maja 2008 r. w sprawie strategii polityki konsumenckiej UE na lata 2007–2013¹⁶.

Natomiast jeśli chodzi o regulacje UE dotyczące polityki transportowej, to już Biała Księga przyjęta przez Komisję 12 września 2001 r. pod nazwą *Europejska polityka transportowa do 2010 r.: czas na decyzje*¹⁷ przewidywała zwiększenie praw pasażerów w transporcie lotniczym oraz kolejowym. Zaktualizowana po pięciu latach wersja tego dokumentu podkreśliła znaczne wzmocnienie w tym okresie praw pasażerów w transporcie lotniczym oraz zapowiedziała przygotowanie regulacji prawnych dotyczących analogicznych praw pasażerów korzystających z międzynarodowego transportu kolejowego oraz morskiego¹⁸. Wskazano przy tym celowość wprowadzenia podobnych uregulowań dla przewozów autobusami dalekobieżnymi, jak też zwrócono uwagę na potrzebę skuteczniejszego zapewnienia dostępu do usług przewozowych osobom o ograniczonej zdolności poruszania się.

Zakres podjętych w UE działań w dziedzinie ochrony praw pasażerów został przedstawiony w powołanym już w przypisie 2 komunikacie Komisji zatytułowanym *Wzmocnienie praw pasażerów w Unii Europejskiej*. Wskazano w nim, że polityka ochrony pasażerów powinna obejmować niezależnie od wybranego środka transportu:

- specjalne środki dla osób o ograniczonej możliwości poruszania się;
- automatyczne i natychmiastowe rozwiązania w razie przerwania podróży;
- regulacje dotyczące odpowiedzialności w wypadku śmierci lub odniesienia obrażeń przez pasażerów;
- procedury rozpatrywania skarg i wnoszenia środków odwoławczych;
- system informowania pasażerów (o tożsamości przewoźnika, jakości usług oferowanych przez poszczególnych przewoźników, prawach przysługujących pasażerom oraz danych dotyczących zmian w świadczonej usłudze w stosunku do rozkładów jazdy);
- inne rozwiązania dotyczące zwłaszcza punktów zintegrowanej sprzedaży biletów na różne środki transportu w ramach jednej podróży, jak też praw pasażerów w razie upadłości przewoźnika lotniczego.

¹⁶ Dz.Urz. UE C 279 E/17 z 19.11.2009.

¹⁷ White Paper: European transport policy for 2010: time to decide, COM(2001) 370 final.

¹⁸ Zob. komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego *Utrzymać Europę w ruchu – zrównoważona mobilność dla naszego kontynentu. Przegląd średniookresowy Białej Księgi Komisji Europejskiej dotyczącej transportu z 2001 r.*, COM(2006) 314 wersja ostateczna, Bruksela, 22.6.2006, s. 15.

Z kolei w komunikacie Komisji z 17 czerwca 2009 r. nazwanym *Zrównoważona przyszłość transportu: w kierunku zintegrowanego, zaawansowanego technologicznie i przyjaznego użytkownikowi systemu*¹⁹, wskazano, że po 2010 roku ochrona pasażerów ma być nadal jednym z priorytetów polityki transportowej. Ostatnio dała temu wyraz Biała Księga Komisji Europejskiej *Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu*²⁰. Podkreślono w niej, że wprowadzony już w UE kompleksowy zbiór praw pasażerów powinien być dalej konsolidowany. W załączniku I tej Białej Księgi wskazano na konieczność opracowania jednolitej interpretacji regulacji prawnych UE w zakresie praw pasażerów oraz ustalenia tzw. karty praw podstawowych, obejmującej wspólne zasady mające zastosowanie do praw pasażerów we wszystkich gałęziach transportu²¹. Ponadto zapowiedziano konieczność poprawy jakości usług transportowych dla osób starszych oraz pasażerów o ograniczonej zdolności poruszania się i niepełnosprawnych, jak również potrzebę wprowadzenia regulacji prawnych w odniesieniu do praw pasażerów podróżujących wieloma środkami transportu na podstawie tzw. zintegrowanych biletów, a także unormowań dotyczących bankructwa przewoźnika. Na przyszłość została poza tym wskazana konieczność rozszerzenia praw pasażerów w kontekście międzynarodowym²².

