

**Uniwersytet Warszawski  
Wydział Prawa i Administracji  
Instytut Prawa Międzynarodowego**

mgr Iwona Alicja Miedzińska

**Ochrona praw pasażerów kolei w Unii Europejskiej**

**Autoreferat rozprawy doktorskiej**

Promotor: prof. zw. dr hab. Maria Magdalena Kenig-Witkowska  
Promotor pomocniczy: dr Paweł Marcisz  
Recenzenci: prof. UR dr hab. Elżbieta Dynia  
prof. UKSW dr hab. Elżbieta Karska

Warszawa, maj 2019 r.

## I. Temat pracy i uzasadnienie jego wyboru

Jednym z celów wspólnej polityki transportowej w dziedzinie sektora transportu kolejowego jest utworzenie jednolitego rynku przewozów kolejowych. Żeby osiągnąć ten cel, ustawodawca unijny podjął działania ukierunkowane na ustanowienie wspólnych wymagań na szczeblu unijnym. Regulacje prawne wprowadzające takie przepisy przyjmowane są na poziomie Unii Europejskiej (dalej jako „UE” lub „Unia”) przede wszystkim w ramach polityki transportowej. Dodatkowo istotne znaczenie ma prawodawstwo w przedmiocie unijnej polityki konsumenckiej w zakresie dotyczącym pasażera będącego konsumentem na rynku usług przewozowych. Należy bowiem zauważyć, że pasażer kolei może występować na rynku usług w trzech rolach – jako pasażer, konsument oraz podróżny<sup>1</sup>, co pozwala mu na korzystanie z rozbudowanego reżimu ochrony.

Zakres ochrony praw pasażera jest zróżnicowany w poszczególnych gałęziach transportu, objętych regulacjami o charakterze sektorowym. Większość aktów prawnych, mających z reguły formę rozporządzeń Parlamentu Europejskiego (dalej jako „PE”) i Rady, dotyczy sektora transportu lotniczego. Z kolei ochrona praw pasażerów kolei dopiero kształtuje się, w znacznej mierze czerpiąc wzorce z rozwiązań funkcjonujących w obszarze ochrony praw pasażerów lotniczych. Podstawowym aktem prawnym dla ochrony pasażerów kolei jest rozporządzenie (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym<sup>2</sup> (dalej jako „rozporządzenie 1371/2007”).

Wybór tematu dysertacji motywowany był doniosłością podejmowanej problematyki, zwłaszcza w kontekście stosowania i egzekwowania przepisów rozporządzenia 1371/2007 w państwach członkowskich UE, jak również jej aktualnością w związku z planowaną rewizją tego rozporządzenia. Należy również zauważyć, że obecnie na rynku wydawniczym brakuje publikacji naukowych omawiających ochronę praw pasażerów kolei w UE w sposób kompleksowy z punktu widzenia prawa unijnego oraz jego stosowania na poziomie krajowym. Literatura, zarówno krajowa, jak i zagraniczna, nie wyczerpuje zagadnień związanych z egzekwowaniem praw i dochodzeniem roszczeń przez konsumentów rynku kolejowego. Dostępne opracowania z reguły nie odnoszą się do unijnych regulacji konsumenckich (w tym dotyczących usług turystycznych) ani zagadnień obejmujących rynek wewnętrzny UE, a część z nich straciło na aktualności. Stąd też celem badań podjętych

---

<sup>1</sup> Zob. J. Karsten, *Passengers, Consumers and Travellers - The Rise of Passenger Rights in EC Transport Law and its Repercussions for Community Consumer Law and Policy*, „Journal of Consumer Policy” 2007, vol. 30.

<sup>2</sup> Dz. Urz. UE L 315 z 3.12.2007, s. 14, ze zm.

w pracy doktorskiej jest przegląd i próba oceny obowiązujących przepisów prawa unijnego pod kątem ich realizacji i skuteczności w zapewnianiu ochrony praw pasażerów kolei na poziomie państw członkowskich UE.

