

## PAT LEGISLACYJNY W UNII EUROPEJSKIEJ W DZIEDZINIE ZMIAN ZAKRESU ODPOWIEDZIALNOŚCI PRZEWOŹNIKÓW LOTNICZYCH

DATA PRZEŚLANIA: 04.12.2017, DATA AKCEPTACJI: 17.04.2018, KODY JEL: K12, K15

### Jerzy Gospodarek

Zakład Prawa Gospodarczego, Kolegium Zarządzania i Finansów,  
Instytut Ekonomii Politycznej, Prawa i Polityki Gospodarczej, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa  
e-mail: jgospo@sgh.waw.pl

#### STRESZCZENIE

Autor poddał analizie wydane w ostatnich latach akty prawa UE mające na celu zmianę zakresu odpowiedzialności przewoźników lotniczych, aby lepiej chronić prawa pasażerów lotniczych. W pracy przedstawiono cele wniosku ustawodawczego Komisji z 13 marca 2013 r., jego kluczowe propozycje zmian rozporządzenia (WE) nr 261/2004 oraz rozporządzenia (WE) nr 2027/97, zmierzające do ograniczenia wydatków przewoźników lotniczych, a w konsekwencji ograniczające prawa pasażerów lotniczych. Autor omówił tryb przygotowania stanowiska Parlamentu Europejskiego wobec wskazanego wniosku ustawodawczego, podkreślając, że przyjęta rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego jest nastawiona na zapewnienie równowagi interesów pasażerów i przewoźników lotniczych. W artykule przedstawiono prace Rady UE zmierzające do przyjęcia stanowiska Rady wobec wniosku ustawodawczego Komisji z 13 marca 2013 r. oraz rezolucji ustawodawczej Parlamentu Europejskiego z 5 lutego 2014 r., które do końca 2017 r. nie zakończyły się sukcesem. Od ponad 3 lat trwa pat legislacyjny w tej dziedzinie, który wynika z trudnych do pogodzenia interesów pasażerów lotniczych oraz przewoźników działających na zliberalizowanym rynku lotniczym. We wnioskach końcowych autor stwierdził, że chociaż zarówno Komisja Europejska, Parlament Europejski, jak i Rada UE opowiadają się za zapewnieniem wysokiego poziomu ochrony pasażerów lotniczych, to jednak w praktyce jedynie Parlament Europejski konsekwentnie działa w celu poszerzenia praw pasażerów lotniczych. Natomiast Komisja i Rada głównie dbają o to, by ochrona praw pasażerów lotniczych nie naruszyła interesów ekonomicznych przewoźników lotniczych.

#### SŁOWA KLUCZOWE

prawo UE, odpowiedzialność przewoźników lotniczych, prawa pasażerów lotniczych, zmiana rozporządzenia (WE) nr 261/2004, zmiana rozporządzenia (WE) nr 2027/97

## WPROWADZENIE

Dominująca rola transportu lotniczego w turystyce międzynarodowej jest obecnie wyraźnie widoczna w świetle danych OECD. Co więcej, zgodnie z szacunkami ICAO w 2030 r. międzynarodowy ruch lotniczy mierzony liczbą pasażerokilometrów (RPKs) będzie 2,6 razy większy niż w 2010 r. (OECD, 2016, s. 63). Niewątpliwą konsekwencją obecnego oraz przewidywanego dalszego wzrostu znaczenia pasażerskich przewozów lotniczych jest konieczność stworzenia takich regulacji prawnych w skali międzynarodowej, które zapewnią konkurencję na rynku usług lotniczych i niezbędną ochronę praw pasażerów lotniczych. Chociaż Unia Europejska jest uznawana za światowego lidera w dziedzinie polityki ochrony praw pasażera (Abeyratne, 2016, s. 11), to jednak unijne regulacje prawne dotyczące pasażerskich przewozów lotniczych wykazują wiele słabych stron, niejasności i nawet luk prawnych, prowadząc do częstych sporów pasażerów z przewoźnikami lotniczymi. Właściwie od już początku obowiązywania jest poddawane krytyce rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 261/2004 z 11 lutego 2004 r. ustanawiające wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów, przy czym krytyczne stanowiska zajmują zarówno pasażerowie lotniczy i reprezentujące ich organizacje konsumenckie, jak również organizacje zrzeszające przewoźników lotniczych oraz znaczna część przedstawicieli nauki prawa (Prassl, Bobek, 2016, s. 1–21; Konert, 2010, s. 221–227; Konert, 2016, s. 825–830).

Znacznie mniej wątpliwości i zastrzeżeń wywołuje rozporządzenie Rady nr 2027/97 z 9 października 1997 r. w sprawie odpowiedzialności przewoźnika lotniczego z tytułu wypadków lotniczych. Częściowo jest to skutkiem tego, że akt został już w przeszłości zmieniony przez rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 889/2002 z 13 maja 2002 r., które dostosowało ustalenia zmienionego rozporządzenia do postanowień konwencji montrealskiej z 1999 r. i zmieniło jego tytuł. Obecnie rozporządzenie nr 2027/97 już swoim tytułem: „w sprawie odpowiedzialności przewoźnika lotniczego z tytułu przewozu pasażerów i ich bagażu w drogą powietrzną” zapowiada szerszy zakres odpowiedzialności tego przewoźnika, a zmieniony art. 1 tego aktu rozszerza zakres jego stosowania także do wewnętrznych przewozów lotniczych każdego państwa członkowskiego UE. Chociaż zmiany wprowadzone przez rozporządzenie nr 889/2002 są wyrazem kontynuacji prokonsumenckiej polityki UE w dziedzinie przewozów lotniczych, to jednak akt ten spowodował zarazem szereg problemów ogólnosystemowych (Kunert-Diallo, 2011, s. 78–85).

Dostrzegając problemy wynikające z przywołanych wyżej rozporządzeń unijnych dotyczących przewozów lotniczych, instytucje UE od dawna podejmują działania w celu zmian tych aktów prawa pochodnego UE wyznaczających zakres odpowiedzialności przewoźników lotniczych. Warto przyjrzeć się bliżej tym działaniom instytucji unijnych, żeby spróbować wskazać przyczyny pata legislacyjnego w UE w dziedzinie zmian zakresu odpowiedzialności przewoźników lotniczych.

