

Prawa pasażerów autobusów i autokarów jako warunek rozwoju transportu w UE

Spis treści

- I. Wstęp
- II. Cechy charakterystyczne europejskiego rynku przewoźników autobusowych i autokarowych
- III. Konsumenci, pasażerowie, podróżnicy
- IV. Prawa pasażerów w transporcie autobusowym i autokarowym
 1. Przedmiot oraz zakres stosowania rozporządzenia nr 181/2011
 2. Prawa pasażerów odbywających podróż na trasie o długości mniejszej niż 250 kilometrów
 3. Prawa pasażerów odbywających podróż na trasie o długości co najmniej 250 kilometrów
- V. Transport jako zasadniczy element funkcjonowania nowoczesnych gospodarek – koncepcja rozwoju zrównoważonego transportu w UE
- VI. Wnioski

Streszczenie

Artykuł prezentuje najważniejsze założenia rozporządzenia nr 181/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. dotyczącego praw pasażerów w transporcie autobusowym i autokarowym. Dokonuje ich analizy w kontekście idei rozwoju zrównoważonego transportu w UE. Praca zawiera charakterystykę sektora transportu autokarowego i autobusowego oraz wskazuje czynniki przesądzające o sposobie jego rozwoju.

Słowa kluczowe: transport autokarowy i autobusowy; zrównoważony transport; pasażer; prawa pasażerów; regulacja.

JEL: K39

I. Wstęp

Ochrona praw pasażerów, będących jednostkami ekonomicznie i faktycznie słabszymi w relacjach z profesjonalistami działającymi w sektorze transportowym, od dawna traktowana była w Unii Europejskiej jako istotne zagadnienie. Kwestii tej poświęconych zostało wiele analiz, a unijny legislator stworzył liczne, kompleksowe regulacje prawne zarówno o charakterze horyzontalnym, jak i sektorowym, zmierzające do obrony praw osób korzystających z usług przewozowych.

Zaangażowanie UE w harmonizację reguł transportu jest w pełni zrozumiałe. Komisja Europejska słusznie zauważyła, że na poziomie ponadpaństwowym nie istnieje żadne stowarzyszenie pasażerów

* Doktorantka na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego; e-mail: asobusiak@wpia.uni.lodz.pl.

zdolne do skutecznej obrony ich praw, zdaje sobie jednocześnie sprawę z faktu, że transport jest usługą o dużym znaczeniu dla rozwoju ogółu społeczeństwa. Pragnąc zapewnić mobilność obywateli i ułatwić integrację społeczną oraz gospodarczą, od dawna tworzy zatem środki ochrony pasażerów na szczeblu wspólnotowym (Raczyńska, 2011, s. 9). Powyższe cele, przyświecające organom UE, zostały jasno sprecyzowane już w Białej Księdze Komisji Europejskiej z 2001 r. – „Europejska polityka transportowa w horyzoncie do 2010 r.: czas wyborów”¹.

Nie każda z form lokomocji była jednak na przestrzeni minionych lat traktowana w prawie unijnym jednakowo, stopień regulacji sektora przewozów autokarowych i autobusowych osób był bowiem do pewnego stopnia wyłączony z promowanego intensywnego rozwoju i harmonizacji przepisów państw członkowskich UE. W porównaniu np. z przewozami kolejowymi lub transportem lotniczym, przez długi okres aktywność organów UE w opisywanej dziedzinie była ograniczona. Spowodowane to było kilkoma czynnikami – w szczególności dynamicznym wzrostem liczby osób korzystających z transportu lotniczego oraz wynikającym z tego faktu rozwojem lotnictwa komercyjnego, podczas którego kluczowe było zapewnienie właściwego stopnia ochrony pasażerów wobec wzrastających w siłę przedsiębiorców. Również fakt, że koszty lotów były dla pasażerów dalece większe niż przy pozostałych sposobach przejazdów miał istotne znaczenie dla konieczności ochrony pozycji słabszych podmiotów na rynku. W konsekwencji, już od 1991 r. UE zaangażowała się w ochronę praw pasażerów w tym sektorze².

Po upływie kolejnych lat, w 2004 r., UE rozpoczęła prace zmierzające do zapewnienia pożądanego poziomu ochrony praw pasażerów w przewozach kolejowych. Konieczność modernizacji kolei – zarówno w znaczeniu infrastrukturalnym, jak i prawnym – niewątpliwie atuty tej formy komunikacji z punktu widzenia ochrony środowiska, równocześnie z faktem spadającego zadowolenia pasażerów korzystających z tradycyjnej kolei, leżały u podstaw zainteresowania UE tym zagadnieniem³.

W konsekwencji późniejszych prac UE, nad harmonizacją praw przyznanych osobom wybierającym statek jako środek transportu, w dniu 24 listopada 2010 r. przyjęte zostało rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1177/2010 o prawach pasażerów podróżujących drogą morską i drogą wodną śródlądową, odnoszące się do praw pasażerów statków⁴.

Dopiero w następnej kolejności zaczęto opracowywać rozwiązania dotyczące standaryzacji praw pasażerów w transporcie autobusowym i autokarowym, których efektem było uchwalenie, a następnie wejście w życie w dniu 1 marca 2013 r. rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 181/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. dotyczącego praw pasażerów w transporcie autobusowym i autokarowym⁵. Zapewniło ono pasażerom, w tym osobom niepełnosprawnym i o ograniczonej sprawności ruchowej, takie same prawa na terenie całej Unii Europejskiej.

¹ Bruksela 2001, COM(2001) 370, s. 78–79: „Przyszłym etapem jest rozwój środków wspólnotowych ochrony pasażerów w innych gałęziach transportu, szczególnie w transporcie kolejowym i żegludze morskiej i w ramach dostępnych środków, w transporcie publicznym. Nowe działania specyficzne dotyczące praw użytkowników wszystkich gałęzi transportu są niezbędne, aby użytkownicy, wykorzystujący dany środek transportu, mogli jednocześnie poznać swoje prawa i ich dochodzić. Działania te muszą pokrywać w szczególności potrzeby użytkowników te, które wymienione zostały w Komunikacie Komisji o usługach o interesie ogólnym w Europie”.

² Rozporządzenie Rady (EWG) nr 295/91 z 4.02.1991 r. ustanawiające wspólne zasady systemu odszkodowań dla pasażerów, którym odmówiono przyjęcia na pokład w regularnych przewozach lotniczych (Dz.Urz. WE L 36 z 8.02.1991 r., s. 5).

³ Rozporządzenie ostatecznie weszło w życie 3.12.2009 r. – rozporządzenie (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z 23.10.2007 r. dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (Dz.Urz. UE L 315 z 3.12.2007 r., s. 14); European Commission – Directorate-General for Communication, Citizens information, *The European Union Explained – Transport*, Luxembourg 2014, s. 8–9.

⁴ Dz. Urz. UE L 334 z 17.12.2010, s. 1.

⁵ Dz. Urz. UE L 55 z 28.02.2011, s. 1.

Pomimo że przepisy te obowiązują od niedawna, należy już stwierdzić, że ich wpływ na ewolucję postulowanego w UE zrównoważonego transportu może być w przyszłości bardzo znaczący. Wpisują się one bowiem w założenia UE dotyczące zarówno wspierania najsłabszych grup pasażerów, jak i rozwoju elastycznych przejazdów o charakterze kombinowanym – podczas których w ramach jednej podróży pasażer korzysta z różnych, najbardziej efektywnych form transportu, stosownie do okoliczności. Jednakże to czy zapisy rozporządzenia przełożą się realnie na zmianę kształtu transportu, jaki znamy obecnie, będzie zależało od spełnienia wielu warunków – zwłaszcza od skutecznej promocji przyjętych w rozporządzeniu mechanizmów ochrony praw pasażerskich, dotychczas bowiem świadomość pasażerów autokarów i autobusów, co do posiadanych przez nich uprawnień, pozostaje niestety niewielka.