## **II. Hipotezy i problemy badawcze**

W pracy zweryfikowane zostały dwie hipotezy badawcze, związane z dualizmem unijnych podstaw prawnych dla ochrony praw pasażerów kolei, która znajduje swoje umocowanie w aktach prawnych z zakresu transportu kolejowego oraz w regulacjach konsumenckich.

Według pierwszej hipotezy rozporządzenie 1371/2007 zapewnia minimalny poziom ochrony praw pasażerów kolei w UE. Zawarte w nim przepisy prawa materialnego i proceduralne gwarancje w zakresie ochrony praw pasażerów kolei są wystarczające na szczeblu unijnym, a o ich skuteczności w wymiarze realizacji na poziomie krajowym decydują przede wszystkim trzy elementy: (i) zakres stosowania przepisów rozporządzenia 1371/2007 w poszczególnych państwach członkowskich UE, (ii) dotkliwość sankcji krajowych za naruszenie przepisów tego rozporządzenia oraz (iii) zadania i sprawność instytucjonalna organów odpowiedzialnych za egzekwowanie i stosowanie przepisów rozporządzenia 1371/2007. Natomiast druga hipoteza zakładała, że w związku z tym, że pasażer kolei jest konsumentem na rynku przewozów kolejowych, ochronę jego praw, poza przepisami rozporządzenia 1371/2007 będącego aktem prawnym z zakresu polityki transportowej, zapewnia również prawo unijne przyjmowane w ramach polityki konsumenckiej, w tym dotyczącej usług turystycznych.

W celu dokonania weryfikacji powyższych hipotez należało odpowiedzieć na następujące pytania badawcze:

- w jakim zakresie regulacje prawa materialnego UE wpływają na ochronę praw pasażerów kolei?
- jakie prawa przysługują pasażerom kolei w UE?
- które państwa członkowskie UE i w jakim zakresie przyznały zwolnienia ze stosowania przepisów rozporządzenia 1371/2007?
- jakie sankcje za naruszenie przepisów rozporządzenia 1371/2007 przewidują regulacje krajowe państw członkowskich UE?
- jakie są zadania i usytuowanie instytucjonalne poszczególnych organów krajowych odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów rozporządzenia 1371/2007?
- jakie są mechanizmy i procedury dochodzenia roszczeń wynikających z praw pasażerów kolei w UE?

- czy instytucje unijne kontrolują przestrzeganie praw pasażerów kolei w państwach członkowskich UE i, jeżeli tak, to w jaki sposób?

### **III. Metodologia**

Główną metodą badawczą stosowaną w rozprawie jest metoda dogmatyczno-prawna. Badane źródła to przede wszystkim prawo pochodne UE w obszarze dotyczącym pasażerów kolei w UE: rozporządzenia, dyrektywy oraz decyzje Komisji Europejskiej (dalej jako „Komisja”). Podstawowym dokumentem źródłowym jest rozporządzenie 1371/2007. Oprócz aktów normatywnych analizie poddano orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Omówione zostały wyroki dotyczące praw pasażerów kolei oraz przedstawione podstawowe orzecznictwo istotne z punktu widzenia zagadnień poruszanych w treści rozprawy.

W badaniach pomocniczo wykorzystano metodę prawnoporównawczą – do porównania wdrożenia i stosowania przepisów rozporządzenia 1371/2007 w państwach członkowskich UE oraz krajowych rozwiązań prawnych w zakresie dochodzenia roszczeń i rozpatrywania skarg pasażerów kolei.

Zastosowano również metodę badań ankietowych (kwestionariusz ankiety stanowi aneks do pracy doktorskiej). Materiałem do prowadzenia analiz były odpowiedzi poszczególnych państw członkowskich UE na pytania dotyczące najważniejszych kwestii związanych z zapewnieniem realizacji w wymiarze krajowym i przestrzegania na ich terytorium praw pasażerów kolei wynikających z treści rozporządzenia 1371/2007.

