

JERZY GOSPODAREK
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

Potrzeba zmian zakresu odpowiedzialności przewoźników lotniczych w świetle aktów prawa pochodnego Unii Europejskiej

Abstract

The Need for Revision of the Scope of Air Carriers' Liability in the Light of European Union Secondary Law

The author analysed the recently adopted acts of the EU secondary law, that indicate the need for revision of the scope of air carriers' liability for better protection of air passenger rights. The paper showed that the European Commission, the European Parliament and the Council of the EU are in accord as to the need for eliminating ambiguities and loopholes in Regulation (EC) No 261/2004 and Regulation (EC) No 2027/97. Albeit there are diverse and hard to reconcile interests of air passengers and carriers operating on the liberalized air market. As the result for over 2 years there has been a stalemate that makes it impossible for the European Parliament and the Council to achieve agreement on the legislative proposal of the Commission of 13 March 2013 for the regulation amending two indicated regulations. The author expressed the view that 2016 Interpretative Guidelines of the Commission regarding these regulations confirm the need for their revision, but in practice they do not give the EU co-law makers a sufficient incentive to quickly conclude the ordinary legislative procedure and adopt the amending regulation.

Keywords: liability of air carriers, rights of air passengers, revision of Regulation (EC) No 261/2004, revision of Regulation (EC) No 2027/97, EU secondary law, interpretative guidelines of the Commission

Słowa kluczowe: odpowiedzialność przewoźników lotniczych, prawa pasażerów lotniczych, zmiana rozporządzenia (WE) nr 261/2004, zmiana rozporządzenia (WE) nr 2027/97, prawo pochodne UE, wytyczne interpretacyjne Komisji

1. Wprowadzenie

Od trzech dekad wyraźnie rośnie rola transportu lotniczego w turystyce międzynarodowej. Najnowsze dane OECD wykazują, że 54% międzynarodowych przyjazdów w celach turystycznych w 2014 r. nastąpiło przy wykorzystaniu transportu lotniczego¹. Wiąże się to z koniecznością stworzenia odpowiednich regulacji prawnych w skali międzynarodowej, zapewniających konkurencję na rynku usług lotniczych oraz niezbędną ochronę praw pasażerów lotniczych.

Najważniejsze regulacje międzynarodowe dotyczące odpowiedzialności przewoźników lotniczych za szkody wyrządzone pasażerom są obecnie zawarte w konwencji montrealskiej o ujednostajnieniu niektórych prawideł dotyczących międzynarodowego przewozu lotniczego, przyjętej 28 maja 1999 r.² Unia Europejska przystąpiła do tej konwencji na podstawie decyzji Rady z dnia 5 kwietnia 2001 r. i wskazana umowa międzynarodowa została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich³. Dalszą konsekwencją było wydanie przez Parlament Europejski i Radę rozporządzenia (WE) nr 889/2002 z dnia 13 maja 2002 r. zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 2027/97 w sprawie odpowiedzialności przewoźnika lotniczego z tytułu wypadków lotniczych⁴, gdyż to ostatnie rozporządzenie wymagało dostosowania do ustaleń konwencji montrealskiej. W obecnym brzmieniu akt ten nosi tytuł rozporządzenie (WE) nr 2027/97 w sprawie odpowiedzialności przewoźnika lotniczego z tytułu przewozu pasażerów i ich bagażu drogą powietrzną⁵. Wskazane zmienione rozporządzenie wprowadziło w życie odpowiednie postanowienia konwencji montrealskiej w odniesieniu do przewozu pasażerów i ich bagażu drogą powietrzną, a jego przepisy uzupełniające mają rozszerzone zastosowanie również do wewnętrznych przewozów lotniczych każdego państwa członkowskiego UE. Nie zajmując się bliżej w tym artykule przywołanymi rozporządzeniami, trzeba jednak odesłać do opracowań poddających krytycznej analizie stosunek tych aktów prawa pochodnego UE do konwencji montrealskiej⁶.

Uzupełnieniem ustaleń konwencji montrealskiej w odniesieniu do państw członkowskich UE są również regulacje wprowadzone przez rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 261/2004 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 lotów⁷. Akt ten miał na celu wzmocnienie ochrony praw pasażerów lotniczych, ale niektóre jego ustalenia od początku były krytykowane

¹ OECD *Tourism Trends and Policies 2016*, Paris 2016, s. 63–64.

² Dz.U. z 2007 r. Nr 37, poz. 235. Zob. bliżej nt. ustaleń tej konwencji: M. Polkowska, I. Szymajda, *Konwencja montrealaska. Komentarz. Odpowiedzialność cywilna przewoźnika lotniczego*, Warszawa 2004, s. 7 i n.; A. Konert, *Odpowiedzialność cywilna przewoźnika lotniczego*, Warszawa 2010, s. 61 i n.; A. Kunert-Diallo, *Kolizje praw w międzynarodowym transporcie lotniczym*, Warszawa 2011, s. 48 i n.; M. Żylicz, *Prawo lotnicze międzynarodowe, europejskie i krajowe*, Warszawa 2011, s. 84–88 oraz 364–401; *idem* [w:] *Prawo lotnicze. Komentarz*, red. *idem*, Warszawa 2016, s. 856 i n.

³ Dz.Urz. WE L 194 z 18.7.2001.

⁴ Dz.Urz. WE L 140/2 z 30.5.2002.

⁵ Dz.Urz. UE L 285/1 z 17.10.1999 ze zm.

⁶ Zob. A. Kunert-Diallo, *Kolizje...*, s. 75–85.

⁷ Dz.Urz. UE L 46/1 z 17.2.2004.

nie tylko przez organizacje zrzeszające przewoźników lotniczych, lecz także przez część przedstawicieli nauki prawa⁸. W sprawie zgodności wskazanego rozporządzenia z ustaleniami konwencji montrealskiej wypowiedział się Trybunał Sprawiedliwości UE wyrokiem wydanym w sprawie C 344/04, nie dopatrując się sprzeczności w tym zakresie. W literaturze przedmiotu wskazany wyrok TS UE i kolejne jego orzeczenia odnoszące się do stosowania rozporządzenia (WE) nr 261/2004 nadal są poddawane krytycznej ocenie⁹.

