

Ignacy Góra*, Karol Kłosowski**

Nowelizacja przepisów rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym – najważniejsze projektowane zmiany

Spis treści

- I. Wprowadzenie
- II. Modyfikacja zasad odpowiedzialności przedsiębiorstw kolejowych
- III. Prawa osób z niepełnosprawnością i o ograniczonej możliwości poruszania się
- IV. Czasowe zwolnienia ze stosowania wybranych przepisów rozporządzenia 1371/2007
- V. Dostępność biletów
- VI. Podsumowanie

Streszczenie

Przedmiotem artykułu są projektowane zmiany do kluczowego aktu prawnego w zakresie ochrony praw pasażerów kolei w UE – rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym. W 2017 r. Komisja Europejska zainicjowała proces legislacyjny, mający na celu dostosowanie przepisów tego rozporządzenia do aktualnych realiów gospodarczych, społecznych i prawnych. Celem artykułu jest podsumowanie najważniejszych projektowanych zmian w obszarze odpowiedzialności przedsiębiorstw kolejowych, praw osób z niepełnosprawnością, zakresu stosowania przepisów rozporządzenia oraz dostępności biletów.

Słowa kluczowe: rozporządzenie 1371/2007; prawa pasażerów; Unia Europejska; Parlament Europejski; Komisja Europejska; przewozy pasażerskie; przewoźnik kolejowy; zarządca infrastruktury kolejowej.

JEL: K12

I. Wprowadzenie

W październiku 2018 r. mija 11 lat od momentu przyjęcia najważniejszej, a zarazem pierwszej, jedynej oraz kompleksowej regulacji na poziomie UE, kształtującej sferę uprawnień oraz obowiązków pasażerów kolei i przedsiębiorstw kolejowych – rozporządzenia (WE) nr 1371/2007¹.

* Prezes Urzędu Transportu Kolejowego, doktor nauk technicznych w dyscyplinie transport.

** Dyrektor Departamentu Przewozów Pasażerskich w Urzędzie Transportu Kolejowego; doktorant w Zakładzie Publicznego Prawa Gospodarczego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu.

¹ 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.).

W 2017 roku na poziomie Komisji Europejskiej rozpoczęto prace legislacyjne², których celem jest zmiana przepisów tego rozporządzenia, zwłaszcza w obszarach, w których występuje najwięcej problemów w praktycznym zastosowaniu postanowień tego aktu prawnego.

Jednym z głównych filarów polityki transportowej UE jest rozwój szeroko rozumianej mobilności, w tym poprawa dostępności transportu na potrzeby osób z niepełnosprawnością oraz o ograniczonej możliwości poruszania się. Także jednym z zasadniczych założeń rozporządzenia 1371/2007 jest umożliwienie wszystkim obywatelom UE korzystanie z transportu kolejowego na porównywalnym poziomie – wynika to wprost z motywów tego aktu prawnego. Dziesięcioletni okres obowiązywania rozporządzenia 1371/2007 ujawnił jednak pewne praktyczne problemy w realizacji zadań przedsiębiorstw kolejowych (pasażerskich przewoźników kolejowych oraz zarządców infrastruktury kolejowej), w obszarze szeroko rozumianej obsługi osób z niepełnosprawnością i o ograniczonej możliwości poruszania się. Dlatego obszar ten został uwzględniony w aktualnie procedowanym projekcie zmiany omawianego aktu prawnego.

Ponadto w projekcie zmian przepisów rozporządzenia 1371/2007 wprowadzono istotną modyfikację w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej przedsiębiorstw kolejowych w przypadku opóźnień pociągów („siła wyższa” jako przesłanka egzoneracyjna).

Warto zwrócić również uwagę na zmiany dotyczące zasad dostępności biletów – zmianie mają ulec reguły dystrybucji biletów w przypadku połączeń uruchamianych na podstawie umów o świadczenie usług publicznych.

Równie istotne są także proponowane modyfikacje w kontekście zakresu stosowania przepisów rozporządzenia 1371/2007 oraz dopuszczalności przyznawania przez państwa członkowskie czasowych zwolnień z jego stosowania.

O doniosłości przedmiotowego aktu prawnego oraz istocie projektowanych jego zmian może świadczyć zainteresowanie organizacji społecznych reprezentujących interesy pasażerów, przedsiębiorstw kolejowych i ich związków. W toku społecznych konsultacji projektu zmian rozporządzenia 1371/2007, Komisja Europejska otrzymała 50 stanowisk, opinii i uwag³, które w znaczący sposób wpłynęły na jego aktualny kształt. Obecnie omawiana regulacja jest przedmiotem prac Parlamentu Europejskiego.