Cel ochrony konsumenta na rynku usług transportowych UE

Powołane wyżej akty prawa pochodnego UE, mające charakter regulacji horyzontalnych, stawiają jako cel podstawowy wzmocnienie praw pasażerów korzystających ze środków transportu w różnych gałęziach transportu. W świetle prawa konsumenckiego zobowiązuje to do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony konsumentów, którymi są pasażerowie. Na obecnym etapie rozwoju prawa UE ten poziom jest różnie rozumiany i oceniany w poszczególnych gałęziach transportu, objętych tzw. regulacjami sektorowymi, które są przedmiotem analiz w dalszych punktach tego opracowania.

Jako drugi ważny cel regulacji prawnych UE określających prawa pasażerów wskazuje się w nauce prawa likwidację rozdrobnienia rynku wewnętrznego przewozów pasażerskich²³. W istocie bowiem rynki usług transportowych po-

¹⁹ COM(2009) 279 wersja ostateczna.

²⁰ KOM(2011) 144 wersja ostateczna, Bruksela, 28.3.2011.

²¹ *Ibidem*, s. 26.

²² *Ibidem*.

²³ H. Zawistowska, *Ochrona praw pasażerów w regulacjach UE...*, s. 644.

szczególnych państw członkowskich UE cechuje występowanie różnic w poziomie i zakresie ochrony praw pasażerów. W mniejszym stopniu odnosi się to tylko do transportu lotniczego, który jako pierwszy został poddany harmonizacji poprzez wydawanie stosownych rozporządzeń. Ta forma prawna aktów prawa UE wyróżnia się tym, że rozporządzenie ma zasięg ogólny i abstrakcyjny charakter, obowiązuje w całości i bezpośrednio we wszystkich państwach członkowskich UE oraz wywołuje bezpośrednie skutki²⁴.

Stopień realizacji wskazanych celów ochrony konsumenta na rynku usług transportowych UE można w przybliżeniu określić dopiero po analizie zakresu tej ochrony występującej w poszczególnych gałęziach transportu. Ogólnemu zasygnalizowaniu tych kwestii są poświęcone następujące punkty tego opracowania, ujęte z konieczności w sposób nader skrótowy.

Zakres ochrony praw pasażera w transporcie lotniczym

Transport lotniczy jest tą gałęzią transportu, w której we Wspólnocie Europejskiej najwcześniej dostrzeżono potrzebę ochrony praw pasażerów i rozpoczęto proces wydawania odpowiednich aktów prawnych, których zakres podmiotowy i przedmiotowy stale się rozszerzał. Pierwszym takim aktem było rozporządzenie Rady (EWG) nr 2299/89 z 24 lipca 1989 r. w sprawie kodeksu postępowania dla komputerowych systemów rezerwacji²⁵. Miało ono na celu m.in. chronić interesy konsumentów, zapewniając pasażerom możliwość uzyskania jasnych, uczciwych i niemylących informacji o najdogodniejszych połączeniach i najkorzystniejszych taryfach oraz dokonania rezerwacji²⁶. Zakres tego aktu został rozszerzony rozporządzeniami Rady nr 3089/93 z 29 października 1993 r. oraz nr 323/1999 z 8 lutego 1999 r. Obecnie obowiązuje w tej dziedzinie rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 80/2009 z 14 stycznia 2009 r. w sprawie kodeksu postępowania dla komputerowych systemów rezerwacji i uchylające rozporządzenie rady (EWG) nr 2299/89²⁷, które uprościło ramy prawne wskazanych systemów, ale utrzymało wymagania

²⁴ Zob. T. Jaroszyński, *Rozporządzenie Unii Europejskiej jako składnik systemu prawa obowiązującego w Polsce*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 69 i nast.

