

Sprawozdanie specjalne

## Prawa pasażerów w UE mają szeroki zakres, jednak pasażerowie wciąż muszą domagać się ich przestrzegania

(przedstawione na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE)



EUROPEJSKI  
TRYBUNAŁ  
OBRACHUNKOWY

## ZESPÓŁ KONTROLNY

Sprawozdania specjalne Trybunału przedstawiają wyniki kontroli dotyczących wybranych obszarów polityki i programów unijnych bądź kwestii związanych z zarządzaniem w wybranych obszarach budżetowych. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne w taki sposób, aby miały one jak największe oddziaływanie, biorąc pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę II – której przewodniczy członek Trybunału Iliana Ivanova – zajmującą się takimi obszarami wydatków jak inwestycje na rzecz spójności, wzrostu gospodarczego i włączenia społecznego. Kontrolą kierował George Pufan, członek Trybunału, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Patrick Weldon, szef gabinetu; Mircea Radulescu, attaché; Pietro Puricella, kierownik; Erki Must, koordynator zadania; kontrolerzy: Aleksandra Kliś-Lemieszonek, Zuzana Gullova, Marjeta Leskovar i Annetkatrin Langer; a także Petra Karkosova, asystentka. Wsparcie językowe zapewnili Zuzanna Filipski i Richard Moore.



*Od lewej:* Marjeta Leskovar, Mircea Radulescu, Zuzana Gullova, Patrick Weldon, Aleksandra Kliś-Lemieszonek, Erki Must, Pietro Puricella, George Pufan, Annetkatrin Langer.

## SPIS TREŚCI

	Punkt
Streszczenie	I-XI
Wprowadzenie	1-8
Zakres kontroli i podejście kontrolne	9-14
Ustalenia	15-66
UE jest zaangażowana na rzecz praw pasażerów, jednak wiele wyzwań związanych z ich wdrażaniem wciąż pozostaje aktualnych	15-45
Praktyki przyjazne pasażerom istnieją także poza UE	15-16
Prawa pasażerów w UE nie zawsze są jasne	17-22
Prawa pasażerów w UE zależą od przewoźników i są ograniczone odstępstwami	23-27
Pasażerowie nie są w pełni świadomi swoich praw	28-32
Pasażerowie mają trudności w dochodzeniu swoich praw	33-45
Przepisy są egzekwowane w różny sposób, w zależności od praktyk w danym państwie członkowskim	46-66
Krajowe organy wykonawcze mają zróżnicowane struktury i praktyki egzekwowania przepisów	46-55
Agencje ds. roszczeń i podmioty zajmujące się alternatywnym rozstrzygnięciem sporów wypełniają luki w egzekwowaniu przepisów pozostawione przez krajowe organy wykonawcze	56-61
Komisja umożliwia wymianę doświadczeń pomiędzy krajowymi organami wykonawczymi, ale nie posiada uprawnień, by zapewnić jednolite egzekwowanie praw pasażerów	62-66
Wnioski i zalecenia	67-76
Załącznik I – Dziesięć wskazówek Trybunału, jak poprawić komfort podróży	
Załącznik II – Kwestionariusz wykorzystany w badaniu statystycznym Trybunału	
Odpowiedzi Komisji	

## **STRESZCZENIE**

### ***Prawa pasażerów***

I. W ostatnich 20 latach w Europie znacząco wzrosła liczba podróży wszystkimi środkami transportu. W odpowiedzi na tę tendencję Unia Europejska podjęła kroki w celu zapewnienia minimalnego poziomu ochrony praw pasażerów w czterech rodzajach transportu publicznego: w transporcie lotniczym, kolejowym, wodnym i autobusowym. W 2011 r. Komisja ustanowiła dziesięć podstawowych praw pasażerów w UE, wspólnych dla wszystkich rodzajów transportu. Prawa pasażerów są zagwarantowane w rozporządzeniach dotyczących czterech rodzajów transportu publicznego. Zakres tych praw i przepisy szczegółowe różnią się w zależności od rozporządzenia.

### ***Sposób przeprowadzenia kontroli***

II. Trybunał ocenił, w jakim zakresie prawa pasażerów są skutecznie chronione, poprzez kontrolę następujących zagadnień:

- czy zakres stosowania rozporządzeń i zasięg zawartych w nich przepisów pozwoliły na skuteczną ochronę praw pasażerów i czy pasażerowie rzeczywiście korzystali z tych praw;
- czy prawa pasażerów były skutecznie egzekwowane.

III. Kontrolerzy Trybunału przeprowadzili wywiady z przedstawicielami Komisji i odbyli wizyty kontrolne w dziesięciu państwach członkowskich: w Republice Czeskiej, Niemczech, Irlandii, Grecji, Hiszpanii, we Francji, Włoszech, w Niderlandach, Polsce i Finlandii. We wszystkich państwach członkowskich zakresem kontroli objęto transport lotniczy, a w niektórych państwach także transport kolejowy, wodny i autobusowy. Trybunał przeprowadził również dwie ankiety wśród pasażerów, aby ocenić świadomość co do przysługujących im praw i ich znajomość.

### ***Ustalenia Trybunału***

IV. Główne rodzaje transportu publicznego zostały uwzględnione w rozporządzeniach i są to jedyne tego typu ramy prawne na świecie. Wielu pasażerów nie jest jednak wystarczająco

świadomych przysługujących im praw i często z nich nie korzysta, ponieważ pojawiają się trudności z ich egzekwowaniem.

V. Trybunał zaobserwował pewne dobre praktyki stosowane w innych krajach poza UE, które po wprowadzeniu w Europie mogłyby jeszcze bardziej poprawić jakość praw pasażerów w Unii. Dziesięć podstawowych praw służy ochronie wszystkich pasażerów podróżujących jednym z czterech rodzajów transportu publicznego. Zakres ochrony zależy od konkretnego rodzaju transportu, z którego korzysta pasażer.

VI. Liczne przepisy zawarte w rozporządzeniach można interpretować na różne sposoby. Rozporządzenia nie definiują wystarczająco takich pojęć jak „informacja”, „pomoc” oraz „warunki zmiany planu podróży”. Kwota odszkodowania nie odpowiada wartości nabywczej zakupionego biletu. Ponadto liczne ograniczenia jurysdykcji krajowych organów wykonawczych (KOW) i odstępstwa przewidziane w rozporządzeniach znacząco zawężają zakres praw pasażerów.

VII. Pasażerowie muszą być świadomi swoich praw, aby korzystać z przepisów prawnych, które je regulują. Tymczasem poziom świadomości pozostaje stosunkowo niski. Kampanie informacyjne dotyczyły przede wszystkim samego istnienia praw pasażerów, mogłyby natomiast obejmować więcej praktycznych wskazówek na temat postępowania w razie zakłócenia podróży.

VIII. Obecny system przyznawania odszkodowań stanowi znaczące obciążenie administracyjne zarówno dla przewoźników, jak i pasażerów, ponieważ wymaga indywidualnego składania i rozpatrywania milionów roszczeń. Procedury rozpatrywania indywidualnych roszczeń stosowane przez przewoźników i krajowe organy wykonawcze nie są przejrzyste. Zdarza się, że w różny sposób traktuje się pasażerów odbywających tę samą podróż, która została zakłócona.

IX. Egzekwowanie przepisów jest zadaniem krajowych organów wykonawczych. Obecnie ich podejście do egzekwowania praw poszczególnych pasażerów różni się w zależności od środka transportu i państwa członkowskiego. Zajmują się one w dużej mierze odpowiadaniem na skargi niezadowolonych pasażerów.

X. Prowadzone przez Komisję monitorowanie wdrażania przepisów regulujących prawa pasażerów pozwoliło na doprecyzowanie tych regulacji. Jednak, jako że Komisja nie ma uprawnień do zapewnienia egzekwowania praw pasażerów, są one stosowane na różne sposoby.

### ***Zalecenia Trybunału***

XI. Trybunał przedstawia szereg zaleceń dotyczących poprawy spójności, przejrzystości i skuteczności przepisów regulujących prawa pasażerów, zwiększenia świadomości pasażerów, dalszego wzmocnienia pozycji krajowych organów wykonawczych i poszerzenia uprawnień Komisji. Trybunał udziela także pasażerom dziesięciu wskazówek, jak poprawić komfort swojej podróży.

## **WPROWADZENIE**

### **Koncepcja praw pasażerów**

1. W ostatnich 20 latach znacząco wzrosła liczba podróży odbywanych wszystkimi środkami transportu. W odpowiedzi na tę tendencję Unia Europejska podjęła kroki w celu zapewnienia minimalnego poziomu ochrony pasażerów w czterech rodzajach transportu publicznego: w transporcie lotniczym, kolejowym, wodnym i autobusowym/autokarowym<sup>1</sup>.
2. Aby umożliwić obywatelom UE pełne korzystanie z praw konsumenckich, w 2011 r. w komunikacie do Parlamentu i Rady<sup>2</sup> Komisja podsumowała dziesięć podstawowych praw pasażerów w UE, które są wspólne dla wszystkich środków transportu (zob. **tabela 1**).

---

<sup>1</sup> Na potrzeby niniejszego sprawozdania autobusy/autokary są określane jako „autobusy”.

<sup>2</sup> COM(2011) 898 final z dnia 19 grudnia 2011 r. „Europejska wizja dotycząca pasażerów: Komunikat w sprawie praw pasażerów we wszystkich środkach transportu”.

**Tabela 1 – Dziesięć podstawowych praw pasażerów w UE**

1. Prawo do niedyskryminacji w dostępie do transportu	Ochrona przed dyskryminacją bezpośrednią lub pośrednią ze względu na przynależność narodową, miejsce zamieszkania, niepełnosprawność lub ograniczoną sprawność ruchową
2. Prawo do mobilności	Dostęp i pomoc bez dodatkowych kosztów dla pasażerów niepełnosprawnych oraz pasażerów o ograniczonej sprawności ruchowej
3. Prawo do informacji	Uzyskanie informacji przed zakupem biletów oraz na różnych etapach podróży, w szczególności w przypadku jej zakłócenia
4. Prawo do rezygnacji z podróży w przypadku jej zakłócenia	Prawo do wycofania się z umowy i uzyskania zwrotu pełnej ceny biletu w przypadku dużego opóźnienia, odwołania podróży lub odmowy przyjęcia na pokład
5. Prawo do realizacji umowy transportowej w przypadku zakłócenia podróży	Prawo do uzyskania alternatywnej usługi transportowej / alternatywnego transportu w jak najkrótszym terminie lub do zmiany rezerwacji w przypadku dużego opóźnienia, odwołania podróży lub odmowy przyjęcia na pokład
6. Prawo do uzyskania pomocy w przypadku opóźnienia lub odwołania podróży	Minimalny poziom opieki w razie dużego opóźnienia
7. Prawo do odszkodowania na określonych warunkach	Rekompensata finansowa w przypadku dużego opóźnienia, odwołania podróży lub niezawinionej odmowy przyjęcia na pokład w transporcie lotniczym
8. Prawo do odpowiedzialności przewoźników dotyczącej pasażerów i ich bagażu	Odpowiedzialność przewoźnika i rekompensata w przypadku np. śmierci lub obrażeń pasażerów bądź uszkodzenia bagażu
9. Prawo do szybko działającego i dostępnego systemu rozpatrywania skarg	Prawo do wniesienia skargi do przewoźnika w razie niezadowolenia z jego usług. Możliwość wniesienia skargi w późniejszym terminie do właściwego krajowego organu wykonawczego (KOW)
10. Prawo do pełnego stosowania i skutecznego egzekwowania prawa UE	Prawo, by liczyć na to, że przewoźnicy będą odpowiednio przestrzegać praw pasażerów w UE. Egzekwowanie przepisów UE przez KOW powinno odbywać się poprzez skuteczne, proporcjonalne i odstraszające sankcje w przypadku ich naruszenia

Źródło: COM(2011) 898 final.

### Regulacje i egzekwowanie praw pasażerów w UE

3. Prawa pasażerów są określone w rozporządzeniach dotyczących czterech rodzajów transportu publicznego. Mimo że lista dziesięciu podstawowych praw pasażera jest taka sama dla wszystkich rodzajów transportu, w zależności od rodzaju transportu zastosowanie mają różne przepisy, a także zmienia się zakres ochrony pasażera. Prawa pasażerów można podzielić na takie, które przysługują pasażerom podczas każdej podróży, na przykład prawo do mobilności i prawo do informacji, oraz te, które przysługują pasażerom wyłącznie w przypadku przerwania podróży, na przykład prawo do pomocy lub odszkodowania.

### *Prawa pasażerów w transporcie lotniczym*

4. Rozporządzenie<sup>3</sup> dotyczące praw pasażerów w transporcie lotniczym odnosi się do pasażerów odlatujących z lotniska znajdującego się w państwie członkowskim, niezależnie od pochodzenia przewoźnika, lub odlatujących z lotniska w kraju trzecim do lotniska w państwie członkowskim, lecz tylko w przypadku gdy przewoźnik wykonujący lot pochodzi z UE. Prawa osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej sprawności ruchowej podróżujących drogą lotniczą są objęte osobnym rozporządzeniem (rozporządzenie (WE) nr 1107/2006<sup>4</sup>)<sup>5</sup>. W 2013 r. Komisja przedstawiła wniosek w sprawie przekształcenia rozporządzenia<sup>6</sup>, co miało na celu wzmocnienie praw pasażerów w transporcie lotniczym i zwiększenie ich przejrzystości, a jednocześnie zmniejszenie kosztów wdrażania rozporządzenia ponoszonych przez przewoźników lotniczych. Jednakże w czasie kontroli wniosek ten nie został jeszcze przyjęty.

---

<sup>3</sup> Rozporządzenie (WE) nr 261/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. ustanawiające wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów (Dz.U. L 46 z 17.2.2004, s. 1).

<sup>4</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1107/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie praw osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej sprawności ruchowej podróżujących drogą lotniczą (Dz.U. L 204 z 26.7.2006, s. 1).

<sup>5</sup> Do unijnego dorobku prawnego w zakresie praw pasażerów w transporcie lotniczym należy także rozporządzenie (WE) nr 889/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 maja 2002 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (WE) nr 2027/97 w sprawie odpowiedzialności przewoźnika lotniczego z tytułu wypadków lotniczych (Dz.U. L 140 z 30.5.2002, s. 1).

<sup>6</sup> COM(2013) 130 final z dnia 13 marca 2013 r. „Wniosek w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniający rozporządzenie (WE) nr 261/2004 ustanawiające wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów oraz rozporządzenie (WE) nr 2027/97 w sprawie odpowiedzialności przewoźnika lotniczego w odniesieniu do przewozu drogą powietrzną pasażerów i ich bagażu”.

### *Prawa pasażerów w ruchu kolejowym*

5. Rozporządzenie<sup>7</sup> dotyczące praw pasażerów w ruchu kolejowym odnosi się do podróży i usług kolejowych na terenie całej Unii wykonywanych przez jedno lub kilka przedsiębiorstw kolejowych posiadających licencję. W 2017 r. Komisja zaproponowała przekształcenie rozporządzenia<sup>8</sup>, aby wzmocnić prawa pasażerów w ruchu kolejowym i zwiększyć ich przejrzystość. Prace legislacyjne nad wnioskiem dotyczącym wersji przekształconej są wciąż w toku.

### *Prawa pasażerów w transporcie wodnym*

6. Rozporządzenie<sup>9</sup> dotyczące praw pasażerów w transporcie wodnym odnosi się do pasażerów odbywających podróż z portu znajdującego się w państwie członkowskim, niezależnie od pochodzenia przewoźnika, lub odbywających podróż z portu w kraju trzecim do portu w państwie członkowskim, tylko pod warunkiem że przewoźnik świadczący usługę pochodzi z UE.

### *Prawa pasażerów w transporcie autobusowym*

7. Rozporządzenie<sup>10</sup> dotyczące pasażerów w transporcie autobusowym odnosi się do usług autobusowych regularnych i turystycznych. Miejsce, w którym pasażerowie wchodzą na pokład pojazdu, musi znajdować się na terytorium państwa członkowskiego, a zaplanowana długość trasy, na jakiej świadczona jest usługa, musi wynosić co najmniej 250 km. Do marca

---

<sup>7</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (Dz.U. L 315 z 3.12.2007, s. 14).

<sup>8</sup> COM(2017) 548 final z 27.9.2017 r. „Wniosek w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (wersja przekształcona)”.

<sup>9</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1177/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. o prawach pasażerów podróżujących drogą morską i drogą wodną śródlądową oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 (Dz.U. L 334 z 17.12.2010, s. 1).

<sup>10</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 181/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. dotyczące praw pasażerów w transporcie autobusowym i autokarowym oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 (Dz.U. L 55 z 28.2.2011, s. 1).

2021 r. państwa członkowskie mogą odstąpić od stosowania większości przepisów przedmiotowego rozporządzenia z uwagi na fakt, że większość usług krajowych może być wyłączona z zakresu jego stosowania.

8. We wszystkich czterech rozporządzeniach wymaga się, aby państwa członkowskie utworzyły krajowe organy wykonawcze (KOW) w celu zapewnienia zgodności z przepisami tych rozporządzeń. Pasażerowie mogą wnosić skargi dotyczące naruszeń przepisów do przewoźnika lub bezpośrednio do krajowych organów wykonawczych. Komisja nie ma bezpośredniego wpływu na egzekwowanie praw pasażerów.

### **ZAKRES KONTROLI I PODEJŚCIE KONTROLNE**

9. Mimo że na prawa pasażerów przeznaczona jest minimalna kwota unijnych zasobów finansowych, Trybunał zdecydował o przeprowadzeniu kontroli w tym zakresie, jako że jest to jeden z kluczowych obszarów polityki UE przynoszących bezpośrednie korzyści obywatelom. Komisja uznaje prawodawstwo w zakresie praw pasażerów za jeden ze swoich znaczących sukcesów w dziedzinie wzmocnienia pozycji konsumenta. Biorąc pod uwagę, że od wejścia w życie pierwszego rozporządzenia dotyczącego praw pasażerów w transporcie lotniczym minęło prawie 15 lat, Trybunał podjął decyzję o przeanalizowaniu obecnego stanu wdrożenia przepisów regulujących prawa pasażerów.