II. Cechy charakterystyczne europejskiego rynku przewoźników autobusowych i autokarowych

Sektor przewozów autokarowych i autobusowych posiada cechy charakterystyczne, niespotykane w pozostałych dziedzinach transportu. Oddziałują one zarówno na operatorów, jak i pasażerów, a także wpłynęły w dużej mierze na przyjęty kształt i efekty wprowadzenia rozporządzenia nr 181/2011, stanowiąc praktyczne podstawy wielu przyjętych w nim rozwiązań.

Pod względem liczby pasażerokilometrów autobusy i autokary są najpopularniejszym środkiem komunikacji lądowej pasażerów w UE, zaraz po samochodach prywatnych⁶. Jednocześnie jest to sektor w najmniejszym stopniu uregulowany umowami międzynarodowymi, w związku z czym działania ustawodawcy na tym polu nie są tak skrępowane jak w przypadku pozostałych usług transportowych. W konsekwencji, z racji skali tego typu transportu oraz większej swobody prawodawcy, działania podejmowane w odniesieniu do omawianej branży mogą szybko przynieść widoczne rezultaty.

Wymagania infrastrukturalne do prowadzenia usług przewozów autokarowych i autobusowych są nieduże, zwłaszcza jeśli porównamy je np. z wymaganiami związanymi z operowaniem w gałęziach, takich jak kolej i lotnictwo, w których pojawia się m.in. konieczność budowania i utrzymania kosztownych lotnisk, dworców oraz tworzenia specjalistycznej infrastruktury. Oznacza to niskie bariery wstępu dla przedsiębiorców, ale również sprawia, że autobusy i autokary docierają do miejsc niedostępnych dla samolotów i pociągów oraz że są one najbardziej elastyczną formą komunikacji zbiorowej, umożliwiając podróżnym wsiadanie i wysiadanie w zasadzie w dowolnym miejscu. W wyniku tego są one naturalnym, doskonałym uzupełnieniem dla pozostałych form przewozu, a łączenie ich przy planowaniu podróży z innymi środkami komunikacji jest oczywistym sposobem na optymalizację jej przebiegu. Zważywszy na fakt, że podniesienie wydajności transportu w UE jest jednym z celów przyjętych na drodze jego rozwoju, autobusy i autokary odgrywają w tym procesie istotną rolę⁷.

Operatorami usług na rynku przewozów autokarowych i autobusowych są z reguły małe i średnie przedsiębiorstwa, a autobusy i autokary współkorzystają z infrastruktury drogowej razem

⁶ KE, *Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady – Sprawozdanie w sprawie stosowania rozporządzenia (UE) nr 181/2011 dotyczącego praw pasażerów w transporcie autobusowym i autokarowym oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 2006/2004*, Bruksela 2016 r. COM(2016) 619, s. 3; za: EU transport in figures [Transport w UE w liczbach] – Statistical Pocketbook 2015; pasażerokilometr – jednostka stosowana w transporcie pasażerskim, będąca iloczynem liczby pasażerów na danej trasie i długości tej trasy.

⁷ KEa, *Biała Księga – Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu*, Bruksela, 2011, COM(2011) 144, s. 6–7.

z innymi podmiotami. Te cechy wzięto pod uwagę w konkretnych przepisach rozporządzenia – np. w przeciwieństwie do rozwiązań przyjętych w odniesieniu do innych środków transportu, duże opóźnienia lub odwołania podróży nie dają praw do odszkodowania⁸.

Ponadto, pasażerami korzystającymi podczas podróżowania z autobusów i autokarów są często osoby pochodzące z nieuprzywilejowanych grup społecznych – znaczącą liczbę użytkowników autobusów i autokarów stanowią studenci oraz osoby starsze dysponujące niewielkimi budżetami lub mieszkające w odizolowanych geograficznie obszarach, których autobus i autokar są jedynymi dostępnymi środkami komunikacji publicznej⁹. Zdając sobie sprawę z powyższego, ustawodawca UE w rozporządzeniu nr 181/2011 formułuje wiele reguł odnoszących się do niedyskryminacji osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej oraz obowiązkowej pomocy dla nich. Nakłada także na krajowych prawodawców obowiązek ustanowienia sankcji mających zastosowanie w przypadku naruszeń rozporządzenia i podjęcia wszystkich niezbędnych środków w celu zapewnienia ich wdrożenia. Sankcje te powinny być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające¹⁰.

Co istotne, pasażerowie często nie dysponują prawem jazdy ani samochodem. Efektywne, a przy tym niedrogie usługi autobusowe i autokarowe, dla których *de facto* nie mają żadnej alternatywy, są im zatem niezbędne, aby mogli spełnić swoje podstawowe potrzeby – zaczynając od dojazdu do pracy lub szkoły, kończąc na korzystaniu z wypoczynku i turystyki¹¹. W następstwie tego, by jeszcze bardziej wyjść naprzeciw oczekiwaniom, a przede wszystkim możliwościom opisywanych grup pasażerów, w motywie 22 rozporządzenia nr 181/2011 ustawodawca unijny wskazuje m.in., że państwa członkowskie powinny starać się zapewnić możliwość składania skarg w miejscu, gdzie znajduje się lokalizacja, w której pasażerowie wchodzą na pokład pojazdu lub w którym opuszczają pokład pojazdu, tak aby nie zaistniała w ich przypadku konieczność odbycia kolejnej podróży, jedynie w celu ochrony przez nich swoich praw.

Obecność tras autobusowych i autokarowych ma namacalny wpływ na lokalne społeczności. Warto przytoczyć tu spostrzeżenia uczynione m.in. na gruncie doświadczeń Republiki Południowej Afryki (RPA), które jednak należy uznać za uniwersalne. Wynika z nich, że rozwój tras autobusowych prowadzi z jednej strony do znaczącego polepszenia sytuacji mieszkańców okolic objętych danymi szlakiem, przede wszystkim ułatwiając im dojazdy do pracy oraz inicjując rozbudowę i modernizację dróg, a co za tym idzie całej okolicy. Z drugiej zaś – degradacja transportu publicznego w danym rejonie jest jedną z przyczyn powodujących podupadanie określonych obszarów, postępującą izolację mieszkańców, pogorszenie ich dostępu do edukacji i rynku pracy, rozwój przestępczości, a co za tym idzie jedną z przyczyn pauperyzacji lokalnej społeczności (por. Czeglédy, 2004, s. 63–92). Powyższe schematy były łatwo zauważalne w RPA – w społeczeństwie głęboko podzielonym latami apartheidu, gdzie nawet wydawałoby się najbardziej błahe zaniedbania czy niepopatrzenia prowadziły do jaskrawo widocznych konsekwencji – np. wykluczenia społeczności żyjących w pewnym oddaleniu od ośrodków z przeważającą liczbą białych mieszkańców – w szczególności centrów dużych miast.

⁸ KE, *Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady – Sprawozdanie w sprawie stosowania rozporządzenia (UE) nr 181/2011 dotyczącego praw pasażerów w transporcie autobusowym i autokarowym oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 2006/2004*, Bruksela 2016 r. COM(2016) 619, s. 3.

⁹ Ibidem.

¹⁰ Art. 31 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 181/2011.

¹¹ KE, *Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady – Sprawozdanie w sprawie stosowania rozporządzenia (UE) nr 181/2011 dotyczącego praw pasażerów w transporcie autobusowym i autokarowym oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 2006/2004*, Bruksela 2016 r. COM(2016) 619, s. 3.

III. Konsumenci, pasażerowie, podróżnicy

W rozporządzeniu nr 181/2011 dotyczącym praw pasażerów w transporcie autobusowym i autokarowym paradoksalnie nie zostało zdefiniowane pojęcie „pasażera”. Stosując wykładnię celowościową, należy stwierdzić, że pasażerem w rozumieniu rozporządzenia będzie każda osoba podróżująca autokarem bądź autobusem¹². Motyw 2 rozporządzenia wskazuje bowiem, że jego celem jest zapewnienie minimalnego poziomu ochrony wszystkim pasażerom, a więc każdej osobie podróżującej autokarem lub autobusem bez wyjątku. Zatem zakres podmiotowy rozporządzenia jest szeroki i obejmuje bardziej rozległy katalog osób niż pojęcie konsumenta, z którym związane jest ściśle prawo UE. Rozporządzenie w szczególności nie czyni zastrzeżenia, że ochrona podróżnika uzależniona jest od tego czy działa on w celu pozostającym poza jego działalnością zawodową lub handlową. Mimo zatem, iż w oczywisty sposób fundamentem rozwoju ochrony praw pasażerów w sektorach transportowych są założenia wynikające z polityki konsumenckiej UE, rozporządzenie nr 181/2011 idzie w ochronie podmiotów mniej uprzywilejowanych w obrocie dalej, chroniąc każdego podróżującego (Gospodarek, 2011, s. 57–60). Przyjęcie przez ustawodawcę tak szerokiego kręgu osób objętych ochroną jasno pokazuje jak dużą wagę przywiązuje on do wspierania rozwoju transportu w UE.