Chociaż wymienione regulacje pozwalają uznawać Unię Europejską za światowego lidera w dziedzinie polityki ochrony praw pasażera¹⁰, to stosowanie i egzekwowanie tych aktów prawa wtórnego UE wykazuje liczne ich słabe strony. W ostatnich latach instytucje UE podjęły działania zmierzające do zmiany przepisów prawa UE dotyczących praw pasażerów lotniczych i odpowiedzialności przewoźników lotniczych, aby wyeliminować niejasności i luki prawne występujące we wskazanych rozporządzeniach oraz lepiej chronić prawa osób korzystających z transportu lotniczego. Stanowiska w tych sprawach zajmowały Komisja Europejska w swoich komunikatach, Parlament Europejski w rezolucjach, a Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny w wydawanych opiniach. W niniejszym artykule poddano analizie właśnie te akty tzw. miękkiego prawa UE, wskazujące na potrzebę zmiany zakresu odpowiedzialności przewoźników lotniczych w celu lepszej ochrony praw pasażerów lotniczych, jak również przedstawiono dotychczasowe skutki legislacyjne, do których te akty doprowadziły, w postaci niżej przywołanego wniosku ustawodawczego Komisji z dnia 13 marca 2013 r. oraz rezolucji ustawodawczej Parlamentu Europejskiego z dnia 5 lutego 2014 r.

2. Sprawozdania Komisji dotyczące oceny stosowania rozporządzenia (WE) nr 261/2004

Już w samym rozporządzeniu (WE) nr 261/2004 znalazło się ustalenie zobowiązujące Komisję Europejską do przedstawienia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdania na temat funkcjonowania i skutków tego rozporządzenia. Zgodnie z art. 17 przywołanego aktu takie sprawozdanie miało być przedstawione do dnia 1 stycznia 2007 r. i uwzględnić w szczególności częstotliwość występowania odmowy przyjęcia na pokład i odwołania lotów, możliwość rewizji kwot odszkodowania określonych w art. 7 ust. 1 tego aktu oraz możliwość rozszerzenia zakresu jego zastosowania do niektórych sytuacji objętych dyrektywą Rady 90/314/EWG z dnia 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek¹¹.

⁸ Zob. np. publikacje przywołane w pracy: *Air Passenger Rights. Ten Years On*, red. M. Bobek, J. Prassl, Oxford 2016, czy komentarze A. Konert do działu Xa zawarte w pracy *Prawo lotnicze. Komentarz*, red. M. Żylicz, Warszawa 2016, a także przywołane tam prace.

⁹ Zob. D. McClean, *EU Law and the Montreal Convention of 1999* [w:] red. M. Bobek, J. Prassl, *Air...*, s. 57–64.

¹⁰ Taki pogląd wyraził R. Abeyratne, *Competition and Investment in Air Transport. Legal and Economic Issues*, Cham–Heidelberg–New York–Dordrecht–London 2016, s. 11.

¹¹ Dz.Urz. WE L 158 z 2.6.1990.

Z kilkumiesięcznym opóźnieniem Komisja przedstawiła takie sprawozdanie w komunikacie z dnia 4 kwietnia 2007 r.¹² Wynika z niego, że po ponad dwóch latach stosowania wskazanego rozporządzenia niektóre jego ustalenia okazały się nieprecyzyjne, powodując trudności z wykonywaniem tego aktu. Już wtedy Komisja zapowiedziała wydanie komunikatu przedstawiającego jej interpretację tego rozporządzenia czyli tzw. wytycznych interpretacyjnych. Od początku problemy stwarzało zwłaszcza rozróżnienie opóźnionych i odwołanych lotów oraz rozumienie pojęcia „nadzwyczajnych okoliczności” powodujących ograniczenie lub wyłączenie odpowiedzialności przewoźników lotniczych. Generalnie w tym sprawozdaniu z 2007 r. Komisja wskazała, że poprawy wymagają w szczególności takie kwestie, jak brak jednolitej wykładni i egzekwowania przepisów wskazanego rozporządzenia, brak przejrzystych i łatwo dostępnych środków rozpatrywania skarg pasażerów lotniczych oraz brak odpowiedniej informacji dla pasażerów lotniczych. Ewentualne zmiany rozporządzenia (WE) nr 261/2004 Komisja miała jednak rozważyć dopiero w przyszłości po okresie stabilnego funkcjonowania systemu wprowadzonego przez ten akt i współpracy w tym czasie Komisji z państwami członkowskimi i ich krajowymi organami wykonawczymi (KOW) oraz przewoźnikami lotniczymi¹³.

Do sprawy oceny funkcjonowania rozporządzenia (WE) nr 261/2004 Komisja powróciła po kilku latach w swoim komunikacie z dnia 11 kwietnia 2011 r.¹⁴, wcześniej tylko podkreślając w komunikacie z dnia 27 października 2010 r., że dołoży starań, aby uzupełnić regulacje prawne pozwalające zagwarantować jednolite prawa pasażerom wszystkich środków transportu na terenie całej UE, a także zapewnić odpowiednie egzekwowanie tych praw, co odnosiło się również do praw pasażerów samolotów np. w przypadku dużego opóźnienia lub odwołania lotu¹⁵. Oceniając po 6 latach stosowanie rozporządzenia (WE) nr 261/2004, Komisja podkreśliła nowatorski charakter niektórych jego przepisów, wywołujący rozbieżności w ich interpretacji i w konsekwencji zróżnicowane stosowanie przez przewoźników lotniczych oraz krajowe organy wykonawcze (KOW). Przy tym Komisja w sprawozdaniu z 2011 r. postawiła sobie trzy cele: przedstawiła postęp osiągnięty od czasu przyjęcia rozporządzenia (WE) nr 261/2004 wpływający na jego stosowanie, wskazała podjęte od 2007 r. środki i ulepszenia w stosowaniu przepisów tego aktu oraz pozostałe do usunięcia w tym zakresie przeszkody, a także wyznaczyła dalsze działania mające zapewnić poprawę stosowania obowiązujących ustaleń analizowanego rozporządzenia i ocenić możliwe zmiany w przyszłości, aby w większym stopniu osiągnąć jego cele polityczne¹⁶.

¹² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady na mocy art. 17 rozporządzenia (WE) nr 261/2004 w sprawie funkcjonowania i skutków tego rozporządzenia, ustanawiającego wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów, Bruksela, 4.4.2007, KOM (2007) 168 wersja ostateczna.

¹³ *Ibidem*, s. 11–14.

¹⁴ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady o stosowaniu rozporządzenia (WE) nr 261/2004 ustanawiającego wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów, Bruksela, 11.4.2011, KOM (2011) 174 wersja ostateczna.