10. Podczas kontroli Trybunał ocenił, w jakim zakresie prawa pasażerów są skutecznie chronione w Unii Europejskiej. W tym celu Trybunał przeanalizował:

- czy zakres stosowania rozporządzeń i zasięg zawartych w nich przepisów pozwoliły na skuteczną ochronę praw pasażerów i czy pasażerowie rzeczywiście korzystali z tych praw;
- czy prawa pasażerów były skutecznie egzekwowane.

11. Kontrolerzy odbyli wywiady z przedstawicielami właściwych jednostek Dyrekcji Generalnej Komisji ds. Mobilności i Transportu, jak również różnych europejskich stowarzyszeń i organizacji pasażerów.

12. Kontrolerzy przeprowadzili dwie ankiety, aby ocenić świadomość co do praw pasażerów i znajomość tych praw wśród obywateli UE oraz zebrać informacje na temat ich doświadczeń jako pasażerów. Zrealizowane zostały:

- a) **badanie statystyczne**, któremu poddano 10 350 losowo dobranych obywateli z dziesięciu państw członkowskich odwiedzonych podczas kontroli (zob. **pkt 12**). Badanie przeprowadzono w okresie od listopada 2017 r. do stycznia 2018 r. za pomocą narzędzia internetowego, na podstawie statystycznie reprezentatywnej próby;
- b) **otwarta ankieta**, dostępna bez ograniczeń na stronie internetowej Trybunału, zawierająca te same pytania oraz dodatkowo możliwość podzielenia się własnymi doświadczeniami z podróży. Ankieta można było wypełnić w grudniu 2017 r. i styczniu 2018 r. 1581 osób skorzystało z tej okazji i wyraziło opinię na temat praw pasażerów.

13. W niniejszym sprawozdaniu Trybunał wykorzystał głównie wyniki badania statystycznego jako reprezentatywne dla populacji UE. Z ankiety pochodzą natomiast przykłady rzeczywistych przypadków zakłócenia podróży. Ponieważ ankieta była anonimowa, respondentom zostały nadane fikcyjne imiona. Ponadto w oparciu o doświadczenia pasażerów i własne doświadczenia kontrolerów Trybunał przedstawia dziesięć wskazówek dla pasażerów w nadziei, że ich wykorzystanie poprawi komfort podróży (zob. **załącznik I**).

14. Kontrolerzy Trybunału odbyli wizyty kontrolne w dziesięciu państwach członkowskich: w Republice Czeskiej, Niemczech, Irlandii, Grecji, Hiszpanii, we Francji, Włoszech, w Niderlandach, Polsce i Finlandii<sup>11</sup>. Przeprowadzili oni wywiady z przedstawicielami krajowych organów wykonawczych (KOW) oraz głównych przewoźników reprezentujących każdy środek transportu. Co się tyczy rodzajów transportu objętych kontrolą, we wszystkich odwiedzonych dziesięciu państwach członkowskich uwzględniono transport lotniczy. Transport kolejowy został poddany kontroli we Francji, w Niemczech, w Hiszpanii, we Włoszech, w Niderlandach i w Polsce. Transport autobusowy uwzględniono w Republice

---

<sup>11</sup> Wyboru wymienionych krajów dokonano na podstawie następujących kryteriów: wystarczający zasięg geograficzny, obecność kraju wyspiarskiego i śródlądowego oraz zrównoważony udział zarówno krajowych organów wykonawczych, które odpowiadają za konkretny środek transportu, jak i tych, które odpowiadają za wiele środków transportu.

Czeskiej, w Niemczech, w Hiszpanii, we Włoszech i w Polsce. Transport wodny został poddany kontroli w Grecji, Irlandii, we Włoszech i w Finlandii. W sumie przeprowadzono wywiady z przedstawicielami 21 KOW i 27 przewoźników.

## **USTALENIA**

***UE jest zaangażowana na rzecz praw pasażerów, jednak wiele wyzwań związanych z ich wdrażaniem wciąż pozostaje aktualnych***

### **Praktyki przyjazne pasażerom istnieją także poza UE**

15. Aby przedstawić działania UE na rzecz ochrony pasażerów w kontekście, Trybunał porównał przepisy regulujące prawa pasażerów w UE z ramami prawnymi obowiązującymi w Kanadzie, Nowej Zelandii, Stanach Zjednoczonych i Brazylii. Stwierdził on, że w większości przypadków regulacje unijne są bardziej rygorystyczne i szczegółowe, ponieważ obejmują – w różnym stopniu – wszystkie dziesięć podstawowych praw pasażerów (zob. **tabela 1**).

16. Trybunał stwierdził również, że – odmiennie niż w UE – prawa pasażerów nie zawsze są określone w ustawodawstwie dotyczącym czterech rodzajów transportu. W państwach wybranych na potrzeby przeprowadzenia porównania ochrona pasażerów często opiera się na dobrowolnych porozumieniach między przewoźnikami. Pod niektórymi względami przepisy w innych krajach są bardziej zaawansowane niż w UE, na przykład jeśli chodzi o zasady dotyczące transportu osób o ograniczonej sprawności ruchowej, pasażerów, których podróż została przerwana, i ochrony bagażu (zob. **ramka 1**).

#### **Ramka 1 – Przykłady korzystniejszych praw poza UE**

**Kanada:** Jeśli chodzi o prawa osób o ograniczonej sprawności ruchowej, przewoźnik nie może – w przypadku lotów krajowych – pobrać opłaty za więcej niż jeden bilet od osoby o dużym stopniu niepełnosprawności, która podróżuje z osobą towarzyszącą lub potrzebuje więcej niż jednego miejsca. W Europie nie ma wspólnego rozwiązania prawnego tego typu, a ewentualna konieczność zakupu biletu dla osoby towarzyszącej jest regulowana przez krajowe ustawodawstwo.

**Nowa Zelandia:** W transporcie lotniczym pasażerom lotów krajowych przysługuje odszkodowanie, które może odpowiadać dziesięciokrotnej wartości ceny biletu. W UE określone są stałe stawki odszkodowania w wysokości 250 euro, 400 euro lub 600 euro, w zależności od długości lotu.

**USA:** Odszkodowanie za opóźnienie spowodowane odmową przyjęcia na pokład jest wyższe niż w UE i wynosi maksymalnie 1 158 euro (1 350 dolarów amerykańskich), w zależności od celu podróży i łącznego czasu opóźnienia. Dodatkowo pasażerowie zostają objęci opieką w trakcie opóźnienia spowodowanego przestojem samolotu na płycie lotniska, w sytuacji gdy nie ma zezwolenia na opuszczenie samolotu. Przewoźnicy mają obowiązek zapewnić pasażerom przekąskę i wodę nie później niż dwie godziny po opuszczeniu przez samolot punktu przyjęcia pasażerów na pokład lub po przybyciu do tego punktu.

*Źródło:* Analiza porównawcza przeprowadzona przez Europejski Trybunał Obrachunkowy.

### **Prawa pasażerów w UE nie zawsze są jasne**

#### Prawo do informacji: potrzebna jest większa przejrzystość

17. Pasażerowie mają prawo do informacji przed podróżą, w jej trakcie i – w niektórych przypadkach – także po jej zakończeniu. Jeżeli dojdzie do zakłócenia podróży (jej odwołania lub dużego opóźnienia), pasażerowie powinni zostać poinformowani o rodzaju zakłócenia i jego prawdopodobnym wpływie na planowaną przez nich podróż. Przepisy dotyczące transportu wodnego i autobusowego zobowiązują przewoźnika do udzielenia oczekującym pasażerom informacji w ciągu 30 minut. Takiego limitu czasowego nie określono dla przewoźników w transporcie lotniczym ani kolejowym (zob. **ramka 2**).

#### **Ramka 2 – Z doświadczenia pasażerów: brak informacji**

**Jose:** Moja podróż kolejowa z Niemiec do Belgii była opóźniona o prawie dwie godziny. Nie podano żadnych informacji o czasie oczekiwania ani przyczynach opóźnienia. Na peronowych tablicach informacyjnych pojawiały się kolejne komunikaty o coraz większym opóźnieniu bez żadnego dodatkowego wyjaśnienia. Nie było też nikogo na peronie, kto mógłby udzielić dodatkowych informacji. Baliśmy się, że jeśli opuścimy peron, pociąg przyjedzie i nie zdążymy do niego wsiąść. Skarga złożona później do przewoźnika nie odniosła skutku.

*Źródło:* Otwarta ankieta Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

Prawo do pomocy nie jest właściwie zdefiniowane

18. Prawo do pomocy<sup>12</sup> oznacza, że określony jest minimalny zakres opieki, która przysługuje pasażerom w przypadku zakłócenia podróży. Konkretna forma pomocy zależy od tego, co gotowy jest zaoferować przewoźnik. Ponadto w unijnych regulacjach odnoszących się do praw pasażerów nie określono konkretnych kar nakładanych na przewoźnika, który nie wywiązuje się z obowiązku zapewnienia pomocy. Długość opóźnienia dająca pasażerom prawo do pomocy różni się w zależności od rodzaju transportu i wynosi od dwóch do czterech godzin dla transportu lotniczego, 60 minut dla transportu kolejowego i 90 minut dla transportu wodnego lub autobusowego. Przepisy dotyczące transportu kolejowego i lotniczego nie określają liczby przysługujących noclegów ani maksymalnych kosztów zakwaterowania. Limity wprowadzono w przepisach dotyczących transportu wodnego i autobusowego, które wyłączają także prawo do opieki w nadzwyczajnych okolicznościach (zob. **ramka 3**).

**Ramka 3 – Z doświadczenia pasażerów: pomoc zależy od przejęcia inicjatywy przez pasażerów**

**Olavi:** W 2016 r. mój prom z Helsinek do Travemünde miał trzygodzinne opóźnienie. Z powodu tego opóźnienia nie mogliśmy zgodnie z planem jechać dalej pociągiem do Hamburga, udało nam się dotrzeć tylko do Lubeki, gdzie musieliśmy przenocować. Zarezerwowaliśmy nocleg na własny koszt przez internet. Na zadane przez nas pytanie w tej kwestii udzielono nam na promie informacji, że przewoźnik zwróci wszelkie poniesione przez nas dodatkowe koszty. W ramach pomocy podano nam tylko napój w barze z zaznaczeniem, że dostaliśmy go dzięki uprzejmości firmy.

*Źródło:* Otwarta ankieta Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

19. Terminy „przekąska”, „posiłek” i „napoje” są powszechnie stosowane w przepisach, ale nie zostały zdefiniowane, dlatego pasażerowie nie wiedzą, czego oczekiwać od przewoźników. Czasami jeśli nawet przewoźnicy rzeczywiście zapewnią pomoc, jest ona nieadekwatna i o niewystarczającej jakości, aby stanowić odpowiedź na potrzeby pasażerów, których podróż została zakłócona. Pomoc czasem sprowadza się do bonu na napoje

<sup>12</sup> W rozporządzeniach zamiennie pojawiają się terminy „opieka” i „pomoc”.

o wartości 3 euro do wykorzystania na lotnisku lub butelki wody zapewnionej w pociągu opóźnionym o kilka godzin.

Osoby o ograniczonej sprawności ruchowej nie wiedzą, jakich usług mogą oczekiwać

20. Osoby o ograniczonej sprawności ruchowej stanowią grupę pasażerów o specjalnych potrzebach. Aby podróżować bez zbędnych ograniczeń, muszą dysponować wystarczającymi informacjami na temat warunków podróży i kwestii praktycznych dotyczących pobytu zarówno na pokładzie, jak i w miejscu rozpoczęcia podróży. Czas i sposób przekazania informacji osobom o ograniczonej sprawności ruchowej są w rozporządzeniach określone przy użyciu bardzo ogólnych terminów – informacje należy podać „we właściwych i przystępnych formatach”<sup>13</sup> lub „za pomocą innych odpowiednich środków”<sup>14</sup>. Jest to jeden z powodów, dla których prawa osób o ograniczonej sprawności ruchowej często nie są egzekwowane (zob. **ramka 4**).

**Ramka 4 – Z doświadczenia pasażerów: zapomniana przy bramkach**

**Anna:** Jestem osobą słabowidzącą i chociaż zwróciłam się z wyprzedzeniem o pomoc dla osoby o ograniczonej sprawności ruchowej, w praktyce wcale mi jej nie udzielono. Informacja o rozpoczęciu przyjmowania na pokład pasażerów pojawiła się wyłącznie na ekranach, a w strefie dla osób wymagających pomocy nikt mi jej nie udzielił. Najwyraźniej dosłownie o mnie zapomniano. To inny pasażer pomógł mi dotrzeć do bramki. W samolocie stewardowie byli nieświadomi, że jestem osobą słabowidzącą, i chociaż miałam ze sobą białą laskę, w żaden sposób mi nie pomogli. Ponownie to inny pasażer pomógł mi ulokować bagaż, odszukać moje miejsce i zapiąć pasy.

*Źródło:* Otwarta ankieta Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

Przepisy dotyczące praw pasażerów pozostawiają szerokie pole do interpretacji

21. Wszystkie zainteresowane strony, z którymi nawiązali kontakt kontrolerzy, podzielały opinię, że przepisy są niewystarczająco przejrzyste, co prowadzi do stosowania wąskiej wykładni przez przewoźników i niepewności co do tego, jak do poszczególnych przypadków

<sup>13</sup> Art. 11 ust. 5 rozporządzenia (UE) nr 181/2011.

<sup>14</sup> Art. 14 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 261/2004.

powinny podchodzić krajowe organy wykonawcze. Od czasu wejścia w życie regulacji dotyczących transportu lotniczego, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) przeprowadził prawie 180 spraw w celu wyjaśnienia takich terminów jak „opóźnienie”, „nadzwyczajne okoliczności”, „usterki techniczne”, „czas przybycia” itd. Ponadto zarówno przewoźnicy, jak i krajowe organy wykonawcze przedstawili przypadki, w których sądy krajowe orzekały w takich samych sprawach i wydały sprzeczne orzeczenia.

22. Z myślą o wyjaśnieniu orzeczeń TSUE wszystkim zainteresowanym stronom Komisja opublikowała szereg not wyjaśniających i wytycznych interpretacyjnych<sup>15</sup>. Opracowała również streszczenie najważniejszych orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości, którego najbardziej aktualna wersja pochodzi z lipca 2015 r.<sup>16</sup> Krajowe organy wykonawcze podkreślają jednak, że wciąż nie doprowadzono do jednolitego wdrożenia rozporządzeń, gdyż w dalszym ciągu w różny sposób stosuje się takie pojęcia jak „pomoc”, „zmiana planu podróży na porównywalnych warunkach” i „warunki wypłaty odszkodowania”.

### **Prawa pasażerów w UE zależą od przewoźników i są ograniczone odstępstwami**

#### Prawo do wykonania umowy transportowej: pasażerowie są zależni od działań przewoźników

23. W przypadku dużych opóźnień, odwołania podróży przed jej rozpoczęciem lub odmowy przyjęcia na pokład pasażerom należy zaproponować wybór pomiędzy zwrotem ceny biletu lub alternatywną możliwością podróży na porównywalnych warunkach. W transporcie lotniczym zmiana planu podróży ma zastosowanie wyłącznie w przypadku odwołania lotu lub odmowy przyjęcia na pokład, nie jest natomiast zapewniana w przypadku dużych opóźnień. W przypadku podróży innym środkiem transportu zmiana planu podróży jest zapewniana, jeśli spodziewane opóźnienie zakończenia lub rozpoczęcia podróży wynosi co najmniej 60 minut w transporcie kolejowym, 90 minut w transporcie wodnym i 120 minut w transporcie autobusowym. Obecne rozporządzenia unijne nie przewidują jednak

---

<sup>15</sup> [https://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/air\\_pl](https://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/air_pl).

<sup>16</sup> [https://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/air/european\\_case\\_law\\_pl](https://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/air/european_case_law_pl).

konkretnej kary nakładanej na przewoźników, w przypadku gdy nie zaproponują oni zmiany planu podróży w racjonalnym przedziale czasowym (zob. **ramka 5**).

**Ramka 5 – Z doświadczenia pasażerów: czekanie godzinami na marne**

**Istvan:** Mój lot do Monachium został odwołany z powodu opadów śniegu. Powiadomienie pojawiło się cztery godziny przed odlotem. Przy odprawie powiedziano mi, abym czekał na bezpośrednią informację od linii lotniczej, ponieważ pracownikom lotniska nie wolno kontaktować się z liniami lotniczymi, a żaden jej przedstawiciel nie był obecny. Próbowałem osobiście dodzwonić się do linii lotniczej przez godzinę, ale nikt nie odebrał telefonu. Po czterech godzinach oczekiwania na lotnisku zdecydowałem się wrócić do domu, ponieważ był już późny wieczór. Propozycja wylotu następnego dnia około południa pojawiła się dopiero po północy, czyli prawie dziesięć godzin po ogłoszeniu, że lot jest odwołany.

*Źródło:* Otwarta ankieta Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

24. Zmiana planu podróży ma być zapewniona na porównywalnych warunkach. Obecne rozporządzenia UE nie zawierają jednak wytycznych co do interpretacji pojęcia „porównywalne warunki”. Krajowe organy wykonawcze zgłosiły na przykład kilka przypadków, w których przewoźnicy kolejowi i lotniczy proponowali bardzo długą podróż autobusem, np. z Paryża do Madrytu (1 250 km) lub z Mediolanu do Katanii (1 400 km, w tym przeprawa promem).

25. Trybunał odnotował kilka przypadków, w których zmiana planu podróży mogłaby się odbyć od razu, gdyby zaproponowano podróż inną klasą lub przewóz tym samym środkiem transportu oferowany przez inne przedsiębiorstwo. Przewoźnicy unikają jednak takich rozwiązań ze względów finansowych. Może to skutkować dla pasażerów wydłużonym czasem oczekiwania, ponieważ usługa przewozowa musi zostać wykonana przez pierwotnego przewoźnika w tej samej klasie (zob. **ramka 6**), co może być możliwe dopiero kilka dni później.

**Ramka 6 – Z doświadczenia pasażerów: trudne negocjacje w sprawie zmiany planu podróży**

**Martina:** Po odwołaniu mojego lotu nie zaproponowano mi żadnej racjonalnej alternatywy dotarcia do celu podróży. Kolejny lot tej samej linii miał się odbyć cztery dni później, ale miejsca szybko zajęli pasażerowie z mojego lotu. Jedyną opcją, która pozostała, był kolejny lot, siedem dni później. Prośba

o zapewnienie mi lotu na pokładzie innych linii lotniczych została odrzucona. Po serii skarg linia zaproponowała lot z innego lotniska, ale nie zwrócono mi kosztów dojazdu na to lotnisko (położone w innym kraju).