Ponadto wykorzystano informacje uzyskane od pracowników Dyrekcji Generalnej ds. Mobilności i Transportu w Komisji, zarówno przesłane za pomocą środków komunikacji elektronicznej, jak i przekazane w trakcie wywiadu swobodnego.

Prezentowana dysertacja doktorska jest monograficznym omówieniem problematyki związanej z ochroną praw pasażerów kolei w UE, opartym na weryfikacji treści aktów prawnych i poglądów doktryny. Wyniki badań i wnioski, poza ich walorem naukowym, dodatkowo będą mogły zostać wykorzystane w praktyce, zarówno przez pasażerów, jak też w codziennej działalności podmiotów funkcjonujących w obszarze transportu kolejowego.

### **IV. Struktura pracy**

Rozprawa doktorska składa się ze wstępu, pięciu rozdziałów oraz zakończenia. Każdy z rozdziałów rozpoczyna się od wprowadzenia zawierającego uwagi wstępne i przedstawiającego cele szczegółowe badań, a kończy się zwięzłym podsumowaniem uwzględniającym wnioski wynikające z przeprowadzonej analizy.

W pierwszym rozdziale zostały uporządkowane i scharakteryzowane podstawy prawne dotyczące praw pasażerów kolei w UE, począwszy od prawa międzynarodowego. Przedmiotem analizy były również unijne regulacje prawne istotne z punktu widzenia pasażerów kolei oraz ochrony ich uprawnień, z wyszczególnieniem prawa pierwotnego i prawa pochodnego UE. Akty prawa pochodnego, w zależności od ich zakresu przedmiotowego, przyporządkowane zostały do jednego z dwóch obszarów: sektora transportu kolejowego lub prawa konsumenckiego.

Drugi rozdział poświęcony jest prawom pasażerów kolei wynikającym przede wszystkim z odpowiednich przepisów rozporządzenia 1371/2007. Omówione w nim zostały: prawo do przewozu, prawo do informacji, dostępność biletów w różnych kanałach dystrybucji, prawo do pomocy, prawo do odszkodowania, prawa osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej możliwości poruszania się, prawo do skargi oraz prawo do pełnego i skutecznego egzekwowania prawa unijnego. Analizą objęto również zwolnienia i okresy przejściowe w stosowaniu rozporządzenia 1371/2007 przez poszczególne państwa członkowskie UE oraz sankcje krajowe z tytułu naruszenia przepisów tego rozporządzenia.

W trzecim rozdziale pracy zaprezentowano ochronę praw pasażerów kolei z punktu widzenia regulacji i funkcjonowania rynku wewnętrznego UE. Na wstępie omówiono kwestie dotyczące swobody przepływu osób. Następnie analizie poddano zagadnienia z zakresu rynku pasażerskich usług transportu kolejowego, uwzględniając przepisy prawne regulujące jakość tych usług. Podjęto również próbę oceny wpływu prawa ochrony konkurencji na prawa pasażerów na rynku przewozów kolejowych, z uwzględnieniem aktów prawnych przyjętych w ramach czwartego pakietu kolejowego. Ostatnia część rozważań dotyczy pomocy publicznej w sektorze transportu kolejowego, w kontekście jej celów, którymi są m.in. poprawa stanu infrastruktury kolejowej oraz podniesienie jakości usług przewozowych.

Czwarty rozdział traktuje o ochronie praw pasażerów kolei w świetle prawa konsumenckiego UE. Zasadnicza jego część poświęcona jest ochronie konsumenta usług kolejowych z punktu widzenia unijnych regulacji konsumenckich, w tym aktów prawnych dotyczących usług turystycznych. Na koniec podjęto problematykę świadomości praw pasażerów kolei i oceny przez nich jakości usług w transporcie kolejowym, w oparciu o dostępne wyniki badań statystycznych. W związku z tym, że celem prawa konsumenckiego UE jest przyczynianie się do należytego funkcjonowania jednolitego rynku poprzez osiągnięcie wysokiego poziomu ochrony konsumentów, kwestie dotyczące rynku wewnętrznego omówione zostały w pierwszej kolejności, tj. przed regulacjami prawa konsumenckiego.