## POTRZEBA ZMIAN ZAKRESU ODPOWIEDZIALNOŚCI PRZEWOŹNIKÓW LOTNICZYCH W ŚWIETLE AKTÓW PRAWA POCODNEGO UE

Liczne akty tzw. miękkiego prawa UE zostały w ostatnich 10 latach poświęcone zagadnieniom zakresu odpowiedzialności przewoźników lotniczych. Stanowiska w tych sprawach zajmowała zwłaszcza Komisja Europejska w wydawanych komunikatach, ale również Parlament Europejski przyjął kilka rezolucji dotyczących praw pasażerów w różnych rodzajach transportu, a w szczególności praw pasażerów lotniczych, wspomagany przez opinie Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Spośród tych aktów prawa pochodnego UE przywołać trzeba w pierwszej kolejności sprawozdania Komisji sprawie funkcjonowania i skutków rozporządzenia nr 261/2004, zawarte w komunikacie z 4 kwietnia 2007 r. oraz komunikacie z 11 kwietnia 2011 r. Były to sprawozdania pod wieloma względami krytyczne, wskazujące konieczne działania zmierzające do poprawy istniejącego stanu rzeczy i zapowiadające kroki natury ustawodawczej w sferze praw pasażerów lotniczych. Jeszcze bardziej krytyczne i zdecydowane stanowisko w sprawie oceny stosowania rozporządzenia nr 261/2004 zajął Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny w opinii rozpoznawczej przyjętej 27 października 2011 r. Posłużyła ona Parlamentowi Europejskiemu do uchwalenia rezolucji z 29 marca 2012 r. w sprawie funkcjonowania i stosowania nabytych praw osób podróżujących drogą lotniczą. W akcie tym, podobnie jak w rezolucji z 23 października 2012 r., Parlament Europejski zajął stanowisko o potrzebie kompleksowego uregulowania w przyszłości praw pasażerów we wszystkich rodzajach transportu i opowiedział się za koniecznością szybkiej zmiany rozporządzenia nr 261/2004. Wszystkie te akty tzw. miękkiego prawa UE poddałem szczegółowym analizom w odrębnym opracowaniu poświęconym potrzebie zmian zakresu odpowiedzialności przewoźników lotniczych (Gospodarek, 2018). Wynika z nich bez wątpliwości, że jest nie tylko potrzeba, ale wręcz konieczność zmian regulacji prawnych UE w tej dziedzinie.

## WNIOSEK USTAWODAWCZY KOMISJI Z 13 MARCA 2013 R. DOTYCZĄCY ROZPORZĄDZENIA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY ZMIENIAJĄCEGO ROZPORZĄDZENIE NR 261/2004 ORAZ ROZPORZĄDZENIE NR 2027/97

Z przekonania o potrzebie zmian zakresu odpowiedzialności przewoźników lotniczych Komisja przedstawiła wniosek ustawodawczy z 13 marca 2013 r. dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie 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 nr 2027/97 w sprawie odpowiedzialności przewoźnika lotniczego w odniesieniu do przewozu drogą powietrzną pasażerów i ich bagażu. Wniosek ten zmierzał do wprowadzenia licznych zmian w wymienionych rozporządzeniach, co zostało uzasadnione stwierdzonymi faktami częstego odmawiania przez przewoźników lotniczych pasażerom praw przysługujących im w przypadku odmowy przyjęcia na pokład, odwołania lub dużego opóźnienia lotów oraz nieprawidłowej obsługi bagażu, jak również występującą niejednorodnością stosowania przepisów wskazanych aktów w poszczególnych państwach członkowskich UE oraz przez różnych przewoźników lotniczych, a ponadto koniecznością

uwzględnienia w tych rozporządzeniach bogatego orzecznictwa TS UE dotyczącego do praw pasażerów lotniczych. Jak wynika z uzasadnienia analizowanego wniosku, głównym jego celem było 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. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że pasażerowie lotniczy są konsumentami tak samo, jak pasażerowie korzystający z innych rodzajów transportu (Gospodarek, 2015, s. 141–160, Wroński, 2015, s. 142–143). Pasażerowie wymagają więc ochrony przewidzianej w art. 169 TfUE, co w omawianym wniosku ustawodawczym i jego uzasadnieniu zostało wyraźnie powiązane z koniecznością jednoczesnego uwzględnienia konsekwencji finansowych dla sektora transportu lotniczego oraz zapewnienia przewoźnikom lotniczym działania w zharmonizowanych warunkach na zliberalizowanym rynku. Te oszacowane i wzięte pod uwagę skutki finansowe projektowanych zmian (Dokument roboczy służb Komisji, 2013, s. 2–8) wpłynęły na ograniczenie niektórych praw pasażerów lotniczych w analizowanym wniosku ustawodawczym Komisji.

Komisja przeprowadziła konsultacje społeczne na przełomie 2011 i 2012 r. z zainteresowanymi stronami i otrzymała 410 opinii od organizacji konsumenckich, przewoźników lotniczych i ich stowarzyszeń, stowarzyszeń biur podróży i organizatorów turystyki, portów lotniczych oraz władz państwowych szczebla centralnego i niższych (Public consultation, 2012). Przygotowane przez Komisję cztery warianty strategiczne rozwiązań zmierzających do poprawy stosowania i egzekwowania praw pasażerów lotniczych w UE kładły nacisk na zachęty ekonomiczne (wariant 1), na zrównoważenie skuteczniejszej polityki egzekwowania przepisów i zachęt ekonomicznych (wariant 2 z dwoma podwariantami), na egzekwowanie przepisów prawa po ich doprecyzowaniu (wariant 3) bądź na scentralizowane egzekwowanie doprecyzowanych przepisów rozporządzeń przez specjalnie utworzony centralny organ wykonawczy na szczeblu UE (wariant 4). Wszystkie te warianty miały elementy wspólne w postaci wyjaśnienia i doprecyzowania wielu pojęć i zakresu obowiązków przewoźników lotniczych, funkcjonalnego rozdzielania ogólnego egzekwowania przepisów rozporządzeń przez krajowe organy wykonawcze (KOW) od rozpatrywania indywidualnych skarg pasażerów przez alternatywne organy pozasądowego rozstrzygania sporów, a także włączenia innych podmiotów oprócz przewoźników lotniczych w procesy dochodzenia roszczeń w przypadku zakłóceń podróży lotniczych i stworzenie możliwości dochodzenia roszczeń regresowych od portów lotniczych i innych osób trzecich odpowiedzialnych za opóźnienia lub odwołania lotów (Uzasadnienie wniosku, s. 4–6).