IV. Prawa pasażerów w transporcie autobusowym i autokarowym

1. Przedmiot oraz zakres stosowania rozporządzenia nr 181/2011

Celem rozporządzenia nr 181/2011 jest wprowadzenie w UE jednolitego poziomu ochrony pasażerów, kompatybilnego ze standardami przyjętymi w pozostałych sektorach – transportu morskiego i żeglugi śródlądowej, transportu lotniczego i kolejowego, uwzględniającego równocześnie specyfikę tego rodzaju przejazdów. Podobny zakres praw ma być przyznany pasażerom, w szczególności jeśli chodzi o kwestie odpowiedzialności ponoszonej przez przewoźników i związanych z tym obowiązków informacyjnych przewoźników wobec pasażerów, zapewnienia przez usługodawców niedyskryminacyjnego dostępu do usług przewozowych dla osób niepełnosprawnych i o ograniczonej sprawności ruchowej oraz rozpatrywania skarg pasażerów (Raczyńska, 2011, s. 12).

W konsekwencji opisanych uprzednio cech charakterystycznych przewozów autokarowych i autobusowych, wiele z wdrożonych rozwiązań jest przeznaczonych konkretnie dla tego rodzaju usług.

Rozporządzenie formułuje zasady dotyczące w szczególności niedyskryminacji pasażerów w zakresie warunków transportu oferowanych przez różnych przewoźników na operujących na terenie UE; praw pasażerów w przypadku śmierci lub odniesienia obrażeń w wypadkach, a także w przypadku utraty lub uszkodzenia bagażu oraz praw pasażerów w sytuacjach odwołanych lub opóźnionych przejazdów. Wprowadza także obowiązek przekazywania pasażerom minimalnych informacji oraz wyodrębnia zakres tych informacji¹³.

¹² Por. motyw 2 rozporządzenia – „Ponieważ pasażerowie autobusów lub autokarów są słabszą stroną umowy transportowej, **wszystkim pasażerom należy zapewnić minimalny poziom ochrony**”.

¹³ Art. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 181/2011.

Rozporządzenie ustanawia dwa reżimy zasad – skierowane do pasażerów odbywających podróże w ramach usług regularnych dla nieokreślonych kategorii pasażerów, na trasach długich, tzn. powyżej 250 kilometrów, oraz na trasach o długości mniejszej niż 250 kilometrów. Już samo uzależnienie stopnia przydzielonej pasażerowi ochrony od długości trasy, jaką zamierza pokonać, jest metodą stosowaną jedynie w bardzo ograniczonym zakresie w regulacjach odnoszących się do pozostałych form przewozów¹⁴. Tymczasem w opisywanym akcie prawnym odgrywa ono rolę zasadniczą.

Łatwo zauważyć, że kluczowym terminem, mającym znaczenie dla ustalenia, w jakich sytuacjach rozporządzenie ma zastosowanie, jest użyte pojęcie „usług regularnych”, tj. zwykłych usług przewozu pasażerów autobusami i autokarami w określonych odstępach czasu i na określonych trasach, zatrzymującymi się na z góry określonych przystankach¹⁵. Jedynie w ściśle określonych w rozporządzeniu przypadkach, postanowienia aktu będzie można zastosować rozszerzająco, np. na przejazdy okazjonalne¹⁶.

2. Prawa pasażerów odbywających podróż na trasie o długości mniejszej niż 250 kilometrów

Na trasach o długości mniejszej niż 250 kilometrów omawiane rozporządzenie zakazuje dyskryminacji bezpośredniej lub pośredniej odnośnie do cen i warunków umownych, ze względu na obywatelstwo klienta końcowego lub siedzibę przewoźnika lub sprzedawcy biletów w UE¹⁷. Jest to rozwiązanie oczywiste w świetle dorobku prawodawstwa UE i nie budzi wątpliwości merytorycznych.

Ponadto, m.in. w rozdziale V, rozporządzenie ustanawia minimalne zasady przekazywania informacji dotyczących podróży przed podróżą i w jej trakcie, a także określa informacje ogólne dotyczące praw pasażerów, które powinny być swobodnie dostępne na terminalach i w Internecie¹⁸. Pomimo iż wprowadzenie powyższego obowiązku wiąże się z koniecznością ponoszenia przez przewoźników dodatkowych kosztów, związanych z uaktualnianiem oraz odpowiednim ekspozowaniem określonych informacji, znaczenie przyjęcia tego rozwiązania dla zapewnienia pasażerom pewności przejazdów jest niezaprzeczone, a w konsekwencji przepis ten powinien być bezwzględnie przestrzegany. Komfort, jaki daje pasażerom wiedza co do warunków przewozu, powinien podlegać ochronie, ponieważ ten aspekt ma bardzo istotne znaczenie przy wyborze przez pasażerów danego środka transportu i może przysłużyć się popularyzacji przejazdów autokarowych i autobusowych w społeczeństwie, wśród różnych grup społecznych.

Ponadto, rozporządzenie nakłada na przewoźników obowiązek opracowania i stosowania mechanizmu rozpatrywania skarg zgłaszanych przez pasażerów, odnoszący się do praw i obowiązków określonych w rozporządzeniu, przy założeniu, że pasażer powinien wnieść skargę do przewoźnika w terminie trzech miesięcy od dnia, w którym usługa regularna została wykonana lub w którym usługa regularna powinna była zostać wykonana. Przewoźnik ma miesiąc od dnia wpłynięcia rzeczony skargi na powiadomienie danej osoby, że jej skarga została uznana, oddalona lub jest w dalszym ciągu rozpatrywana. Termin, w jakim musi zostać udzielona ostateczna

¹⁴ Por. np. art. 10 rozporządzenia (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, uchylające rozporządzenie (EWG) nr 295/91 (Dz.Urz. WE L 46 z 17.02.2004 r., s. 1).

¹⁵ Art. 2 ust. 1 oraz art. 3 pkt. a) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 181/2011.

¹⁶ Por. art. 2 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 181/2011.

¹⁷ Art. 4 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 181/2011.

¹⁸ Art. 24–25 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 181/2011.

odpowieź przedsiębiorcy nie może przekraczać trzech miesięcy od dnia wpłynięcia skargi¹⁹. Zapewnienie pasażerom realnych ram czasowych dla wykonywania ich praw należy uznać za rozwiązanie słuszne, chroni ono bowiem pozycję słabszych uczestników obrotu, jednocześnie zapewniając przedsiębiorcy rozsądny czas na odniesienie się do stawianych mu zarzutów.

W przypadku przejazdów poniżej 250 kilometrów stosuje się również art. 28 rozporządzenia, zgodnie z którym każde państwo członkowskie zobowiązane jest do wyznaczenia niezależnego organu odpowiedzialnego za egzekwowanie rozporządzenia nr 181/2011, uprawnionego w stosownych przypadkach do nakładania sankcji, do którego pasażerowie mogą zgodnie z prawem krajowym wnieść skargę w sprawie zarzucanego naruszenia rozporządzenia. Co istotne z punktu widzenia praktycznego, państwo członkowskie może postanowić, że skarga wnoszona do przewoźnika, zgodnie z mechanizmem przez niego określonym, to pierwszy etap procedury reklamacyjnej – wtedy krajowy organ odpowiedzialny za egzekwowanie przepisów lub inny odpowiedni organ wyznaczony przez państwo członkowskie działa jako instancja odwoławcza dla skarg zgłoszonych bezpośrednio przewoźnikowi²⁰. Jest to rozwiązanie kompatybilne z zasadami przyjętymi w odniesieniu do pozostałych usług transportowych – np. transportu kolejowego.