¹⁵ Zob. sprawozdanie na temat obywatelstwa UE, 2010 r. Usuwanie przeszkód w zakresie praw obywatelskich UE, Bruksela, 27.10.2010, KOM (2010) 603 wersja ostateczna, pkt 35.

¹⁶ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady o stosowaniu rozporządzenia (WE) nr 261/2004..., s. 2.

Komisja wskazała w analizowanym sprawozdaniu z 2011 r., że główny cel rozporządzenia (WE) nr 261/2004, którym jest poprawa sytuacji pasażerów lotniczych w przypadku zakłócenia podróży, stał się jeszcze bardziej aktualny niż wcześniej, gdyż w wyniku liberalizacji rynku lotniczego nastąpił gwałtowny wzrost liczby przewoźników lotniczych i stosowanych przez nich modeli biznesowych, co doprowadziło do obniżenia jakości usług przewozu lotniczego. Przy tym ujawniły się konsekwencje erupcji wulkanicznej z kwietnia 2010 r., zmuszające do przewartościowania kwestii ponoszenia kosztów tego rodzaju nadzwyczajnych zdarzeń i rozłożenia tych kosztów nie tylko na branżę lotniczą¹⁷.

Z kolei w odniesieniu do oceny środków podjętych od 2007 r. w celu poprawy stosowania rozporządzenia (WE) nr 261/2004 Komisja oparła się w szczególności na raporcie firmy konsultingowej Steer Davies Gleave z lutego 2010 r.¹⁸ Komisja podkreśliła w swym sprawozdaniu z 2011 r. fundamentalną rolę wykładni dokonywanych przez TS UE. Z orzecznictwa tego Trybunału wynika konieczność szerokiego interpretowania przepisów prawa UE nadających prawa pasażerom, przy uwzględnieniu nie tylko dosłownego brzmienia danych przepisów, ale także ich kontekstu, celów i powodów przyjęcia danego aktu prawnego¹⁹. W tym komunikacie zostało też zaznaczone niejednolite egzekwowanie w skali UE przepisów rozporządzenia (WE) nr 261/2004 przez krajowe organy wykonawcze (KOW), działające na podstawie zróżnicowanych krajowych procedur i bez wyraźnego formalnego mandatu, co powoduje, że decyzje podejmowane przez KOW nie zawsze są honorowane przez przewoźników lotniczych oraz sądy²⁰.

W kwestii wniosków i dalszych działań w celu przestrzegania rozporządzenia (WE) nr 261/2004 Komisja w swym sprawozdaniu z 2011 r. stwierdziła, że konieczne są dalsze kroki w trzech obszarach: rzeczywistej harmonizacji egzekwowania praw pasażerów lotniczych w UE, ułatwień w wykorzystywaniu ich w praktyce oraz poszerzenia powszechnej wiedzy o tych prawach. Przy tym Komisja wymieniła 12 działań zmierzających do wyeliminowania przeszkód utrudniających powoływanie się pasażerów lotniczych na prawa przyznane im przez wskazane rozporządzenie. Wśród tych działań znalazło się m.in. utworzenie grupy konsultacyjnej ds. praw pasażerów linii lotniczych, wspieranie krajowych organów wykonawczych (KOW) w dążeniu do skuteczniejszego, szybszego i konsekwentnego rozpatrywania skarg pasażerów lotniczych oraz wystąpienie z wnioskiem dotyczącym kompetencji KOW, wprowadzenie alternatywnych mechanizmów rozstrzygnięcia sporów lub dochodzenia zbiorowych roszczeń

¹⁷ Zob. *ibidem*, s. 3–5.

¹⁸ Steer Davies Gleave, *Evaluation of Regulation 261/2004*, Final Report, Main Report, February 2010, London, www.steerdaviesgleave.com. (dostęp: 1.08.2017).

¹⁹ Zob. zwłaszcza wyroki TS UE opublikowane na stronach internetowych Trybunału w następujących sprawach: C-344/04, C-173/07, połączone sprawy C-402/07 oraz C-432/07, C-549/07, C-204/08, C-63/09, C-83/10, C-294/10, połączone sprawy C-581/10 i C-629/10, C-11/11, C-12/11, C-22/11, C-139/11, C-321/11, C-410/11, C-413/11. Niektóre z tych wyroków zostały poddane analizie w literaturze przedmiotu. Zob. szerzej A. Konert, *Odpowiedzialność...*, s. 221 i n.; A. Kunert-Diallo, *Kolizje...*, s. 86 i n.; M. Nesterowicz, *Prawo turystyczne*, Warszawa 2016, s. 216 i n.; F. Rossi Dal Pozzo, *EU Legal Framework for Safeguarding Air Passenger Rights*, Cham–Heidelberg–New York–Dordrecht–London 2015, s. 190 i n.; J. Prassl, *Tackling Diversity Through Uniformity? Revisiting the Reform of Regulation 261/2004* [w:] red. M. Bobek, J. Prassl, *Air...*, s. 329 i n.

²⁰ Zob. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady o stosowaniu rozporządzenia (WE) nr 261/2004..., s. 7–14.

przez pasażerów, a także prowadzenie przez Komisję ciągłej kampanii informacyjnej o prawach pasażerów przy jednoczesnym oddziaływaniu na świadomość pasażerów w tym zakresie przez Europejskie Centra Konsumenckie i inne sieci konsumenckie. Ponadto w dalszej perspektywie Komisja zapowiedziała inicjatywy ustawodawcze w sferze praw pasażerów z możliwością ich ogłoszenia już w 2012 r.

3. Opinia rozpoznawcza Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego dotycząca oceny stosowania rozporządzenia (WE) nr 261/2004

Jeszcze bardziej zdecydowanie niż Komisja Europejska w kwestii zmian regulacji prawnych praw pasażerów lotniczych wypowiedział się Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny w opinii w sprawie funkcjonowania i stosowania praw pasażerów linii lotniczych z dnia 27 października 2011 r.²¹ Ten doradczy organ instytucji UE uznał wręcz za niezbędne przeprowadzenie reformy legislacyjnej rozporządzenia (WE) nr 261/2004, opowiadając się za zebraniem w jednym akcie wszystkich praw pasażerów linii lotniczych przy uwzględnieniu orzecznictwa TS UE. We wskazanej opinii mającej charakter rozpoznawczej EKES podkreślił konieczność zmian w kwestiach związanych z informowaniem pasażerów oraz jasnego określenia ich praw, a także opowiedział się za ustaleniem szybkich i skutecznych mechanizmów dochodzenia przez przewoźników lotniczych roszczeń regresowych od operatorów portów lotniczych, biur podróży i innych osób trzecich, których działania powodują odpowiedzialność tych przewoźników z tytułu zawartej umowy przewozu.