Koszty zrealizowania każdego z wymienionych wariantów polityki transportowej Unii w zakresie ochrony praw pasażerów lotniczych byłyby zróżnicowane i mieściłyby się w granicach od 2,1 do 11,6 mln euro. Komisja zdecydowała się na wariant 2 z podwariantem 2a, zakładający średnią koordynację oraz średni koszt szacowany na 9,8 mln euro, uznając ten wariant strategiczny za korzystniejszy od pozostałych, gdyż w sposób najskuteczniejszy i najbardziej efektywny ma on wzmocnić prawa pasażerów, przy uwzględnieniu zarazem wpływu finansowego na sektor transportu lotniczego (Dokument roboczy służb Komisji, 2013, s. 5–7).

W konsekwencji Komisja zaproponowała w analizowanym wniosku ustawodawczym dokonanie odpowiednich zmian i uzupełnień przepisów rozporządzenia nr 261/2004 oraz rozporządzenia nr 2027/97, aby usunąć rozbieżności w stosowaniu i egzekwowaniu przepisów tych rozporządzeń. Przy tym zgodnie z zasadą pomocniczości zdaniem Komisji wszelkie dodatkowe

koszty dla przedsiębiorców i władz krajowych ograniczą się do kosztów niezbędnych w celu usprawnienia stosowania i egzekwowania praw pasażerów, a wzrost kosztów związany z rozszerzeniem zakresu opieki i pomocy pasażerom lotniczym oraz wypłacanymi im odszkodowaniami z tytułu dużych opóźnień lotów ma być równoważony przez zmiany w progach czasowych, których przekroczenie zapewnia pasażerom prawo do odszkodowania (Uzasadnienie wniosku, s. 7).

Należy podkreślić, że Komisja zaproponowała w szczególności następujące kluczowe zmiany rozporządzenia nr 261/2004:

- a) zdefiniowanie „nadzwyczajnych okoliczności” zgodnie z wyrokiem TS UE wydanym w sprawie C-549/07, przy jednoczesnym wprowadzeniu niewyczerpującego wykazu okoliczności, których nie należy uważać za nadzwyczajne;
- b) wyraźne wprowadzenie prawa do odszkodowania w przypadku dużych opóźnień z odwołaniem się do wyroku TS UE w sprawach połączonych C-407/07 i C-432/07, ale z jednoczesnym zaproponowaniem podniesienia progu czasowego, którego przekroczenie skutkuje prawem do odszkodowania, z 3 do 5 godzin w przypadku wszystkich podróży w obrębie UE, a w odniesieniu do podróży poza UE nawet aż 9 oraz 12 godzin w zależności od odległości przewozu;
- c) ustalenie, że prawo do zmiany planu podróży przysługujące pasażerowi obejmuje też usługi innych przewoźników lub inne rodzaje transportu, jeśli dany przewoźnik lotniczy nie jest w stanie w ciągu 12 godzin zmienić planu podróży pasażera;
- d) wprowadzenie uproszczenia, że prawo do opieki przysługuje pasażerowi niezależnie od długości lotu po przekroczeniu 2 godzin opóźnienia lotu;
- e) dodanie przepisów dotyczących skutków utraty lotu łączonego, zapewniających pasażerowi, który spóźnił się na lot łączony ze względu na opóźnienie poprzedniego lotu, prawo do opieki przewoźnika lotniczego obsługującego lot, na który się spóźniono, jak również w oznaczonych okolicznościach prawo do odszkodowania, jeśli loty łączone są objęte jedną umową przewozu;
- f) przesądzenie, że w razie zmiany rozkładu lotów poinformowanie pasażera o przesunięciu lotu z wyprzedzeniem mniejszym niż 2 tygodnie w stosunku do pierwotnie planowanego terminu daje temu pasażerowi podobne prawa, jak pasażerowi lotu opóźnionego;
- g) ustalenie, że w przypadku opóźnienia samolotu na płycie lotniska pasażerowi przysługuje prawo do opuszczenia samolotu po pięciu godzinach przy zachowaniu prawa do zwrotu należności;
- h) wprowadzenie częściowego zakazu stosowania zasady „no show” przez ustalenie, że pasażerem nie można odmówić wejścia na pokład podczas podróży powrotnej na podstawie tego samego biletu ze względu na fakt, że nie odbył na jego podstawie podróży do miejsca przeznaczenia, co jednak nie znosi prawa przewoźników lotniczych do wprowadzania szczegółowych zasad w odniesieniu do kolejnego odbywania lotów w ramach tej samej podróży;
- i) zapewnienie pasażerowi prawa do otrzymania informacji o zakłóceniach lotu natychmiast, gdy takie informacje staną się dostępne.

<sup>1</sup> Jest to jedna z kluczowych i wyjątkowo trudnych do uregulowania kwestii, związana z pojęciem siły wyższej. Zob. bliżej (Ephraïmson-Abt, Konert, 2014, s. 53–64; Konert, 2014, s. 94–102; Prassl, 2016, s. 332–338; Rossi Dal Pozzo, 2015, s. 177–181; Chapman, Prager, Harding, 2017, s. 532–535).

Ponadto w analizowanym wniosku ustawodawczym Komisji jasno przewidziano, że krajowe organy wykonawcze (KOW) mają za zadanie ogólne egzekwowanie przepisów rozporządzenia nr 261/2004, a każde państwo członkowskie UE ma zgodnie z prawem UE i prawem wewnętrznym wyznaczyć organ lub organy krajowe odpowiedzialne za pozasądowe rozstrzyganie sporów między przewoźnikami lotniczymi a pasażerami w odniesieniu do spraw objętych tym rozporządzeniem. Przy tym rola KOW ma zostać zwiększona przez dodanie im zadania monitorowania przestrzegania przepisów dotyczących bagażu zawartych w rozporządzeniu nr 2027/97 i w konwencji montrealkiej z 1999 r.