W razie wystąpienia trudności w dochodzeniu swoich praw lub w razie konieczności uzyskania dodatkowych informacji lub pomocy, pasażerowie mogą skontaktować się z Europejskim Centrum Konsumenckim (ECK) w dowolnym kraju bądź z krajową organizacją ds. ochrony konsumentów²¹.

Rozporządzenie, także w części regulującej przejazdy krótsze niż 250-kilometrowe, wiele uwagi poświęca ochronie praw osób niepełnosprawnych i o ograniczonej sprawności ruchowej. Jest to spowodowane faktem, że osoby, które ze względu na swoją kondycję zdrowotną borykają się z wieloma ograniczeniami własnej mobilności często spotykają się z dodatkowymi barierami stworzonymi, czasem nieświadomie, przez społeczeństwo²².

Warto przytoczyć tutaj sprawę, która trafiła do Sądu Najwyższego Wielkiej Brytanii, a w której po długim postępowaniu 18 stycznia 2017 r. zapadło ostateczne orzeczenie *FirstGroup Plc vs. Paulley*. W 2012 r. niepełnosprawny Doug Paulley, poruszający się na wózku inwalidzkim, nie mógł skorzystać z przejazdu autobusem w Leeds (pomimo iż autobus posiadał specjalne, oznakowane miejsce przeznaczone dla inwalidów), ponieważ kobieta, która zajmowała rzeczony miejsce z wózkiem ze śpiącym dzieckiem, odmówiła przesunięcia się i złożenia jednego z foteli. Wbrew licznym prośbom kierowcy oraz samego Douga Paulleya, uniemożliwiła ona niepełnosprawnemu skorzystanie z przejazdu. Co istotne, miejsce posiadało pełne oznakowanie, że jest przeznaczone dla użytkowników wózków inwalidzkich. W rezultacie postępowania wytoczonego przez Douga Paulleya przewoźnikowi, który przez swojego reprezentanta – kierowcę – nie zagwarantował skarżącemu możliwości przejazdu, Sąd Najwyższy w Wielkiej Brytanii orzekł, że polityka przewoźnika *FirstGroup*, zgodnie z którą kierowca był uprawniony jedynie do poproszenia kobiety o opuszczenie przestrzeni przeznaczonej dla inwalidów, a nie był umocowany do podejmowania jakichkolwiek innych działań zmierzających do realnego umożliwienia mężczyźnie przejazdu, jest nieuzasadniona. Jeżeli bowiem kierowca stwierdza, że odmowa współpasażera do przesunięcia

¹⁹ Art. 26–27 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 181/2011.

²⁰ Art. 28 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 181/2011.

²¹ ECK – instytucja działająca przy wsparciu Komisji Europejskiej, należąca do sieci Europejskich Centrów Konsumenckich, wspierająca konsumentów w dochodzeniu przez nich przysługujących im praw oraz propagująca wiedzę o przyznawanym poziomie ochrony: <http://www.konsument.gov.pl/>.

²² [2017] UKSC 4.

się jest niczym nieuzasadniona, powinien on rozważyć i podjąć kolejne kroki w celu skłonienia go do opuszczenia tego miejsca, w zależności od okoliczności. Należy jednak zadawać sobie sprawę z faktu, że możliwości ingerencji kierowcy – nawet gdyby regulamin wymagał od niego podjęcia bardziej zdecydowanych działań – są w rzeczywistości niewielkie i nie ma on realnych narzędzi przymusu wobec aroganckiego pasażera, nieskorego do zachowania się zgodnie z zasadami współżycia społecznego²³.

Na przykładzie zrelacjonowanej sprawy łatwo zauważyć, z jak różnymi formami dyskryminacji mają na co dzień do czynienia osoby niepełnosprawne oraz jak ciężko znaleźć prawne środki, które zapewniłyby poszanowanie ich praw. Nie sposób bowiem za pomocą jedynie narzędzi o charakterze prawnym uregulować wszystkich czynników, jakie kształtują pozycję tej kategorii pasażerów. Ważne jest również nieustanne edukowanie społeczeństwa, wyczerpujące informowanie o problemach, z jakimi stykają się osoby niepełnosprawne, a których przy dobrej woli współobywateli mogliby uniknąć oraz podnoszenie społecznej wrażliwości w zakresie tych kwestii. Niemniej jednak, to na UE i państwach członkowskich spoczywa obowiązek poszukiwania rozwiązań, które będą znosić bariery ograniczające funkcjonowanie osób niepełnosprawnych i o ograniczonej sprawności ruchowej.

W związku z powyższym, kolejnym zapisem mającym zastosowanie do przejazdów krótszych jest art. 9 rozporządzenia nr 181/2011, zgodnie z którym istnieje generalny zakaz odmowy przez przewoźnika lub jego reprezentanta przyjęcia rezerwacji, wydania lub udostępnienia w inny sposób biletu oraz przyjęcia danej osoby na pokład pojazdu, ze względu na jej niepełnosprawność lub ograniczenie ruchowe. Osobom niepełnosprawnym i osobom o ograniczonej sprawności ruchowej rezerwacje oraz bilety oferowane mają być bez dodatkowych opłat. Takie same zasady znajdują zastosowanie w pozostałych środkach lokomocji. Równocześnie art. 10 rozporządzenia nr 181/2011 określa jedyne odstępstwa i warunki specjalne, kiedy ze względu na niepełnosprawność pasażera odmowa zawarcia z nim umowy przewozu jest uzasadniona. Są one charakterystyczne dla tej formy transportu i dotyczą w szczególności sytuacji, gdy konstrukcja pojazdu lub istniejąca infrastruktura, w tym przystanki autobusowe i terminale, fizycznie uniemożliwiają wejście na pokład pojazdu, jego opuszczenie lub przewóz osoby niepełnosprawnej lub osoby o ograniczonej sprawności ruchowej w sposób bezpieczny i operacyjnie wykonalny²⁴.

Związany jest z tym kolejny obowiązek, aby operatorzy usług w sektorze autobusowym i autokarowym, a także w stosownych przypadkach podmioty zarządzające terminalami, zapewnili istnienie procedur szkolenia swoich pracowników w zakresie niepełnosprawności, tak by personel, w tym kierowcy, którzy bezpośrednio zajmują się podróżnymi lub kwestiami związanymi z podróżnymi, przeszli szkolenie lub instruktaż uświadamiające na temat niepełnosprawności (opisane w załączniku II część a) rozporządzenia)²⁵. Przestrzeganie tego obowiązku niewątpliwie rodzi po stronie przewoźników wyraźne koszty. Mimo to, jego nałożenie przez ustawodawcę należy ocenić pozytywnie – zwłaszcza w świetle przytoczonego przykładu dotyczącego traktowania osoby

²³ Z tego powodu, pomimo podjęcia przytoczonego orzeczenia, Sąd Najwyższy Wielkiej Brytanii zdecydował w powyższej sprawie o nieprzyznaniu skarżącemu dochodzonego przez niego odszkodowania, argumentując to faktem, że nawet przy wykorzystaniu przez kierowcę wszystkich rozsądnie wymaganych metod zapewnienia p. Paulley'owi przejazdu, nie można mieć pewności, że odniosłyby one skutek, równocześnie należy pamiętać o mnogości sytuacji, kiedy zajmowanie przez osobę w pełni zdolności ruchowych w miejscu przeznaczonym dla niepełnosprawnych na wózkach, byłoby w pełni usprawiedliwione.

²⁴ Art. 10 ust. 1 pkt b) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 181/2011.

²⁵ Art. 16 ust. 1 lit. b) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 181/2011.

niepełnosprawnej, z którego przebiegu jasno wynika, że wiedza pracowników przewoźnika na temat potrzeb osób niepełnosprawnych jest niezbędna dla zapewnienia, że zasady przyjęte dla ochrony tej grupy pasażerów będą w rzeczywistości realizowane.