II. Modyfikacja zasad odpowiedzialności przedsiębiorstw kolejowych

Jak zostało już zaakcentowane, jedną z najważniejszych projektowanych zmian jest propozycja modyfikacji odpowiedzialności odszkodowawczej przedsiębiorstw kolejowych w przypadku opóźnień połączeń. Aktualnie art. 17 rozporządzenia 1371/2007, który określa zasady tej odpowiedzialności, nie dopuszcza możliwości uchylenia się przez przewoźnika kolejowego od wypłaty odszkodowania, gdy przyczyną powstałego opóźnienia było zdarzenie mające charakter „siły wyższej”. Zagadnienie to było przedmiotem ważnej z punktu widzenia odpowiedzialności odszkodowawczej sprawy, która finalnie znalazła rozstrzygnięcie w TSUE

² Wniosek Komisji Europejskiej z 27.09.2017 r., COM(2017) 548, 2017/0237(COD), dostępny online: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2017-548_en.

³ Zgłoszone uwagi dostępne są na stronie internetowej Komisji Europejskiej: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2017-548/feedback_en?p_id=114577.

(*ÖBB-Personenverkehr AG*⁴). Trybunał uznał, że skoro przepisy rozporządzenia 1371/2007 nie dopuszczają możliwości uchylenia się przez przedsiębiorstwo kolejowe od odpowiedzialności z uwagi na wystąpienie zdarzenia o charakterze „siły wyższej”, to formułowanie takiego warunku w wewnętrznych regulacjach tego przedsiębiorstwa i ich stosowanie na niekorzyść pasażerów jest nieakceptowalne.

Przywołany wyrok TSUE można ocenić jako impuls do omawianej zmiany, zgodnie z którą *force majeure* będzie stanowiła przesłankę egzoneracyjną w przypadku odpowiedzialności za opóźnienie pociągu. Taka reguła znajdzie wprost odzwierciedlenie w treści przepisów rozporządzenia 1371/2007. Przedsiębiorca kolejowy będzie musiał jednak udowodnić, że powstałe opóźnienie było wynikiem „siły wyższej” oraz że nie mógł takiego zdarzenia przewidzieć ani jemu zapobiec, nawet w przypadku podjęcia wszelkich racjonalnych starań. Aby uniknąć potencjalnych wątpliwości co do katalogu zdarzeń, które można zakwalifikować jako „siłę wyższą”, projektodawca postanowił w motywie 22 projektowanego rozporządzenia wskazać wprost, że przyczyna opóźnienia (trzęsienie ziemi, erupcja wulkanu, rozległa powódź, szczególnie intensywne burza) musi mieć wyjątkowy charakter, który należy odróżnić od normalnych, sezonowych zjawisk pogodowych.

III. Prawa osób z niepełnosprawnością i o ograniczonej możliwości poruszania się

W kontekście praw pasażerów z niepełnosprawnością i o ograniczonej możliwości poruszania się należy zwrócić uwagę, że projektowane zmiany są w pewnej mierze efektem ewolucji samego pojęcia „niepełnosprawności”, jak również wynikają z dotychczasowych doświadczeń w stosowaniu rozporządzenia 1371/2007 w praktyce.

Zmiana w nomenklaturze stosowanej w projektowanym rozporządzeniu polega na zastąpieniu pojęcia „osoba niepełnosprawna” (*disabled person*) zwrotem „osoba z niepełnosprawnością” (*person with disabilities*), co jest zgodne z aktualnymi trendami i znajduje poparcie wśród środowisk reprezentujących osoby z niepełnosprawnościami.

Ponadto *novum* stanowią regulacje dotyczące obowiązkowych szkoleń pracowników przedsiębiorstw kolejowych w zakresie bezpośredniej obsługi pasażerów z niepełnosprawnością. Jak bowiem zauważyła KE, dotychczas szkolenia takie nie były obowiązkowe i stanowiły jedynie dobrą praktykę stosowaną przez wybranych przewoźników kolejowych i zarządców infrastruktury⁵. Zgodnie z proponowaną zmianą, każdy pracownik przedsiębiorstwa kolejowego, który ma kontakt z osobami z niepełnosprawnością, będzie objęty takimi szkoleniami, które – w myśl projektowanych przepisów – powinny być powtarzane.

Dodatkowo projekt przewiduje zmiany w obszarze m.in. szeroko rozumianej informacji pasażerskiej (która ma być bardziej dostępna dla osób z niepełnosprawnością) oraz organizacji transportu zastępczego w przypadku zakłóceń w ruchu (środki komunikacji zastępczej powinny być dostępne dla pasażerów z niepełnosprawnością).

⁴ Wyr. TSUE z 26.09.2013 r. w sprawie C-509/11 *ÖBB-Personenverkehr AG*; zob. także Kłosowski, 2014, s. 112–120.

⁵ Komunikat KE „Wytłumaczenia interpretacyjne do rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym”, C(2015) 4089 final, Bruksela 2015.

IV. Czasowe zwolnienia ze stosowania wybranych przepisów rozporządzenia 1371/2007

Kolejnym ważnym obszarem, który został objęty projektowanymi zmianami jest dopuszczalność przyznawania przez państwa członkowskie czasowych zwolnień ze stosowania wybranych przepisów rozporządzenia 1371/2007 (szerzej w tym zakresie zob. Kłosowski, 2016). Zgodnie z aktualnie obowiązującymi przepisami, państwa członkowskie mają prawo przyznania takich zwolnień na okres maksymalnie 5 lat, z opcją dwukrotnego przedłużenia tego okresu, każdorazowo na okres kolejnych 5 lat. Oznacza to, że – co do zasady – maksymalny, 15-letni okres przedmiotowych zwolnień (od momentu wejścia w życie omawianego rozporządzenia, tj. 2009 r.) upłynie w 2024 r.