Trzeba zaznaczyć, że omawiany wniosek ustawodawczy Komisji zmierza do ograniczenia wydatków przewoźników lotniczych, ograniczając w konsekwencji prawa pasażerów lotniczych w następujących sytuacjach:

- a) w razie dużego opóźnienia lotu prawo do odszkodowania ma przysługiwać pasażerowi dopiero po przekroczeniu wyżej wspomnianych, wydłużonych progów czasowych;
- b) w przypadku opóźnień i odwołań lotów spowodowanych nadzwyczajnymi okolicznościami projektowane przepisy zmierzają do ograniczenia prawa do zakwaterowania do trzech nocy i maksymalnie 100 euro na jedną noc i jednego pasażera, co jednak nie odnosiłoby się do pasażerów o ograniczonej sprawności ruchowej, osób im towarzyszących, kobiet ciężarnych, osób potrzebujących szczególnej pomocy medycznej oraz dzieci bez opiekunów;
- c) w razie prowadzonej na małą, regionalną skalę działalności przez przewoźnika lotniczego nie będzie on miał obowiązku zapewnienia zakwaterowania pasażerom lotniczym na trasach krótszych niż 250 km obsługiwanych statkami powietrznymi o maksymalnej liczbie 80 miejsc, co nie dotyczyłoby lotów łączonych oraz osób o ograniczonej sprawności ruchowej i wyżej wymienionych innych osób traktowanych także w sposób szczególny.

Z kolei w odniesieniu do projektowanych w analizowanym wniosku Komisji zmian rozporządzenia nr 2027/97 należy przytoczyć następujące najważniejsze ustalenia dotyczące nieprawidłowości związanych z obsługą bagażu:

- a) odpowiedzialność przewoźników lotniczych za wózki inwalidzkie i inny sprzęt do poruszania się lub urządzenia pomocnicze ma zostać zwiększona do rzeczywistej wartości sprzętu, co nastąpi przez zobowiązanie przewoźników lotniczych do automatycznego oferowania możliwości złożenia nieodpłatnie specjalnej deklaracji interesu, określonej w konwencji montrealkiej z 1999 r.;
- b) nie ograniczając swobody przewoźników lotniczych w zakresie ustalania warunków przewozu bagażu, projektuje się zobowiązanie tych przewoźników do jednoznacznego określenia limitów dopuszczalnego bagażu podręcznego i rejestrowanego już w momencie rezerwacji biletu i przy stanowiskach odprawy także samoobsługowej, a ewentualne dodatkowe opłaty za tzw. nadbagaż powinny być wyraźnie określone właśnie w momencie rezerwacji;
- c) wyraźne dopuszczenie możliwości przewozu instrumentu muzycznego w kabinie pasażerskiej po spełnieniu określonych warunków;
- d) przewiduje się zobowiązanie wspólnotowych przewoźników lotniczych do wydawania pasażerom w portach lotniczych formularzy skargi, umożliwiającym natychmiastowe złożenie roszczenia, za pomocą których pasażerowie będą mogli złożyć skargę dotyczącą opóźnionego, uszkodzonego lub zagubionego bagażu;

- e) projektuje się aktualizację limitów odpowiedzialności przewoźników lotniczych w odniesieniu do przewozu bagażu zgodnie z inflacją poprzez akt delegowany Komisji.

Poddany analizie wniosek ustawodawczy Komisji z 13 marca 2013 r. został w wielu punktach pozytywnie oceniony przez Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny w opinii przyjętej 11 lipca 2013 r. Zdaniem EKES projektowane zmiany przepisów rozporządzenia nr 261/2004 oraz rozporządzenia nr 2027/97 wnoszą tzw. wartość dodaną zarówno dla sektora transportu lotniczego, jak i dla pasażerów lotniczych. Jednakże w opinii tej znalazło się też bardzo wiele uwag krytycznych pod adresem projektu przedstawionego przez Komisję. EKES wyraził w szczególności ubolewanie, że wskazany wniosek ustawodawczy nie uwzględnił ogółu orzecznictwa TS UE dotyczącego praw pasażerów lotniczych i w konsekwencji nie zapewnia wysokiego poziomu ochrony konsumentów. Komitet ten w swojej opinii sformułował w konsekwencji liczne krytyczne wnioski oraz zalecenia (Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, 2013, s. 115–120), a zwłaszcza:

- a) sprzeciw wobec wysokości odszkodowania mającego przysługiwać pasażerowi w przypadku opóźnienia lotów, gdyż w tych kwestiach projekt Komisji rozmija się z orzecznictwem TS UE;
- b) odrzucenie propozycji Komisji dotyczącej podniesienia progu czasowego, po przekroczeniu którego opóźnienie daje pasażerowi prawo do odszkodowania, gdyż nie jest ona zgodna z trzema orzeczeniami TS UE;
- c) rozumiejąc powody znacznego podniesienia progów czasowych w odniesieniu do odszkodowania za opóźnienie w rejsach dalekodystansowych, EKES zalecił Komisji kontynuowanie wysiłków prowadzących do znalezienia rozwiązań zachęcających przewoźników lotniczych do faktycznego podejmowania działań znacznie poniżej tych progów, które poza tym powinny zostać skrócone w przypadku osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej sprawności ruchowej;
- d) akceptując wprowadzenie konkretnego terminu dotyczącego zmiany planu podróży pasażera z wykorzystaniem świadczonych przez siebie usług, EKES stoi na stanowisku, że okres 12 godzin jest stanowczo zbyt długi, aby dopiero po ich upływie przewoźnik lotniczy musiał wziąć pod uwagę usługi innych przewoźników lub inne rodzaje transportu, a przy tym propozycje Komisji nie dają pasażerowi prawa do odmowy podróży innym środkiem transportu (np. autokarem, pociągiem lub statkiem) i nie uwzględniają możliwości pokrywania ze specjalnie utworzonego tzw. funduszu współodpowiedzialności dodatkowych kosztów możliwie najszybszego przewiezienia pasażera przez innego przewoźnika w związku z koniecznością zmiany planu podróży danego pasażera lotniczego;
- e) 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 środków.

Parlament Europejski już 16 kwietnia 2013 r. zwrócił się do EKES o przedstawienie omówionej powyżej opinii tego Komitetu, a Rada UE uczyniła to dopiero 16 lipca 2016 r., czyli kilka dni po

przyjęciu tej opinii, co jest zastanawiające. Ta w znacznym stopniu krytyczna opinia była wzięta pod uwagę przy zajmowaniu stanowiska przez Parlament Europejski i Radę UE w ramach pierwszego czytania zwykłej procedury ustawodawczej zainicjowanej przez wniosek ustawodawczy Komisji z 13 marca 2013 r.