W ostatnim, piątym rozdziale pracy analizie poddane zostały proceduralne gwarancje ochrony praw pasażerów kolei w UE. Autorka bada regulacje prawne i procedury składania reklamacji i dochodzenia roszczeń wynikających z praw pasażerów kolei oraz dokonuje próby oceny ich skuteczności na poziomie krajowym. Pierwsza część rozdziału poświęcona jest rodzajom roszczeń i możliwym sposobom ich egzekwowania. Natomiast w drugiej części omówione zostały przykłady dochodzenia roszczeń i rozpatrywania skarg pasażerów w wybranych państwach członkowskich UE. Analizie poddano rozwiązania prawno-instytucjonalne przyjęte we wszystkich państwach, które udzieliły odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu ankiety. Państwa te to: Austria, Bułgaria, Holandia, Luksemburg, Łotwa, Niemcy, Polska, Słowacja, Słowenia i Szwecja. Dodatkowo badaniem objęto francuski i fiński system ochrony praw pasażerów kolei.

Rozprawę doktorską kończy podsumowanie zawierające omówienie wyników badań z poszczególnych rozdziałów pracy oraz wnioski *de lege ferenda*. Autorka dokonuje próby oceny obowiązujących przepisów prawa unijnego z punktu widzenia ich skuteczności w zapewnianiu ochrony praw pasażerów kolei na poziomie państw członkowskich UE. Na koniec omówione zostały perspektywy dalszego rozwoju systemu ochrony praw pasażerów kolei w Unii, z uwzględnieniem projektu rewizji rozporządzenia 1371/2007.

## **V. Wnioski**

Przeprowadzone badania dotyczące systemu ochrony praw pasażerów kolei w UE, w tym analiza obowiązujących przepisów prawa unijnego oraz sposobu ich realizacji i zapewniania ochrony praw pasażerów kolei na poziomie krajowym pozwoliły na sformułowanie następujących ustaleń. Rozporządzenie 1371/2007 reguluje kwestie takie jak: obowiązki informacyjne wobec pasażerów, obowiązki przedsiębiorstw kolejowych w przypadku opóźnień pociągów oraz odpowiedzialność przedsiębiorstw kolejowych wobec pasażerów. W zakresie przysługującego pasażerom kolei prawa do odszkodowania trzeba zauważyć, że art. 17 ust. 1 rozporządzenia 1371/2007 nie przewiduje możliwości zwolnienia przedsiębiorstwa kolejowego z odpowiedzialności odszkodowawczej w przypadku opóźnienia pociągu powstałego na skutek działania mającego charakter siły wyższej, ponieważ nie zawiera stosownej klauzuli wyłączającej, co odróżnia kolej od pozostałych gałęzi transportu.

W stosunku do miejskich, podmiejskich i regionalnych usług kolejowych rozporządzenie 1371/2007 uprawnia państwa członkowskie do wprowadzenia bezterminowego wyłączenia wybranych przepisów tego aktu (odmiennie niż w przypadku połączeń krajowych dalekobieżnych, dla których można wprowadzać jedynie wyłączenia

czasowe). Niezależnie od rodzaju kolejowych usług pasażerskich wyłączeniu nie podlegają następujące przepisy rozporządzenia 1371/2007: art. 9 (dostępność biletów i rezerwacji), art. 11 (odpowiedzialność przedsiębiorstw kolejowych), art. 12 (wymóg posiadania ubezpieczenia przez przedsiębiorstwo kolejowe), art. 19 (niedyskryminacyjne warunki przewozu osób niepełnosprawnych), art. 20 ust. 1 (informacje udzielane osobom niepełnosprawnym i osobom o ograniczonej sprawności ruchowej), art. 26 (zapewnienie osobistego bezpieczeństwa pasażerów na stacjach kolejowych i w pociągach).