Ponadto EKES uznał za konieczne poprawienie ochrony pasażerów lotniczych dzięki lepszemu funkcjonowaniu wspomnianych już wyżej KOW, co wymaga odpowiednich zmian w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 2006/2004 z dnia 27 października 2004 r. w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów²². Poza tym EKES w przywołanej opinii wezwał Komisję do opracowania we współpracy z KOW i organizacjami zrzeszającymi zainteresowane strony wytycznych w celu uściślenia definicji zawartych w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1107/2006 z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie praw osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej sprawności ruchowej podróżujących drogą lotniczą²³ bądź do dokonania natychmiastowego przeglądu tego rozporządzenia.

²¹ Dz.Urz. UE C 24/125 z 28.1.2012.

²² Dz.Urz. UE L 364/1 z 9.12.2004 ze zm. Akt ten jest krótko określany jako rozporządzenie w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów. Trzeba zasignalizować, że w dniu 25 maja 2016 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący przyjęcia nowego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów, COM (2016) 283 final. Doprowadziło to do przyjęcia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2394 z dnia 12 grudnia 2017 r. w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów (Dz.Urz. UE L 345/1 z 27.12.2017), które ma być stosowane od 17 stycznia 2020 r., powodując uchylenie rozporządzenia (WE) nr 2006/2004.

²³ Dz.Urz. UE L 204/1 z 26.7.2006 ze zm.

Warto także dodać, że w analizowanej opinii EKES stanął na stanowisku, iż w procesie przeglądu rozporządzenia (WE) nr 261/2004 należy określić i zdefiniować elementy składowe ostatecznego kosztu usługi przewozu lotniczego. Wynika to z faktu, że istniejący system opłat za bilety lotnicze nie jest przejrzysty, co powoduje, że pasażerowie lotniczy z braku porównywalnych informacji z reguły nie potrafią ocenić ostatecznego kosztu świadczonych usług lotniczych²⁴.

4. Rezolucje Parlamentu Europejskiego dotyczące oceny stosowania rozporządzenia (WE) nr 261/2004

Wyżej omówiona opinia rozpoznawcza EKES z 2011 r. została wykorzystana przez Parlament Europejski w jego rezolucji w sprawie funkcjonowania i stosowania nabytych praw osób podróżujących drogą lotniczą, przyjętej 29 marca 2012 r.²⁵ W tym akcie tzw. miękkiego prawa UE Parlament Europejski wziął pod uwagę, że chociaż rozporządzenie (WE) nr 261/2004 oraz powiązane z tym aktem wyżej przywołane rozporządzenie (WE) nr 1107/2006 oznaczają postęp w zakresie ochrony praw pasażerów lotniczych, to zachodzi potrzeba większej pewności prawa obowiązującego w tej dziedzinie, bardziej precyzyjnej jego wykładni oraz jednolitego stosowania w całej Unii wskazanych rozporządzeń. Generalnie zaś Parlament Europejski w przywołanej rezolucji zajął stanowisko, że chociaż prawa pasażerów różnią się w zależności od wykorzystywanych środków transportu wodnego, lądowego lub powietrznego, to jednak należy opracować kompleksowe podejście polegające na zintegrowaniu wszystkich praw pasażerów, w tym prawa do odszkodowania, prawa do zwrotu kosztów oraz prawa do informacji, w jednym skonsolidowanym akcie prawodawczym²⁶. W odniesieniu zaś do planowanego przeglądu rozporządzenia (WE) nr 261/2004 Parlament Europejski wezwał w tejże rezolucji Komisję do wyjaśnienia pojęć „nadzwyczajne okoliczności” oraz „odwołanie lotu”, a także zakresu prawa do pomocy udzielanej pasażerom lotniczym i prawa do odszkodowania, biorąc pod uwagę w szczególności poziom ochrony pasażerów zapewniony w orzecznictwie TS UE. Ponadto także Komisja została wezwana m.in. do stworzenia jednolitego, kompleksowego systemu oceny wartości dowodów wskazywanych przez przewoźników lotniczych jako uzasadnienie wystąpienia „nadzwyczajnych okoliczności”, do działań ustawodawczych w celu zwiększenia świadomości pasażerów lotniczych w zakresie ich praw w sytuacjach zagubienia bagażu lub jego opóźnionego przewozu oraz występujących wówczas procedur składania skarg, do zaproponowania maksymalnie dwumiesięcznego terminu rozpatrywania takich skarg oraz 48-godzinnego terminu na potwierdzenie otrzymania danej skargi, a także do zdefiniowania organu odpowiedzialnego

²⁴ Zob. opinia opublikowana w Dz.Urz. UE C 24/125 z 28.1.2012, s. 25 i 29.

²⁵ Dz.Urz. UE C 257 E/1 z 6.9.2013.

²⁶ *Ibidem*, s. 5, pkt 34.

za informowanie w stosownym czasie pasażerów będących uczestnikami zorganizowanych podróży o wszelkich zmianach lotów²⁷.

Bardziej ogólny charakter, gdyż obejmujący prawa pasażerów we wszystkich rodzajach transportu, ma rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 23 października 2012 r. w sprawie praw pasażerów we wszystkich środkach transportu²⁸. Jest ona wyrazem unijnej polityki transportowej nastawionej na zapewnienie wysokiego poziomu ochrony pasażerów, co dotychczas było realizowane przez rozporządzenia PE i Rady wydawane dla poszczególnych rodzajów transportu pasażerskiego²⁹. Przywołana rezolucja Parlamentu Europejskiego wzywa Komisję do podjęcia rozmaitych działań integrujących w zakresie praw pasażerów, które dotychczas wykazują zróżnicowanie z reguły niemające uzasadnienia w cechach specyficznych poszczególnych rodzajów transportu. Wyznaczając ogólne ramy działania w tej dziedzinie, Parlament Europejski zalecił Komisji uwzględnienie w wykazie praw pasażerów i jednoznaczne zdefiniowanie prawa do minimalnego standardu jakości usług świadczonych przez przewoźników, a także skoncentrowanie się na kwestii nieprzerwanego łańcucha podróży dla wszystkich pasażerów obejmującego wszystkie rodzaje transportu. Powinien to być priorytetowy kierunek działania zmierzający do większej spójności przepisów obowiązujących we wszystkich czterech rodzajach transportu, a więc należałoby go już uwzględnić również w procesie zmiany rozporządzenia (WE) nr 261/2004³⁰. W perspektywie długoterminowej powinno się dążyć do przyjęcia ogólnego rozporządzenia obejmującego wszystkie rodzaje transportu i dlatego Parlament Europejski zalecił Komisji opracowanie „wspólnych ram odniesienia dla praw pasażerów, w których zawarte będą zasady, definicje i modelowe przepisy w zakresie praw pasażerów dla wszystkich rodzajów transportu w celu stworzenia podstaw do dalszej konsolidacji praw pasażerów”³¹. Takie wspólne ramy odniesienia, zwane angielskim skrótem CFR³², dla praw pasażerów mają być wzorowane na wspólnych ramach odniesienia dotyczących europejskiego prawa umów. Zarazem Parlament Europejski wezwał Komisję do przedstawienia już obecnie wytycznych dotyczących stosowania i wdrażania praw pasażerów we wszystkich rodzajach transportu, przy uwzględnieniu zarówno zróżnicowanych wymagań poszczególnych rodzajów transportu, jak i ich cech wspólnych.