## STANOWISKO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO Z 5 LUTEGO 2014 R. W SPRAWIE WNIOSKU USTAWODAWCZEGO KOMISJI Z 13 MARCA 2013 R.

Przygotowanie stanowiska Parlamentu Europejskiego w sprawie wniosku ustawodawczego Komisji Europejskiej z 13 marca 2013 r. zostało powierzone parlamentarnej Komisji Transportu i Turystyki ze względu na jej zakres działania jako przedmiotowo właściwej. Wzięła ona pod uwagę zarówno opinię EKES z 11 lipca 2013 r., jak też opinię przedstawioną przez parlamentarną Komisję Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów z 8 listopada 2011 r. W uzasadnieniu tej ostatniej opinii podkreślono konieczność zapewnienia równowagi interesów pasażerów i przewoźników lotniczych. W odniesieniu do rozporządzenia nr 261/2004 wskazana komisja opiniodawcza zajęła stanowisko co do wysokości odszkodowań za opóźnienia, opowiadając się za wyznaczeniem kwot 250 euro i 600 euro jako maksymalnych na trasach odpowiednio do 3500 km oraz dłuższych. W innych ważnych kwestiach komisja ta optowała za zakazaniem zasady „no show”, ograniczeniem czasu oczekiwania do 2 godzin podczas przestoju samolotu na płycie lotniska, a przypadkach odwołań lotów lub opóźnień z powodu okoliczności nadzwyczajnych wymieniona komisja uznała, że uzasadnione jest pokrywanie przez przewoźników lotniczych maksymalnie pięciu noclegów pasażera w hotelu do kwoty 174 euro za noc. Przy tym w omawianej opinii wyrażono stanowisko, aby uznać wykaz okoliczności nadzwyczajnych oraz wykaz okoliczności niemających takiego charakteru za wykazy niewyczerpujące, możliwe do rozszerzenia w drodze aktów delegowanych Komisji, z czym trudno się zgodzić. Z kolei w odniesieniu do rozporządzenia nr 2027/97 znalazł się tam kontrowersyjny postulat, aby kwoty odszkodowań były wyrażane w euro, a nie w jednostkach SDR (Opinia Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów, 2011, s. 4–5). Chociaż zwiększyłoby to czytelność projektowanego rozporządzenia, to byłoby nie do pogodzenia z ustaleniami konwencji montrealskiej z 1999 r.

Swoje propozycje Komisja Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów ujęła w 118 szczegółowych poprawkach do tekstu wniosku ustawodawczego Komisji Europejskiej, dołączając do większości z nich krótkie uzasadnienie. Na ich podstawie oraz dodając liczne własne poprawki, ustalenia i argumenty, parlamentarna Komisja Transportu i Turystyki przygotowała sprawozdanie z 22 stycznia 2014 r. Zawiera ono projekt rezolucji ustawodawczej Parlamentu Europejskiego, obejmujący 168 poprawek w stosunku do tekstu wniosku ustawodawczego Komisji z 13 marca 2013 r. oraz kilkunastu uzasadnienie, niezależnie od krótkich uzasadnień dołączonych do poszczególnych zaproponowanych poprawek. W sprawozdaniu tym tylko część propozycji Komisji została uznana za postęp w egzekwowaniu praw pasażerów w ruchu lotniczym. W uzasadnieniu tego sprawozdania wskazano, że dotychczasowe wdrażanie rozporządzenia nr 261/2004 było niekompletne i niespójne, powodując zdezorientowanie zarówno pasażerów lotniczych, jak i branży lotniczej. Podkreślono występujące braki w informowaniu pasażerów lotniczych o przysługujących im prawach oraz niezadowolenie pasażerów ze sposobu i kosztów



egzekwowania przysługujących im praw. W praktyce pomimo wydawania przez TS UE korzystnych dla pasażerów lotniczych wyroków, jedynie niewielka część pasażerów uprawnionych do świadczeń i odszkodowania dochodzi przysługujących im praw i faktycznie z nich korzysta. Kluczowe w tym zakresie jest to, że przewoźnicy lotniczy nie uznają automatycznie praw takich pasażerów i są oni zmuszeni do indywidualnego dochodzenia swoich praw od dużych, międzynarodowych przedsiębiorstw. W konsekwencji niewielu pasażerów lotniczych decyduje się na drogę sądową dochodzenia swoich roszczeń, gdyż jest to postępowanie skomplikowane, kosztowne i wymagające znacznego zaangażowania, co niektóre linie lotnicze skwapliwie wykorzystują, nie gwarantując należytej ochrony swoim klientom. Z tych względów parlamentarna Komisja Transportu i Turystyki wyraziła w swoich propozycjach ogólne wsparcie dla praw pasażerów lotniczych (Sprawozdanie Komisji Transportu i Turystyki, 2014, s. 112–113).

W Parlamencie Europejskim została przeprowadzona debata nad zaproponowanym przez Komisję Transportu i Turystyki projektem rezolucji ustawodawczej i w wyniku głosowania na sesji plenarnej 5 lutego 2014 r. zostało przyjęte stanowisko Parlamentu Europejskiego w pierwszym czytaniu w celu przyjęcia rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie nr 261/2004 oraz rozporządzenie nr 2027/97<sup>2</sup>. W uchwalonej rezolucji ustawodawczej z 5 lutego 2014 r. zostały przyjęte oprócz jednej wszystkie poprawki Komisji Transportu i Turystyki do wniosku ustawodawczego Komisji z 13 marca 2013 r., a ponadto dwie poprawki spośród 14 zgłoszonych przez grupy polityczne funkcjonujące w Parlamencie Europejskim (Nota informacyjna Sekretariatu Generalnego Rady, 2014, s. 1–10).