Z analizy przeprowadzonej w ramach drugiego rozdziału pracy wynika, że wyłączenia krajowe w zakresie rozporządzenia 1371/2007 dotyczą przede wszystkim przepisów, których stosowanie powodowałoby koszty po stronie przedsiębiorstwa kolejowego. W większości zostały one wprowadzone w obszarze przewozów miejskich, podmiejskich i regionalnych. Według danych Komisji ze stycznia 2018 r. tylko pięć państw członkowskich UE (Belgia, Dania, Włochy, Holandia i Słowenia) stosowało wszystkie przepisy rozporządzenia 1371/2007 w odniesieniu do wszystkich rodzajów przewozów kolejowych. Oznacza to, że 90% pasażerów kolei w UE nie korzysta z większości przysługujących im praw<sup>3</sup>. Komisja uznała stosowanie zwolnień za istotną przeszkodę w realizacji celu rozporządzenia 1371/2007, którym jest poprawa jakości i efektywności kolejowych przewozów pasażerskich. Ponadto takie zwolnienia pozbawiają pewności prawa pasażerów podróżujących koleją, utrudniając im swobodne korzystanie z praw przysługujących na podstawie przepisów rozporządzenia 1371/2007. W związku z tym *de lege ferenda* należy postulować ograniczenie możliwości przyznawania zwolnień ze stosowania przepisów rozporządzenia 1371/2007 w zakresie miejskich, podmiejskich i regionalnych przewozów kolejowych oraz wyłączenie możliwości udzielania wyłączeń w stosunku do połączeń krajowych dalekobieżnych oraz usług międzynarodowych.

Istotną rolę dla zapewnienia ochrony praw pasażerów kolei mają również sankcje za naruszenie przepisów rozporządzenia 1371/2007 ustanowione w regulacjach krajowych. Zgodnie z treścią art. 32 tego rozporządzenia egzekwowanie jego przepisów powinno odbywać się za pomocą skutecznych, proporcjonalnych i odstrasżających sankcji. Tymczasem z ustaleń poczynionych w drugim rozdziale pracy wynika, że charakter sankcji oraz ich wysokość i sposoby wymierzania w poszczególnych państwach członkowskich UE budzą wątpliwości co do ich zgodności z omawianym przepisem. Najwyższą maksymalną wysokość

---

<sup>3</sup> Trybunał Obrachunkowy, *Sprawozdanie specjalne nr 30/2018 pt. „Prawa pasażerów w UE mają szeroki zakres, jednak pasażerowie wciąż muszą domagać się ich przestrzegania”*, [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18\\_30/SR\\_PASSENGER\\_RIGHTS\\_PL.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_30/SR_PASSENGER_RIGHTS_PL.pdf), s. 18 [dostęp: 28.05.2019].

kary pieniężnej wprowadziła Grecja (1.000.000 EUR), a najniższa kara obowiązuje w Bułgarii (ok. 100 EUR). Tak rażąco niski wymiar kary może prowadzić do tego, że przedsiębiorstwom kolejowym z finansowego punktu widzenia nie będzie opłacało się zapewniać przestrzegania praw pasażerów kolei i prowadzenia działalności zgodnie z przepisami rozporządzenia 1371/2007. *De lege ferenda* optymalne byłoby ustanowienie na poziomie unijnym wyraźnych dyrektyw w zakresie wymiaru sankcji, której wysokość mogłaby być uzależniona np. od rocznych obrotów przedsiębiorstwa i obliczana jako ich ułamek procentowy.