Artykuł 17 z kolei zawiera uprawnienie pasażerów, zgodnie z którym osobom niepełnosprawnym i osobom o ograniczonej sprawności ruchowej przysługuje odszkodowanie za wózki inwalidzkie i inny sprzęt służący do poruszania się w razie ich zniszczenia lub utraty. Odszkodowanie to jest równe kosztowi zastąpienia lub naprawy utraconego lub uszkodzonego sprzętu lub urządzeń. Bez wątpienia jest to uprawnienie niezwykle istotne, ponieważ sprzęty takie niejednokrotnie są środkiem niezbędnym dla zapewnienia osobom niepełnosprawnym minimum niezależności i mobilności. Równocześnie są one drogie i trudno dostępne – stąd cele przyświecające ustawodawcy są jasne. Można jednak mieć wątpliwości, na ile obciążenie przewoźnika odpowiedzialnością za te przyrzady, razem z nałożeniem na niego pozostałych zobowiązań, będzie skuteczne i czy nie przyniesie efektów odwrotnych do zamierzonych.

Ogół wskazanych przepisów stanowi bowiem o surowej odpowiedzialności przedsiębiorców świadczących usługi autokarowe i autobusowe, odnoszącej się do wielu różnych aspektów przejazdów i okoliczności z nimi związanych, które często mogą przecież pozostawać poza zasięgiem wpływu przewoźnika. Dlatego wydaje się oczywistym, że grupa w szczególności mniejszych, lokalnych prywatnych przedsiębiorstw może podejmować próby ominięcia przepisów czy ograniczenia za pomocą różnych metod liczby pasażerów niepełnosprawnych korzystających z ich usług. Może to negatywnie wpłynąć na sytuację osób niepełnosprawnych mieszkających lub podróżujących do miejsc oddalonych od głównych szlaków komunikacyjnych oraz ośrodków miejskich – czyli paradoksalnie tych pasażerów, którzy najbardziej potrzebują sprawnie funkcjonujących autokarów i autobusów, przystosowanych do ich potrzeb. Jedynie wymóg zawarcia przez przedsiębiorców odpowiednich umów ubezpieczenia i jego skuteczne egzekwowanie przez krajowe organy nadzoru wydaje się być rozwiązaniem powyższego problemu, o czym należy pamiętać przy dalszym stosowaniu rozporządzenia nr 181/2011²⁶. W przeciwnym bowiem przypadku, sytuacja osób niepełnosprawnych i o ograniczonej sprawności ruchowej nie tylko nie ulegnie poprawie na skutek wprowadzenia omawianego aktu, a wręcz może się pogorszyć.

3. Prawa pasażerów odbywających podróż na trasie o długości co najmniej 250 kilometrów

Opisane w poprzedniej części opracowania zasady stanowią bazę, na jakiej oparta jest ochrona praw pasażerów autokarów i autobusów w UE i zostały rozszerzone w stosunku do pasażerów podejmujących podróż na dłuższych odległościach – przekraczających 250 kilometrów.

Pierwszym z wymagań nakładanych na operatora przewozów o długości ponad 250 kilometrów jest obowiązek wydania pasażerowi biletu, chyba że istnieją inne dokumenty zaświadczające jego przejazd, przy czym bilet może być wydany w formie elektronicznej²⁷. Zaznaczenie w rozporządzeniu możliwości posługiwania się przez strony umowy przewozu dokumentami w formie elektronicznej należy uznać za bardzo trafne posunięcie, zmierzające do uproszczenia, ale i promowania oraz

²⁶ Por. motyw 4 rozporządzenia: „Pasażerowie i, jako minimum, osoby, do których utrzymania pasażer był lub byłby prawnie zobowiązany, powinny zostać objęte odpowiednią ochroną w razie wypadków związanych ze skorzystaniem z autobusu lub autokaru, przy uwzględnieniu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/103/WE z dnia 16 września 2009 r. w sprawie ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów mechanicznych i egzekwowania obowiązku ubezpieczenia od takiej odpowiedzialności, Dz. Urz. L 263 z 7.10.2009 r., s. 11”.

²⁷ Art. 4 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 181/2011.

zwiększenia dostępności przejazdów autokarowych i autobusowych. W dzisiejszym świecie nie ma wątpliwości, że elektroniczny obieg dokumentów zdobywa na popularności, stając się rozwiązaniem coraz powszechniejszym. Umożliwienie pasażerom swobodnego kupowania biletów przez Internet czy przy użyciu innych niekonwencjonalnych metod, bez konieczności ich drukowania czy odbierania w wyznaczonych punktach, przyspiesza planowanie podróży, co może stanowić dla wielu pasażerów zachętę do skorzystania z tej formy przewozu w swojej podróży.

Rozszerzając o kwestiach związanych z elektronicznymi biletami, a co za tym idzie elektronicznymi rezerwacjami, stanowi motyw 23 rozporządzenia, gdzie podniesione zostało, że państwa członkowskie powinny zachęcać pasażerów do korzystania ze zintegrowanej informacji i zintegrowanych biletów, aby zoptymalizować korzystanie z poszczególnych środków transportu i usług operatorów oraz ich interoperacyjność. Znaczenie rozwoju różnego rodzaju platform internetowych, systemów informacji internetowej i elektronicznej rezerwacji i płatności jako elementów ułatwiających podróż wieloma środkami transportu podkreśla się w UE – moim zdaniem bardzo słusznie – już od dawna²⁸.

Drugim wymogiem stawianym przewoźnikom świadczącym usługi na długich trasach jest przewidziany przez rozporządzenie w oznaczonych przypadkach obowiązek udzielenia pasażerom odszkodowania i zapewnienia pomocy w razie wypadków.

W razie śmierci pasażera w wyniku wypadku autokaru lub autobusu, zgodnie z mającym zastosowanie prawem krajowym, pasażerowie uprawnieni są do żądania odszkodowania – w tym również za uzasadnione wydatki pogrzebowe, co ma istotne znaczenie, np. w kwestiach kosztów sprowadzania ciał ofiar wypadków do krajów pochodzenia. Odszkodowanie przysługuje pasażerom także w przypadku odniesienia przez nich obrażeń oraz w przypadku utraty lub uszkodzenia bagażu w związku z wypadkami związanymi ze skorzystaniem z autobusu lub autokaru.²⁹

Wysokość odszkodowania jest obliczana zgodnie z mającym zastosowanie prawem krajowym, jednakże jego maksymalny poziom nie może wynosić mniej niż:

- a) 220 000 EUR na pasażera;
- b) 1 200 EUR na sztukę bagażu

z zastrzeżeniem, że – tak jak zostało to już podniesione – w razie uszkodzenia wózków inwalidzkich lub innego sprzętu służącego do poruszania się osobom niepełnosprawnym lub ograniczonym ruchowo, wysokość odszkodowania jest zawsze równa kosztowi zastąpienia lub naprawy utraconego lub uszkodzonego sprzętu³⁰. Gdy przyrzeć się wskazanym, niebagatelny, kwotom, bez wątpienia należy uznać, że ustawodawca unijny podjął kroki mające na celu jak najpełniejszą ochronę pozycji pasażerów. Jednak zgodnie z argumentacją podniesioną już poprzednio – będą one skutecznie jedynie, jeśli zażegana zostanie groźba zbyt dużego obciążenia przewoźników, które może prowadzić do prób wykluczania z przewozów pewnych kategorii pasażerów.

W razie wypadku autokaru lub autobusu przewoźnik jest ponadto zobowiązany do zapewnienia pasażerom podstawowej pomocy, w rozsądnym i proporcjonalnym zakresie, w odniesieniu do natychmiastowych praktycznych potrzeb, które wyniknęły w następstwie wypadku. Pomoc ta powinna obejmować w razie konieczności: zakwaterowanie (całkowity koszt zakwaterowania

²⁸ KE, *Biała Księga – Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu*, Bruksela, 2011, COM(2011) 144, s. 7.

²⁹ Art. 7 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 181/2011.