Do tego stanowiska ustosunkowała się Komisja Europejska w dokumencie przyjętym 20 maja 2014 r. Komisja uznała 72 poprawki zaproponowane przez Parlament Europejski za możliwe do zaakceptowania, dalsze 44 poprawki za akceptowalne co do zasady, a 3 inne poprawki za możliwe do zaakceptowania częściowo. Natomiast w stosunku do pozostałych 49 poprawek Komisja uznała, że są nie do zaakceptowania. Wśród tych niemożliwych do zaakceptowania przez Komisję poprawek Parlamentu Europejskiego znalazły się propozycje dotyczące określenia zakresu odmowy przyjęcia pasażera na pokład, skrócenia progów czasowych dających prawo do odszkodowania w razie dużego opóźnienia lotu, zdefiniowania okoliczności nadzwyczajnych oraz ścisłego oznaczenia sytuacji, w których zwalniają one przewoźnika lotniczego od odpowiedzialności, a także ustalenie o zwiększeniu z trzech do pięciu noclegów mających przysługiwać pasażerowi w nadzwyczajnych sytuacjach (Dokument *Ordinary legislative procedure – First reading*, 2014, s. 4–7).

W zależności od stanowiska Rady UE wobec wniosku ustawodawczego Komisji z 13 marca 2013 r. oraz co do stanowiska zajętego przez Parlament Europejski w pierwszym czytaniu 5 lutego 2014 r. oczekiwano wówczas uzgodnienia odpowiedniego politycznego porozumienia w czerwcu 2014 r. Podczas debaty nad projektem rezolucji ustawodawczej Parlamentu Europejskiego taką nadzieję w imieniu Komisji wyraził ówczesny komisarz ds. transportu Siim Kallas, opowiadając się za równowagą między prawami pasażerów a interesami linii lotniczych, działających obecnie w bardzo trudnym otoczeniu (Parlament Europejski, Debaty, 2014). Tylko nieliczni już wówczas dostrzegali, jak trudne będzie osiągnięcie politycznego porozumienia w tych kwestiach między Parlamentem Europejskim a Radą (Garben, 2016, s. 283).

<sup>2</sup> P7\_TA(2014)0092. Stanowisko to jako rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego z 5 lutego 2014 r. zostało opublikowane w Dz. Urz. UE C93/336 z 24.3.2017.

## STAN PRAC NAD STANOWISKIEM RADY W SPRAWIE WNIOSKU USTAWODAWCZEGO KOMISJI Z 13 MARCA 2013 R. I REZOLUCJI USTAWODAWCZEJ PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO Z 5 LUTEGO 2014 R.

Pierwsze prace Rady ds. Transportu, Telekomunikacji i Energii (TTE) rozpoczęły się na posiedzeniu 10 czerwca 2013 r., kiedy to Komisja przedstawiła ministrom transportu swój wniosek ustawodawczy dotyczący zmian w regulacjach praw pasażerów lotniczych. Specjalnie powołana Grupa Robocza ds. Lotnictwa zanalizowała dokument roboczy służb Komisji streszczający ocenę skutków przyjęcia rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie nr 261/2004 oraz rozporządzenie nr 2207/97 oraz omówiła ocenę skutków regulacji dołączoną do wniosku. Delegacje poszczególnych państw członkowskich UE zasadniczo poparły cele wniosku ustawodawczego Komisji oraz potrzebę zmiany 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 zagadnień, 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 wniosek ustawodawczy Komisji z 9 lipca 2013 r. dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie imprez turystycznych i aranżowanych usług turystycznych (Dokument Sekretariatu Generalnego Rady, 2013a, s. 1–3).

W celu umożliwienia organom przygotowawczym Rady przyspieszenia prac nad wnioskiem ustawodawczym Komisji w sprawie praw pasażerów lotniczych prezydencja litewska postanowiła zasięgnąć – w formie debaty orientacyjnej – opinii ministrów transportu państw członkowskich Unii i przedstawiła dwa pytania uzgodnione na posiedzeniu Grupy Roboczej ds. Lotnictwa 12 września 2013 r.. Sformułowania tych pytań wskazywały na konieczność uwzględnienia w toku prac nad zmianami zmierzającymi do zwiększenia ochrony praw pasażerów lotniczych również trudnych do jednoczesnego pogodzenia interesów przewoźników działających na zliberalizowanym rynku lotniczym. Komitet Stałych Przedstawicieli (Coreper) został poproszony o zatwierdzenie wskazanych pytań, aby podczas debaty orientacyjnej na posiedzeniu na Rady ds. TTE 10 października 2013 r. dyskusja ministrów transportu państw członkowskich Unii koncentrowała się na wyznaczonych, fundamentalnych kwestiach. Zapowiadało to już wówczas problemy z uzgodnieniem stanowisk Parlamentu Europejskiego i Rady jako współprawodawców w odniesieniu do projektowanego rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie nr 261/2004 oraz rozporządzenie nr 2027/97. Debata orientacyjna na posiedzeniu Rady ds. TTE 10 października 2013 r. przyniosła co prawda ogólną zgodę co do celów wniosku ustawodawczego Komisji z 13 marca 2013 r. oraz potrzeby zmiany i ulepszenia obowiązujących zasad ochrony praw pasażerów lotniczych, ale zarazem wyrażono poważne obawy m.in. co do zmian regulacji dotyczących lotów łączonych, stosowania pojęcia „opóźnienie w momencie przylotu”, wprowadzenia przepisów dotyczących łączenia wysokości odszkodowania z ceną biletu czy zakresu pojęcia „nadzwyczajne okoliczności” zwalniające przewoźników od odpowiedzialności oraz kilku innych trudnych do uzgodnienia kwestii. Mimo prób sformułowania kompromisowych rozwiązań przez prezydencję litewską, przedstawionych na posiedzeniu Grupy Roboczej ds. Lotnictwa w dniu 26 listopada

2013 r., osiągnięty postęp w pracach nad uzgodnieniem stanowisk państw członkowskich Unii reprezentowanych w Radzie nie był zadowalający i wiele ważnych kwestii pozostało nierozstrzygniętych (Dokument Sekretariatu Generalnego Rady, 2013b, s. 2–7).