²⁵ Dz.Urz. WE L 220/1 z 29.7.1989.

²⁶ I. Szymajda, M. Polkowska, *Ochrona praw pasażerów lotniczych w prawie Wspólnoty Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2002, nr 4, s. 57–58; T. Skoczny, *Wspólna Polityka Transportowa w transporcie lotniczym*, w: *Polityki Unii Europejskiej: Polityki sektorów infrastrukturalnych. Aspekty prawne*, red. A. Jurkowska, T. Skoczny, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2010, s. 92.

²⁷ Dz.Urz. UE L 35/47 z 4.2.2009.

mające zapewnić udzielanie konsumentom obiektywnych informacji przez każdy komputerowy system rezerwacji.

Jednym z najdawniejszych aktów prawa wspólnotowego przyjętym w celu ochrony praw pasażerów w transporcie lotniczym było rozporządzenie Rady (WE) nr 2027/97 z 9 października 1997 r. w sprawie odpowiedzialności przewoźnika lotniczego z tytułu wypadków lotniczych²⁸, oparte na ustaleniach Konwencji Warszawskiej z 12 października 1929 r. Zmierzało ono do poprawy poziomu bezpieczeństwa pasażerów będących ofiarami wypadków lotniczych i ujednoczenia przepisów dotyczących odpowiedzialności cywilnej wspólnotowych przewoźników lotniczych w przewozie zarówno międzynarodowym, jak i krajowym²⁹. Akt ten został zmieniony rozporządzeniem (WE) nr 889/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 13 maja 2002 r.³⁰, implementującym ustalenia Konwencji Montrealskiej z 28 maja 1999 r. Prowadziło to do zapewnienia właściwego poziomu odszkodowań na rzecz osób uprawnionych w razie wypadków lotniczych oraz zagwarantowało szybką wypłatę zaliczek na poczet odszkodowania, wzmacniając ochronę pasażerów i ich rodzin³¹.

Kolejnym wartym powołania aktem prawa wspólnotowego jest rezolucja Rady z 2 października 2000 r. w sprawie praw pasażerów lotniczych³². Akt ten zwrócił uwagę na potrzebę lepszego informowania pasażerów lotniczych i zwiększenia ochrony ich praw oraz wzmocnienia uprawnień w razie odmowy przyjęcia na pokład lub opóźnienia lotu, zagubienia lub uszkodzenia bagażu bądź jego opóźnionego przewozu, jak również na konieczność zapewnienia osobom niepełnosprawnym możliwości podróżowania drogą lotniczą. Wymieniona rezolucja zapowiedziała ponadto rozważenie objęcia ochroną także praw pasażerów korzystających z innych gałęzi transportu. Realizacja znaczącej części postulatów powołanej rezolucji nastąpiła przez rozporządzenie (WE) nr 261/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 11 lutego 2004 r., powołane w przypisie 15. Zakres tego rozporządzenia jest znacznie szerszy w porównaniu z uprzednio obowiązującym z 1991 r., gdyż obejmuje nie tylko uprawnienia pasażerów związane z odmową przyjęcia na pokład w regularnych przewozach lotniczych, ale również w lotach nieregularnych, a ponadto także prawo do od-

²⁸ Dz.Urz. WE L 285/1 z 17.10.1997.

²⁹ I. Szymajda, M. Polkowska, *Ochrona praw pasażerów lotniczych...*, s. 72–74.

³⁰ Dz.Urz. WE nr L 140/2 z 30.5.2002.