Ponadto w analizowanej rezolucji z dnia 23 października 2012 r. Parlament Europejski wypowiedział się w wielu kwestiach szczegółowych dotyczących praw pasażerów, przyjmując przy tym z zadowoleniem plany Komisji dotyczące zmiany rozporządzenia (WE) nr 261/2004³³. Te szczegółowe zalecenia, wezwania i stanowiska odnoszą się

²⁷ *Ibidem*, s. 5–7, pkt. 35, 36, 39, 42 i 44.

²⁸ Dz.Urz. UE C 68 E/21 z 7.3.2014.

²⁹ Zob. szerzej J. Gospodarek, *Status prawny pasażera jako konsumenta w świetle prawa UE i prawa polskiego* [w:] *Współczesne wyzwania prawa konsumenckiego*, red. B. Gnela, K. Michałowska, Warszawa 2015, s. 145–160.

³⁰ Zob. rezolucja opublikowana w Dz.Urz. UE C 68 E/21 z 7.3.2014, s. 22, pkt. 5 i 6.

³¹ *Ibidem*, s. 23, pkt 11.

³² Skróć od określenia w języku angielskim „Common Frame of Reference”.

³³ Dz.Urz. UE C 68 E/21 z 7.3.2014., s. 28, pkt 58.

do problematyki informowania o prawach pasażerów, przejrzystości działań przewoźników, wdrażania i egzekwowania w całej UE przepisów dotyczących praw pasażerów we wszystkich rodzajach transportu oraz zasad działania KOW, jak również kwestii odpowiedzialności przewoźników, w tym związanych z niewypłacalnością, upadłością lub cofnięciem koncesji, a także szczególnych praw osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej, w tym osób starszych³⁴. Odrębnie Parlament Europejski wypowiedział się we wskazanym akcie miękkiego prawa UE na temat intermodalności polityki transportowej UE w zakresie przewozu osób. Mianowicie znalazło się tam m.in. wezwanie skierowane do państw członkowskich UE o rezygnowanie z odstępstw dotyczących stosowania prawa UE w transporcie kolejowym i autobusowym, wezwanie Komisji Europejskiej do stworzenia europejskiego multimodalnego mechanizmu planowania podróży oraz oczekiwanie, że w sektorze transportu zostanie wprowadzona możliwość nabywania biletów bezpośrednich i biletów zintegrowanych, obejmujących podróżowanie z wykorzystaniem różnych rodzajów transportu³⁵. Choć te ostatnie kwestie niewątpliwie mają znaczenie także dla transportu lotniczego, to realnie rzecz oceniając, nie ma szans na ich uregulowanie w toku obecnie procedowanej, nader obszernej i skomplikowanej zmiany rozporządzenia (WE) nr 261/2004, o której mowa poniżej.

5. Wniosek ustawodawczy Komisji z dnia 13 marca 2013 r. w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 261/2004 oraz rozporządzenie (WE) nr 2027/97

Biorąc pod uwagę stanowiska, poglądy, racje i argumenty przytoczone w przywołanych wyżej komunikatach, opiniach oraz rezolucjach instytucji i organów UE dotyczących praw pasażerów lotniczych, Komisja przedstawiła wniosek ustawodawczy z dnia 13 marca 2013 r. dotyczący rozporządzenia PE i Rady zmieniającego 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 bagażu³⁶. Wniosek ten jest wyrazem potrzeby zmian zakresu odpowiedzialności przewoźników lotniczych, postulowanych od dekady w wyżej przywołanych aktach prawa pochodnego UE. Zmierza on do wprowadzenia zmian w wymienionych dwóch rozporządzeniach, wynikających z faktów częstego odmawiania przez

³⁴ *Ibidem*, s. 23–29, pkt. 14–76.

³⁵ *Ibidem*, s. 29–30, pkt. 77–83.

³⁶ COM (2013) 130 final, 2013/0072 (COD).

przewoźników lotniczych pasażerom praw przysługujących im w przypadku odmowy przyjęcia na pokład, odwołania lub dużego opóźnienia lotów oraz nieprawidłowej obsługi bagażu, jak również niejednolitego stosowania przepisów wskazanych aktów w państwach członkowskich UE oraz przez różnych przewoźników lotniczych, a także z potrzeby uwzględnienia w tych rozporządzeniach bogatego orzecznictwa TS UE odnoszącego się do praw pasażerów lotniczych. Głównym celem wskazanego wniosku jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony konsumentów, wymaganego przez art. 38 Karty praw podstawowych UE w odniesieniu do wszystkich polityk Unii, a więc również do wspólnej polityki transportowej. Pasażerowie lotniczy, tak samo jak pasażerowie korzystający z innych rodzajów transportu, są konsumentami³⁷ wymagającymi ochrony przewidzianej w art. 169 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w wersji skonsolidowanej z dnia 7 czerwca 2016 r.³⁸ Ta kwestia została podkreślona w uzasadnieniu analizowanego wniosku ustawodawczego, ale z jednoczesnym uwzględnieniem konsekwencji finansowych dla sektora transportu lotniczego oraz zapewnieniem, aby przewoźnicy lotniczy działali w zharmonizowanych warunkach na zliberalizowanym rynku³⁹.