³⁰ Art. 7 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 181/2011.

może zostać przez przewoźnika ograniczony do kwoty 80 EUR za noc, przez maksymalnie dwie noce), wyżywienie, ubiór, transport i zapewnienie pierwszej pomocy³¹. Trzeba przy tym jednak pamiętać, że udzielenie przez zobowiązanego przedsiębiorcę pomocy nie może być poczytane automatycznie jako uznanie przez niego odpowiedzialności, co jest według mnie właściwym rozwiązaniem. Dzięki niemu bowiem przedsiębiorca może, bez uszczerbku dla własnych interesów i dla możliwości skutecznej ochrony swojej pozycji w przyszłości, uczynić zadość nie tylko regułom wynikającym z zasad obowiązującego prawa, lecz także podstawowym zasadom słuszności, zapewniając podmiotom słabszym w obrocie niezbędne wsparcie.

Kolejne istotne uprawnienia pasażerów wynikające z rozporządzenia nr 181/2011 wskazane są w rozdziale IV i opisują ich prawa w przypadku odwołania lub opóźnienia przejazdu. Jeśli przewoźnik spodziewa się, że usługa regularna będzie odwołana lub opóźniona o ponad 120 minut lub gdy w pojeździe jest nadkomplet pasażerów, pasażerowi niezwłocznie przysługuje wybór pomiędzy:

- nieodpłatną kontynuacją podróży lub zmianą trasy do miejsca docelowego;
- zwrotem ceny biletu oraz, w stosownych przypadkach, nieodpłatną powrotną usługą autobusem lub autokarem do punktu rozpoczęcia podróży, w najwcześniejszym możliwym terminie.

Jeżeli przewoźnik nie zaproponuje pasażerowi przedstawionego wyżej wyboru, pasażer ma prawo do odszkodowania (a zatem kwoty ponad cenę biletu, którego zwrot nadal mu przysługuje) w wysokości 50% ceny biletu. Przewoźnik ma obowiązek wypłacenia tej kwoty w ciągu miesiąca od złożenia przez pasażera odpowiedniego wniosku³². Tutaj ponownie pojawia się zatem wskazanie konkretnego terminu, który zachować musi przedsiębiorca. Jego wprowadzenie umacnia pozycję pasażera i uniemożliwia przewoźnikowi niezasadne przedłużanie procedur odszkodowawczych, które rozwiązanie trzeba uznać za celne.

W przypadku odwołania lub opóźnienia przejazdu, przekraczającego 90 minut dla podróży trwającej ponad 3 godziny – operator usług przewozowych jest zobligowany do zapewnienia pasażerom odpowiedniej pomocy, np. powinien zagwarantować przekąski, posiłki albo zakwaterowanie w hotelu przez maksymalnie 2 noce³³. Co ciekawe, przepis nakładający na przewoźnika obowiązek udzielenia pasażerowi pomocy w formie zapewnienia pobytu w hotelu nie ma zastosowania w przypadkach, gdy przewoźnik udowodni, że odwołanie lub opóźnienie zostało spowodowane bardzo złymi warunkami pogodowymi lub poważnymi klęskami żywiołowymi stwarzającymi zagrożenia dla bezpiecznej realizacji usług transportu autobusowego lub autokarowego – tj. pewną kategorią nadzwyczajnych okoliczności³⁴. Jest to bardzo ciekawe rozwiązanie, różniące się od rozwiązań wypracowanych przez orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE w odniesieniu do innych gałęzi transportu – w szczególności w wyroku w głośnej sprawie C-12/11 – *Denise McDonagh przeciwko Ryanair Ltd*, dotyczącej wybuchu w 2010 r. islandzkiego wulkanu Eyjafjallajökull – tj. zdarzenia mającego charakter co najmniej „bardzo złych warunków pogodowych”³⁵. Zgodnie z przytoczonym orzeczeniem „(...) w przypadku odwołania lotu z powodu „nadzwyczajnych okoliczności”, trwających tak długo, jak okoliczności będące przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, obowiązek zapewnienia pasażerom linii lotniczych opieki ustanowiony w omawianych przepisach

³¹ Art. 8 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 181/2011.

³² Art. 19 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 181/2011.

³³ Art. 21 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 181/2011.

³⁴ Art. 23 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 181/2011.

³⁵ ECLI:EU:C:2013:43.

musi zostać spełniony, i nie wywiera to wpływu na ważność tych przepisów. Pasażer linii lotniczej może jednak uzyskać z tytułu odszkodowania za niedotrzymanie przez przewoźnika lotniczego obowiązku zapewnienia opieki, o którym mowa w art. 5 ust. 1 lit. b) i w art. 9 rozporządzenia nr 261/2004, jedynie zwrot kwot, które w świetle okoliczności danego przypadku były niezbędne, odpowiednie i rozsądne w celu zaradzenia brakowi opieki niezapewnionej temu pasażerowi przez przewoźnika lotniczego, czego ocena należy do sądu krajowego”.

Staje się zatem jasne, że ustawodawca unijny, biorąc pod uwagę specyfikę przewozów autobusowych i autokarowych – zwłaszcza wielkość operujących na tym tynku przedsiębiorców, mniejsze koszty podróży i biletów, do pewnego stopnia zwolnił operatorów autobusów i autokarów z obowiązków analogicznych do tych nałożonych na linie lotnicze.

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, że w razie jakiegokolwiek odwołania lub opóźnienia rozpoczęcia usługi regularnej przewoźnik lub podmiot zarządzający terminalem autobusowym lub autokarowym, mają obowiązek niezwłocznego, a w każdym razie nie później niż 30 minut po planowanym czasie rozpoczęcia podróży, poinformowania pasażerów rozpoczynających podróż sytuacji oraz o przypuszczalnym czasie rozpoczęcia podróży, gdy tylko taka informacja będzie dostępna. Jednakże, jeśli z powodu odwołania lub opóźnienia, pasażerowie nie zdążą na kolejne zaplanowane połączenie przewoźnik jest zobowiązany tylko do podjęcia uzasadnionych starań w celu poinformowania tych pasażerów o połączeniach alternatywnych – nie ciąży na nim w takiej sytuacji obowiązek np. wypłaty odszkodowania³⁶. Przyjęcie przez legislatora tego rozwiązania wskazuje po raz kolejny, że mimo iż niezaprzeczalnie priorytet przyznaje prawom pasażerów, zdaje on sobie równocześnie sprawę z faktu, że przewoźnicy autokarowi i autobusowi operują na skomplikowanym rynku. Ich sytuację kształtuje wiele czynników, na które mogą nie mieć wpływu, w związku z czym konieczne jest umiejętne równoważenie ich obowiązków z uprawnieniami pasażerów.

Jeśli chodzi o osoby niepełnosprawne, ich prawa są poszerzone w stosunku do praw osób niepełnosprawnych odbywających podróż na dystansie mniejszym niż 250 kilometrów o szereg aspektów. W szczególności, nawet w przypadku uzasadnionej, zgodnej z prawem odmowy przyjęcia rezerwacji lub wydania biletu osobie niepełnosprawnej przez wzgląd na jej niepełnosprawność, przewoźnicy, biura podróży i organizatorzy wycieczek mają obowiązek wyczerpującego poinformowania danej osoby o wszelkich akceptowalnych alternatywnych usługach realizowanych przez tego przewoźnika, a sama osoba niepełnosprawna może zażądać, aby – nieodpłatnie – towarzyszył jej inny, wybrany przez nią człowiek, będący w stanie udzielić jej niezbędnej pomocy, tak aby odbycie przez nią podróży było w pełni możliwe, a kryteria uzasadniające odmowę zawarcia umowy przewozu nie miały zastosowania³⁷. Taki mechanizm daje osobom niepełnosprawnym realną szansę podnoszenia swojej mobilności, dzięki obecności i pomocy osób bliskich lub innych opiekunów.

Co więcej, jeśli osobie niepełnosprawnej lub osobie o ograniczonej sprawności ruchowej, mającej rezerwację lub bilet, mimo wszystko odmówiono przyjęcia do autokaru lub autobusu ze względu na jej stan, osobie tej i wszelkim osobom towarzyszącym, operator przewozów obowiązany jest zaproponować alternatywnie: zwrot pełnej kwoty zapłaconej za bilet oraz, w stosownych przypadkach, nieodpłatną powrotną usługę transportową do punktu rozpoczęcia podróży,

³⁶ Art. 20 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 181/2011.