³¹ I. Szymajda, M. Polkowska, *Ochrona praw pasażerów lotniczych...*, s. 74–79; M. Polkowska, *Zasady tworzenia jednolitego europejskiego rynku usług lotniczych*, „Studia Europejskie” 2004, nr 4, s. 64–66; M. Żylicz, *Prawo lotnicze międzynarodowe, europejskie i krajowe*, LexisNexis, Warszawa 2011, s. 138–139.

³² Dz.Urz. WE C 293/1 z 14.10.2000.

szkodowania w razie odwołania lotu lub dużego jego opóźnienia. Zagadnienia te wywołują wiele wątpliwości w praktyce oraz nauce prawa³³ i są przedmiotem orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości UE³⁴. Nie umniejsza to istotnie roli rozporządzenia nr 261/2004 w zakresie ochrony praw pasażerów lotniczych, co znalazło wyraz w komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady z 4 kwietnia 2007 r. oraz w raporcie końcowym z lutego 2010 r. w sprawie oceny powołanego rozporządzenia, zawierającym propozycje jego zmiany³⁵.

Dopelnieniem powołanych regulacji w zakresie odpowiedzialności cywilnej przewoźników lotniczych jest rozporządzenie (WE) nr 785/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 21 kwietnia 2004 r. w sprawie wymogów ubezpieczenia w odniesieniu do przewoźników lotniczych i operatorów statków powietrznych³⁶. Ustaliło ono wysoką minimalną sumę gwarancyjną ubezpieczenia w zakresie przewozu pasażerów lotniczych, wynoszącą 250 tys. SDR za pasażera. Natomiast minimalna suma gwarancyjna ubezpieczenia w zakresie przewozu bagażu została ustalona na 1 tys. SDR w stosunku do pasażera lotniczego i w celu lepszej ochrony jego praw limit ten podniesiono w 2010 r. o wskaźnik inflacji przekraczający 10%³⁷. Podobnie znaczącym aktem prawa UE jest rozporządzenie (WE) nr 1107/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 5 lipca 2006 r. w sprawie praw osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej sprawności ruchowej podróżujących drogą lotniczą³⁸. Rozporządzenie to doty-

³³ M. Stec, *O niektórych postaciach niewykonania lub nienależytego wykonania pasażerskiej umowy przewozu lotniczego (na kanwie rozporządzenia Parlamentu i Rady Unii Europejskiej z 2004 r.)*, w: *W kierunku europeizacji prawa prywatnego, Księga Pamiątkowa dedykowana Profesorowi Jerzemu Rajskiemu*, red. A. Brzozowski, W. Kocot, K. Michałowska, C.H. Beck, Warszawa 2007, s. 247–261; *Przesłanki odstąpienia od umowy przewozu w europejskim pasażerskim transporcie lotniczym w rozporządzeniu Parlamentu i Rady (WE) nr 261/2004*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2010, nr 4, s. 4–12; *Uprawnienie do odstąpienia od umowy przewozu lotniczego z powodu znacznego opóźnienia* – glosa do wyroku NSA z 29.11.2009 r. (I OSK 781/08), „Europejski Przegląd Sądowy” 2010, nr 9, s. 38–41; *Prawo do odszkodowania w przypadku opóźnienia lotu* – glosa do wyroku TS z 19.11.2009 r. w sprawie C-402/07 Sturgeon v. Condor oraz Bock i Lepuschitz v. Air France, „Europejski Przegląd Sądowy” 2011, nr 2, s. 40–44; A. Konert, *Odpowiedzialność cywilna przewoźnika lotniczego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 220 i nast.

³⁴ Wyroki opublikowane na stronie internetowej Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawach: C-344/04 z 10 stycznia 2006 r.; C-173/07 z 10 lipca 2008 r.; C-549/07 z 22 grudnia 2008 r.; C-204/08 z 9 lipca 2009 r.; C-402/07 i C-432/07 z 19 listopada 2009 r.; C-294/10 z 12 maja 2011 r.