*Źródło:* Otwarta ankieta Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

### Odstępstwa określone w przepisach sprawiają, że wielu pasażerów nie jest objętych ochroną

26. Zgodnie z rozporządzeniem dotyczącym ruchu kolejowego państwa członkowskie mogą do 2024 r. odstąpić od stosowania większości praw pasażerów. Odstępstwa dotyczą przede wszystkim przewozów regionalnych i lokalnych. W 2017 r. tylko pięć państw członkowskich<sup>17</sup> stosowało wszystkie przepisy rozporządzenia. Oznacza to, że 90% pasażerów kolei w Europie nie korzysta z większości przysługujących im w UE praw pasażerów<sup>18</sup>. Przepisy nie obejmują też usług międzynarodowych, w przypadku gdy znaczna część podróży odbywa się poza UE, nawet jeśli są świadczone przez przewoźnika UE.

27. Większość przepisów rozporządzenia dotyczącego transportu autobusowego ma zastosowanie do usług regularnych, w przypadku gdy zaplanowana długość trasy, na jakiej świadczona jest usługa, wynosi co najmniej 250 km. Istnieją różne interpretacje co do tego, jak należy mierzyć tę odległość. Niektóre krajowe organy wykonawcze i przewoźnicy za podstawę pomiaru przyjmują długość całej trasy, zatem pasażerowie podróżujący między dwoma miejscami na trasie przejazdu są objęci przepisami, pomimo że ich podróż jest krótsza niż 250 km. Inni przewoźnicy, z którymi kontrolerzy nawiązali kontakt, zakładali, że przepisy zaczynają obowiązywać dopiero wtedy, gdy odległość przebyta przez posiadacza biletu wynosi co najmniej 250 km.

---

<sup>17</sup> Belgia, Dania, Włochy, Niemcy i Słowenia.  
[https://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/rail\\_pl](https://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/rail_pl).

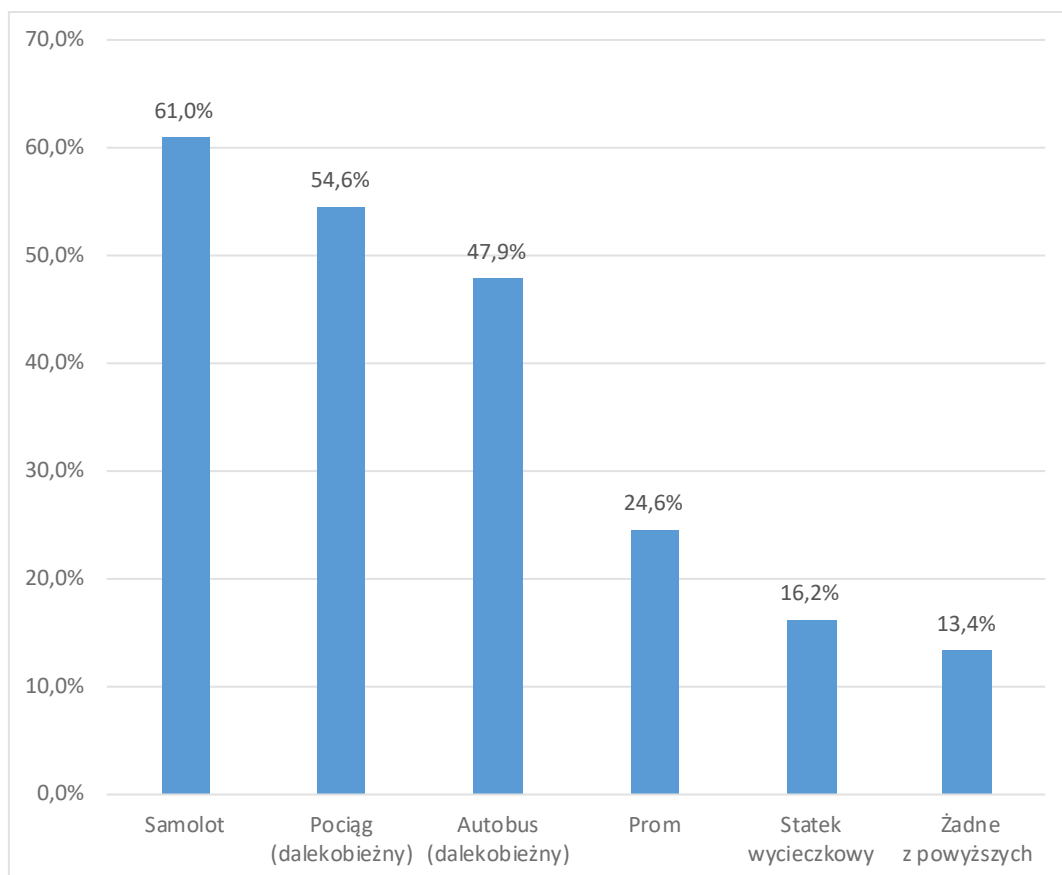
<sup>18</sup> Według analizy rynku na podróże koleją na trasach regionalnych i podmiejskich przypada 90% łącznej liczby pasażerów kolei i 50% pasażerokilometrów. Koleje regionalne i podmiejskie przewożą tyle samo pasażerów co wszystkie linie metra w Europie i dziesięć razy więcej niż transport lotniczy. Więcej informacji: <http://www.uitp.org/regional-and-suburban-railways-market-analysis-update>.

## Pasażerowie nie są w pełni świadomi swoich praw

Poziom świadomości co do praw pasażerów się nie zmienił, ale więcej osób o nich słyszało

28. W badaniu statystycznym Trybunał zapytał respondentów, czy w ciągu ostatnich dwóch lat podróżowali drogą lotniczą, korzystali z kolei dalekobieżnej, promu, statku wycieczkowego lub autobusu dalekobieżnego. Z udzielonych odpowiedzi wynika, że większość, tj. 86% Europejczyków, podróżuje dość często, a tylko 13% nie korzystało w ostatnich dwóch latach z transportu dalekobieżnego. Zestawienie środków transportu wskazanych przez respondentów przedstawiono na **wykresie 1**. Najwięcej, tj. 34% ankietowanych, podało, że podróżuje z częstotliwością od dwóch do pięciu razy do roku. 84% respondentów podróżuje częściej niż raz w roku (pełną treść kwestionariusza można znaleźć w **załączniku II**).

**Wykres 1 – Odsetek respondentów, którzy podróżowali danym środkiem transportu w ciągu ostatnich dwóch lat**



**Źródło:** Badanie statystyczne przeprowadzone wśród pasażerów przez Europejski Trybunał Obrachunkowy.

29. Prawa pasażerów pod wieloma względami wymagają aktywnego działania, takiego jak zwrócenie się o pomoc lub odszkodowanie. Dlatego pasażerowie muszą być świadomi swoich praw. Aby ocenić poziom znajomości praw pasażerów wśród Europejczyków, w badaniu statystycznym Trybunał dokonał trzech następujących rodzajów pomiaru:

- a) ocena deklarowanej świadomości co do praw pasażerów,
- b) ocena zasięgu terminu „prawa pasażerów”,
- c) ocena znajomości praw pasażerów.

30. W badaniu statystycznym 39% respondentów uznało się za dość świadomych lub w pełni świadomych swoich praw jako pasażerowie. 3,6% osób uznało się za w pełni świadomych przysługujących im praw, a 13,5% osób zadeklarowało zupełną nieświadomość w tym zakresie (zob. **tabela 2** i **ramka 7**). Podobne wyniki przedstawiono w sprawozdaniu ze specjalnego badania Eurobarometr w 2014 r.<sup>19</sup>, według którego 39% respondentów uznało, że są świadomi swoich praw jako pasażerowie w UE.

**Tabela 2 – Ocena świadomości co do praw pasażerów w UE deklarowanej przez respondentów w skali od 1 do 4**

	1 - Nie wiem nic o przysługujących mi prawach pasażera	2	3	4 - Jestem w pełni świadomy/świadoma przysługujących mi praw pasażera
n	1 396	4 954	3 626	374
%	13,5	47,9	35,0	3,6
	61,4		38,6	

*Źródło:* Badanie statystyczne przeprowadzone wśród pasażerów przez Europejski Trybunał Obrachunkowy.

<sup>19</sup> Specjalne badanie Eurobarometr 420, Prawa pasażerów, grudzień 2014 r.

**Ramka 7 – Z doświadczenia pasażerów: po prostu nie wiedziałem!**

**Jürgen:** Mój lot został odwołany na dzień przed odlotem bez żadnego uzasadnienia. Automatycznie (bez zwracania się o moją zgodę) wydano mi bilet na inny lot, którym dotarłem na miejsce 3,5 godziny później. Złożyłem skargę do linii lotniczych, ale odpowiedziano, że nie przysługuje mi prawo do odszkodowania. Nie znałem tak naprawdę swoich praw, więc nie zwróciłem się o 250 euro, ale o jakiegokolwiek ogólne odszkodowanie. Skłoniło mnie to do dokładniejszego zbadania tej kwestii, dzięki czemu odkryłem, że miałem prawo do odszkodowania i że powinienem być zostać poinformowany o innych przysługujących mi prawach. Napisałem do przewoźnika ponownie, cytując rozporządzenie i orzecznictwo, i ostatecznie otrzymałem 250 euro odszkodowania.

*Źródło:* Otwarta ankieta Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

Świadomość praw nie jest równoznaczna z ich znajomością

31. Badanie statystyczne obejmowało szereg pytań sprawdzających znajomość przez pasażerów swoich praw. Respondentom przedstawiono teoretyczną sytuację, w której ich lot był opóźniony o pięć godzin z powodu problemów związanych z personelem linii lotniczej. Do wyboru mieli 15 odpowiedzi, z których pięć pochodziło z rozporządzenia dotyczącego praw pasażerów w transporcie lotniczym, a pozostałych dziesięć było fikcyjnych. Respondenci wybierali średnio dwie z pięciu poprawnych odpowiedzi.

32. Spośród trzech najczęściej wybieranych odpowiedzi pierwsza opierała się na przepisach rozporządzenia dotyczącego praw pasażerów w transporcie lotniczym (wybrało ją 78% respondentów) (zob. **tabela 3**). Odpowiedzi wybierane najczęściej w drugiej i trzeciej kolejności brzmiały: „zwrot innych udokumentowanych kosztów” i „lot obsługiwany przez innego przewoźnika w to samo miejsce docelowe”. Choć nie są to rozwiązania zapewnione wprost w rozporządzeniu, pasażerowie najczęściej zwracają się o nie do przewoźników.

**Tabela 3 – Odsetek respondentów, którzy wybrali daną odpowiedź, określając, co przysługuje im w przypadku co najmniej pięciogodzinnego opóźnienia lotu z powodu problemów związanych z personelem linii lotniczej. Każdy respondent mógł wybrać pięć odpowiedzi, poprawne odpowiedzi są zaznaczone kolorem zielonym<sup>20</sup>**

	Odsetek respondentów
Bezpłatne posiłki, napoje i nocleg w hotelu, jeżeli lot został przełożony na następny dzień	77,8
Zwrot innych udokumentowanych kosztów	54,2
Lot obsługiwany przez innego przewoźnika w to samo miejsce docelowe	49,5
Odszkodowanie pieniężne w kwocie co najmniej 250 euro, jeżeli w rezultacie dotarli Państwo na miejsce przeznaczenia z co najmniej trzygodzinnym opóźnieniem	49,2
Bezpłatny transport z powrotem do miejsca zakwaterowania niezależnie od pory dnia	45,2
Zwrot całkowitego kosztu biletu	39,3
Transport w miejsce docelowe innym środkiem transportu (pociągiem, autobusem itp.)	29,5
Zmiana trasy i skierowanie na lotnisko znajdujące się najbliżej zgodnego z planowanym miejscem docelowym	26,7
Rabat przy zakupie żywności w sklepach wolnoctwowych	26,2
Wstęp do salonu biznesowego	25,4
Wyższa klasa podróży	21,4
Prawo wyboru dowolnej innej daty wyjazdu w ciągu następnych dwóch miesięcy	18,7
Bezpłatna rozmowa telefoniczna	17,3
Lot powrotny do miejsca rozpoczęcia podróży	15,7
Wsparcie psychologiczne	3,9

*Źródło:* Badanie statystyczne przeprowadzone wśród pasażerów przez Europejski Trybunał Obrachunkowy.

### **Pasażerowie mają trudności w dochodzeniu swoich praw**

#### Wśród praw pasażerów dominuje prawo do odszkodowania za opóźnienie i odwołanie podróży

33. W przypadku długich opóźnień, odwołania podróży i odmowy przyjęcia na pokład pasażerom przysługuje rekompensata finansowa. Wszystkie rozporządzenia stanowią, że odszkodowanie zapewniane jest pod pewnymi warunkami, jednak warunki te znacznie się od siebie różnią. Dla każdego z czterech rodzajów transportu obowiązuje inny limit czasowy, po upływie którego przysługuje prawo do odszkodowania: opóźnienie musi przekroczyć trzy lub cztery godziny w transporcie lotniczym (w zależności od długości lotu), jedną godzinę

<sup>20</sup> Art. 7, 8 i 9 rozporządzenia (WE) nr 261/2004.

– w transporcie kolejowym, 90 minut – w transporcie wodnym i 120 minut – w transporcie autobusowym.

34. Kwoty odszkodowania przysługujące w poszczególnych rodzajach transportu znacznie się między sobą różnią: dla transportu lotniczego wynoszą od 250 euro do 600 euro (zob. **tabela 4**). Dla innych rodzajów transportu są one uzależnione od ceny biletu (od 25% do 50%). Kwoty zawarte w rozporządzeniu dotyczącym praw pasażerów w transporcie lotniczym nie były korygowane o inflację od momentu jego wejścia w życie w 2004 r. Gdyby wysokość odszkodowania dotrzymywała tempa inflacji, zwiększyłaby się o 25%, tj. skumulowaną stopę inflacji (zob. **tabela 4**).

**Tabela 4 – Kwoty odszkodowania w przypadku opóźnienia przysługujące pasażerom w transporcie lotniczym**

Przebyta odległość	Odszkodowanie na podstawie rozporządzenia (WE) nr 261/2004 [w EUR]	Teoretyczne odszkodowanie po uwzględnieniu inflacji [w EUR]
1 500 km lub mniej	250	313
Powyżej 1 500 km na terytorium UE i wszystkie pozostałe loty od 1 500 km do 3 500 km	400	500
Powyżej 3 500 km	600	751

*Źródło:* Rozporządzenia UE dotyczące praw pasażerów w transporcie lotniczym i obliczenia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

35. Prawo do odszkodowania za opóźnienie i odwołanie podróży wiąże się z największym obciążeniem administracyjnym spośród dziesięciu podstawowych praw pasażerów. Około 90% wszystkich wniosków składanych do przewoźników i krajowych organów wykonawczych jest z nim powiązanych. Najbardziej sporną kwestią pomiędzy przewoźnikami a pasażerami są przyczyny opóźnień i odwołań podróży. Jeśli przyczynę stanowią nadzwyczajne okoliczności, przewoźnicy są zwolnieni z obowiązku wypłaty odszkodowania (z wyjątkiem transportu kolejowego, w którym przewoźnicy zobowiązani są do wypłaty odszkodowania bez względu na przyczynę zakłócenia). Ponieważ informacje o przyczynach zakłócenia nie są udostępniane publicznie, każdy pasażer musi indywidualnie kwestionować oświadczenie

o wystąpieniu nadzwyczajnych okoliczności. Przedstawiciele krajowych organów wykonawczych ds. transportu lotniczego, z którymi przeprowadzono wywiady, oszacowali, że około 60% skarg składanych przez pasażerów niezadowolonych z odpowiedzi linii lotniczych o zaistnieniu nadzwyczajnych okoliczności zakończyło się uznaniem przez krajowy organ wykonawczy, że okoliczności nie miały charakteru nadzwyczajnego. Oznacza to, że przewoźnicy mogą przyznać odszkodowanie jednemu pasażerowi, a odrzucić wniosek innego, choć podróżowali oni tym samym lotem (zob. **ramka 8**).

**Ramka 8 – Z doświadczenia pasażerów: nierówne traktowanie**

**Karol:** Wszystkie loty z Gdańska były opóźnione z powodu złej pogody. Gdy przywrócono ruch lotniczy, samolot, który był przydzielony na moją trasę, został ostatecznie wykorzystany do obsłużenia innego lotu. Złożyłem skargę, podobnie jak inni pasażerowie z mojego lotu. Niektórzy z nas otrzymali odszkodowanie, a inni nie, choć warunki będące powodem opóźnienia były takie same.

*Źródło:* Otwarta ankieta Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

36. Wszystkich przewoźników, z którymi przeprowadzono wywiady, poproszono, aby ujawnili informacje o liczbie otrzymanych skarg i ich skutkach finansowych. Informacje, które Trybunał otrzymał, były niepełne i nie pozwoliły wyciągnąć wniosków na temat finansowego obciążenia wynikającego z odnośnych zobowiązań. Informacje te nie były dostępne, gdyż niewielu przewoźników chce przekazywać takie dane Komisji.

37. We wniosku dotyczącym nowelizacji przepisów dotyczących transportu lotniczego (zob. **pkt 4**) Komisja dąży do zmniejszenia kosztów udzielania pomocy i wypłaty odszkodowań, które przewoźnicy ponoszą w związku z prawami pasażerów. W tym celu zaproponowała wydłużenie z trzech do pięciu godzin czasu oczekiwania, po którym przysługuje odszkodowanie. Ponadto zaproponowała ograniczenie maksymalnej liczby przystępujących noclegów do dwóch, w cenie nieprzekraczającej 80 euro za noc. Wniosek ten został jednak przygotowany tylko w oparciu o bardzo nieliczne dane udostępnione Komisji przez linie lotnicze.

Prawa pasażerów są trudne do wyegzekwowania w przypadku podróży z przesiadką

38. Podróże z przesiadką (tj. podróże złożone z kilku odcinków objętych jedną umową przewozu) charakteryzują się szczególnymi problemami, takimi jak brak przejrzystości w zakresie odszkodowania i organizacji nadzoru przez krajowe organy wykonawcze. Są to sytuacje, w których nawet jeżeli na pojedynczych odcinkach podróży wystąpiło opóźnienie, za które nie przysługuje odszkodowanie, łączne końcowe opóźnienie może przekroczyć próg wyznaczony w rozporządzeniach. Przypadki takie wymagają interwencji krajowych organów wykonawczych, ponieważ żaden z przewoźników świadczących usługę nie czuje się odpowiedzialny za zapewnienie pomocy lub wypłatę odszkodowania, jeśli do zakłócenia nie doszło bezpośrednio z jego winy (zob. **ramka 9**).