³⁷ Art. 10 ust. 2 i ust. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 181/2011.

w najwcześniejszym możliwym terminie lub (z wyjątkiem przypadków, gdy nie jest to wykonalne) – opcję kontynuacji podróży lub zmiany trasy za pośrednictwem rozsądnej alternatywnej usługi transportowej do miejsca przeznaczenia określonego w pierwotnej umowie transportowej³⁸.

Istotne jest jednak przy tym, że dla zapewnienia równowagi praw przewoźnika i podmiotów z nim powiązanych, co do zasady, dla możliwości skutecznego żądania przez osobę niepełnosprawną uprawnień dotyczących udzielania pomocy, wynikających z rozporządzenia nr 181/2011, musi ona spełnić warunki określone w art. 14. Polegają one na obowiązku poinformowania przewoźnika bądź podmiotu zarządzającego terminalem, biura podróży lub organizatora wycieczki o potrzebie udzielenia danej osobie pomocy, najpóźniej na 36 godzin przed momentem, kiedy jest to potrzebne. Osoba niepełnosprawna musi także sama stawić się w wyznaczonym miejscu odjazdu o odpowiednim czasie. Co ciekawe, termin 36 godzin wprowadzony opisywanym rozporządzeniem jest krótszy niż termin przyjęty w pozostałych sektorach transportu, gdzie pasażer ma obowiązek skontaktowania się z przewoźnikiem i poinformowania go, jakiego rodzaju pomoc będzie potrzebna co najmniej 48 godzin przed podróżą³⁹. Tutaj również można zatem dostrzec świadomość ustawodawcy, że podróże odbywane autokarami i autobusami powinny charakteryzować się większą elastycznością, a pasażerowie potrzebują pewnej swobody w ich planowaniu.

Nawet jednak w sytuacji, gdy obowiązek powiadomienia odpowiednich podmiotów o zaistnieniu potrzeby udzielenia pomocy osobie niepełnosprawnej nie zostanie dokonany, przewoźnicy, podmioty zarządzające terminalami, biura podróży i organizatorzy wycieczek powinni podjąć wszelkie uzasadnione wysiłki w celu zapewnienia, aby pomoc taka mimo wszystko została udzielona, a dana osoba mogła wejść na pokład pojazdu⁴⁰. Jest to zrozumiałe i czyni zadość przyjętym w UE standardom traktowania niepełnosprawnych, jednocześnie nie nakładając na przewoźników nadmiernych obciążeń.

Za nowatorskie trzeba uznać rozwiązanie wprowadzone art. 12 i art. 13 rozporządzenia nr 181/2011, polegające na obowiązku wyznaczania przez państwa członkowskie terminali autobusowych i autokarowych, w których udzielana jest pomoc dla osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej. Pomoc ta ma polegać, co najmniej, na zapewnieniu osobom o ograniczonej sprawności ruchowej nieodpłatnie m.in. możliwości:

- wejścia na pokład pojazdu przy użyciu wind, wózków inwalidzkich lub innej potrzebnej pomocy, w zależności od potrzeb danej osoby;
- zapakowania swojego bagażu do autokaru lub autobusu;
- odebrania swojego bagażu;
- przewożenia ze sobą w autobusie lub autokarze psa przewodnika.

O wyznaczonych terminalach państwa członkowskie informują Komisję, która udostępnia w Internecie ich wykaz⁴¹. Stworzenie na terytorium UE sieci tak przystosowanych punktów z całą pewnością poprawiłoby znacząco komfort pasażerów niepełnosprawnych. Niestety, w związku z faktem, że do chwili obecnej, a zatem po ponad czterech latach od wejścia rozporządzenia w życie,

³⁸ Art. 10 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 181/2011.

³⁹ Por. art. 24 pkt a) rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z 23.10.2007 r. dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (Dz.Urz. UE L 315 z 3.12.2007 r., s. 14); zob. też: http://europa.eu/youreurope/citizens/travel/passenger-rights/reduced-mobility/index_pl.htm.

⁴⁰ Art. 14 ust. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 181/2011.

⁴¹ Aktualny wykaz można znaleźć pod adresem: http://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/themes/passengers/road/doc/designated_bus_terminals.pdf (dostęp: 27.02.2017 r.). Zgodnie z nim w Polsce jedyny terminal spełniający wymogi art. 12 i 13 rozporządzenia nr 181/2011 znajduje się na stacji Warszawa Zachodnia.

w całej UE działa bardzo niewiele takich dworców – z czego w Polsce tylko jeden – skuteczność wprowadzonego rozwiązania trzeba określić jako bardzo niską, jeśli nie zerową. Fakt, że przepis nie wprowadził widocznych ulepszeń sytuacji osób niepełnosprawnych stawia pod znakiem zapytania nie tylko jego zasadność, lecz także sposób egzekwowania zarówno tej konkretnej normy, jak i całego aktu. Widać tu zatem wyraźnie pole do poprawy, nad której wypracowaniem krajowe organy powinny się pochylić.

Ponad obowiązek przystosowania terminali do potrzeb osób niepełnosprawnych, zgodnie z rozporządzeniem na pokładach autobusów i autokarów powinny one mieć zapewnioną możliwość:

- uzyskania na swoje żądanie istotnych informacji o podróży w przystępnych formatach;
- swobodnego wchodzenia oraz wychodzenia na pokład pojazdu podczas przerw w podróży, jeżeli na pokładzie pojazdu jest poza kierowcą inny członek personelu.

Wymienione uprawnienia wydają się być oczywiste, ich umieszczenie w obowiązującym rozporządzeniu stanowi jednak jasny dowód, że na poziomie UE prawodawca ma świadomość istnienia nawet najbardziej prozaicznych przeszkód, jakie na swojej codziennej drodze napotykają niepełnosprawni.

V. Transport jako zasadniczy element funkcjonowania nowoczesnych gospodarek – koncepcja rozwoju zrównoważonego transportu w UE

Autokary i autobusy są, jak to już zostało wcześniej zaznaczone, drugim najpopularniejszym środkiem przewozu pasażerów. Stanowią zatem bez wątpienia istotną część transportu. Z kolei w licznych analizach przeprowadzanych na potrzeby organów unijnych, transport, w różnorodności swoich form, traktowany jest jako jeden z fundamentów nowoczesnej gospodarki i społeczeństwa – kluczowy dla zapewnienia mobilności osób, ale zasadniczy także z punktu widzenia swobody przepływu usług i towarów w UE⁴².

Jednak nie tylko Europa zdaje sobie sprawę z ogromnego znaczenia rozwoju transportu dla ewolucji cywilizacji, o czym świadczą kroki podejmowane na całym świecie zmierzające do usprawnienia działania lokalnych i międzynarodowych sieci komunikacyjnych (por. Kathuria, 2009, s. 5). Rozwój sieci kolejek miejskich w miastach na wszystkich kontynentach, modernizacja kolei, w tym powstawanie kolei dużych prędkości oraz dynamiczny wzrost połączeń lotniczych, z którymi mamy do czynienia w ostatnich latach, są tego najlepszym przykładem.

Ekspansja w dziedzinie lokomocji napotyka jednak ograniczenia natury przede wszystkim naturalnej – maleje dostępność surowców, w tym zwłaszcza ropy, od której w przeważającej mierze uzależnione są znane nam formy lokomocji. Co więcej, mając wpływ emisji spalin na środowisko, instytucje ponadpaństwowe podejmują wysiłki zmierzające do redukcji emisji gazów cieplarnianych. Konsekwencją są zmiany, które muszą dotknąć sektora komunikacyjnego i zmienić w znaczący sposób jego fundamenty, zgodnie z koncepcją zrównoważonego rozwoju transportu.

Zgodnie z wytycznymi tej koncepcji, w państwach UE dalszy rozwój transportu musi mieć na celu jak najlepsze wykorzystanie dostępnej infrastruktury, przy wykorzystaniu nowych technologii

⁴² KE, *Biała Księga – Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu*, Bruksela, 2011, COM(2011) 144, s. 3.

zwiększających interoperacyjność poszczególnych sposobów przewozu i prowadzących do optymalizacji działania multimodalnych szlaków komunikacyjnych.