³⁵ Steer Davies Gleave, *Evaluation of regulation 261/2004*, Final report, Main report, London, February 2010, www.steerdaviesglave.com.

³⁶ Dz.Urz. UE L 138/1z 30.4.2004 ze sprostowaniem w Dz.Urz. UE L 296/8 z 15.11.2008.

³⁷ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 285/2010 z dnia 6 kwietnia 2010 r. (Dz.Urz. UE L 87/19 z 7.4.2010).

³⁸ Dz.Urz. UE L 204/1 z 26.7.2006.

czące nie tylko ludzi niepełnosprawnych, ale też każdego, kto cierpi z powodu trudności z poruszaniem się ze względu na wiek, uraz, upośledzenie lub jakąkolwiek inną przyczynę, ustaliło zasady ochrony i zakres prawa do pomocy takich osób podczas podróży lotniczej na terytorium państw członkowskich oraz do i z UE. Ustalenia te mają na celu zapewnienie ochrony przed dyskryminacją takich pasażerów lotniczych oraz zagwarantowanie udzielenia im pomocy w portach lotniczych oraz przed lotem, na pokładzie samolotu i podczas jego opuszczania³⁹.

Spośród innych aktów prawa UE mających znaczenie dla ochrony praw pasażerów lotniczych należy powołać zwłaszcza rozporządzenie (WE) nr 1108/2008 Parlamentu Europejskiego i Rady z 24 września 2006 r. w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych na terenie Wspólnoty (Wersja przekształcona)⁴⁰. Akt ten zobowiązał przewoźników lotniczych do podawania pełnej ceny biletów, obejmującej taryfę lub stawkę lotniczą, podatki, opłaty lotniskowe i wszelkie inne opłaty, dopłaty i należności związane z ochroną lub paliwem, a także zakazał dyskryminacji cenowej związanej z miejscem nabycia biletu lotniczego. Warto też wspomnieć o podjętych w UE pracach zmierzających do przyjęcia w przyszłości rozporządzenia zapewniającego odszkodowanie pasażerom bankrutujących linii lotniczych⁴¹.

Zakres ochrony praw pasażera w innych gałęziach transportu

Sektor transportu kolejowego to drugi po transporcie lotniczym sektor objęty w UE działaniami zmierzającymi do ochrony praw pasażerów. Trzeba zaznaczyć, że po zmianach dokonanych w 1999 r. wyżej powołane rozporządzenie Rady (EWG) nr 2299/89 z 24 lipca 1989 r. w sprawie kodeksu postępowania dla komputerowych systemów rezerwacji⁴² znalazło zastosowanie także do transportu kolejowego. Również obecnie obowiązujące w tym zakresie rozpo-

³⁹ Zob. np. J. Gospodarek, *Prawa osób niepełnosprawnych w podróży samolotem*, „Panorama Uniwersytetu Trzeciego Wieku SGH” 2008, nr 7–8, s. 3–5 i 9–13; P. Cybula, *Prawa osób niepełnosprawnych podróżujących drogą lotniczą*, w: *Sprawne dla niepełnosprawnych. Profesjonalna obsługa turysty niepełnosprawnego*, red. A. Borowicka, I. Ramik-Mażewska, wyd. Forum Turystyki Regionów, Szczecin 2008, s. 105–115.

⁴⁰ Dz.Urz. UE L 293/3 z 31.10.2008.

⁴¹ Zob. rezolucję Parlamentu Europejskiego z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie odszkodowania dla pasażerów w przypadku upadłości linii lotniczych, P7_TA(2009)0092 (Dz.Urz. UE C 285 E/42 z 21.10.2010).

⁴² I. Szymajda, M. Polkowska, *Ochrona praw pasażerów...*, s. 57–58; T. Skoczny, *Wspólna Polityka Transportowa...*, s. 92.

rządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 80/2009 z 14 stycznia 2009 r.⁴³ chroni konsumentów korzystających z przewozów kolejowych.