Ograniczenia objętościowe tego artykułu nie pozwalają na bliższe przedstawienie zakresu zmian przewidzianych przez przywołany wniosek ustawodawczy Komisji. Ze względu na temat tego opracowania warto tylko dodać do powyższych uwag ogólnych kilka istotnych motywów projektowanego rozporządzenia, odnoszących się do potrzeby zmiany rozporządzenia (WE) nr 2027/97. Kwestie te nie były wyżej analizowane w tym opracowaniu i wydaje się konieczne przynajmniej zasygnalizowanie stanowiska Komisji o potrzebie wprowadzenia regulacji dotyczących:

- stałego aktualizowania zgodnie z inflacją limitów odpowiedzialności przewoźników lotniczych w odniesieniu do przewozu bagażu w drodze aktów delegowanych Komisji (motyw 33 i 34 wniosku);
- rozszerzenia odpowiedzialności przewoźników lotniczych za uszkodzenie, zniszczenie lub utratę wózków inwalidzkich i innego sprzętu do poruszania się lub urządzeń pomocniczych, aby odpowiadało to rzeczywistej wartości takiego sprzętu i urządzeń, co powinno nastąpić przez zobowiązanie przewoźników lotniczych do automatycznego oferowania możliwości złożenia nieodpłatnie specjalnej deklaracji interesu, określonej w konwencji montrealskiej z 1999 r. (motyw 27 wniosku);
- zobowiązania wspólnotowych przewoźników lotniczych do wydawania pasażerom w portach lotniczych formularzy skargi, co stwarzałoby każdemu pasażerowi możliwość natychmiastowego złożenia skargi dotyczącej opóźnionego, uszkodzonego lub zagubionego bagażu (motyw 31 wniosku).

³⁷ Zob. w tej kwestii J. Gospodarek, *Status...*, s. 141 i n.

³⁸ Dz.Urz. UE C 202/49 z 7.6.2016, dalej: TFUE.

³⁹ Zob. uzasadnienie wniosku ustawodawczego Komisji z dnia 13 marca 2013 r., przywołanego w przypisie 36, s. 4.

Omawiany wniosek ustawodawczy Komisji został w wielu punktach pozytywnie zaopiniowany przez EKES w dokumencie przyjętym w dniu 11 lipca 2013 r.⁴⁰ W opinii tej zostało podkreślone, że chociaż projektowane zmiany przepisów rozporządzenia (WE) nr 261/2004 oraz rozporządzenia (WE) nr 2027/97 wnoszą tzw. wartość dodaną zarówno dla przewoźników lotniczych, jak i dla pasażerów lotniczych, to jednak projekt przedstawiony przez Komisję nie uwzględnia całości orzecznictwa TS UE dotyczącego praw pasażerów lotniczych, nie zapewniając w konsekwencji wysokiego poziomu ochrony konsumentów⁴¹. EKES sformułował także liczne krytyczne wnioski i zalecenia, wyrażając zwłaszcza sprzeciw wobec wysokości odszkodowania mającego przysługiwać pasażerowi w przypadku opóźnienia lotów, a także odrzucając propozycję Komisji dotyczącą podniesienia progu czasowego, po przekroczeniu którego opóźnienie daje pasażerowi prawo do odszkodowania, gdyż projektowane uregulowania tych kwestii nie są zgodne z orzecznictwem TS UE⁴². Ponadto w odniesieniu do definicji „nadzwyczajnych okoliczności” zwalniających przewoźników lotniczych od odpowiedzialności EKES wyraził zalecenie, aby w każdym przypadku indywidualnie rozpatrywać, czy są łącznie spełnione trzy warunki tego rodzaju okoliczności, a mianowicie, czy dane okoliczności: 1) ze względu na swój charakter lub źródło nie wpisują się w ramy normalnego wykonywania działalności danego przewoźnika lotniczego; 2) nie pozwalają mu na skuteczne nad nimi panowanie; 3) nie można było ich uniknąć nawet w razie podjęcia rozsądnych środków⁴³. Warto podkreślić, że w literaturze przedmiotu są przedstawiane w tych kwestiach zróżnicowane stanowiska⁴⁴.

6. Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego z dnia 5 lutego 2014 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 261/2004 oraz rozporządzenie (WE) nr 2027/97

Wyżej wspomniana w znacznym stopniu krytyczna opinia EKES w sprawie wspólnych zasad odszkodowania i pomocy dla pasażerów ruchu lotniczego z dnia 11 lipca 2013 r. została uwzględniona przy zajmowaniu stanowiska przez Parlament Europejski w ramach pierwszego czytania zwykłej procedury ustawodawczej związanej z wnioskiem ustawodawczym Komisji z dnia 13 marca 2013 r. Przygotowanie tego stanowiska zostało powierzone parlamentarnej Komisji Transportu i Turystyki jako przedmiotowo

⁴⁰ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspólnych zasad odszkodowania i pomocy dla pasażerów ruchu lotniczego (program kroczący), COM (2013) 130 final, Dz.Urz. UE C 327/115 z 12.11.2013.

⁴¹ *Ibidem*, s. 117.

⁴² *Ibidem*, s. 115.

⁴³ *Ibidem*, s. 119–120.

⁴⁴ Zob. np. J. Prassl, *Tackling...*, s. 332–338; H. Ephraïmson-Abt, A. Konert, *New Progress and Challenges in The Air Law. Air Crash Victims Families Protection*, Warsaw 2014, s. 53–64.

właściwej ze względu na jej zakres działania. Wzięła ona pod uwagę opinię przedstawioną przez parlamentarną Komisję Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów z dnia 8 listopada 2011 r.⁴⁵ Na podstawie propozycji tej komisji, zawierających 118 szczegółowych poprawek do tekstu wniosku ustawodawczego Komisji Europejskiej, dodając liczne własne poprawki, ustalenia i argumenty, Komisja Transportu i Turystyki PE przygotowała sprawozdanie 22 stycznia 2014 r. zawierające projekt rezolucji ustawodawczej Parlamentu Europejskiego, obejmujący 168 poprawek do tekstu wniosku ustawodawczego oraz kilkunastu uzasadnienie, a ponadto także krótkie uzasadnienia dołączone do poszczególnych poprawek⁴⁶. W sprawozdaniu tym tylko część propozycji Komisji została uznana za postęp w egzekwowaniu praw pasażerów w ruchu lotniczym. Po dyskusji nad projektem rezolucji ustawodawczej w wyniku głosowania na sesji plenarnej 5 lutego 2014 r. zostało przyjęte stanowisko Parlamentu Europejskiego w pierwszym czytaniu w celu przyjęcia rozporządzenia PE i Rady (UE) zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 261/2004 oraz rozporządzenie (WE) nr 2027/97⁴⁷. Po ponad trzech latach od przyjęcia tego stanowiska wyrażająca je rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego z dnia 5 lutego 2014 r. została opublikowana w Dzienniku Urzędowym UE⁴⁸.