Przechodząc do ustaleń w zakresie proceduralnych gwarancji ochrony praw pasażerów kolei w UE, należy zwrócić uwagę na kumulatywny model dochodzenia roszczeń. Pasażerowie w pierwszej kolejności powinni złożyć skargę do przedsiębiorstwa kolejowego, a następnie do organu oferującego alternatywne metody rozwiązywania sporów albo do krajowego organu odpowiedzialnego za egzekwowanie przepisów rozporządzenia 1371/2007. Mogą też od razu po otrzymaniu niekorzystnej dla nich odpowiedzi przedsiębiorcy wnieść sprawę do sądu krajowego. Możliwość dochodzenia roszczeń wynikających z praw pasażerów kolei ustanowionych na poziomie unijnym uzależniona jest od istnienia sprawnych i skutecznych mechanizmów ich egzekwowania, co należy do obowiązków państw członkowskich.

Ponadto trzeba zauważyć, że przeprowadzone badania dowiodły, że instytucje i organy UE nie dysponują instrumentami, które umożliwiłyby im kontrolę przestrzegania praw pasażerów kolei w poszczególnych państwach członkowskich UE. Niektóre państwa nie zgłaszają Komisji zmian w zakresie organów właściwych do egzekwowania przepisów rozporządzenia 1371/2007 ani też regulacji krajowych dotyczących sankcji za ich naruszenie. W praktyce Komisja umożliwia wymianę doświadczeń między Krajowymi Organami Wykonawczymi (dalej jako „KOW”) poprzez organizowanie spotkań w grupach roboczych, ale może jedynie monitorować wdrażanie przepisów unijnych w zakresie ochrony pasażerów. Nie ma jednak bezpośredniego wpływu na samo zapewnienie jednolitego stosowania przepisów rozporządzenia 1371/2007 na poziomie krajowym, z uwagi na brak odpowiednich uprawnień niezbędnych do egzekwowania praw pasażerów kolei w państwach członkowskich UE. Oczywiście w ramach ogólnych kompetencji wynikających z art. 258 TFUE<sup>4</sup> Komisja może uruchomić procedurę postępowania przeciwko państwu jeżeli uzna, że uchybiło ono jednemu ze zobowiązań ciążących na nim na mocy przepisów traktatowych.

---

<sup>4</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), (Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 47).



Należy również zauważyć, że KOW w poszczególnych państwach członkowskich UE posiadają zróżnicowane zadania w zakresie egzekwowania praw pasażerów kolei. W niektórych przypadkach ich uprawnienia dotyczą dodatkowo ochrony pasażerów w innych gałęziach transportu oraz rozpatrywania skarg również jako podmiot ADR (*Alternative Dispute Resolution*). Podczas prowadzenia badań na potrzeby pracy doktorskiej ujawniono rozbieżności co do praktyki KOW w obszarze prowadzenia kontroli przedsiębiorstw kolejowych i stosowania sankcji za naruszenie przepisów rozporządzenia 1371/2007.

Podsumowując powyższe rozważania trzeba stwierdzić, że rozporządzenie 1371/2007 zapewnia minimalną ochronę praw pasażerów kolei na poziomie unijnym, zatem proceduralne gwarancje ochrony praw pasażerów kolei w UE są wystarczające. Niemniej jednak w praktyce ich skuteczność w wymiarze realizacji na szczeblu krajowym jest znacznie ograniczona poprzez: (i) zakres zwolnień ze stosowania przepisów rozporządzenia 1371/2007 przyznanych przez poszczególne państwa członkowskie UE, (ii) niski wymiar sankcji krajowych za naruszenie przepisów rozporządzenia 1371/2007 oraz (iii) różnorodność zadań, a w niektórych przypadkach również rozproszenie kompetencji organu odpowiedzialnego za egzekwowanie i stosowanie przepisów rzeczonoego rozporządzenia. W konsekwencji stwierdzić należy, że pierwsza hipoteza postawiona we wstępie pracy nie mogła zostać zweryfikowana pozytywnie.