Należy mieć przy tym na uwadze, że powyższe cele mogą zostać osiągnięte nie tylko poprzez budowę nowych rodzajów pojazdów, inwestycje w ochronę środowiska czy innowacyjne technologie – istotne jest także wspieranie zrównoważonego rozwoju przy użyciu narzędzi o charakterze prawnym. Zgodnie z przywoływaną już Białą Księgą Komisji Europejskiej z 2011 r., działania w zakresie wspierania jakości i wiarygodności usług świadczonych przez przewoźników mogą znacząco wpłynąć na rozwój transportu w UE, usprawnić go i podnieść jego poziom. Te działania to w szczególności:

- stworzenie wspólnych zasad ochrony praw pasażerów we wszystkich środkach transportu oraz ich skuteczne egzekwowanie;
- poprawa jakości transportu dla osób starszych, pasażerów o ograniczonej zdolności poruszania się;
- ułatwienie dostępu do infrastruktury najsłabszym grupom pasażerów;
- propagowanie podróży „kombinowanych” – składających się z wielu różnych środków transportu z wykorzystaniem systemów zintegrowanych biletów i multimodalnego ustalania harmonogramów, internetowej informacji i rezerwacji⁴³.

Widać zatem, że wiele aspektów o różnym charakterze, ale wpływających na postęp w dziedzinie transportu, może i powinno być kształtowanych za pomocą prawa. Dokonana w ostatnim dwudziestolecu ewolucja w dziedzinie harmonizacji praw pasażerów jest tego doskonałym przykładem.

VI. Wnioski

Nie ulega wątpliwości, że sektor autobusowy i autokarowy, z racji swoich właściwości, szczególnie opisanych w niniejszym opracowaniu – zwłaszcza ze względu na swoją elastyczność, ogromną popularność w społeczeństwie, fakt że jest wykorzystywany w dużej mierze przez grupy pasażerów, których ochrona stanowi konieczność oraz cel ustawodawcy, a także możliwe oszczędności ekologiczne, jakie niesie ze sobą jego zastosowanie – powinien być traktowany jako ważna gałąź transportu w UE i istotna część gospodarki. Jednakże dotychczas uwaga prawodawcy unijnego skupiona była na innych sektorach. Zmieniło się to wraz z wejściem w życie w 2013 r. rozporządzenia nr 181/2011 dotyczącego praw pasażerów w transporcie autobusowym i autokarowym. Rozporządzenie to przyznaje drugiej najliczniejszej grupie pasażerów w UE (zaraz po pasażerach samochodów) prawa analogiczne do tych, jakie od dawna przysługują osobom podróżującym chociażby samolotami czy pociągami. Uwzględnia równocześnie pewne specyficzne aspekty tej gałęzi transportu, wprowadzając nowatorskie rozwiązania i udoskonalając istniejące.

Dostrzegając interesy tak istotnej zbiorowości, rozporządzenie bezpośrednio, w zasadniczy sposób przyczynia się więc do promowania przejazdów autobusowych i autokarowych w społeczeństwie, a w konsekwencji do jego dalszej ewolucji i doskonalenia. Należy to uznać za efekt bardzo pożądaný – rozwój transportu autobusowego i autokarowego będzie się bowiem w dużej mierze wiązał z rozwojem nowoczesnego podejścia do podróży – wzrostem liczby przejazdów

⁴³ KE, *Biała Księga – Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu*, Bruksela, 2011, COM(2011) 144, s. 26.

IKAR

tw. kombinowanych, modernizacją istniejącej infrastruktury – co istotne współdzielonej m.in. z samochodami, wzmocnieniem pozycji pasażerów efektywnie wykorzystujących nowoczesne technologie w planowaniu podróży, a w rezultacie wzrostem konkurencji wśród przewoźników, która może przełożyć się np. na spadki cen czy inwestycje w nowoczesne, oszczędne, ekologiczne technologie. Ziszczenie się powyższych zjawisk jest jednym z celów unijnej polityki transportu, będącej efektem wieloletnich badań, stąd zarówno sam fakt wejścia w życie rozporządzenia nr 181/2011, jak i wiele z zastosowanych w nim trafnych koncepcji trzeba ocenić pozytywnie jako jeden z niezbędnych kroków w kształtowaniu zrównoważonego transportu w UE.

AR

Trzeba jednak równocześnie zastanowić się czy przy całej słuszności przyjętych w rozporządzeniu nr 181/2011 rozwiązań, realizacja jego założeń przebiega prawidłowo? W mojej opinii wiele kwestii, mimo bycia objętymi przepisami rozporządzenia, w rzeczywistości nie uległo żadnym zmianom. Dotyczy to w szczególności aspektu zapewnienia infrastruktury koniecznej do umożliwienia przejazdów osobom niepełnosprawnym i o ograniczonych możliwościach ruchowych. Wydatki, które wiążą się z dostosowywaniem dworców, terminali, a także samych pojazdów wydają się uniemożliwiać skuteczne wprowadzenie w życie norm rozporządzenia, zakładających łatwy dostęp każdej grupy pasażerów do tej formy transportu. Co więcej, znaczne obciążenie przewoźników obowiązkami wynikającymi z rozporządzenia nr 181/2011 może w przyszłości, jeśli nie będzie monitorowane i kontrolowane przez odpowiednie instytucje, doprowadzić do prób omijania jego przepisów, co wpłynie negatywnie na sytuację osób podróżujących autobusami i autokarami.

R

Równocześnie stopień świadomości pasażerów autokarów i autobusów odnośnie ich praw nie jest wystarczający, przez co pasażerowie oraz ich wymagania oparte na przepisach prawa nie stanowią impulsu dla przewoźników do dokonywania niezbędnych ulepszeń. Niewątpliwie z racji specyfiki tego typu przejazdów oraz stosunkowo niedużych kosztów biletów, pasażerowie autokarów i autobusów zdecydowanie rzadziej dochodzą swoich praw niż chociażby osoby korzystające z lotów. Tymczasem dopóki nie zaczną oni egzekwować swoich roszczeń – trafne inicjatywy normatywne pozostaną jedynie martwymi zapisami, zamiast skutecznymi mechanizmami wpływającymi na rozwój transportu w UE. Uważam zatem, że następnym krokiem organów zarówno unijnych, jak i państwowych powinno być nie tyle dalsze doskonalenie rozwiązań prawnych zastosowanych w rozporządzeniu nr 181/2011, ile promowanie idei świadomego swoich praw pasażera autokarów i autobusów, zdeterminowanego do dochodzenia swoich żądań. Pomocne w osiągnięciu tego celu byłoby m.in. wspieranie przez organy krajowe oddolnych ruchów konsumenckich zaangażowanych w tematykę ochrony praw pasażerów.

Bibliografia

- Albalade, D., Bel, G. i Calzada J. (2012). Governance and regulation of urban bus transportation: Using partial privatization to achieve the better of two worlds. *Regulation & Governance*, 6, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1748-5991.2011.01120.x>
- Czeglédy, A.P. (2004). Getting Around Town: transportation and the built environment in post-apartheid South Africa. *City & Society*, 16(2).
- Gospodarek, J. (2011). Cel i zakres ochrony konsumenta na rynku usług transportowych w świetle prawa unii europejskiej. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, 694.

- Kathuria, N. (2009). *Public Transport in Delhi – Tragedy of the Commons, Again!*. Pozyskano z: <https://ssrn.com/abstract=1365188> (27.02.2017 r.).
- Kunkiel-Kryńska, A. (2012). Prawo konsumenckie UE – swobodny przepływ towarów a ochrona konsumenta. *Europejski Przegląd Sądowy*, 1(76).
- Raczyńska, J. (2011). Prawa pasażera w Unii Europejskiej. *Technika Transportu Szynowego*, 3.
- Sozański, J. (2013). Niedostatki unijnej ochrony indywidualnych praw konsumenta w Polsce. *Ius Novum*, 3.
- Stuyck, J. (2017). The Transformation of Consumer Law in the EU in the Last 20 Years. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 20(3).