KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 13.5.2026 r.
COM(2026) 228 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

na temat wykonania i skutków rozporządzenia (UE) 2021/782 dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym

SPIS TREŚCI

1. Wprowadzenie 2

2. Wykonanie i skutki rozporządzenia (UE) 2021/782 4

2.1. Zwolnienia (art. 2) 4

2.2. Równe traktowanie (art. 5) 7

2.3. Przewóz rowerów (art. 6) 8

2.4. Informowanie o podróży w czasie rzeczywistym (art. 10) 11

2.5. Wspólne bilety (art. 12) 13

2.6. Prawo do samodzielnej zmiany trasy (art. 18 ust. 3) 18

2.7. Odszkodowanie – siła wyższa (art. 19 ust. 10) 20

2.8. Wspólny formularz wniosków o zwrot kosztów i odszkodowanie (art. 18 ust. 7 i art. 19 ust. 6) 22

2.9. Poważne zakłócenia i planowanie postępowania w sytuacjach nieprzewidzianych (art. 20 ust. 6) 23

2.10. Osoby z niepełnosprawnością i osoby o ograniczonej możliwości poruszania się (rozdział V) 24

2.11. Rozpatrywanie skarg i egzekwowanie przepisów (art. 28 i rozdział VII) 29

3. Wnioski 34

ZAŁĄCZNIK A PRZEGLĄD STOSOWANIA ZWOLNIEŃ NA PODSTAWIE ROZPORZĄDZENIA (UE) 2021/782() 36

ZAŁĄCZNIK B PORÓWNANIE ZE ZWOLNIENIAMI STOSOWANYMI PRZEZ PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE NA PODSTAWIE ROZPORZĄDZENIA (WE) NR 1371/2007() 37

1. WPROWADZENIE

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/782 z dnia 29 kwietnia 2021 r. dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym([1]) („rozporządzenie") weszło w życie 7 czerwca 2021 r. i jest stosowane od 7 czerwca 2023 r. Uchyliło ono i zastąpiło rozporządzenie (WE) nr 1371/2007 dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym, które weszło w życie w 2009 r.([2]) Rozporządzenie zmieniło i wprowadziło przepisy dotyczące: zwolnień (art. 2), równego traktowania (art. 5), przewozu rowerów (art. 6), informacji o podróży w czasie rzeczywistym (art. 10), wspólnych biletów (art. 12), prawa do samodzielnej zmiany trasy (art. 18 ust. 3), siły wyższej (art. 19 ust. 10), wspólnego formularza wniosków o zwrot kosztów i odszkodowanie (art. 18 ust. 7 i art. 19 ust. 6), poważnych zakłóceń i planów postępowania w sytuacjach nieprzewidzianych (art. 20 ust. 6), praw osób z niepełnosprawnością lub osób o ograniczonej możliwości poruszania się (rozdział V) oraz rozpatrywania skarg i egzekwowania przepisów (art. 28 i rozdział VII).

W art. 39 rozporządzenia zobowiązano Komisję do przedstawienia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie do dnia 7 czerwca 2026 r. sprawozdania z wykonania i skutków rozporządzenia. Celem niniejszego sprawozdania jest wypełnienie tego obowiązku. Skoncentrowano się w nim na nowych elementach wprowadzonych w ramach przeglądu z 2021 r.

Niniejsze sprawozdanie opiera się na informacjach przekazanych zgodnie z rozporządzeniem, w tym na przedstawionych przez przedsiębiorstwa kolejowe sprawozdaniach dotyczących ich wyników w zakresie jakości usług, a także na sprawozdaniach krajowych organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów w państwach członkowskich na temat ich działalności([3]). Opiera się ono również na informacjach przekazanych Komisji przez państwa członkowskie na podstawie art. 2 ust. 7, art. 11 ust. 4, art. 31 ust. 3 i art. 35 ust. 1 rozporządzenia.