Z braku możliwości bliższego przedstawienia w tym opracowaniu poprawek zawartych we wskazanej rezolucji ustawodawczej Parlamentu Europejskiego trzeba się ograniczyć do wskazania wybranych, szczególnie istotnych jej ustaleń odnoszących się do potrzeby zmian zakresu odpowiedzialności przewoźników lotniczych. Mianowicie Parlament Europejski nie podzielił zdania Komisji Europejskiej co do konieczności podniesienia wszystkich progów opóźnień, dających pasażerom lotniczym prawo dochodzenia roszczeń, w celu zmniejszenia skutków finansowych dla przewoźników lotniczych i zminimalizowania ryzyka zwiększenia liczby odwołanych lotów. Propozycje Komisji w tym zakresie zostały zastąpione poprawkami 71–76 przewidującymi krótsze progi opóźnienia. Poza tym w odniesieniu do praw pasażera lotniczego poprawki dotyczą tzw. lotów łączonych, zakazu zasady *no show*, a także zupełnie pominiętej we wniosku ustawodawczym Komisji istotnej sprawy ochrony praw pasażerów w razie zaprzestania działalności przez linie lotnicze ze względu na złą sytuację ekonomiczną. W celu skutecznego zapewnienia możliwości realizacji prawa pasażera do zwrotu poniesionych kosztów lub lotu powrotnego w razie upadłości przewoźnika lotniczego poprawka 69 przewiduje na przewoźników obowiązek przedstawienia wystarczającego dowodu potwierdzającego zabezpieczenie wskazanych praw pasażerów dzięki utworzeniu odpowiedniego funduszu lub zawarciu umowy ubezpieczenia⁴⁹. Ponadto Parlament Europejski opowiedział się w poprawkach 160–168 za jaśniejszym uregulowaniem w zmienionym załączniku I do projektowanego rozporządzenia kwestii nadzwyczajnych okoliczności, w których przewoźnik lotniczy jest zwolniony z wypłaty pasażerowi odszkodowania. Dopelnieniem tych poprawek są poprawki 141 i 142, które mają upoważnić Komisję

⁴⁵ AD\1008880Pl.doc.

⁴⁶ A7-0020/2014, RR\1016376PL.doc.

⁴⁷ P7_TA(2014)0092.

⁴⁸ Dz.Urz. UE C 93/336 z 2.3.2017.

⁴⁹ *Ibidem*, s. 113–115.

Europejską do przyjmowania aktów delegowanych dotyczących wyczerpującego wykazu okoliczności uważanych za nadzwyczajne. Warto też podkreślić ważną poprawkę, aby w przypadku długotrwałych nadzwyczajnych okoliczności wprowadzić ograniczenie kosztów zakwaterowania pasażera lotniczego, a nie liczby dób jego zakwaterowania. Przy tym przepis dotyczący ograniczenia opieki w przypadku nadzwyczajnych okoliczności nie powinien zwalniać przewoźnika lotniczego z obowiązku zapewnienia zakwaterowania. Wreszcie należy również zwrócić uwagę na nowe propozycje zawarte w stanowisku Parlamentu Europejskiego odnoszące się do informowania pasażerów o przysługujących im prawach oraz dotyczące prawa do uzyskania należytych informacji na temat zakłóceń lotu i ich przyczyn, możliwości skorzystania w razie opóźnienia lotu z innych rodzajów transportu, jak też dostępu do procedur składania skarg oraz formularzy skargi.

Do wskazanego stanowiska Parlamentu Europejskiego ustosunkowała się Komisja Europejska w dokumencie przyjętym w dniu 20 maja 2014 r.⁵⁰ Komisja uznała 72 poprawki zaproponowane przez PE za możliwe do zaakceptowania, dalsze 44 poprawki za akceptowalne co do zasady, a 3 inne poprawki za możliwe do częściowego zaakceptowania. Natomiast w stosunku do pozostałych 49 poprawek Komisja uznała, że są one nie do zaakceptowania⁵¹. W zależności od stanowiska Rady UE wobec wniosku ustawodawczego Komisji z dnia 13 marca 2013 r. oraz w stosunku do stanowiska zajętego przez Parlament Europejski w pierwszym czytaniu w dniu 5 lutego 2014 r. oczekiwano wówczas szybkiego uzgodnienia odpowiedniego politycznego porozumienia w celu przyjęcia projektowanego rozporządzenia⁵².

7. Obecny stan prac nad rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającym rozporządzenie (WE) nr 261/2004 oraz rozporządzenie (WE) nr 2027/97

Na przełomie lat 2013/2014 powszechne było przekonanie, że w stosunkowo niedługim czasie Rada UE przedstawi swoje stanowisko wobec wniosku ustawodawczego Komisji z dnia 13 marca 2013 r. Już 10 czerwca 2013 r. na posiedzeniu Rady ds. Transportu, Telekomunikacji i Energii (TTE) Komisja przedstawiła ministrom transportu wskazany wniosek dotyczący praw pasażerów lotniczych. Specjalnie powołana Grupa Robocza ds. Lotnictwa przeanalizowała dokument roboczy służb Komisji streszczający ocenę skutków przyjęcia rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 261/2004 oraz rozporządzenie (WE) nr 2207/97, omówiła i poddała ewaluacji przewidywane skutki projektowanej regulacji. Delegacje poszczególnych państw członkowskich UE zasadniczo poparły cele wniosku ustawodawczego Komisji oraz potrzebę zmiany

⁵⁰ SP (2014) 446.

⁵¹ *Ibidem*, s. 1–8.

⁵² *Ibidem*, s. 8.

i ulepszenia obowiązujących zasad, mając na uwadze bardziej rygorystyczne ich stosowanie oraz zmieniające się warunki rynkowe. Podkreślono przy tym złożoność tych zagadnień i konieczność uwzględnienia różnorodnych skutków zmian regulacyjnych, aby znaleźć wyważone i korzystne dla wszystkich stron rozwiązanie. Ponadto stwierdzono konieczność szczegółowej analizy m.in. takich kwestii, jak zgodność projektowanych zmian z ustaleniami konwencji montrealskiej z 1999 r., zakres pojęcia „nadzwyczajne okoliczności”, skutki orzecznictwa TS UE w odniesieniu do praw pasażerów lotniczych czy wpływ na projektowane rozporządzenie zmieniające wniosku ustawodawczego Komisji z dnia 9 lipca 2013 r. dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie imprez turystycznych i aranżowanych usług turystycznych⁵³.