39. Nie jest jasne, który z krajowych organów wykonawczych powinien w takich przypadkach rozpatrywać ewentualne skargi. Przedstawiciele tych organów, z którymi przeprowadzono wywiady, podali liczne przykłady przekazywania sobie nawzajem spraw związanych z podróżą z przesiadką. Krajowe organy wykonawcze podjęły kroki w celu opracowania wspólnego podejścia do tego problemu, jednak nie ma wśród nich jedności.

**Ramka 9 – Z doświadczenia pasażerów: typowy problem z połączeniem przesiadkowym**

**Greta:** Spóźniłam się na przesiadkę na pociąg w Pradze podczas podróży z Düsseldorfu do Krakowa. Bilet na całą trasę został mi sprzedany przez przewoźnika z Niemiec, ale część podróży była zapewniana przez przewoźnika z Czech. Z powodu opóźnienia mogłam kontynuować podróż dopiero następnego dnia. Obydwa przedsiębiorstwa kolejowe odmówiły mi zakwaterowania w hotelu i musiałam zarezerwować nocleg w hotelu w Pradze na własny koszt. Żadne z nich nie czuło się odpowiedzialne za zwrócenie mi kosztu zakwaterowania ani wypłatę odszkodowania za opóźnienie.

*Źródło:* Otwarta ankieta Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

Pasażerowie chcieliby mieć możliwość korzystania z transportu zastępczego

40. Respondenci zostali poproszeni o wybranie z dziesięciu podstawowych praw pasażerów trzech, które są dla nich najważniejsze. Najczęstszą odpowiedzią, wybraną jako najistotniejsze prawo przez 42% osób, było „prawo do transportu zastępczego w razie dużego opóźnienia, odwołania podróży lub odmowy przyjęcia na pokład” (zob. **tabela 1**).

Zaraz za nią znalazła się odpowiedź „prawo do odszkodowania w razie dużego opóźnienia, odwołania podróży lub odmowy przyjęcia na pokład”, którą wybrało 40% respondentów. Prawie tak samo ważne okazało się prawo do uzyskania pomocy. Dla porównania, w otwartej ankiecie na pierwszym miejscu znalazło się to samo prawo, ale wybrało je 65% osób (zob. **tabela 5**).

**Tabela 5 – Które prawa pasażerowie uważają za najważniejsze?**

Badanie statystyczne	Odsetek respondentów
Prawo do <b>transportu zastępczego</b> w razie dużego opóźnienia, odwołania podróży lub odmowy przyjęcia na pokład	41,7
Prawo do <b>odszkodowania</b> w razie dużego opóźnienia, odwołania podróży lub odmowy przyjęcia na pokład	39,6
Prawo do <b>opieki</b> (wyżywienie, pomoc) w razie dużego opóźnienia	36,1
Prawo do odszkodowania w razie uszkodzenia <b>bagażu</b>	35,7
Prawo do <b>zwrotu kosztów</b> ze strony przewoźnika w razie zakłócenia podróży	34,7
Prawo do ochrony przed <b>dyskryminacją</b> ze względu na przynależność państwową, miejsce zamieszkania lub niepełnosprawność w ramach korzystania z transportu publicznego	31,3
Prawo dostępu do <b>informacji</b> w razie zakłócenia podróży	29,9
Prawo do pomocy bez dodatkowych kosztów przysługujące pasażerom o <b>ograniczonej sprawności ruchowej</b>	28,9
Prawo do skierowania <b>skargi</b> do przewoźnika w razie niezadowolenia z jego usług	9,7
Prawo do właściwego egzekwowania <b>przepisów</b> przez organy publiczne	7,2

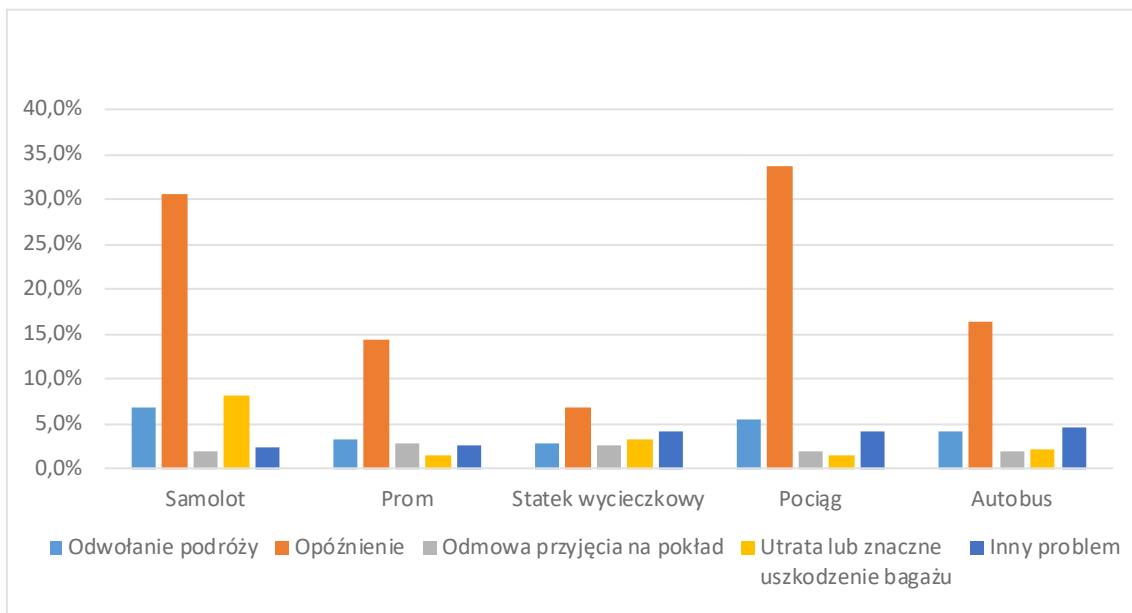
*Źródło:* Badanie statystyczne przeprowadzone wśród pasażerów przez Europejski Trybunał Obrachunkowy.

50% pasażerów doświadczyło znaczących zakłóceń podróży, najczęściej w trakcie podróży kolejowej i lotniczej

41. Trybunał zwrócił się w badaniu statystycznym z pytaniem, czy w ciągu ostatnich dwóch lat respondenci znaleźli się w sytuacji, w której ich podróż została odwołana lub przebiegła z opóźnieniem, odmówiono im przyjęcia na pokład lub ich bagaż został uszkodzony. Spośród 8 961 respondentów, którzy w ostatnich dwóch latach odbyli podróż, 49,5% osób

doświadczyło co najmniej jednego z powyższych zakłóceń. Ankieta wykazała, że najczęstszym zakłóceniem było opóźnienie, które dotknęło 34% podróżujących koleją i 31% osób przemieszczających się drogą powietrzną. Na kolejnych pozycjach znalazły się odwołanie podróży i utrata lub znaczne uszkodzenie bagażu (zob. **wykres 2**).

**Wykres 2 – Typy zakłóceń podróży i odsetek respondentów, którzy doświadczili danego zakłócenia, w rozbiciu na rodzaje transportu**



**Źródło:** Badanie statystyczne przeprowadzone wśród pasażerów przez Europejski Trybunał Obrachunkowy.

42. Trybunał zbadał również, czy pasażerowie, którzy doświadczili kiedyś zakłóceń podróży, są bardziej świadomi swoich praw, i stwierdził, że wcześniejsze doświadczenia tego typu nie są wyznacznikiem zwiększonej wiedzy na temat praw pasażerów. Czasami zdarza się, że na zakłócenie podróży składają się niemal wszystkie możliwe problemy (zob. **ramka 10**).

**Ramka 10 – Z doświadczenia pasażerów: podróż pociągiem, o której lepiej zapomnieć**

**Hans:** Podróżowałem koleją regionalną w Niemczech. Pociąg zatrzymał się na małej stacji, ponieważ na tory spadło drzewo. Stało się to późnym wieczorem. Wszyscy pasażerowie musieli wysiąść. Miejsce było odludne, więc zasięg telefonii komórkowej był bardzo słaby. Nie było poczekalni, autobusów, taksówek, telefonów, żadnego budynku w pobliżu. Maszynista poinformował nas, że przyjedzie autobus, ale ten się nie zjawił. Taksówkarze z najbliższego, oddalonego o 10 km miasta

odmówili przyjazdu, ponieważ nie byli pewni, kto ostatecznie zapłaci za usługę. Pociąg wrócił na swoją stację początkową. Nie było nikogo, kto by nam pomógł.

*Źródło:* Otwarta ankieta Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

#### Informacje na temat zakłócenia podróży nie są publicznie dostępne

43. Przepisy nie zobowiązują przewoźników do podawania przypadków zakłócenia podróży do wiadomości publicznej, z wyjątkiem przewoźników kolejowych, którzy są zobowiązani do corocznego publikowania liczby i kategorii skarg otrzymanych oraz rozpatrzonych, czasu reakcji i podjętych działań naprawczych. Przewoźnicy niechętnie ujawniają dane na temat zakłóceń podróży występujących na obsługiwanych przez nich trasach (zob. **pkt 36**). Nie istnieje także żaden rejestr zarządzany przez krajowe organy wykonawcze, w którym ewidencjonowane byłyby przypadki opóźnienia lub odwołania danej podróży bądź liczba zgłoszeń przypadających na przewoźnika lub podróż.

Tylko jedna trzecia pasażerów ubiega się o świadczenia przysługujące im z tytułu praw pasażerów, ponieważ nie wiedzą, w jaki sposób to zrobić, lub nie spodziewają się zadowolającego rezultatu

44. W przypadku zakłócenia podróży większość świadczeń nie jest dostępna automatycznie. Liczba osób zwracających się o świadczenia jest zwykle mniejsza niż liczba pasażerów, którzy znaleźli się w danej sytuacji (zob. **ramka 11**). Przewoźnicy, z którymi Trybunał przeprowadził wywiady, zostali poproszeni o podanie przybliżonej liczby osób podejmujących aktywne działania. Przewoźnicy kolejowi i lotniczy oszacowali, że średnio jedna trzecia pasażerów kontaktowała się z nimi po wystąpieniu zakłócenia podróży. Liczba ta odpowiada wynikom badania statystycznego, w którym 32% spośród 4 437 respondentów, których podróż została kiedyś zakłócona, zadeklarowało, że kontaktowało się z przewoźnikiem i domagało odszkodowania lub innego rodzaju pomocy.

#### **Ramka 11 – Z doświadczenia pasażerów: zawsze trzeba pytać**

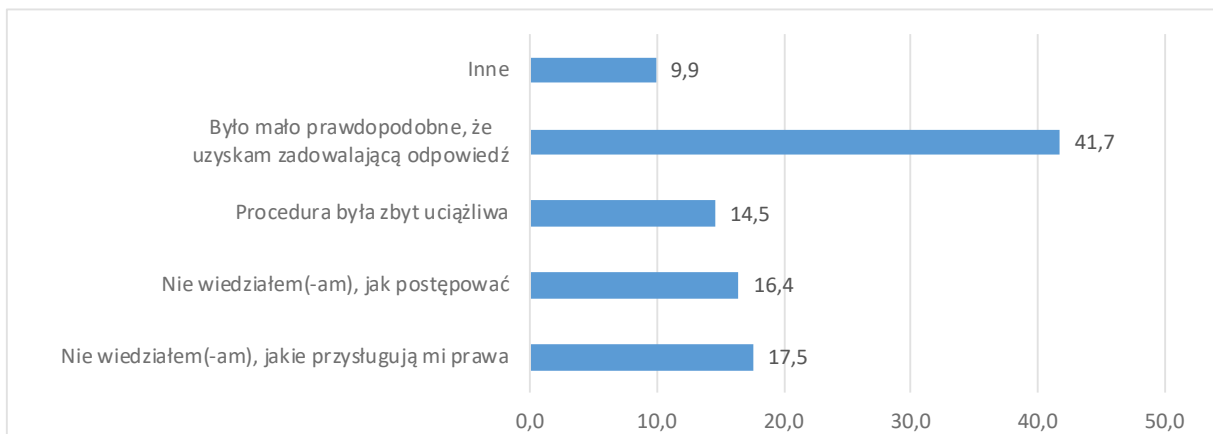
**Monika:** Nasz samolot był opóźniony o pięć godzin. Na lotnisku nikt nie poinformował nas o przyczynach opóźnienia ani przewidywanym czasie oczekiwania. Pasażerowie sami o wszystkim dopytywali. Po trzech godzinach oczekiwania dowiedziałam się od pozostałych pasażerów, że mogę

otrzymać bon o wartości około pięciu funtów na zakup napojów lub kanapek. Wszystkie sklepy na lotnisku były już zamknięte.

*Źródło:* Otwarta ankieta Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

45. Jak wskazuje badanie statystyczne, 20% pasażerów, których podróż została zakłócona, przyznaje, że znosiło sytuację bez sprzeciwu i nie podjęło żadnych kroków. Zapytani, dlaczego pozostali bierni, najczęściej udzielali odpowiedzi, że nie spodziewali się zadowalającej reakcji przewoźnika. Jak pokazano na **wykresie 3**, innymi ważnymi przyczynami był brak świadomości własnych praw lub praktycznej wiedzy, jak postąpić.

**Wykres 3 – Odsetek respondentów, którzy z danej przyczyny nie podjęli żadnych kroków po zakłóceniu podróży**



(n=902)

*Źródło:* Badanie statystyczne przeprowadzone wśród pasażerów przez Europejski Trybunał Obrachunkowy.

***Przepisy są egzekwowane w różny sposób, w zależności od praktyk w danym państwie członkowskim***

**Krajowe organy wykonawcze mają zróżnicowane struktury i praktyki egzekwowania przepisów**

Struktura krajowych organów wykonawczych nie jest jednolita, a zakres ich prac zależy od rodzaju transportu

46. Państwa członkowskie są zobowiązane do powołania krajowych organów wykonawczych dla każdego z czterech rodzajów transportu w celu zapewnienia, by przepisy zawarte w rozporządzeniach były przestrzegane. Jak stwierdził Trybunał, krajowe organy wykonawcze ustanowiono we wszystkich państwach członkowskich, w których zostały przeprowadzone wizyty. W niektórych przypadkach utworzono je tylko dla jednego rodzaju transportu, podczas gdy czasem w ich gestii znajduje się więcej środków transportu.

47. Krajowe organy wykonawcze do spraw transportu lotniczego, autobusowego i morskiego odpowiadają za wszystkie podróże, których punkt rozpoczęcia znajduje się na terytorium ich kraju, oraz za podróże zaczynające się w państwie trzecim i kończące na terytorium ich kraju, obsługiwane przez unijnych przewoźników (tak zwane terytorialne egzekwowanie przepisów). Krajowe organy wykonawcze do spraw transportu kolejowego odpowiadają za przewoźników, którzy są zarejestrowani w ramach ich jurysdykcji (tak zwane podmiotowe egzekwowanie przepisów). Problemy mogą się pojawić w sytuacji, gdy przewoźnik kolejowy rozpoczyna przejazd w innym państwie członkowskim niż swoje własne. W takim przypadku krajowy organ wykonawczy nadzorujący konkretnego przewoźnika może nie być uprawniony do zbadania incydentu, który miał miejsce w innym państwie członkowskim. Trybunał stwierdził jednak, że w praktyce pasażerowie nie mają jasności co do tego, za co odpowiadają krajowe organy wykonawcze. Dotyczy to także sektora transportu autobusowego i wodnego. Żaden krajowy organ wykonawczy z innego państwa członkowskiego nie kontaktował się z przewoźnikami autobusowymi ani operatorami promów, z którymi Trybunał przeprowadził wywiady.

48. Możliwe jest ponadto dodatkowe rozróżnienie pomiędzy ruchem międzynarodowym i krajowym, a także rozdział funkcji krajowych organów wykonawczych na szczeblu władz

samorządowych. Tak jest w przypadku transportu autobusowego w Polsce i Hiszpanii. Podczas gdy powołano specjalny organ na poziomie krajowym dla ruchu międzynarodowego, ruch krajowy podlega organom samorządowym, a ich jurysdykcja zależy od miejsca, w którym przewoźnik uzyskał licencję.

Nie wszystkie krajowe organy wykonawcze rozpatrują indywidualne skargi pasażerów

49. Zgodnie z przepisami pasażerowie muszą zostać poinformowani o możliwości składania skarg dotyczących naruszeń przepisów do wyznaczonych krajowych organów wykonawczych. W większości przypadków pasażerowie muszą najpierw złożyć skargę do przewoźnika, a dopiero gdy rezultat procedury okaże się niezadowolający, mogą zwrócić się do krajowego organu wykonawczego. Podczas gdy pasażerowie mogą postrzegać krajowy organ wykonawczy jako pierwszą instancję odwoławczą, w wielu przypadkach organ ten nie rozpatruje indywidualnych roszczeń finansowych i pasażerowie muszą szukać innych sposobów uzyskania należnego im odszkodowania.

50. Wskutek orzeczenia TSUE<sup>21</sup> z marca 2016 r. niektóre organy wykonawcze do spraw transportu lotniczego uznają, że ich rola polega na ogólnym egzekwowaniu przepisów (w Niemczech, we Włoszech i w Finlandii), a inne rozpatrują także indywidualne skargi. Tym samym niełatwe jest wdrożenie regulacji z zakresu transportu lotniczego, która stanowi, że pasażerowie mogą wnieść skargę na naruszenie przepisów do dowolnego krajowego organu wykonawczego niezależnie od miejsca, w którym przepisy te zostały naruszone<sup>22</sup>. Istnieje możliwość, że pierwszy krajowy organ wykonawczy, do którego zwróci się pasażer, rozpatruje sprawy indywidualne, podczas gdy kolejny organ, do którego przekazano skargę, rozpatruje tylko sprawy związane z ogólnym egzekwowaniem przepisów.

---

<sup>21</sup> Sprawy połączone C-145/15 oraz C-146/15.

<sup>22</sup> Art. 16 rozporządzenia (WE) nr 261/2004.