Tymczasem, zgodnie z propozycją KE, takie zwolnienia, w stosunku do krajowych połączeń dalekobieżnych, miałyby być stopniowo znoszone do 2020 r. Do tego czasu państwa członkowskie mogłyby przyznawać ewentualne nowe wyłączenia w bardzo ograniczonym zakresie, z obligatoryjnym stosowaniem przepisów dotyczących m.in. praw osób z niepełnosprawnością, dostępności biletów i bezpieczeństwa osobistego pasażerów.

Ponadto całkowicie zniesiona miałyby zostać możliwość przyznawania zwolnień w stosunku do miejskich, podmiejskich i regionalnych przewozów osób, a ograniczona także w przypadku połączeń ze stacjami, które znajdują się w krajach niebędących członkami UE.

V. Dostępność biletów

Obecnie obowiązujące przepisy rozporządzenia 1371/2007 w jednoznaczny sposób określają zasady dostępności biletów w różnych kanałach sprzedaży. Najważniejsza projektowana zmiana w tym obszarze dotyczy dostępności biletów w ramach umów PSC (umowy o świadczenie usług publicznych, ang. *Public Service Contract*). Aktualnie, zgodnie z art. 9 ust. 3 przedmiotowego rozporządzenia, w ramach umów PSC przedsiębiorstwa kolejowe zobowiązane są do zapewnienia biletów przynajmniej: (i) w kasach biletowych lub w automatach biletowych; (ii) w pociągach. Zasada ta ma zostać zastąpiona większą autonomią decyzyjną organizatora przewozów, który bezpośrednio w umowie PSC będzie mógł wskazać zakres sprzedaży (konkretne wymagane kanały dystrybucji) biletów. To, czy faktycznie takie uprawnienie zostanie przyznane organizatorowi przewozów, będzie zależało od decyzji państwa członkowskiego.

Ponadto projekt zakłada również zmianę w zakresie nakładania opłat dodatkowych w przypadku zakupu biletów na stacjach, na których nie są dostępne kasy lub automaty biletowe. Zgodnie z proponowanym brzmieniem przepisów, zakaz pobierania takich opłat ma dotyczyć wyłącznie osób z niepełnosprawnością i o ograniczonej możliwości poruszania się. Tymczasem, zgodnie z utartą (m.in. w Polsce), dobrą praktyką, w przypadku braku kas lub automatów biletowych na stacjach, każdy pasażer może nabyć bilet na pokładzie pociągu bez dodatkowej opłaty.

VI. Podsumowanie

Dotychczasowy, niemal 9-letni okres obowiązywania rozporządzenia 1371/2007 pozwala dokonać podsumowania m.in. pod kątem efektywności systemu ochrony praw pasażerów kolei UE, który został przez te przepisy ustanowiony. Należy jednak zaznaczyć, że takie obiektywne

podsumowanie jest możliwe jedynie w takim zakresie, w jakim przepisy przedmiotowego rozporządzenia stosowane są w państwach członkowskich UE.

Wspomniane możliwości stosowania czasowych zwolnień, z których skorzystała większość państw UE, doprowadziły bowiem do bardzo dużego zróżnicowania pod względem zakresu stosowania tych przepisów w skali Europy⁶. Bez wątplenia praktyczne doświadczenia państw członkowskich UE, przedsiębiorstw kolejowych oraz samych pasażerów w zakresie stosowania rozporządzenia 1371/2007 są więc także różnorodne.

W tej sytuacji pożądane jest, by wspólnym mianownikiem projektowanych zmian było konstruktywne wzmocnienie systemu ochrony praw pasażerów kolei przy równoczesnym zachowaniu racjonalnego zakresu obowiązków po stronie przedsiębiorstw kolejowych w tym obszarze. Należy jednak pamiętać, że – zgodnie z motywem 3 do rozporządzenia 1371/2007 – to pasażer jest słabszą stroną umowy przewozu, więc to jego prawa powinny podlegać szczególnej ochronie.

Bibliografia

- KE. (2012). Evaluation of Regulation 1371/2007. Final report. Komisja Europejska, Bruksela.
- KE. (2015). Wytyczne interpretacyjne do rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym. C(2015) 4089 final, Bruksela.
- 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).
- Kłosowski, K. (2016). Zakres stosowania przepisów rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym – uwagi *de lege lata* oraz *de lege ferenda*. W: M. Pawełczyk (red.), *Regulacja i ochrona konsumentów w sektorze transportu kolejowego – wybrane problemy*. Warszawa: Wydawnictwo Fundacji Ius Publicum.

⁶ Zob. także *Evaluation of Regulation 1371/2007. Final report*, Bruksela 2012, dostępny online: <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/themes/passengers/studies/doc/2012-07-evaluation-regulation-1371-2007.pdf>.