Należy stwierdzić, że do końca 2017 r. prace Rady UE zmierzające do przyjęcia stanowiska wobec wniosku ustawodawczego Komisji z dnia 13 marca 2013 r. oraz wobec rezolucji ustawodawczej Parlamentu Europejskiego z dnia 5 lutego 2014 r. nie zakończyły się sukcesem⁵⁴. Pomimo prób poszukiwania kompromisowych rozwiązań przez kolejne prezydencje nie udało się osiągnąć kompromisu w szczególności w zakresie progów czasowych opóźnień uzasadniających prawo pasażerów do odszkodowania oraz kwestii odszkodowań w przypadku lotów łączonych⁵⁵.

Komisja Europejska w komunikacie z dnia 12 grudnia 2015 r. wezwała Parlament Europejski i Radę do szybkiego przyjęcia proponowanych zmian i zapowiedziała wydanie wytycznych interpretacyjnych dotyczących rozporządzenia (WE) nr 261/2004 oraz rozporządzenia (WE) nr 2027/97, aby przedstawić wskazówki dla obywateli UE oraz wspólnotowych linii lotniczych dotyczące aktualnego stanu prawnego⁵⁶. Zapowiedziane wytyczne interpretacyjne Komisji zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym UE jako zawiadomienie Komisji – Wytyczne interpretacyjne dotyczące rozporządzenia (WE) nr 261/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów oraz rozporządzenia Rady (WE) nr 2027/97 w sprawie odpowiedzialności przewoźnika lotniczego z tytułu wypadków lotniczych zmienionego rozporządzeniem (WE) nr 889/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady⁵⁷.

Wytyczne interpretacyjne Komisji to swoista metoda interpretacji rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczących praw i obowiązków pasażerów w różnych rodzajach transportu. Charakter tego rodzaju wytycznych nie jest wbrew pozorom łatwy do określenia, chociaż podkreślono w nich, że ich celem jest pomoc w lepszym stosowaniu

⁵³ Zob. dokument Sekretariatu Generalnego Rady nr 13830/13 z 20 września 2013 r., s. 1–3. Należy dodać, że wskazany wniosek ustawodawczy Komisji spowodował przyjęcie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2302 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych (Dz.Urz. UE L 326 z 11.12.2015).

⁵⁴ Warto podkreślić, że taki skutek w istocie wcześniej przewidział S. Garben, *The Turbulent Life of Regulation* 261. *Continuing Controversies Surrounding EU Air Passenger Rights* [w:] red. M. Bobek, J. Prassl, *Air...*, s. 283.

⁵⁵ Zob. dokument Sekretariatu Generalnego Rady nr 8693/15, s. 3–7.

⁵⁶ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Europejska strategia w dziedzinie lotnictwa, COM (2015) 598 final, Bruksela, 7.12.2015, s. 13.

⁵⁷ Dz.Urz. UE C 214/5 z 15.6.2016.

i egzekwowaniu określonego rozporządzenia. Wyraźnie też zostało zaznaczone w przywołanym zawiadomieniu Komisji, że celem wytycznych interpretacyjnych nie jest zastąpienie ani uzupełnienie wniosku ustawodawczego Komisji dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 261/2004 oraz rozporządzenie (WE) nr 2027/97, który jest nadal analizowany przez współprawodawców UE⁵⁸.

8. Wnioski końcowe

Dokonane w pracy analizy prowadzą do oczywistego wniosku o potrzebie i co więcej wręcz konieczności dokonania zmian w aktach prawa UE regulujących zakres odpowiedzialności przewoźników lotniczych. Zarówno Komisja Europejska, jak i Parlament Europejski oraz Rada UE dały temu niewątpliwie wyraz w przyjmowanych przez siebie w ostatnich latach aktach prawa pochodnego UE. Istnieje w istocie zgoda, że trzeba wyeliminować niejasności i luki prawne we wskazanych wyżej rozporządzeniach oraz lepiej chronić prawa osób korzystających z transportu lotniczego.

Drugi wniosek ogólny to stwierdzenie występowania rozbieżnych, trudnych do pogodzenia interesów pasażerów lotniczych, którzy oczekują respektowania swoich praw, a nawet rozszerzenia ich ochrony, oraz interesów przewoźników działających na zliberalizowanym rynku lotniczym, dążących do ograniczenia zakresu swojej odpowiedzialności. Przebieg zwykłej procedury ustawodawczej dotyczącej zmiany rozporządzenia (WE) nr 261/2004 oraz rozporządzenia (WE) nr 2027/97, wszczętej przez wniosek ustawodawczy Komisji z dnia 13 marca 2013 r., dowodzi, że chociaż zarówno Komisja, Parlament Europejski, jak i Rada UE opowiadają się za zapewnieniem wysokiego poziomu ochrony konsumentów, którymi są także pasażerowie, gdyż jest to przesądzone przez ustalenia art. 38 Karty praw podstawowych UE oraz art. 169 TFUE, to w praktyce ustawodawczej Parlament Europejski generalnie zmierza do rozszerzenia praw pasażerów lotniczych, podczas gdy Komisja i Rada UE dbają, by ochrona praw pasażerów lotniczych nie naruszyła interesów ekonomicznych przewoźników lotniczych. Utrzymująca się w tym zakresie od 3 lat sytuacja patowa nie pozwala na ostateczne uzgodnienie stanowisk Parlamentu Europejskiego i Rady w kwestii wniosku ustawodawczego Komisji i przyjęcie rozporządzenia zmieniającego wymienione wyżej rozporządzenia.

Trzeci fundamentalny wniosek ma charakter bardziej szczegółowy i odnosi się do znaczenia wytycznych interpretacyjnych Komisji dotyczących rozporządzenia (WE) nr 261/2004 oraz rozporządzenia (WE) nr 2027/97. Samo wydanie tych wytycznych bez wątplenia potwierdza potrzebę zmian wymienionych aktów prawa pochodnego UE. Chociaż celem wskazanych wytycznych nie jest zastąpienie ani uzupełnienie zmian przewidzianych wnioskiem ustawodawczym Komisji z dnia 13 marca 2013 r., to w praktyce nie zachęcają one współprawodawców unijnych do szybkiego zakończenia procedury ustawodawczej zmierzającej do przyjęcia rozporządzenia zmieniającego.

⁵⁸ *Ibidem*, s. 5.