Statystyki pokazują, że krajowe organy wykonawcze do spraw transportu lotniczego rozpatrują znacznie więcej skarg niż krajowe organy wykonawcze do spraw transportu kolejowego, wodnego czy autobusowego

51. Zasadniczo wśród krajowych organów wykonawczych istnieje duża różnorodność praktyk. Na przykład ustalony termin rozpatrzenia skargi może wahać się od dwóch miesięcy (Polska) aż do czterech lat (Niemcy), podczas gdy w niektórych państwach członkowskich nie ustalono oficjalnego ograniczenia czasowego (Finlandia, Francja). Średni czas trwania procedury dla krajowych organów wykonawczych do spraw transportu lotniczego wynosi od 42 dni (Niderlandy) do ponad roku (Niemcy).

52. Liczba sankcji nałożonych przez krajowe organy wykonawcze i wysokość związanych z nimi kwot różni się znacznie pomiędzy państwami członkowskimi, ponieważ nie zostały one określone w unijnych przepisach. W sektorze lotniczym mogą wynosić od 50 euro (Polska) do 250 tys. euro na pasażera (Irlandia), odpowiednio do wagi naruszenia przepisów.

W Niderlandach łączna grzywna za pewien incydent wyniosła aż 1 mln euro. Jednak spośród dziesięciu państw członkowskich, w których zostały przeprowadzone wizyty, tylko w Danii krajowy organ wykonawczy do spraw transportu lotniczego publikuje informacje o sankcjach wraz z nazwą linii lotniczych.

53. W przypadku większości krajowych organów wykonawczych do spraw transportu lotniczego liczba skarg z ostatnich trzech lat cechuje się tendencją wzrostową (zob. **tabela 6**). Głównym powodem skarg składanych przez pasażerów do krajowych organów wykonawczych jest rozbieżność w interpretacji, czy opóźnienie było rzeczywiście spowodowane przez okoliczności nadzwyczajne (średnio 45% wszystkich skarg). Taka sama wątpliwość pojawia się w przypadku odwołania podróży (19%).

**Tabela 6 – Statystyki skarg rozpatrzonych przez dziesięć krajowych organów wykonawczych do spraw transportu lotniczego w latach 2015–2017**

Państwo członkowskie	Łączna liczba skarg		
	2015	2016	2017
Republika Czeska	370	672	934
Niemcy	2 844	3 075	3 211
Irlandia	719	846	981
Grecja	993	1 367	1 465
Hiszpania	11 343	17 649	16 700
Francja	6 775	5 960	6 115
Włochy	5 763	6 078	3 731
Niderlandy	812	1 361	
Polska	5 402	5 980	7 226
Finlandia	1 434	1 845	2 015

*Źródło:* Dostępne informacje uzyskane w czasie wizyt przeprowadzonych w państwach członkowskich.

54. Krajowe organy wykonawcze do spraw pozostałych rodzajów transportu są stosunkowo mniej obciążone sprawami do rozpatrzenia. Podczas gdy do krajowych organów wykonawczych do spraw transportu kolejowego sprawy takie napływają często, organy wykonawcze do spraw transportu autobusowego i wodnego mają ich do rozpatrzenia niewiele. Na przykład w 2017 r. do krajowych organów wykonawczych do spraw transportu lotniczego w Polsce wpłynęło 7 000 skarg, a do organów do spraw transportu autobusowego – tylko cztery.

55. Trybunał stwierdził, że faktyczna liczba skarg pasażerów składanych do przewoźników kolejowych, autobusowych i obsługujących transport wodny jest znacznie większa niż liczba skarg trafiających do krajowych organów wykonawczych. Wskazuje to, że większość skarg rozpatrywana jest na poziomie przewoźników. Czasem standardy w danym sektorze pokrywają się ze zobowiązaniami przewoźników wynikającymi z rozporządzeń dotyczących praw pasażerów w UE lub nawet wykraczają poza te zobowiązania, a przewoźnicy starają się rozwiązywać sprawy na zasadzie dobrowolności.

**Agencje ds. roszczeń i podmioty zajmujące się alternatywnym rozstrzygnięciem sporów wypełniają luki w egzekwowaniu przepisów pozostawione przez krajowe organy wykonawcze**

Podmioty zajmujące się rozstrzygnięciem sporów alternatywnymi metodami wprowadzają elementy negocjacji i kompromisu do kwestii egzekwowania praw pasażerów

56. Pasażerowie pragnący upomnieć się o swoje prawa mogą nie tylko zwrócić się do krajowych organów wykonawczych, ale i do innych organów, przede wszystkim do podmiotów zajmujących się alternatywnym rozstrzygnięciem sporów (ADR), Europejskich Centrów Konsumenckich<sup>23</sup>, agencji do spraw roszczeń czy organizacji konsumenckich. Mogą również próbować rozwiązać sprawę przed sądem cywilnym, szczególnie jeśli domagają się odszkodowania.

57. Podmioty zajmujące się rozstrzygnięciem sporów alternatywnymi metodami proponują proste, szybkie i tanie rozwiązanie pozasądowe w przypadku sporów między konsumentami a przedsiębiorcami. Zgodnie z unijną dyrektywą<sup>24</sup> podmioty ADR powinny być dostępne w przypadku wszystkich rodzajów krajowych i transgranicznych sporów, a państwa członkowskie powinny zadbać, by dostęp ten był łatwy. Choć we wszystkich państwach członkowskich istnieją podmioty ADR, które zajmują się ogólnymi skargami konsumentów, przewoźnicy najczęściej stykali się z podmiotami specjalizującymi się w danym środku transportu. Opinie podmiotów zajmujących się alternatywnymi metodami rozwiązywania sporów nie zawsze są dla przewoźników wiążące.

58. Postępowanie ADR jest zazwyczaj nieodpłatne dla pasażerów, natomiast zdarza się, że przewoźnicy zobowiązani są do dokonania opłaty za każde przeprowadzone postępowanie,

---

<sup>23</sup> Europejskie Centra Konsumenckie udzielają konsumentom porad z zakresu praw konsumentów, a za pośrednictwem Sieci Europejskich Centrów Konsumenckich mogą ułatwić rozstrzygnięcie sporu z przedsiębiorcą. Do sieci kierowane jest ponad 100 tys. spraw rocznie, z czego jedna trzecia dotyczy transportu.

<sup>24</sup> Dyrektywa 2013/11/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie alternatywnych metod rozstrzygnięcia sporów konsumenckich oraz zmiany rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 i dyrektywy 2009/22/WE (Dz.U. L 165 z 18.6.2013, s. 63).

niezależnie od jego wyniku. Ponieważ koszty danego postępowania mogą być znacznie wyższe niż kwota należnego odszkodowania, niektórzy przewoźnicy wolą wypłacić żądane odszkodowanie, aby uniknąć postępowania prowadzonego za pomocą alternatywnych metod rozstrzygania sporów.

59. Niektóre krajowe organy wykonawcze wyraziły opinię, że postępowania ADR są sprzeczne z koncepcją praw pasażerów, ponieważ celem organów zajmujących się alternatywnymi metodami rozstrzygania sporów jest wynegocjowanie rozwiązania zadowolającego obie strony, co może oznaczać, że niektórzy pasażerowie zgodzą się na odszkodowanie niższe niż to, które im przysługuje.

Prawa pasażerów doprowadziły do powstania nowego sektora obejmującego agencje ds. roszczeń

60. Agencje ds. roszczeń proponują zarządzanie w imieniu pasażerów roszczeniami o odszkodowanie za zakłóconą podróż. Niektóre linie lotnicze stwierdziły, że sprawy wspomagane przez agencje ds. roszczeń mogą stanowić nawet 50% wszystkich spraw (zob. **ramka 12**).

**Ramka 12 – Z doświadczenia pasażerów: zaangażowanie agencji może skłonić przewoźnika do reakcji**

**Dolores:** Mój lot z Madrytu do Londynu był opóźniony o ponad sześć godzin z powodu problemów technicznych z samolotem. Złożyłam skargę do przewoźnika, ale początkowo nie otrzymałam żadnej odpowiedzi. Po kilku przypomnieniach przewoźnik odmówił wypłaty odszkodowania. Dopiero gdy skorzystałam z pomocy agencji ds. roszczeń, sprawę rozpatrzono na moją korzyść.

*Źródło:* Otwarta ankieta Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

61. Niektóre agencje ds. roszczeń pobierają wysokie prowizje (do 50% należnego odszkodowania). Zdarzały się przypadki, że agencje występowały do przewoźnika o odszkodowanie, nie informując o tym zainteresowanych pasażerów. Co najmniej jeden krajowy organ wykonawczy (w Grecji) oraz kilka linii lotniczych podjęło kroki w celu zmniejszenia liczby roszczeń wnoszonych przez agencje, wprowadzając wymóg, aby wnioski zawierały dane rachunku bankowego pasażera, którego roszczenie dotyczy. Zapobiega to

płatnościom bezpośrednim na rzecz agencji ds. roszczeń. W Grecji wprowadzenie tej zasady zmniejszyło liczbę roszczeń wspomaganych przez agencje o ponad 50%.

**Komisja umożliwia wymianę doświadczeń pomiędzy krajowymi organami wykonawczymi, ale nie posiada uprawnień, by zapewnić jednolite egzekwowanie praw pasażerów**

Komisja może jedynie monitorować wdrażanie przepisów dotyczących praw pasażerów

62. Trybunał stwierdził, że uprawnienia Komisji nie są wystarczająco szerokie, by mogła ona zapewnić jednolite egzekwowanie praw pasażerów w państwach członkowskich. Rola Komisji polega w związku z tym na monitorowaniu wdrażania przepisów regulujących prawa pasażerów i w razie konieczności wszczynaniu postępowania w sprawie naruszenia przepisów. Udostępnia ona ponadto krajowym organom wykonawczym platformę do wymiany informacji i organizuje spotkania przedstawicieli tych organów w podziale na poszczególne środki transportu. Odpowiada również na zapytania krajowych organów wykonawczych dotyczące interpretacji przepisów.

63. Unijne rozporządzenia stanowią, że krajowe organy wykonawcze nie są zobowiązane do składania sprawozdań ze swojej działalności bezpośrednio Komisji. W rezultacie wiedza Komisji na temat ogólnych praktyk stosowanych przez krajowe organy wykonawcze oraz liczby rozpatrywanych przez nie spraw jest niepełna. Komisja gromadzi informacje na temat egzekwowania praw pasażerów na podstawie otrzymywanych zapytań i wymiany informacji z tymi organami.

Komisja podjęła działania na rzecz zwiększenia świadomości pasażerów, jednak z niewielkim skutkiem

64. Komisja włączyła się w pogłębianie świadomości pasażerów i zaczęła prowadzić kampanie informujące pasażerów o ich prawach. Plakaty umieszczono na wszystkich lotniskach objętych testami przeglądowymi przez Trybunał. Tymczasem w terminalach portowych, na przystankach autobusowych i stacjach kolejowych informacja na temat praw pasażerów nie była wcale – bądź prawie wcale – widoczna.

65. Komisja prowadziła kampanię informacyjną dotyczącą transportu lotniczego i kolejowego od 2010 do 2012 r. Po niej rozpoczęła się kolejna kampania, trwająca od 2013 do 2015 r.,

która objęła także transport morski i autobusowy. W 2016 r. Komisja zainicjowała swoją pierwszą internetową kampanię informacyjną w mediach społecznościowych. Jej głównym celem było podniesienie świadomości, zwiększenie liczby wyświetleń zakładki dotyczącej praw pasażera na portalu Twoja Europa oraz pobrań aplikacji „Prawa pasażerów”. Dotychczasowe wyniki pokazują, że portal odwiedziło prawie 400 tys. użytkowników, a kampania dotarła do ponad 40 mln osób. Do połowy 2018 r. aplikację pobrano 240 tys. razy.

66. Ani aplikacja, ani portal Twoja Europa nie dostarczają pasażerom praktycznych wskazówek, jak zareagować w sytuacji zakłócenia podróży, skontaktować się z przewoźnikiem czy złożyć skargę. Informacje przekazywane pasażerom za pośrednictwem tych środków są niezbędne i zazwyczaj właściwe. Brakuje jednak szczegółów potrzebnych pasażerom, których podróż została zakłócona.

### **WNIOSKI I ZALECENIA**

67. Nie ulega najmniejszej wątpliwości, że UE podejmuje działania na rzecz praw pasażerów. Świadczy o tym fakt, że główne rodzaje transportu publicznego zostały uwzględnione w przepisach w zakresie niespotykanym w innych państwach zbadanych przez Trybunał w celach porównawczych. Pasażerowie nie są jednak wystarczająco świadomi przysługujących im praw i często z nich nie korzystają ze względu na trudności z ich egzekwowaniem.

***UE jest zaangażowana na rzecz praw pasażerów, jednak wiele wyzwań związanych z ich wdrażaniem wciąż pozostaje aktualnych***

68. Prawa pasażerów w UE stanowią szeroko zakrojone ramy prawne ustanowione z korzyścią dla pasażerów. Trybunał zaobserwował jednak pewne dobre praktyki stosowane w innych krajach poza UE, które po wprowadzeniu w Europie mogłyby jeszcze bardziej poprawić jakość praw pasażerów w Unii (zob. **pkt 15–16**).

69. Prawa pasażerów są czasami niejasne i ograniczone odstępstwami przewidzianymi w przepisach. Prawo do pomocy, odszkodowania, informacji i zmiany planu podróży nie

zostało jednakowo ujęte w rozporządzeniach dotyczących różnych rodzajów transportu (zob. **pkt 17–27**).

#### Zalecenie 1 w sprawie poprawy spójności przepisów regulujących prawa pasażerów w UE

W celu zapewnienia pasażerom we wszystkich środkach transportu najlepszej możliwej ochrony Komisja powinna do końca 2020 r. przeprowadzić analizę różnic między obowiązującymi obecnie rozporządzeniami dotyczącymi praw pasażerów – ze szczególnym uwzględnieniem dziesięciu podstawowych praw pasażerów – aby można było określić najlepsze praktyki. W tym celu powinna wziąć również pod uwagę obecne praktyki międzynarodowe.

70. Prawa pasażerów są trudne do wyegzekwowania, ponieważ wiele przepisów zawartych w rozporządzeniach może być odmiennie interpretowanych przez pasażerów, przewoźników i krajowe organy wykonawcze, a nawet krajowe sądy. Rozporządzenia nie definiują wystarczająco takich pojęć jak „informacja”, „pomoc”, „opieka” oraz „warunki zmiany planu podróży”. Ponadto liczne ograniczenia jurysdykcji krajowych organów wykonawczych i odstępstwa przewidziane w rozporządzeniach znacząco zawężają zakres praw pasażerów (zob. **pkt 38–45**).

#### Zalecenie 2 w sprawie poprawy przejrzystości przepisów regulujących prawa pasażerów

Aby lepiej chronić pasażerów w przypadku wystąpienia zakłócenia podróży, Komisja powinna do końca 2020 r. wydać dalsze – lub podobne – wytyczne określające:

- a) minimalne standardy dotyczące informacji, jakich należy udzielić pasażerom w przypadku zakłócenia podróży;
- b) obowiązki przewoźników co do zapewnienia zmiany planu podróży – w tym z udziałem innych przewoźników.

71. Aby skorzystać z przepisów regulujących prawa pasażerów w przypadku zakłócenia podróży, pasażerowie muszą podjąć działanie. W tym celu powinni być świadomi swoich praw. Mimo poczynionych przez Komisję starań poziom świadomości w tym zakresie wciąż jest stosunkowo niski. Kampanie informacyjne dotyczyły przede wszystkim samego istnienia

praw pasażerów, mogłyby natomiast obejmować więcej praktycznych wskazówek na temat postępowania w razie zakłócenia podróży.

72. Nie prowadzi się żadnego rejestru częstotliwości lub przyczyn zakłóceń podróży przypadających na dany rodzaj transportu lub przewoźnika na poziomie europejskim. Krajowe organy wykonawcze najczęściej nie weryfikują ani nie publikują informacji dotyczących tras lub przewoźników, w przypadku których zakłócenia występują najczęściej (zob. **pkt 28–32**).

### Zalecenie 3 w sprawie zwiększenia świadomości pasażerów

Aby zwiększyć świadomość w zakresie praw pasażerów, Komisja do końca 2019 r. powinna:

- a) podjąć działania z zakresu promocji i koordynacji mające na celu rozpoczęcie przez krajowe organy wykonawcze kampanii pogłębiających świadomość, a także zwiększyć zaangażowanie przewoźników i innych zainteresowanych stron, tak aby kampanie te miały szeroki zasięg;
- b) przygotować dla pasażerów poradnik dotyczący praktycznego egzekwowania swoich praw. Mógłby on zawierać odnośniki do orzecznictwa oraz przykładowy formularz wniosku składanego do przewoźników i krajowych organów wykonawczych;
- c) zaproponować, aby krajowe organy wykonawcze przekazywały informacje na temat częstotliwości występowania zakłóceń podróży, ich przyczyn, a także na temat tych tras należących do jurysdykcji danych KOW, na których najczęściej dochodzi do zakłóceń.

73. Obecny system odszkodowań to miliony wniosków, składanych indywidualnie i oddzielnie rozpatrywanych. Procedury rozpatrywania indywidualnych skarg stosowane przez przewoźników i krajowe organy wykonawcze nie są jednak przejrzyste. Pasażerowie, których podróż została zakłócona w ten sam sposób, mogą zostać potraktowani odmiennie, nie wiedząc o tym, ponieważ przyczyny zakłóceń nie są podawane do publicznej wiadomości. Kwota odszkodowania nie odpowiada wartości nabywczej zakupionego biletu (zob. **pkt 33–37**).

#### Zalecenie 4 w sprawie poprawy skuteczności przepisów regulujących prawa pasażerów w UE

Aby poprawić skuteczność przepisów regulujących prawa pasażerów w UE i przewyżczyć utrzymujące się trudności z egzekwowaniem przepisów, Komisja powinna do końca 2021 r. uwzględnić poniższe kwestie podczas przygotowywania wniosków w sprawie zmiany obowiązujących rozporządzeń. Trybunał zaleca, by:

- a) ustalić minimalne standardy w zakresie pomocy i opieki. Minimalne stawki powinny zależeć od czasu trwania zakłócenia i rodzaju transportu. Przykładowo minimalne środki stanowiące pomoc dla pasażera w transporcie lotniczym mogłyby wynosić 10% średniej kwoty odszkodowania (obecnie 400 euro). Dla innych rodzajów transportu stawka mogłaby być ograniczona do 50% wartości środków przyznawanych w transporcie lotniczym;
- b) zmniejszyć liczbę odstępstw, które ograniczają stosowanie przepisów;
- c) zobowiązać przewoźników do publikowania w ciągu 48 godzin od wystąpienia zakłócenia podróży informacji dla pasażerów o jego przyczynach, w szczególności na temat tego, czy wystąpiło ono na skutek nadzwyczajnych okoliczności;
- d) zobowiązać przewoźników do automatycznej (bez konieczności składania specjalnego wniosku) wypłaty odszkodowania pasażerom, którzy w momencie zakupu biletu dostarczyli niezbędne informacje;
- e) wprowadzić mechanizm pozwalający na zachowanie wartości nabywczej stawek odszkodowania.