Mając na uwadze, że egzekwowanie przepisów rozporządzenia 1371/2007 jest kluczowe dla zapewnienia skuteczności całości unijnych ram prawnych w zakresie ochrony prawa pasażerów kolei, *de lege ferenda* należy postulować: (i) wzmocnienie pozycji krajowych organów wykonawczych i ustanowienie na poziomie unijnym procedury rozpatrywania skarg pasażerów kolei oraz (ii) przyznanie Komisji uprawnień w zakresie koordynowania wdrażania przepisów unijnych dotyczących praw pasażerów na szczeblu krajowym oraz bieżącej kontroli przestrzegania praw pasażerów kolei w poszczególnych państwach członkowskich UE. Odpowiednim rozwiązaniem wydaje się utworzenie platformy internetowej, która służyłaby KOW nie tylko do kontaktów w sprawach dotyczących współpracy transgranicznej, ale również do wymiany informacji i dobrych praktyk w zakresie praw pasażerów, a Komisji – jako narzędzie umożliwiające monitorowanie egzekwowania przepisów odpowiedniego rozporządzenia w poszczególnych państwach członkowskich UE.

Rozważania podjęte w czwartym rozdziale pracy potwierdziły, że pasażerowie kolei mają zapewnioną ochronę nie tylko w przepisach rozporządzenia 1371/2007, ale również, jako konsumenci na rynku przewozów kolejowych, w regulacjach prawa konsumenckiego, w tym w aktach prawnych dotyczących usług turystycznych. Wśród tych pierwszych należy

przede wszystkim zwrócić uwagę na przepisy dyrektywy 2011/83/UE<sup>5</sup>, dyrektywy 2013/11/UE<sup>6</sup> oraz rozporządzenia 524/2013<sup>7</sup>. Chociaż co do zasady przepisy dyrektywy 2011/83/UE nie mają zastosowania do umów dotyczących pasażerskich usług przewozowych, unijny ustawodawca słusznie uznał zasadność stosowania do nich art. 8 ust. 2, art. 19 i art. 22, których celem jest zapewnienie odpowiednich wymogów informacyjnych dotyczących umów zawieranych na odległość oraz ochrona konsumenta przed ukrytymi kosztami lub nadmiernymi opłatami za korzystanie z różnych sposobów płatności przy zakupie towaru lub usługi. Natomiast na podstawie przepisów rozporządzenia 524/2013 utworzona została platforma ODR – serwis internetowy, którego celem jest ułatwienie rozstrzygania sporów między konsumentem i przedsiębiorcą przez niezależnego mediatora. Narzędzie to może okazać się przydatne w szczególności w przypadku sporów dotyczących międzynarodowych przewozów kolejowych oraz wtedy, gdy pasażer ma miejsce zamieszkania w innym państwie członkowskim niż siedziba przedsiębiorstwa kolejowego.

Z kolei w obszarze regulacji dotyczących usług turystycznych wskazać należy na przepisy dyrektywy 2015/2302<sup>8</sup>, która ustanawia wymagania w zakresie udzielania informacji podróżnym, realizacji imprezy turystycznej, jak również normuje kwestie dotyczące prawa do odszkodowania i dochodzenia roszczeń. Z treści art. 14 ust. 5 tej dyrektywy wynika, że prawo do rekompensaty lub obniżki ceny przyznane na podstawie jej nie narusza praw podróżnych wynikających z przepisów rozporządzenia 1371/2007, co oznacza, że podróżni uprawnieni są do dochodzenia roszczeń zarówno na podstawie dyrektywy, jak i tego rozporządzenia. Co istotne, rekompensata przyznawana na mocy przepisów dyrektywy 2015/2302 powinna pokrywać nie tylko uszczerbek majątkowy, ale również szkodę niemajątkową taką jak utrata przyjemności z podróży lub wakacji spowodowana problemami w korzystaniu z usług turystycznych.