Na wzór transportu lotniczego podjęte też zostały już w 2004 r. działania mające na celu ustanowienie zasad ochrony praw pasażerów korzystających z przewozów kolejowych. Pierwotny wniosek legislacyjny Komisji ograniczał przy tym zakres zastosowania projektowanego rozporządzenia do międzynarodowych przewozów pasażerskich w ruchu kolejowym⁴⁴. Ostatecznie jednak przyjęte rozporządzenie (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2007 r. dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym⁴⁵ zapewnia ochronę praw pasażerów również w przewozach krajowych. Państwa członkowskie UE mają jednak prawo wprowadzić okresowe zwolnienie ze stosowania powołanego rozporządzenia w stosunku do krajowych połączeń pasażerskich i Polska skorzystała z tej możliwości,⁴⁶ co zostało to krytycznie ocenione w nauce prawa⁴⁷. Ostatnio Polska po raz kolejny dokonała okresowego zwolnienia do 3 grudnia 2014 r. stosowania niektórych przepisów rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 w odniesieniu do krajowych przewozów pasażerskich koleją⁴⁸. Generalnie jednak ustalenia tego aktu prawa UE są oceniane pozytywnie⁴⁹. Jego zakres przedmiotowy jest szeroki i zmierza do zapewnienia pasażerom korzystającym z przewozów kolejowych praw obejmujących dostęp do informacji dotyczących podróży i systemów rezerwacji, odpowiedzialność przewoźnika kolejowego za śmierć i zranienie podróżnych opartą na konwencji berneńskiej (CIV) z 1980 r., jak też za opóźnienie i odwołanie pociągu oraz utratę połączeń, co powiązane jest z obowiązkiem przewoźników kolejowych posiadania odpowiedniego ubezpieczenia, a także praw osób niepełnosprawnych i o ograniczonej sprawności ruchowej. Ochronie praw pasażerów

⁴³ Dz.Urz. WE L 285/1 z 17.10.1997.

⁴⁴ Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on International Rail Passengers' Rights and Obligations (presented by the Commission), COM(2004) 143 final, Brussels. 3.3.2004.

⁴⁵ Dz.Urz. UE L 315/14 z 3.12.2007.

⁴⁶ Zob. art. 1 pkt 2 oraz art. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym (Dz.U. Nr 214, poz. 1658).

⁴⁷ M. Stec, *Ochrona pasażera w transporcie kolejowym w świetle rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady*, w: *Prawo handlowe XXI wieku. Czas stabilizacji, ewolucji czy rewolucji. Księga jubileuszowa Profesora Józefa Okolskiego*, red. M. Modrzejewska, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 978–985.

⁴⁸ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 maja 2011 r. w sprawie zwolnienia ze stosowania niektórych przepisów rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (Dz.U. nr 117, poz. 683).

⁴⁹ M. Stec, *Ochrona pasażera w transporcie kolejowym...*, s. 984–985; H. Zawistowska, *Ochrona praw pasażerów w regulacjach UE...*, s. 649–654.

w tej gałęzi transportu mają ponadto służyć regulacje rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 odnoszące się do zapewnienia bezpieczeństwa osobistego pasażerów na stacjach kolejowych i w pociągach, mechanizmu rozpatrywania skarg pasażerów, ustalonych minimalnych norm jakości obsługi, obowiązku informowania pasażerów o przysługujących im prawach, jak też działania niezależnego organu wyznaczonego w każdym państwie członkowskim UE w celu egzekwowania przepisów tego rozporządzenia.