#### ***Przepisy są egzekwowane w różny sposób, w zależności od praktyk w danym państwie członkowskim***

74. Egzekwowanie przepisów rozporządzeń jest kluczowe dla skuteczności całości ram prawnych. Pasażerowie potrzebują skutecznie działających krajowych organów wykonawczych. Obecnie podejście tych organów do egzekwowania praw poszczególnych pasażerów jest zróżnicowane w zależności od środka transportu i państwa członkowskiego.

75. Działalność krajowych organów wykonawczych polega w dużej mierze na reagowaniu na skargi otrzymywane od niezadowolonych pasażerów. Jednak nie wszystkie te organy mogą rozpatrywać indywidualne roszczenia. Uprawnienia krajowych organów wykonawczych do stosowania sankcji wobec przewoźników są zróżnicowane i wahają się od braku możliwości

nakładania kar pieniężnych po uprawnienia do stosowania kar pieniężnych o dużej wysokości (*zob. pkt 46–55*).

76. Komisja nie ma uprawnień wystarczających do zapewnienia, by przepisy rozporządzeń dotyczących praw pasażerów były w pełni egzekwowane. Pełnienie przez nią roli organu monitorującego wdrażanie przepisów regulujących prawa pasażerów pozwoliło na doprecyzowanie tych regulacji, ale nie zaowocowało powszechnym stosowaniem praw pasażerów w całej Europie w zakresie czterech rodzajów transportu publicznego (*zob. pkt 62–66*).

#### **Zalecenie 5 w sprawie dalszego wzmocnienia pozycji krajowych organów wykonawczych i poszerzenia uprawnień Komisji**

Aby wzmocnić pozycję krajowych organów wykonawczych i zwiększyć wsparcie, jakiego udzielają pasażerom, przy jednoczesnym zapewnieniu należytego egzekwowania praw pasażerów, Komisja powinna do końca 2021 r. uwzględnić poniższe kwestie podczas przygotowywania wniosków w sprawie zmiany obowiązujących rozporządzeń. Trybunał zaleca, by:

- a) zapewnić krajowym organom wykonawczym kolejne narzędzia egzekwowania praw pasażerów, takie jak:
  - (i) stosowanie zasady terytorialnego egzekwowania przepisów;
  - (ii) monitorowanie polityki przewoźników w zakresie pomocy, opieki, informacji i zmiany planu podróży;
  - (iii) rozpatrywanie roszczeń odszkodowawczych składanych przez poszczególnych pasażerów;
  - (iv) nakładanie na przewoźników sankcji za niezapewnienie pomocy, opieki i informacji;
- b) umożliwić Komisji uzyskiwanie od krajowych organów wykonawczych informacji niezbędnych do tego, aby miała ona pełny obraz aktualnego stanu egzekwowania przepisów, i nadać jej uprawnienia do przeprowadzania kontroli jakości praktyk egzekwowania przepisów stosowanych przez krajowe organy wykonawcze.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę II, której przewodniczy Iliana IVANOVA, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 3 października 2018 r.

*W imieniu Trybunału Obrachunkowego*

Klaus-Heiner LEHNE

*Prezes*

### **Dziesięć wskazówek Trybunału, jak poprawić komfort podróży**

Dzięki kontroli przeprowadzonej przez Trybunał kontrolerzy mieli okazję uzyskać wiele cennych informacji od licznych przewoźników, przedstawicieli organów publicznych i pasażerów. W pracy nad niniejszym sprawozdaniem przemierzali dziesięć krajów i skorzystali ze wszystkich czterech środków transportu. Na podstawie tych doświadczeń Trybunał sformułował dziesięć wskazówek, jak poprawić komfort podróży w razie jej zakłócenia.

1. **Nadaj swojej podróży jak najbardziej indywidualny charakter** – przy zakupie biletu przekaz informacje o sobie przewoźnikowi, np. dane kontaktowe. Przewoźnik może poinformować o zakłóceniu podróży tylko wtedy, gdy posiada potrzebne dane kontaktowe. Ponadto w razie konieczności złożenia wniosku o odszkodowanie bilet imienny będzie najlepszym dowodem, że pasażer faktycznie podróżował danym środkiem transportu w momencie, gdy wystąpiło zakłócenie.
2. **Zrób zdjęcie swojego bagażu** – jeśli w podróż bierzesz bagaż rejestrowany, warto wcześniej sfotografować walizkę i jej zawartość. Pozwoli to na oszczędzenie czasu podczas wypełniania wniosku i będzie stanowić dowód, jaką wartość mają zagubione przedmioty.
3. **Nie spóźnij się na odprawę** – należy pamiętać, że prawa pasażera mają zastosowanie pod warunkiem, że odprawy dokonano na czas. Jeśli pasażer nie rozpocznie podróży, bo pojawi się przy stanowisku odprawy po jej zakończeniu, pomoc mu nie przysługuje.
4. **Zwracaj się o informacje w miejscu rozpoczęcia podróży** – masz prawo do aktualnych informacji, jeśli rozpoczęcie podróży jest opóźnione albo występują jakiegokolwiek związane z nią problemy. Jeśli przedstawiciel przewoźnika jest nieobecny lub nie dostarcza konkretnych informacji, pasażer powinien to odnotować i przekazać taką obserwację w skardze do przewoźnika.
5. **Zawsze proś o pomoc** – jeśli podróż bardzo się opóźnia lub jest odwołana, niezależnie od środka transportu masz prawo do pomocy, polegającej na zapewnieniu wody

i przekąski lub posiłku. Jeśli przedstawiciel przewoźnika nie zapewni takich udogodnień z własnej inicjatywy, pasażer powinien się o nie zwrócić. Jeśli spotka się z odmową, powinien to odnotować i przekazać taką obserwację w skardze do przewoźnika.

6. **Zachowuj wszystkie rachunki i paragony** – jeśli nie otrzymasz pomocy w miejscu rozpoczęcia podróży (lotnisko, dworzec autobusowy lub kolejowy, port) lub zaczynasz podróż w odległym miejscu (przystanek autobusowy), możesz zwrócić się do przewoźnika o zwrot poniesionych dodatkowo kosztów. Przewoźnicy zazwyczaj żądają potwierdzenia płatności za napoje i przekąski oraz mogą odmówić zwrotu kosztów, jeżeli skala zakupu jest niewspółmierna do czasu opóźnienia lub koszty są zbyt wysokie. Podobne zasady obowiązują w przypadku konieczności znalezienia noclegu, aby poczekać na kolejną podróż następnego dnia.
7. **Zwróć się o dowód opóźnienia lub odwołania podróży** – we wszystkich czterech rodzajach transportu pasażerowie mają prawo do odszkodowania za długie opóźnienie i odwołanie podróży. Mimo że kwoty odszkodowań i minimalny czas oczekiwania są różne dla poszczególnych rodzajów transportu, we wszystkich istnieje obowiązek przedstawienia dowodu, że dana podróż była opóźniona lub odwołana. Jeśli na bilecie nie ma nazwiska pasażera, powinien on zwrócić się na stacji lub pokładzie danego środka transportu o potwierdzenie, że jego podróż została zakłócona przez konkretne opóźnienie lub odwołana.
8. **Nie organizuj niczego na własną rękę, zanim nie usłyszysz propozycji przewoźnika** – w przypadku zakłócenia podróży pasażer najczęściej chce natychmiast kontynuować podróż, korzystając z usług innego przewoźnika lub z innego rodzaju transportu. Nie należy reagować pochopnie: zakup nowego biletu i nieprzyjęcie rozwiązania alternatywnego zaproponowanego przez przewoźnika jest równoznaczne z jednostronnym unieważnieniem umowy przewozu. Następuje wygaśnięcie obowiązku zapewnienia pomocy lub wypłaty odszkodowania spoczywającego na dotychczasowym przewoźniku.
9. **Domagaj się odszkodowania** – jeżeli jesteś w stanie wykazać, że podróż była opóźniona lub odwołana, a czas trwania opóźnienia przekroczył próg wyznaczony

w rozporządzeniu, możesz złożyć do przewoźnika wnioski o odszkodowanie. Zawsze należy wskazać konkretną podróż i rozporządzenie mające w jej przypadku zastosowanie. Jeżeli pasażer nie otrzyma odpowiedzi od przewoźnika lub jest ona niezadowolająca, powinien zgłosić sprawę do krajowego organu wykonawczego w kraju rozpoczęcia podróży. Innymi organizacjami, które mogą udzielić pomocy, są podmioty zajmujące się alternatywnym rozstrzygnięciem sporów (ADR) i agencje ds. roszczeń. Należy pamiętać, że takie usługi mogą być płatne.

10. **Domagaj się odszkodowania za dodatkowe wydatki** – czasami straty wynikające z opóźnienia lub odwołania podróży są znacznie większe niż kwota odszkodowania przysługująca na podstawie przepisów regulujących prawa pasażerów w UE. W takim przypadku skargę do przewoźnika można złożyć, powołując się na międzynarodowe konwencje. Pasażer powinien być przygotowany do wykazania dokładnej kwoty strat i dodatkowych wydatków poniesionych w związku z zakłóceniem podróży.

**ZAŁĄCZNIK II****Kwestionariusz wykorzystany w badaniu statystycznym Trybunału**

Pola zaznaczone gwiazdką \* są obowiązkowe.

**1. \*** W trakcie podróży samolotem, promem, autokarem dalekobieżnym, pociągiem dalekobieżnym lub statkiem wycieczkowym na ile byliby Państwo pewni, czego mogą oczekiwać od przewoźnika w razie zakłócenia podróży? Proszę ocenić:

Odpowiedzi	Respondenci
1 – Nie miałbym/miałabym żadnej pewności	855
2	3 310
3	5 178
4 – Byłbym całkowicie pewien / Byłabym całkowicie pewna	1 007
łącznie	10 350

**2. \*** Proszę wskazać rodzaje transportu, z których zdarzyło się Państwu korzystać w ciągu ostatnich dwóch lat [można wybrać więcej odpowiedzi, z wyjątkiem ostatniej].

Odpowiedzi	Respondenci
Samolot [proszę przejść do pytania 2.1]	6 314
Prom [proszę przejść do pytania 2.1]	2 546
Statek wycieczkowy [proszę przejść do pytania 2.1]	1 678
Pociąg (dalekobieżny) [proszę przejść do pytania 2.1]	5 652
Autobus (dalekobieżny) [proszę przejść do pytania 2.1]	4 958
Żaden z powyższych [proszę przejść do pytania 3]	1 389

**2.1 \*** Proszę wskazać, jak często Państwo podróżują (wszystkie rodzaje transportu z wyłączeniem transportu miejskiego i lokalnego).

Odpowiedzi	Respondenci
Częściej niż raz w tygodniu	1 167
1–4 razy w miesiącu	1 670
6–12 razy w roku	1 631
2–5 razy w roku	3 047
Raz na rok lub rzadziej	1 446
łącznie	8 961

**2.2 \* Proszę wskazać główny powód podróży.**

Odpowiedzi	Respondenci
Praca	1 809
Wypoczynek	6 583
Inne	569
Łącznie	8 961

**2.3 \* Czy podczas odbywanej podróży w ciągu ostatnich dwóch lat wystąpiło któreś z zakłóceń podanych poniżej?**

Proszę udzielić odpowiedzi w odniesieniu do każdego z rodzajów transportu, z którego Państwo korzystali [jeśli zaznaczyli Państwo co najmniej jedną z poniższych odpowiedzi, proszę przejść do pkt 2.4].

	Odwołanie podróży	Duże opóźnienie przy wyjeździe/przyjeździe (więcej niż jedna godzina)	Odmowa przyjęcia na pokład	Utrata lub znaczne uszkodzenie bagażu	Inny problem	Nie wystąpił żaden problem
Samolot	432	1 937	129	512	158	3 745
Prom	86	365	75	40	69	1 980
Statek wycieczkowy	47	115	44	57	69	1 387
Pociąg (dalekobieżny)	318	1 908	110	86	232	3 298
Autobus (dalekobieżny)	212	813	101	110	229	3 662

**2.4 \* Czy w razie odwołania podróży, opóźnienia, odmowy przyjęcia na pokład, uszkodzenia bagażu itp. podjęli Państwo któreś z poniższych działań (można zaznaczyć więcej niż jedną odpowiedź)?**

Odpowiedzi	Respondenci
Zorganizowałem(-am) sobie dalszą podróż we własnym zakresie [proszę przejść do pytania 3]	1 099
Skontaktowałem(-am) się z usługodawcą i wystąpiłem(-am) o odszkodowanie (z pozytywnym lub negatywnym skutkiem) [proszę przejść do pytania 3]	1 419
Zwróciłem(-am) się do osoby trzeciej (np. prawnika lub wyspecjalizowanej firmy), która w moim imieniu zgłosiła roszczenie [proszę przejść do pytania 3]	197
Złożyłem(-am) skargę do organu krajowego (np. do Urzędu Lotnictwa Cywilnego) [proszę przejść do pytania 3]	238
Skorzystałem(-am) z pomocy / innych opcji zapewnionych przez przewoźnika [proszę przejść do pytania 3]	1 335
Doświadczyłem(-am) niedogodności i nie udzielono mi pomocy, lecz nie poczyniłem(-am) żadnych kroków [proszę przejść do pytania 2.5]	902
Inne	237

**2.5 \*Co powstrzymało Państwa od podjęcia działań (proszę zaznaczyć tylko jedną odpowiedź)?**

Odpowiedzi	Respondenci
Nie wiedziałem(-am), jakie przysługują mi prawa	158
Nie wiedziałem(-am), jak postępować	148
Procedura była zbyt uciążliwa	131
Było mało prawdopodobne, że uzyskam zadowalającą odpowiedź	376
Inne	89
Łącznie	902

**3. \* Gdyby przybyli Państwo na lotnisko i otrzymali informację, że zaplanowany lot jest opóźniony o pięć godzin z powodu problemów związanych z personelem linii lotniczej, do jakich świadczeń Państwa zdaniem mieliby Państwo prawo? Proszę zaznaczyć **pięć** odpowiedzi.**

Odpowiedzi	Respondenci
Rabat przy zakupie żywności w sklepach wolnocłowych	2 713
Lot powrotny do miejsca rozpoczęcia podróży	1 622
Bezpłatny transport z powrotem do miejsca zakwaterowania niezależnie od pory dnia	4 681
Bezpłatne posiłki, napoje i nocleg w hotelu, jeżeli lot został przełożony na następny dzień	8 051
Zmiana trasy i skierowanie na lotnisko znajdujące się najbliżej zgodnego z planowanym miejscem docelowym	2 764
Odszkodowanie pieniężne w kwocie co najmniej 250 euro, jeżeli w rezultacie dotarli Państwo na miejsce przeznaczenia z co najmniej trzygodzinnym opóźnieniem	5 093
Wyższa klasa podróży	2 215
Lot obsługiwany przez innego przewoźnika w to samo miejsce docelowe	5 120
Prawo wyboru dowolnej innej daty wylotu w ciągu następnych dwóch miesięcy	1 937
Zwrot innych udokumentowanych kosztów (np. ze względu na spóźnienie na pociąg lub utratę połączeń, z uwagi na opłacony nocleg w hotelu w miejscu docelowym)	5 613
Transport w miejsce docelowe innym środkiem transportu (pociągiem, autobusem itp.)	3 051
Zwrot całkowitego kosztu biletu	4 063
Wsparcie psychologiczne	404
Bezpłatna rozmowa telefoniczna	1 792
Wstęp do salonu biznesowego	2 631

4. \* Proszę wskazać, czy Państwa zdaniem poniższe stwierdzenia są prawdziwe, czy fałszywe (na podstawie obowiązujących przepisów):

	PRAWDA	FAŁSZ	Nie wiem
Jeżeli kupię bilet u taniego przewoźnika, w razie odwołania lotu nie otrzymam odszkodowania pieniężnego	2 499	5 041	2 810
Mam prawo do bezpłatnych napojów, jeżeli mój pociąg jest opóźniony o ponad jedną godzinę	2 750	4 301	3 299
Gdy dokonuję rezerwacji, przed rozpoczęciem podróży przewoźnik jest zobowiązany do poinformowania mnie o przysługujących mi prawach i do podania danych kontaktowych organu, u którego mogę dochodzić odszkodowania	7 040	1 189	2 121
Jeżeli moja podróż autobusem dalekobieżnym została odwołana, w ramach odszkodowania usługodawca jest zobowiązany jedynie do wydania bonu na przyszłą podróż	3 601	3 083	3 666
Jeżeli złożę skargę do przedsiębiorstwa kolejowego, gdyż uważam, że naruszono przysługujące mi prawa pasażera, przedsiębiorstwo to musi odpowiedzieć w ciągu jednego miesiąca	6 478	759	3 113

5. \* Z poniższej listy proszę wybrać trzy prawa, które uważają Państwo za najważniejsze [proszę zaznaczyć maksymalnie trzy odpowiedzi].

Odpowiedzi	Respondenci
Prawo do ochrony przed dyskryminacją ze względu na przynależność państwową, miejsce zamieszkania lub niepełnosprawność w ramach korzystania z transportu publicznego	3 235
Prawo do pomocy bez dodatkowych kosztów przysługujące pasażerom o ograniczonej sprawności ruchowej	2 990
Prawo dostępu do informacji w razie zakłócenia podróży	3 096
Prawo do zwrotu kosztów ze strony przewoźnika w razie zakłócenia podróży	3 595
Prawo do transportu zastępczego w razie dużego opóźnienia, odwołania podróży lub odmowy przyjęcia na pokład	4 321
Prawo do opieki (wyżywienie, pomoc) w razie dużego opóźnienia	3 732
Prawo do odszkodowania w razie dużego opóźnienia, odwołania podróży lub odmowy przyjęcia na pokład	4 095
Prawo do odszkodowania w razie uszkodzenia bagażu	3 691
Prawo do skierowania skargi do przewoźnika w razie niezadowolenia z jego usług	1 001
Prawo do właściwego egzekwowania przepisów przez organy publiczne	744

**6. \*** Czy zanim udzielili Państwo odpowiedzi w niniejszej ankiecie, widzieli już Państwo gdzieś informacje o prawach pasażera lub o nich czytali bądź słyszeli [możliwa jest więcej niż jedna odpowiedź, z wyjątkiem pierwszej]?