Mając na uwadze powyższe ustalenia stwierdzić należy, że druga hipoteza zakładająca, że w związku z tym, że pasażer kolei jest konsumentem na rynku przewozów

---

<sup>5</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE z dnia 25 października 2011 r. w sprawie praw konsumentów, zmieniająca dyrektywę Rady 93/13/EWG i dyrektywę 1999/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylająca dyrektywę Rady 85/577/EWG i dyrektywę 97/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz. Urz. UE L 304 z 22.11.2011, s. 64, ze zm.).

<sup>6</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/11/UE z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich oraz zmiany rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 i dyrektywy 2009/22/WE (dyrektywa w sprawie ADR w sporach konsumenckich), (Dz. Urz. UE L 165 z 18.06.2013, s. 63).

<sup>7</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 524/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie internetowego systemu rozstrzygania sporów konsumenckich oraz zmiany rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 i dyrektywy 2009/22/WE (rozporządzenie w sprawie ODR w sporach konsumenckich), (Dz. Urz. UE L 165 z 18.06.2013, s. 1).

<sup>8</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2302 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych (Dz. Urz. UE L 326 z 11.12.2015, s. 1).

ochronę jego praw zapewnia również prawo unijne przyjmowane w ramach polityki konsumenckiej, w tym dotyczące usług turystycznych, została zweryfikowana pozytywnie.

Badania przeprowadzone w ramach pracy doktorskiej doprowadziły do zidentyfikowania pewnych luk w przepisach prawa unijnego, które w części są przedmiotem wniosku ustawodawczego Komisji zawierającego projekt nowego rozporządzenia dotyczącego praw pasażerów kolei w UE<sup>9</sup>. Z jego treści wynika, że uprawnienie państw członkowskich do udzielania zwolnień zostanie ograniczone w szczególności poprzez wyłączenie możliwości ich wprowadzania w zakresie krajowych usług kolejowych. Przewidziano również wymóg udostępniania pasażerom przy sprzedaży biletów podstawowych informacji o przysługujących im prawach, np. w formie wydruku na bilecie lub drogą elektroniczną, w formatach przystępnych dla osób z niepełnosprawnością oraz osób o ograniczonej możliwości poruszania się. Pozytywnie z punktu widzenia pasażerów kolei należy ocenić również doprecyzowanie procedur i terminów w zakresie egzekwowania przepisów rozporządzenia przez KOW oraz rozpatrywania skarg pasażerów. Nie wprowadzono jednak przepisów dotyczących sankcji, tj. takich, które realnie gwarantowałyby zabezpieczenie praw pasażerów kolei i skuteczność ich realizacji na poziomie krajowym.

W toku prac nad projektem nowego rozporządzenia PE zaproponował kilka zmian zmierzających w kierunku wzmocnienia mechanizmów egzekwowania praw pasażerów kolei (np. usunięcie klauzuli siły wyższej). Poprawki wprowadzone przez PE powodują zwiększenie obowiązków informacyjnych względem pasażerów kolei oraz ich rozszerzenie na sprzedawców biletów, co należy ocenić jako pozytywne. Co istotne, dotyczą one również operatora turystycznego, co potwierdza, że unijny ustawodawca zauważa konieczność uwzględnienia ochrony pasażera jako podróżnego, o którym mowa w przepisach dyrektywy 2015/2302. W związku ze znacznym rozszerzeniem kręgu podmiotów zobowiązanych do przestrzegania określonych praw pasażerów kolei, jak i zwiększeniem obowiązków już istniejących, należy zauważyć, że PE nie zaproponował dłuższego, niż wskazany we wniosku Komisji, terminu wejścia w życie nowego rozporządzenia (dwudziestego dnia po jego opublikowaniu). Okres ten może okazać się niewystarczający, ponieważ państwa członkowskie muszą mieć czas na dostosowanie przepisów prawa krajowego do nowych zmian, a podmioty zobowiązane – na przystosowanie regulacji wewnętrznych oraz wdrożenie odpowiednich zmian techniczno-organizacyjnych.

---

<sup>9</sup> Wniosek – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (wersja przekształcona), (COM/2017/0548 final - 2017/0237 (COD)).