Próby wypracowania kompromisowych ustaleń projektowanego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady były kontynuowane przez prezydencję grecką, która przedstawiła je na posiedzeniu Rady ds. TTE 5 czerwca 2014 r. Grupa Robocza ds. Lotnictwa analizowała te propozycje na kilku spotkaniach, uwzględniając opinię Służby Prawnej Rady dotyczącą równego traktowania pasażerów lotniczych. W rezultacie, choć został osiągnięty duży postęp w pracach, wyznaczający główny kierunek istotnych rozwiązań kompromisowych, to jednak nadal pozostały nierozstrzygnięte ważne kwestie dotyczące progów czasowych, lotów łączonych, nadzwyczajnych okoliczności zwalniających przewoźników lotniczych od odpowiedzialności oraz ograniczeń dotyczących bagażu podręcznego (Dokument Sekretariatu Generalnego Rady, 2014, s. 3–6). Prezydencja łotewska także kontynuowała poszukiwanie rozwiązań kompromisowych i zostały one przedstawione na posiedzeniu Rady ds. TTE 11 czerwca 2015 r. Nadal jednak nie udało się uzgodnić kompromisowych ustaleń dotyczących w szczególności progów czasowych opóźnień uzasadniających prawo pasażerów do odszkodowania oraz kwestii odszkodowań w przypadku lotów łączonych (Dokument Sekretariatu Generalnego Rady, 2015, s. 3–7).

Należy stwierdzić, że do końca 2017 r. prace Rady UE, zmierzające do przyjęcia stanowiska Rady wobec wniosku ustawodawczego Komisji z 13 marca 2013 r. oraz rezolucji ustawodawczej Parlamentu Europejskiego z 5 lutego 2014 r., nie zakończyły się sukcesem. Komisja w komunikacie z 7 grudnia 2015 r. wezwała Parlament Europejski i Radę do szybkiego przyjęcia proponowanych zmian i zapowiedziała wydanie wytycznych interpretacyjnych dotyczących rozporządzenia nr 261/2004 oraz rozporządzenia nr 2027/97, aby przedstawić wskazówki dla obywateli UE oraz wspólnotowych linii lotniczych dotyczące aktualnego stanu prawnego. Takie wytyczne zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym UE jako komunikat Komisji i nazwane w wersji w języku polskim mianem zawiadomienia (Zawiadomienie Komisji, 2016, s. 5–21). Chociaż wyraźnie zaznaczono w tym dokumencie, że celem Komisji nie jest zastąpienie ani uzupełnienie wniosku ustawodawczego Komisji z 13 marca 2013 r. wydanymi wytycznymi interpretacyjnymi, to jednak trudno dostrzec w nich zachętę do kontynuowania prac zmierzających do przyjęcia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie nr 261/2004 oraz rozporządzenie nr 2027/97. Trwająca już trzy lata sytuacja patowa w tym zakresie będzie więc nadal powodowała liczne konsekwencje finansowe. Tracą na tym przede wszystkim pasażerowie lotniczy. Brak kompleksowych i spójnych podstaw prawnych we wszystkich rodzajach transportu pasażerskiego powoduje straty szacowane na co najmniej 355 mln euro rocznie (Nogaj, 2015, s. 4). Znaczna ich część odnosi się do transportu lotniczego.

## WNIOSKI KOŃCOWE

Fundamentalny wniosek ogólny to występowanie rozbieżnych, trudnych do pogodzenia interesów pasażerów lotniczych oraz przewoźników działających na zliberalizowanym rynku lotniczym. Przebieg zwykłej procedury ustawodawczej, wszczętej przez wniosek ustawodawczy Komisji z 13 marca 2013 r., wykazuje, że zarówno Komisja Europejska, Parlament Europejski,

jak i Rada UE opowiadają się za zapewnieniem wysokiego poziomu ochrony pasażerów lotniczych, którzy są wszak konsumentami wymagającymi takiej ochrony przewidzianej przez prawo UE. Jednak w praktyce jedynie Parlament Europejski występuje konsekwentnie w charakterze adwokata praw pasażerów i stara się działać w celu poszerzenia praw pasażerów lotniczych. Natomiast Komisja i Rada głównie dbają o to, by ochrona praw pasażerów lotniczych nie naruszyła interesów ekonomicznych przewoźników lotniczych. Trwająca już trzeci rok sytuacja braku stanowiska Rady wobec wniosku ustawodawczego Komisji z 13 marca 2013 r. jest w sumie korzystna dla przewoźników lotniczych, gdyż projektowane zmiany rozporządzenia nr 261/2004 oraz rozporządzenia nr 2027/97 zmierzają generalnie do nałożenia na przewoźników lotniczych zwiększonych obowiązków i ponoszenia w konsekwencji większych kosztów. Finansowo tracimy na tym jednak wszyscy jako obywatele UE. Niestety obecnie trudno wskazać przesłanki dające nadzieję, że w nieodległej przyszłości ten stan rzeczy ulegnie zmianie na lepsze.

## BIBLIOGRAFIA

- Abeyratne, R. (2016). *Competition and Investment in Air Transport. Legal and Economic Issues*. Cham–Heidelberg–New York–Dordrecht–London: Springer.
- Chapman, M., Prager, S., Harding, J. (2017). *Saggerson on Travel Law and Litigation*. London: Wildy, Simmonds & Hill Publishing.
- Dokument *Ordinary legislative procedure – First reading* (2014). SP (2014) 446 z 20.5.2014.
- Dokument roboczy służb Komisji, (2013). Streszczenie oceny skutków, SWD(2013) 63 final, Bruksela, 13.3.2013.
- Dokument Sekretariatu Generalnego Rady (2013a). Nr 13830/13 z 20.09.2013.
- Dokument Sekretariatu Generalnego Rady (2013b). Nr 16577/13 z 27.11.2013.
- Dokument Sekretariatu Generalnego Rady (2014). Nr 9820/14 z 26.05.2014.
- Dokument Sekretariatu Generalnego Rady (2015). Nr 8693/15 z 19.05.2015.
- Ephraïmson-Abt, H., Konert, A. (2014). *New Progress and Challenges in the Air Law. Air Crash Victims Families Protection*. Warsaw: Lazarski University Publishing House.
- Garben, S. (2016). The Turbulent Life of Regulation 261: Continuing Controversies Surrounding EU Air Passenger Rights. W: M. Bobek, J. Prassl (red.), *Air Passenger Rights. Ten Years On* (s. 259–294). Oxford: Bloomsbury.
- Gospodarek, J. (2015). Status prawny pasażera jako konsumenta w świetle prawa UE i prawa polskiego. W: B. Gnela, K. Michałowska (red.), *Współczesne wyzwania prawa konsumenckiego* (s. 141–160). Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Gospodarek, J. (2018). Potrzeba zmian zakresu odpowiedzialności przewoźników lotniczych w świetle aktów prawa pochodnego Unii Europejskiej. W: P. Cybula (red.), *Prawne aspekty podróży i turystyki – Historia i współczesność. Prace poświęcone pamięci Profesora Janusza Sondla*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego (w druku).
- 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.
- 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, KOM(2011) 174 wersja ostateczna.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Europejska strategia w dziedzinie lotnictwa, COM(2015) 598 final z 7.12.2015.
- Konert, A. (2010). *Odpowiedzialność cywilna przewoźnika lotniczego*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Konert, A. (2014). *A European Vision for Air Passengers*. Warszawa: Lazarski University Publishing House.
- Konert, A. (2016). Ochrona praw pasażerów. W: M. Żylicz (red.), *Prawo lotnicze. Komentarz* (s. 821–837). Warszawa: Wolters Kluwer.