Odpowiedzi	Respondenci
Nie, nie zetknąłem / zetknęłam się wcześniej z takimi informacjami	5 497
Tak – informacje udzielane przez przewoźników	1 926
Tak – informacje rozpowszechniane przez instytucje publiczne (np. władze krajowe, UE)	1 123
Tak – za sprawą osobistych doświadczeń związanych z zakłóceniem podróży	1 143
Tak – informacje udzielane przez organy ochrony konsumentów	1 090
Tak, gdzie indziej	965

**7. \*** Ogólnie mówiąc, na ile we własnym mniemaniu są Państwo świadomi swoich praw pasażera w trakcie podróży?

Nie wiem nic o przysługujących mi prawach pasażera 1  2  3  4  Jestem w pełni świadomy/świadoma przysługujących mi praw pasażera

Odpowiedź	Respondenci
1 Nie wiem nic o przysługujących mi prawach pasażera	1 396
2	4 954
3	3 626
4 – Jestem w pełni świadomy/świadoma przysługujących mi praw pasażera	374
łącznie	10 350

## Zmienne społeczno-demograficzne

**8. \*** Płeć

Odpowiedzi	Respondenci
Kobieta	5 177
Mężczyzna	5 173
łącznie	10 350

**9. \*** Wiek

Odpowiedzi	Respondenci
18-24	1 379
25-34	2 117
35-44	2 385
45-54	2 306
55-65	2 163
łącznie	10 350

**10. \* Poziom wykształcenia**

Odpowiedzi	Respondenci
Wykształcenie podstawowe lub poniżej	265
Wykształcenie średnie I stopnia (gimnazjalne)	1 378
Wykształcenie średnie II stopnia (ponadgimnazjalne)	4 533
Licencjat lub równoważne wykształcenie wyższe	2 696
Tytuł magistra lub powyżej	1 478
łącznie	10 350

**11. \* Czy mają Państwo ograniczoną sprawność ruchową?**

Odpowiedzi	Respondenci
Tak	787
Nie	9 563
łącznie	10 350

**12. \* Kraj zamieszkania**

Odpowiedzi	Respondenci
Republika Czeska	1 030
Francja	1 044
Finlandia	1 000
Niemcy	1 075
Grecja	1 006
Irlandia	1 000
Włochy	1 060
Niderlandy	1 060
Polska	1 065
Hiszpania	1 010
łącznie	10 350

## **ODPOWIEDZI KOMISJI NA SPRAWOZDANIE SPECJALNE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO**

### **„PRAWA PASAŻERÓW W UE MAJĄ SZEROKI ZAKRES, JEDNAK PASAŻEROWIE WCIAŻ MUSZĄ O NIE WALCZYĆ”**

#### **STRESZCZENIE**

I. Przyjęte przez Unię Europejską przepisy dotyczące praw pasażerów skutecznie przyczyniły się do zminimalizowania negatywnego wpływu zakłóceń podróży na użytkowników transportu zbiorowego oraz do poprawy jakości usług dla pasażerów. Komisja dokłada starań, aby zapewnić wysoki poziom ochrony pasażerów, oraz opowiada się za dalszym rozwijaniem i konsolidowaniem tych praw.

IV. Komisja jest świadoma, że konieczne są dalsze starania, aby dotrzeć do wszystkich pasażerów i uświadomić im, jakie mają prawa oraz w jaki sposób mogą je skutecznie egzekwować.

V. Komisja uważa, że dobre praktyki w zakresie praw pasażerów stosowane w niektórych państwach trzecich można dokładnie przeanalizować, aby ocenić ich potencjalne znaczenie w UE.

VI. Komisja zaproponowała już zmiany do rozporządzeń w sprawie praw pasażerów korzystających z transportu lotniczego i kolejowego, również w odniesieniu do krajowych organów wykonawczych.

Komisja stale udziela wskazówek dotyczących interpretacji przepisów. Wspierają ją krajowe organy wykonawcze, centrum informacyjne Europe Direct oraz krajowe centra konsumenckie.

VII. Informowanie pasażerów o ich prawach jest głównym obowiązkiem przewoźników. Komisja podjęła działania w formie regularnych kampanii informacyjnych służących rozpowszechnianiu praktycznych informacji na temat tego, jak pasażerowie powinni reagować w razie zakłóceń podróży.

IX. Komisja zgadza się, że rozwiązanie kwestii egzekwowania przepisów powinno zostać uznane za priorytet. Obowiązujące przepisy stanowią, że ustanowienie KOW oraz wprowadzenie skutecznych, proporcjonalnych i zniechęcających sankcji za naruszenia przepisów dotyczących praw pasażerów należy do państw członkowskich.

X. Komisja uważa, że jej obecna rola polega na monitorowaniu procesu wdrażania i zapewnieniu właściwego wdrażania istniejących ram praw pasażerów. Komisja nie posiada mandatu do koordynowania wdrażania ram praw pasażerów na szczeblu państw członkowskich. Dalsze informacje na temat stanu wdrażania ram praw pasażerów byłyby także przydatne dla Komisji.

XI. Komisja przyjmuje zalecenia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

Komisja szczególnie docenia zawarcie w sprawozdaniu 10 porad dla pasażerów i, w stosownych przypadkach, uwzględni je w swoich przyszłych działaniach.

#### **WPROWADZENIE**

Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 3–8:

Przyjęte przez Unię Europejską przepisy dotyczące praw pasażerów skutecznie przyczyniły się do zminimalizowania negatywnego wpływu zakłóceń podróży na użytkowników transportu zbiorowego oraz do poprawy jakości usług dla pasażerów. Komisja dokłada starań, aby zapewnić wysoki poziom ochrony pasażerów, oraz opowiada się za dalszym rozwijaniem i konsolidowaniem tych praw.

#### **ZAKRES KONTROLI I PODEJŚCIE KONTROLNE**

Komisja uznaje badanie statystyczne oraz 10 porad zawartych w załączniku do sprawozdania za bardzo istotne materiały. W stosownych przypadkach Komisja uwzględni je w swoich przyszłych działaniach.

## **USTALENIA**

### **Ramka 1 – Przykłady korzystniejszych praw poza UE**

Akapit drugi: Standardowe odszkodowanie przewidziane w przepisach UE nie jest związane bezpośrednio z ceną biletu, ale z niedogodnością dla pasażerów polegającą na stracie czasu. Wszyscy pasażerowie tracą tyle samo czasu, niezależnie od ceny biletu.

Akapit trzeci: We wniosku dotyczącym zmian w zakresie praw pasażerów linii lotniczych (COM(2013) 130 final) Komisja zaproponowała już uwzględnienie tego rodzaju praw, a nawet posunęła się dalej niż Stany Zjednoczone: we wniosku wyraźnie określono prawa przysługujące pasażerom, gdy ich samolot jest opóźniony na płycie lotniska, w szczególności prawo do opieki po upływie godziny i prawo do opuszczenia samolotu po pięciu godzinach (w zgodzie z prawem do zwrotu należności).

17. W odniesieniu do transportu lotniczego Komisja zaproponowała już termin 30 minut, zob. COM (2013) 130 final.

W odniesieniu do transportu kolejowego wnioski (COM(2017) 548 final) nie zawiera takiej propozycji, ponieważ zgodnie z obowiązującymi przepisami: pasażerów należy poinformować „niezwłocznie po pojawieniu się takiej informacji”.

### **Ramka 2 – Doświadczenia pasażerów: brak informacji**

Komisja uważa, że w takim przypadku przewoźnik lub zarządca stacji jest zobowiązany do przekazania informacji na temat opóźnionego odjazdu i opóźnionego przyjazdu pociągu na stację odjazdu, a także informacji na temat spodziewanego czasu odjazdu oraz przyjazdu, w zależności od dostępnych danych. W razie konieczności informacje te muszą być jak najszybciej aktualizowane, aby pasażerowie mogli wykorzystać czas oczekiwania i nie musieli przez cały czas oczekiwać na peronie.

18. Zgodnie z unijnymi przepisami dotyczącymi praw pasażerów wszystkich rodzajów transportu państwa członkowskie mają obowiązek do wprowadzenia skutecznych, proporcjonalnych i zniechęcających kar za naruszenia praw pasażerów. Na wysokość pułapów określonych w rozporządzeniach w sprawie transportu wodnego i w sprawie transportu autobusowego miały wpływ erupcje wulkanu Eyjafjallajökull na Islandii w 2010 r., które zbiegły się w czasie z przyjęciem rozporządzeń w sprawie transportu wodnego i autobusowego.

### **Ramka 3 – Doświadczenia pasażerów: pomoc zależy od przejęcia inicjatywy przez pasażerów**

Prawo do zakwaterowania przysługuje pasażerom wyłącznie w przypadku opóźnienia odjazdu, a nie w przypadku, gdy opóźniony jest wyłącznie przyjazd. W przypadku opóźnienia przyjazdu pasażerowie mają jedynie prawo do odszkodowania, ale mogą dochodzić dalszych odszkodowań na mocy prawa krajowego. Pasażer najwyraźniej zarezerwował dwa oddzielne bilety – jeden na prom, drugi na pociąg. W przypadku braku umowy między oboma przewoźnikami pasażer nie jest objęty ochroną na wypadek utraty połączeń. Komisja zleciła już przeprowadzenie badania dotyczącego praw pasażerów w szczególnym przypadku podróży multimodalnych.

### **Ramka 4 – Doświadczenia pasażerów: zapomniana przy bramkach**

Komisja uważa, że taki przypadek stanowiłby naruszenie rozporządzenia (WE) nr 1107/2006, jeżeli przewoźnik lotniczy lub jego przedstawiciel lub organizator wycieczek zostali powiadomieni co najmniej 48 godzin przed opublikowaną godziną odlotu.

21. Komisja uważa, że zaistniała sytuacja wiąże się z szeroką gamą faktycznych różnic występujących w poszczególnych przypadkach.

Konieczność interpretowania przepisów UE przez sądy krajowe jest normalnym elementem porządku prawnego UE, podobnie jak możliwość kierowania spraw do TSUE w celu uzyskania prawnie wiążących interpretacji.

Komisja wspiera również użytkowników za pomocą wskazówek, takich jak wytyczne interpretacyjne, ogłoszenia informacyjne, spotkania i wymiany informacji z KOW, jak również za pomocą wniosków w sprawie wyjaśnienia przepisów (zob. COM(2013) 130 final w odniesieniu do transportu lotniczego i COM(2017) 548 final w odniesieniu do transportu kolejowego).

22. Komisja prowadzi specjalne, codziennie sprawdzane skrzynki pocztowe w celu udzielania odpowiedzi na wszelkie pytania KOW oraz wsparcia ich w interpretacji przepisów. Powstają strony wiki, które mają na celu dalsze usprawnienie komunikacji między Komisją a KOW oraz pomiędzy KOW.

23. Zgodnie z obowiązującymi przepisami zmiana trasy podróży powinna być przeprowadzona przez przewoźnika w rozsądnym terminie: zmianę należy zapewnić w najwcześniejszym możliwym terminie<sup>1</sup>. Komisja uważa, że korzystniejsze jest dokonanie szybkiej zmiany trasy podróży pasażerów niż wyznaczenie konkretnych ram czasowych, które mogą okazać się niedostosowane do konkretnych okoliczności.

Zob. również odpowiedź Komisji do pkt 18.

#### **Ramka 5 – Doświadczenia pasażerów: czekanie godzinami na marne**

Aby zaradzić takim sytuacjom, Komisja uważa, że przewoźnik lotniczy powinien zawsze jak najszybciej przekazywać informacje pasażerom. Zgodnie z przedstawioną przez Komisję propozycją (zob. COM(2013) 130 final) „możliwie najwcześniej, a w żadnym wypadku nie później niż 30 minut po planowym czasie odlotu, obsługujący przewoźnik lotniczy informuje pasażerów o zaistniałej sytuacji oraz o przewidywanym czasie odlotu natychmiast po uzyskaniu odpowiedniej informacji, pod warunkiem że w przypadku gdy bilet nabyto przez pośrednika przewoźnik lotniczy otrzymał dane kontaktowe pasażerów zgodnie z ust. 6 i 7”.

Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 24 i 25 oraz ramki 6:

Komisja jest świadoma tych problemów i zaproponowała, aby pasażerowie mieli prawo do zmiany planu podróży za pośrednictwem innego przewoźnika lotniczego, „jeśli obsługujący przewoźnik lotniczy nie może samodzielnie i na czas przetransportować pasażera w taki sposób, aby znalazł się on w miejscu docelowym w ciągu 12 godzin od planowego czasu przylotu”. Komisja przedstawiła również następującą propozycję: „Jeśli obsługujący przewoźnik lotniczy oferuje pasażerowi lot do innego portu lotniczego niż ten, do którego została dokonana rezerwacja, obsługujący przewoźnik lotniczy ponosi koszt transportu pasażera z tego innego portu lotniczego do portu, do którego została dokonana rezerwacja, lub, w odniesieniu do docelowego portu lotniczego, na inne pobliskie miejsce uzgodnione z pasażerem”.

W wytycznych interpretacyjnych dotyczących praw pasażerów linii lotniczych i praw pasażerów w ruchu kolejowym zamieszczono wskazówki co do tego, czym są porównywalne warunki. W przypadku transportu morskiego kwestię tę omawiano na spotkaniu z KOW.

---

<sup>1</sup> Art. 16 lit. b) rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 w odniesieniu do transportu kolejowego, art. 19 ust. 1 lit. a) rozporządzenia (UE) nr 181/2011 w odniesieniu do transportu autobusowego i autokarowego oraz art. 18 ust. 1 lit. a) rozporządzenia (UE) nr 1177/2010 w odniesieniu do transportu drogą morską i drogą wodną śródlądową.

26. Zwolnienia te są określone w obowiązujących przepisach; połączenia krajowe bez wymiaru transgranicznego mogą być nadal regulowane na szczeblu państwa członkowskiego, podobnie jak połączenia międzynarodowe, w przypadku gdy znaczna część podróży odbywa się na terytorium państw trzecich.

We wniosku o przekształcenie Komisja zaproponowała ograniczenie zwolnień (zob. COM(2017) 548 final), jednak debata tocząca się w Radzie wskazuje na to, że większość państw członkowskich nie popiera ograniczenia tych zwolnień (zob. sprawozdanie z postępu prac prezydencji bułgarskiej, [dokument Rady nr 8721/18](#)).

Należy zauważyć, że pasażerowie mogą również korzystać z dodatkowych praw zagwarantowanych na szczeblu krajowym.

27. Komisja wydała wytyczne dotyczące metody pomiaru usług regularnych, o której mowa w rozporządzeniu dotyczącym transportu autobusowego i autokarowego. Jej zdaniem za podstawę pomiaru należy przyjąć długość całej trasy. Pasażerowie podróżujący pomiędzy dwoma punktami na danej trasie są zatem objęci przepisami, nawet jeśli ich podróż jest krótsza niż 250 km.

32. Komisja uważa, że rozporządzenie może obejmować opcje „Zwrot innych udokumentowanych kosztów” i „Lot obsługiwany przez innego przewoźnika w to samo miejsce docelowe”: w art. 8 ust. 1 lit. b) rozporządzenia (UE) nr 261/2004 jest mowa o zmianie planu podróży „na porównywalnych warunkach”, które mogą obejmować lot z innym przewoźnikiem, a prawo do opieki określone w art. 9 tego rozporządzenia może oznaczać prawo do zwrotu należności z tytułu kosztów, które pasażer musiał ponieść, jeżeli przewoźnik nie wypełnił swoich obowiązków w tym pierwszym przypadku. Zob. również odpowiedź Komisji do pkt 24.

Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 33 i 34:

Cztery omawiane rodzaje transportu różnią się charakterem, co jest dokładnie odzwierciedlone w poszczególnych gwarantowanych prawach.

Komisja uważa, że nie było potrzeby wprowadzenia zmian w zakresie kwot ryczałtowych odszkodowań, ponieważ rynek znacznie się zmienił (więcej linii lotniczych, więcej biletów, niższe ceny).

35. Komisja pragnie odnieść się do wersji przekształconej rozporządzenia dotyczącego praw pasażerów w ruchu kolejowym (COM(2017) 548 final), w którym zaproponowała wprowadzenie klauzuli dotyczącej siły wyższej również w odniesieniu do praw pasażerów w ruchu kolejowym.

Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 35 i 36:

Komisja ocenia możliwości udostępnienia większej ilości informacji w kontekście dyrektywy 2010/40/UE w sprawie ram wdrażania inteligentnych systemów transportowych, w szczególności w kontekście usług w zakresie informacji o podróżach z wykorzystaniem różnych rodzajów transportu, zob. rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2017/1926 z dnia 31 maja 2017 r. (zob. pkt 2.1 załącznika).

### **Ramka 8 – Doświadczenia pasażerów: nierówne traktowanie**

Zob. odpowiedź Komisji do pkt 35.

Zgodnie z art. 5 ust. 3 rozporządzenia nr 261/2004 przewoźnik lotniczy jest zwolniony z obowiązku wypłaty odszkodowania, jeżeli długie opóźnienie jest spowodowane zaistnieniem nadzwyczajnych okoliczności. Jak wskazano w motywie 14 tego rozporządzenia, takimi okolicznościami mogą być warunki meteorologiczne. Należy również pamiętać, że poszczególni pasażerowie mogą mieć np. inne połączenia lotnicze i mogą kwalifikować się do odszkodowania na innej podstawie.

36. Komisja może potwierdzić, że jedynie kilku przewoźników ujawniło dane wykorzystywane do oceny kosztów. W ocenie skutków (SWD(2013) 62) dotyczącej wniosku (COM(2013) 130) w sprawie praw pasażerów linii lotniczych Komisja podkreśliła, że ograniczona dostępność danych wymagała zastosowania szeregu założeń w celu dokonania obliczeń, których wyniki przedstawiono we wspomnianym sprawozdaniu.