Natomiast w stosunku do pozostałych gałęzi transportu pasażerskiego prace nad regulacjami prawnymi w zakresie ochrony praw pasażerów rozpoczęły się w UE dopiero w 2008 r. Już wniosek legislacyjny Komisji dotyczący transportu wodnego wskazał cel projektowanego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w postaci ustanowienia w jednym akcie minimalnych praw przysługujących pasażerom podróżującym drogą morską oraz wodną śródlądową i to zarówno w komunikacji międzynarodowej, jak i krajowej⁵⁰. Przyjęte po prawie dwóch latach rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1177/2010 z 24 listopada 2010 r. o prawach pasażerów podróżujących drogą morską i drogą wodną śródlądową oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2006/2004⁵¹ podkreśliło konieczność zapewnienia w tych dwóch gałęziach transportu wysokiego poziomu ochrony pasażerów przy uwzględnieniu w pełni ogólnych wymogów ochrony konsumentów. Chodzi tutaj w istocie o minimalny poziom ochrony praw pasażerów z jednoczesnym umożliwieniem przewoźnikom oferowania pasażerom korzystniejszych warunków umownych od określonych w tym rozporządzeniu. Trzeba podkreślić, że analizowane rozporządzenie ma być stosowane dopiero od 18 grudnia 2012 r., przy czym przewidziano dosyć liczne i znaczące wyłączenia jego zastosowania, jak np. w stosunku do statków przewożących nie więcej niż 12 pasażerów. Ta przyszła ochrona praw pasażerów przewożonych drogą morską lub wodną śródlądową będzie dotyczyła niedyskryminacji pasażerów w zakresie warunków przewozu oferowanych przez przewoźników, niedyskryminacji osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej oraz pomocy udzielanej tym osobom, praw w razie odwołania lub opóźnienia usługi przewozowej, minimalnych informacji udzielanych pasażerom, mechanizmu rozpatrywania skarg oraz ogólnych zasad egzekwowania przepisów rozporządzenia nr 1177/2010.

Należy poza tym dodać, że od niedawna dla praw pasażerów przewożonych drogą morską ma znaczenie rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady

⁵⁰ Zob. wniosek Komisji z 4.12.2008 r. COM(2008) 816 wersja ostateczna.

⁵¹ Dz.Urz. UE L 334/1 z 17.12.2010.

(WE) nr 392/2009 z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie odpowiedzialności przewoźników pasażerskich na morskich drogach wodnych z tytułu wypadków⁵². Jest ono oparte na ustaleniach Konwencji Ateńskiej z 1974 r. zmienionej protokołem z 2002 r. i zapewnia taki sam poziom i charakter odpowiedzialności przewoźników morskich na obszarze UE zarówno w transporcie międzynarodowym, jak i krajowym⁵³.

Z kolei w odniesieniu do sektora transportu autobusowego i autokarowego prace prowadzone w UE w zakresie ochrony praw pasażerów koncentrowały się początkowo na przewozach międzynarodowych. Dowodzą tego ustalenia wniosku legislacyjnego Komisji i dołączonego do niego dokumentu roboczego z 4 grudnia 2008 r.⁵⁴ Ostatecznie jednak przyjęte rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 181/2011 z 16 lutego 2011 r. dotyczące praw pasażerów w transporcie autobusowym i autokarowym oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2006/2004⁵⁵ podkreśliło konieczność zapewnienia w tym specyficznym sektorze transportu, zdominowanym przez małe i średnie przedsiębiorstwa, wysokiego poziomu ochrony pasażerów przy uwzględnieniu w pełni ogólnych wymogów ochrony konsumentów. Tak samo jak w transporcie wodnym chodzi tutaj w istocie o minimalny poziom ochrony praw pasażerów, będących słabszą stroną umowy przewozu. Wymaga podkreślenia, że analizowane rozporządzenie ma być stosowane dopiero od 1 marca 2013 r., przy czym przewidziano znaczące wyłączenia jego zastosowania, jak np. w sytuacji, gdy zaplanowana długość trasy w przewozie regularnym jest krótsza niż 250 km. Szczególnie istotna jest przyznana państwom członkowskim UE możliwość okresowego wyłączenia krajowych usług regularnych z zakresu stosowania rozporządzenia (WE) nr 181/2011. Ta przyszła ochrona praw pasażerów przewożonych w transporcie autobusowym i autokarowym będzie dotyczyła niedyskryminacji pasażerów w zakresie warunków przewozu oferowanych przez przewoźników, niedyskryminacji osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej oraz obowiązkowej pomocy udzielanej tym osobom, praw przysługujących w razie wypadku, odwołania lub opóźnienia usługi regularnej, minimalnych informacji udzielanych pasażerom, mechanizmu roz-