- Konwencja montrealaska o ujednostajnieniu niektórych prawideł dotyczących międzynarodowego przewozu lotniczego, przyjęta 28 maja 1999 r., Dz. Urz. WE L 194 z 18.7.2001/39 oraz Dz. U. z 2007 r. Nr 37, poz. 235.
- Kunert-Diallo, A. (2011). *Kolizje praw w międzynarodowym transporcie lotniczym*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Nogaj, M. (2015). *Codification of Passenger Rights. Cost of Non-Europe Report*. Brussels: European Added Value Unit.
- Nota informacyjna Sekretariatu Generalnego Rady UE do Komitetu Stałych Przedstawicieli z 10 lutego 2014, dokument 5941/14.
- OECD (2016). *OECD Tourism Trends and Policies 2016*. Paris: OECD Publishing.
- Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie funkcjonowania i stosowania praw pasażerów linii lotniczych z 27 października 2011 r., Dz. Urz. UE C 24/125 z 28.1.2012.
- Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspólnych zasad odszkodowania i pomocy dla pasażerów ruchu lotniczego (program kroczący), przyjęta 11 lipca 2013 r., Dz. Urz. UE C 327/115 z 12.11.2013.
- Opinia Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów z 8 listopada 2011 r. dla Komisji Transportu i Turystyki w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego 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 bagażu (COM(2013)0130 – C7 0066/2013 – 2013/0072 (COD)), AD\1008880PL.doc
- Parlament Europejski, Debaty (2014). Protokół, Środa, 5 lutego 2014 r. – Strasburg, Wersja ostateczna.
- Prassl, J. (2016). Tackling Diversity Through Uniformity? Revisiting the Reform of Regulation 261/2004. W: M. Bobek, J. Prassl (red.), *Air Passenger Rights. Ten Years On* (s. 325–342). Oxford: Bloomsbury.
- Prassl, J., Bobek, M. (2016). Welcome Aboard: Revisiting Regulation 261/2004. W: M. Bobek, J. Prassl (red.), *Air Passenger Rights. Ten Years On* (s. 1–21). Oxford: Bloomsbury.
- Public consultation on the possible revision of Regulation (EC) No 261/2003 on air passenger rights. Pobrane z: [http://ec.europa.eu/transport/passengers/consultations/2012-03-11-apr\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/passengers/consultations/2012-03-11-apr_en.htm) (4.12.2017).
- Rossi Dal Pozzo, F. (2015). *EU Legal Framework for Safeguarding Air Passenger Rights*. Cham–Heidelberg–New York–Dordrecht–London: Springer.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 261/2004 z 11 lutego 2004 r. ustanawiające wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów, Dz. Urz. UE L 46/1 z 17.2.2004.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 889/2002 z 13 maja 2002 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 2027/97 w sprawie odpowiedzialności przewoźnika lotniczego z tytułu wypadków lotniczych, Dz. Urz. WE L 140/2 z 30.5.2002.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 2027/97 z 9 października 1997 r. w sprawie odpowiedzialności przewoźnika lotniczego z tytułu wypadków lotniczych, Dz. Urz. WE L 285/1 z 17.10.1997.
- Sprawozdanie Komisji Transportu i Turystyki (2014). Dokument z posiedzenia Parlamentu Europejskiego z 22.1.2014, A7-0020/2014.
- Wniosek ustawodawczy z 9 lipca 2013 r.: dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie imprez turystycznych i aranżowanych usług turystycznych, zmieniająca rozporządzenie (WE) nr 2006/2004, dyrektywę 2011/83/UE i uchylająca dyrektywę Rady 90/314/EWG, COM(2013) 512 final.
- Wroński, J. (2015). Wybrane zagadnienia ochrony prawnej pasażerów (konsumentów) linii lotniczych. W: E. Dynia (red.), *Prawo lotnicze i technologie. Nowe wyzwania dla międzynarodowego i krajowego prawa lotniczego oraz technologii lotniczych* (s. 160–176). Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.
- Zawiadomienie Komisji: Wytoczne 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 Rady, Dz. Urz. UE C 214/5 z 15.6.2016.

---

## THE LEGISLATIVE STALEMATE IN EUROPEAN UNION REGARDING THE REVISION OF THE SCOPE OF AIR CARRIERS' LIABILITY

### ABSTRACT

The author analyzed the recently adopted acts of the EU law aimed at revision of the scope of air carriers' liability for better protection of air passenger rights. The paper discussed the aims of the European Commission legislative proposal of 13 March 2013, its key proposed amendments of Regulation (EC) No 261/2004 and Regulation (EC) No 2027/97, that aim at cost-cutting of air carriers, and consequently limit the air passenger rights. The author presented the way of preparing the European Parliament position with regard to the above legislative proposal, underlining that the EU legislating resolution is aimed at ensuring the balance of interests for air passengers and carriers. Presented in the paper were the works of the Council heading for the adoption of the Council position with regard to the legislative proposal of 13 March 2013 and the European Parliament legislative resolution of 5 February 2014, that had not been successful until the end of 2017. The last 3 years have been noting the legislative stalemate in this area, that results from discrepancy between the interests of air passengers and the carriers on liberalized airline market. In his final conclusions the author found that even though the Commission, the European Parliament and the Council stand for assuring a high level of air passenger protection, it is practically only the European Parliament that consequently acts for extending the rights of air passengers. However, the main concern of the Commission and the Council is to make sure that the air passenger rights protection should not affect the economic interests of air carriers.

### KEYWORDS

EU law, liability of air carriers, rights of air passengers, revision of Regulation (EC) No 261/2004, revision of Regulation (EC) No 2027/97

*Translated by Jerzy Gospodarek*