37. W ocenie skutków dotyczącej wniosku w sprawie praw pasażerów linii lotniczych (SWD(2013) 62) Komisja zauważyła, że gdyby podczas kryzysu w pełni przestrzegano rozporządzenia, łączne koszty linii lotniczych wzrosłyby o szacunkową kwotę 960 mln EUR (co stanowi około 1,5-krotność wydatków na opiekę i pomoc w „zwykłym” roku i to w okresie krótszym niż tydzień).

### **Ramka 10 – Doświadczenia pasażerów: podróż pociągiem, o której lepiej zapomnieć**

Komisja uważa, że taki przypadek stanowi naruszenie przez przewoźnika jego obowiązku informowania pasażerów, o którym mowa w rozporządzeniu (WE) nr 1371/2007.

43. Zob. odpowiedź Komisji do pkt 36.

45. Zgodnie z wszystkimi czterema rozporządzeniami obowiązek podjęcia działań niezbędnych do zapewnienia przestrzegania praw pasażerów spoczywa na KOW.

Komisja wspiera ich starania za pośrednictwem strony internetowej „Twoja Europa”, centrum informacyjnego Europe Direct, Sieci Europejskich Centrów Konsumenckich z ośrodkami w każdym państwie członkowskim, aplikacji dotyczącej praw pasażerów, która umożliwi również pozyskiwanie informacji offline, oraz za pośrednictwem regularnej wymiany informacji z KOW.

47. Komisja wspiera KOW we współpracy w sprawach transgranicznych, zgodnie z przepisami dotyczącymi praw pasażerów w transporcie autobusowym i autokarowym oraz morskim. Na mocy rozporządzenia w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów nr 2006/2004 właściwe krajowe organy wykonawcze mogą zwrócić się o wzajemną pomoc do swoich odpowiedników.

W odniesieniu do kolei Komisja udzieliła dalszych wskazówek w tej kwestii w wytycznych interpretacyjnych dotyczących praw pasażerów w ruchu kolejowym.

W odniesieniu do praw pasażerów linii lotniczych między KOW istnieje porozumienie w sprawie współpracy transgranicznej.

48. Zgodnie z rozporządzeniami za strukturę KOW odpowiedzialne są wyłącznie państwa członkowskie.

Na swojej stronie internetowej Komisja publikuje dane odpowiedzialnych KOW, w zależności od informacji przekazanych przez państwa członkowskie.

Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 49 i 50:

Jeżeli chodzi o transport autobusowy i autokarowy oraz transport morski i śródlądowy, pasażerowie mogą składać skargi do przewoźnika lub KOW. W rozporządzeniu nie określa się kolejności składania skarg, ale zapewnia ono państwom członkowskim możliwość wymagania od pasażerów, aby w pierwszej kolejności składali skargi do przewoźnika, zaś KOW pełnią wyłącznie rolę organu odwoławczego. Łącznie wariant ten przyjęło 20 państw członkowskich (w przypadku transportu autobusowego i autokarowego) i 21 państw członkowskich (w przypadku transportu morskiego i śródlądowego). Zaletą tego rozwiązania jest fakt, że KOW mogą rozpatrywać skargi efektywniej i szybciej, ponieważ mają one bardziej kompleksowy ogląd sprawy z punktu widzenia obu stron<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Zob. art. 27 i art. 28 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 181/2011 oraz sprawozdanie ([COM\(2016\) 619 final](#)) w odniesieniu do transportu autobusowego i autokarowego, a także art. 25 i art. 25 ust. 3 rozporządzenia (UE) nr 1177/2010 oraz sprawozdanie ([COM\(2016\) 274 final](#)) w odniesieniu do transportu morskiego i śródlądowego.

Komisja zaleciła przyjęcie podobnego podejścia w odniesieniu do dwóch pozostałych rodzajów transportu: zob. wytyczne interpretacyjne dotyczące praw pasażerów w ruchu kolejowym<sup>3</sup> oraz wytyczne interpretacyjne dotyczące praw pasażerów linii lotniczych<sup>4</sup>.

50. Zob. odpowiedzi Komisji do pkt 47–49.

52. KOW są obecnie zobowiązane do publikowania co 2 lata sprawozdania z działalności, które zawiera dane statystyczne dotyczące skarg i zastosowanych sankcji (transport autobusowy i autokarowy, transport morski i śródlądowy).

W sektorze kolejowym przedsiębiorstwa kolejowe mają obowiązek uwzględniać w swoich sprawozdaniach rocznych informacje dotyczące skarg.

W sektorze lotniczym Komisja zaproponowała zmiany w tym zakresie.

54. W odniesieniu do transportu autobusowego i autokarowego sytuacja znacznie różni się w poszczególnych państwach członkowskich. Przykładowo ze sprawozdania niemieckiego KOW za lata 2015–2016 wynika, że w 2015 r. otrzymano łącznie 836 zgłoszeń pisemnych i 387 zgłoszeń ustnych w związku z prawami pasażerów podróżujących autobusami i autokarami, natomiast w 2016 r. otrzymano łącznie 1269 zgłoszeń pisemnych i 458 zgłoszeń ustnych.

55. Komisja podziela pogląd, że faktyczna liczba skarg wnoszonych przez pasażerów do przewoźników kolejowych, autobusowych i wodnych jest znacznie wyższa niż liczba spraw trafiających do KOW, z czego wynika, że większość skarg jest rozstrzygana na poziomie przewoźnika.

57. Należy zauważyć, że państwa członkowskie nie są zobowiązane do ustanowienia organu zajmującego się alternatywnym rozstrzyganiem sporów (ADR), który rozstrzygałby wyłącznie spory dotyczące przewozu osób. Mogą one również ustanowić podmioty ADR, które obejmują więcej niż jeden sektor detaliczny. W niektórych państwach członkowskich spory dotyczące przewozu osób są zatem rozstrzygane przez ogólne organy ADR zajmujące się sporami konsumenckimi.

Zgodnie z dyrektywą 2013/11/UE w sprawie ADR państwa członkowskie mogą wybrać modele ADR, na których chcą się opierać, w celu zapewnienia, aby całe terytorium państwa było objęte zasięgiem ADR. Istnieją modele ADR, w ramach których wynik procedury ADR jest wiążący dla stron, oraz inne, w przypadku których wynik nie jest wiążący.

58. Chociaż dyrektywa w sprawie ADR stanowi, że postępowania ADR muszą być bezpłatne lub dostępne dla konsumentów za opłatą o nieznaczej wysokości, nie reguluje ona kwestii opłat dla przedsiębiorców. Do państw członkowskich należy wybór odpowiedniego modelu ADR (z odpowiednią strukturą kosztów dla przedsiębiorców). Jeżeli chodzi o organy ADR, które pobierają opłatę od przedsiębiorców, wysokość opłaty może się różnić w zależności od organu ADR. Głównym powodem niestosowania ADR może być fakt, że roszczenia o odszkodowanie oparte na prawach ustawowych są w wielu przypadkach proste i nie wymagają postępowania ADR.

59. Komisja uważa, że wskazane jest, aby wyniki uzyskiwane przy zastosowaniu ADR nie były niższe od odszkodowania, do którego pasażer jest uprawniony na podstawie unijnych praw pasażerów, przy czym uznaje ona również fakt, że porozumienia mogą być skutecznym i wydajnym sposobem uzyskania odszkodowania.

---

<sup>3</sup> Dz.U. C 220 z 4.7.2015, s. 1, pkt 8.1.

<sup>4</sup> Dz.U. C 214 z 15.6.2015, s. 5, zob. pkt 7.1, przy czym – zgodnie z wyrokiem TSUE (sprawy C-145 i 146/15 Ruijsenaars i in.) – rozporządzenie nie zabrania państwom członkowskim przyjmowania przepisów zobowiązujących krajowe organy wykonawcze do przyjmowania środków w odpowiedzi na skargi indywidualne.

60. W przyszłości wniosek Komisji w sprawie powództw przedstawicielskich (COM(2018) 184) może stanowić dla konsumentów alternatywę w zakresie dochodzenia rekompensaty w przypadkach odmowy uznania praw pasażerów, z zastrzeżeniem art. 18 ust. 2 tego wniosku.

61. Na swojej stronie internetowej Komisja zamieściła również informacje na temat ryzyka, jakie mogą napotkać pasażerowie przy przenoszeniu swoich praw na tzw. agencje ds. roszczeń, zob. [https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/2017-03-09-information-note-air-passenger-rights-on-claim-agencies\\_pl.pdf](https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/2017-03-09-information-note-air-passenger-rights-on-claim-agencies_pl.pdf).

63. Zob. odpowiedź Komisji do pkt 52.

64. Informacje dotyczące praw pasażerów powinny być widoczne i przedstawione w sposób czytelny we wszystkich terminalach. Komisja omówi tę kwestię z KOW w odniesieniu do tych rodzajów transportu.

Komisja jest zdecydowana organizować wspólne kampanie na rzecz podnoszenia świadomości, również za pośrednictwem Sieci Europejskich Centrów Konsumenckich.

66. Komisja stale dąży do poprawy wskazówek praktycznych udzielanych pasażerom. Do przykładów należą: strona internetowa Twoja Europa, Sieć Europejskich Centrów Konsumenckich i centrum informacyjne Europe Direct, a także aplikacja „Prawa pasażerów”.

## **WNIOSKI I ZALECENIA**

67. Stopniowo przyjmowane przez Unię Europejską prawa pasażerów skutecznie przyczyniły się do zminimalizowania negatywnego wpływu zakłóceń podróży na użytkowników środków transportu zbiorowego oraz do poprawy jakości usług dla pasażerów. Komisja dokłada starań, aby zapewnić wysoki poziom ochrony pasażerów, oraz opowiada się za dalszym rozwijaniem i konsolidowaniem tych praw.

68. Komisja uważa, że dobre praktyki w zakresie praw pasażerów stosowane w niektórych państwach trzecich można dokładnie przeanalizować, aby ocenić ich potencjalne znaczenie dla UE.

69. Poszczególne rodzaje transportu mają różne właściwości, które prawodawca Unii wziął pod uwagę. Komisja przypomina, że odstępstwa są wynikiem instytucjonalnego procesu legislacyjnego oraz że nie ma możliwości stosowania odstępstw w odniesieniu do praw pasażerów linii lotniczych. Ponadto środki zapewniające prawa pasażerów istnieją również na szczeblu krajowym.

### **Zalecenie 1 w sprawie poprawy spójności ram praw pasażerów w UE**

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja zgadza się na przeprowadzenie analizy praw pasażerów w odniesieniu do wszystkich rodzajów transportu w celu ustalenia najlepszych praktyk.

70. Komisja uważa, że unijne prawa pasażerów są chronione w środowisku wielopoziomowego systemu rządzenia. Istnieje kilka mechanizmów sprzyjających jednolitej interpretacji: wytyczne Komisji, współpraca między KOW a Siecią Europejskich Centrów Konsumenckich oraz wyroki Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

### **Zalecenie 2 w sprawie poprawy przejrzystości ram praw pasażerów**

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja wydała już takie wytyczne w odniesieniu do transportu kolejowego i lotniczego. Niektóre z podanych wytycznych uwzględniono w proponowanych zmianach / wersji przekształconej rozporządzeń dotyczących pasażerów korzystających z transportu lotniczego i kolejowego, aby poprawić ich egzekwowanie. Komisja jest gotowa rozważyć dalsze wytyczne dotyczące transportu autobusowego i autokarowego, a także transportu morskiego i śródlądowego.

71. Komisja dostarczyła praktycznych informacji na temat tego, jak należy reagować w razie zakłóceń podróży, w których to informacjach podkreśliła, że istnieją prawa pasażerów, oraz zwróciła uwagę na określone prawa przysługujące pasażerom w konkretnych sytuacjach (np. strona internetowa Twoja Europa, centrum informacyjne Europe Direct, Sieć Europejskich Centrów Konsumenckich, aplikacja „Prawa pasażerów”). Komisja zdaje sobie jednak sprawę z tego, że wciąż należy podnosić poziom świadomości społeczeństwa. Komisja w szczególności udzieli dodatkowych informacji na temat sposobu, w jaki sposób pasażerowie mogą skutecznie składać skargi.

Główny obowiązek informowania w razie zakłóceń spoczywa jednak na samych przewoźnikach. W tym kontekście Komisja podkreśla, że krajowe organy wykonawcze (KOW) muszą regularnie monitorować wdrażanie przepisów przez przewoźników.

72. Komisja ocenia możliwości udostępnienia informacji dotyczących zakłóceń podróży w kontekście dyrektywy 2010/40/UE w sprawie ram wdrażania inteligentnych systemów transportowych, w szczególności w kontekście usług w zakresie informacji o podróżach z wykorzystaniem różnych rodzajów transportu<sup>5</sup>.

### **Zalecenie 3 w sprawie zwiększenia świadomości pasażerów**

a) Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja uważa, że ma do odegrania ważną rolę, jeżeli chodzi o zwiększanie świadomości pasażerów, i w dalszym ciągu będzie podejmować działania w tym zakresie. Komisja wspiera tworzenie sieci organów ADR, co ma szczególne znaczenie z punktu widzenia praw pasażerów (np. w 2017 r. uruchomiono transgraniczną sieć organów ADR). Można rozważyć dalszą współpracę w zakresie kampanii informacyjnych prowadzonych przez KOW.

b) Komisja przyjmuje to zalecenie, ponieważ oznacza ono uzupełnienie istniejących wytycznych. Komisja jest zdania, że tego rodzaju wytyczne muszą być jednak również dostępne dla ogółu społeczeństwa, i w związku z tym rozważy, czy należy uwzględnić niektóre złożone elementy, takie jak orzecznictwo. W przypadku praw pasażerów linii lotniczych istnieje już wzór formularza wniosku o odszkodowanie, trwają również prace nad jego aktualizacją.

c) Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja uważa, że zasadniczo należy udoskonalić i ujednolicić sprawozdawczość KOW. Komisja – w ramach trwających procedur reform w zakresie praw pasażerów korzystających z transportu lotniczego i kolejowego – przedstawiła już sugestie w tym zakresie.

73. Komisja uważa, że różnice w traktowaniu mogą istnieć ze względu na dużą liczbę zmiennych w poszczególnych sprawach. W związku z tym zadania KOW stają się jeszcze bardziej złożone, a konieczność zwrócenia dalszej uwagi na skuteczność ram praw pasażerów jest uzasadniona.

### **Zalecenie 4 w sprawie poprawy skuteczności ram praw pasażerów**

Wspólna odpowiedź Komisji do lit. a)–e):

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja wykorzysta przysługujące jej prawo inicjatywy, aby odnieść się do pozostałych wyzwań w zakresie egzekwowania prawa i zaproponować rozwiązania w tym zakresie.

Komisja rozważy wykorzystanie sugestii Trybunału we własnych uwagach oraz do celów konsultacji z zainteresowanymi stronami w swoich przyszłych działaniach.

---

<sup>5</sup> Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2017/1926 z dnia 31 maja 2017 r.

74. Komisja zgadza się, że rozwiązanie kwestii egzekwowania przepisów powinno zostać uznane za priorytet. Obowiązujące przepisy stanowią, że ustanowienie KOW oraz wprowadzenie skutecznych, proporcjonalnych i zniechęcających sankcji za naruszenia przepisów dotyczących praw pasażerów należy do państw członkowskich.

75. Komisja uważa, że ogólne wyniki KOW różnią się w zależności od prowadzonych przez nie działań w kontekście monitorowania praktyk stosowanych przez przewoźników i rozpatrywania przez nich poszczególnych skarg, a także w zależności od ich zdolności do nakładania sankcji na przewoźników.

76. Komisja uważa, że jej obecna rola polega na monitorowaniu skutecznego wdrażania istniejących ram praw pasażerów.

Komisja nie posiada mandatu do koordynowania wdrażania ram praw pasażerów na szczeblu państw członkowskich.

#### **Zalecenie 5 w sprawie dalszego wzmocnienia pozycji KOW i poszerzenia mandatu Komisji**

a) Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja wykorzysta przysługujące jej prawo inicjatywy, aby odnieść się do pozostałych wyzwań w zakresie egzekwowania prawa i zaproponować rozwiązania w tym zakresie.

Wspólna odpowiedź Komisji do lit. a) ppkt (i)–(iv):

Komisja zgadza się z tym, że należy uwzględnić wspomniane kwestie.

b) Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja uważa, że należy wprowadzić znaczące usprawnienia w zakresie sprawozdawczości KOW, które będą krokiem w kierunku lepszego egzekwowania praw pasażerów w całej Europie. Istniejące wnioski w sprawie zmiany ram praw pasażerów linii lotniczych i pasażerów w ruchu kolejowym zmagają w tym kierunku.

Dalsze informacje na temat stanu wdrażania ram praw pasażerów byłyby przydatne dla Komisji.

<b>Wydarzenie</b>	<b>Data</b>
Przyjęcie ramowego programu kontroli / rozpoczęcie kontroli	13.9.2017
Oficjalne przesłanie projektu sprawozdania do Komisji (lub innej jednostki kontrolowanej)	19.7.2018
Przyjęcie sprawozdania końcowego po przeprowadzeniu postępowania kontryktoryjnego	3.10.2018
Otrzymanie oficjalnych odpowiedzi Komisji (lub innej jednostki kontrolowanej) we wszystkich językach	31.10.2018

Unia Europejska określiła zestaw praw, które przysługują pasażerom w UE korzystającym ze wszystkich rodzajów transportu publicznego – transportu autobusowego, kolejowego, wodnego i lotniczego. Trybunał przeanalizował zakres stosowania i zasięg tych regulacji, aby sprawdzić, czy prawa pasażerów są skutecznie chronione i czy pasażerowie rzeczywiście z nich korzystają. Kontrolerzy Trybunału złożyli wizyty kontrolne w dziesięciu państwach członkowskich i przeprowadzili dwie ankiety na temat doświadczeń pasażerów. Wyniki kontroli dowodzą, że wielu pasażerów nie jest wystarczająco świadomych swoich praw i często z tych praw nie korzysta, ponieważ pojawiają się trudności z ich egzekwowaniem. Trybunał sformułował szereg zaleceń z myślą o udoskonaleniu przepisów regulujących prawa pasażerów i upowszechnieniu wiedzy na ich temat. Udziela on także pasażerom dziesięciu wskazówek, jak poprawić komfort swojej podróży.



EUROPEJSKI  
TRYBUNAŁ  
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY  
12 rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: [eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx)

Strona internetowa: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors

© Unia Europejska, 2018

W celu wykorzystania lub powielenia zdjęć lub innych materiałów nieobjętych prawem autorskim Unii Europejskiej należy wystąpić o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.