⁵² Dz.Urz. UE L 131/24 z 28.5.2009.

⁵³ Por. w tych kwestiach J. Gospodarek, *Prawo w turystyce*, Difin, Warszawa 2006, s. 396–398; M.A. Nesterowicz, I. Zużewicz-Wiewiórowska, *Wspólna Polityka Transportowa w żegludze morskiej*, w: *Polityki Unii...*, s. 119–120.

⁵⁴ Zob. wniosek Komisji z 4.12.2008 r. COM(2008) 817 wersja ostateczna oraz dołączony do niego dokument roboczy służb Komisji SEC(2008) 2954, w którego tytule znalazło się sformułowanie o „prawach pasażerów w międzynarodowym transporcie autobusowym i autokarowym”.

⁵⁵ Dz.Urz. UE L 55/1 z 28.2.2011.

patrywania skarg oraz ogólnych zasad egzekwowania przepisów analizowanego rozporządzenia. Warto ponadto wspomnieć, że dla ochrony praw pasażerów w transporcie autobusowym i autokarowym istotne znaczenie ma dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/103/WE z 16 września 2009 r. w sprawie ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów mechanicznych i egzekwowania obowiązku ubezpieczenia od takiej odpowiedzialności (wersja ujednolicona)⁵⁶.

Podsumowanie

Dokonane analizy prowadzą do kilku podstawowych wniosków. Przede wszystkim trzeba stwierdzić, że realizowana w UE polityka konsumencka oraz transportowa przyniosły wyraźne skutki w postaci wzmocnienia ochrony praw pasażerów. Jednakże ta ochrona jest mocno zróżnicowana w poszczególnych gałęziach transportu pasażerskiego. W sektorze transportu wodnego oraz w przewozach autobusowych i autokarowych można mówić jedynie o minimalnym zakresie ochrony praw pasażerów i to dopiero w przyszłości. Dzięki zastosowaniu formy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady poziom ochrony praw pasażerów w UE szybko wyrównuje się w państwach członkowskich. Proces ten jest jednak opóźniany przez ograniczenia i wyłączenia zastosowania poszczególnych rozporządzeń w transporcie kolejowym, przewozach drogą morską i w żegludze śródlądowej oraz w transporcie autobusowym i autokarowym, wprowadzane przez poszczególne państwa członkowskie UE, w tym przez Polskę.

THE PURPOSE AND THE SCOPE OF CONSUMER PROTECTION ON THE TRANSPORT SERVICES MARKET IN THE EU LAW

Summary

A passenger, as a consumer, is the weaker party to the transport contract. The European law provides the protection of passengers as part of consumer policy and within transport policy. This paper analyzes horizontal legal act of the EU, establishing principles and condition of aforementioned policies aimed at strengthening passenger rights within the EU. Improving passenger rights is, apart from the elimination of passenger transport market fragmentation, the purpose of the EU legal regulations in the field of transport. The scope of consumer protection is different in various branches of passenger transport, with sector type legal regulations. The majority of such legal acts in the form of the European Parliament and the Council regulations refer to air transport sector. They provide a large scale protection of airline passenger rights. Considerable is also the protection of the rail passenger rights, while other branches of passenger transport have only recently been provided with regulations that are to guarantee minimum level of the protection of passengers' rights in future.

⁵⁶ Dz.Urz. UE L 263/11 z 7.10.2010.