W niniejszym sprawozdaniu uwzględniono ponadto ustalenia z przeprowadzonego przez Komisję badania uzupełniającego([4]), w którym zgromadzono dane dotyczące wykonania rozporządzenia we wszystkich państwach członkowskich. Ponieważ badanie koncentrowało się na praktykach głównego przedsiębiorstwa kolejowego w każdym państwie członkowskim, o ile nie wskazano inaczej zawarte w niniejszym sprawozdaniu odniesienia do ustaleń dotyczących stosowania przepisów w danym państwie członkowskim należy rozumieć jako odniesienia do praktyk głównego przedsiębiorstwa kolejowego w tym państwie członkowskim.

([1]) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/782 z dnia 29 kwietnia 2021 r. dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (wersja przekształcona), Dz.U. L 172 z 17.5.2021, s. 1.

([2]) Zob. art. 41 rozporządzenia. Jedynie art. 6 ust. 4 dotyczący postępowań o udzielenie zamówienia na nowy tabor do przewozu rowerów lub jego znaczną modernizację stosuje się od dnia 7 czerwca 2025 r.

([3]) Z art. 32 ust. 3 rozporządzenia wynika, że co dwa lata krajowe organy odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów publikują – do dnia 30 czerwca kolejnego roku kalendarzowego – sprawozdania zawierające statystyki dotyczące ich działalności, w tym zastosowanych sankcji. Sprawozdania te udostępnia się na stronie internetowej Agencji Kolejowej Unii Europejskiej.

([4]) Badanie uzupełniające do sprawozdania na temat wykonania i skutków rozporządzenia (UE) 2021/782 dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym, przeprowadzone przez Ramboll Management Consulting A/S, Milieu Consulting SRL oraz Transport & Mobility Leuven.

Ustalenia zawarte w niniejszym sprawozdaniu, w szczególności dotyczące wspólnych biletów, są również istotne w kontekście nowego wniosku Komisji (COM(2026) 233) rozszerzającego prawa pasażerów w przypadku utraty połączeń kolejowych realizowanych na podstawie biletu zintegrowanego zakupionego na jednej platformie w ramach jednej transakcji.

2. WYKONANIE I SKUTKI ROZPORZĄDZENIA (UE) 2021/782

2.1. Zwolnienia (art. 2)

W art. 2 rozporządzenia określono zakres jego stosowania, wskazując objęte nim podróże i usługi kolejowe. Określono w nim również, które kolejowe usługi pasażerskie państwa członkowskie mogą zwolnić ze stosowania poszczególnych przepisów rozporządzenia. Powody zwolnień należy przedstawić w przekazywanych Komisji informacjach o ich przyznaniu. Przegląd systemu zwolnień przeprowadzony w 2021 r. miał na celu ograniczenie nadmiernego stosowania zwolnień na podstawie poprzednich przepisów, stopniowe rozszerzenie zakresu rozporządzenia na większą liczbę usług oraz zapewnienie większej spójności i przewidywalności praw pasażerów. Państwa członkowskie muszą informować Komisję Europejską o wszelkich takich zwolnieniach i podawać powody ich przyznania([5]).

Zestawienie zwolnień obowiązujących na podstawie obecnego rozporządzenia z podziałem na państwa członkowskie zawiera **załącznik A**. Porównanie zwolnień z podziałem na usługi i państwa członkowskie między rozporządzeniem (UE) 2021/782 a rozporządzeniem (WE) nr 1371/2007 zawiera **załącznik B**.

Dwa spośród 27 państw członkowskich – Cypr i Malta – nie mają sieci kolejowej. Sześć państw członkowskich([6]) posiadających sieć kolejową nie skorzystało z żadnego zwolnienia. Pozostałe 19 państw członkowskich korzysta ze zwolnień: większość w ograniczonym zakresie, a mniejsza grupa w szerszym zakresie([7]).

Według art. 2 ust. 4 rozporządzenia (UE) 2021/782 możliwość stosowania zwolnień związanych z **krajowymi dalekobieżnymi kolejowymi usługami pasażerskimi** jest ograniczona do państw członkowskich, które do 2024 r. korzystały już z porównywalnych zwolnień w odniesieniu do tych usług na podstawie poprzedniego rozporządzenia. Ponadto w nowym rozporządzeniu zmniejszono liczbę przepisów, które można objąć zwolnieniem w odniesieniu do tych usług([8]), i wprowadzono zasadę, że przedłużenia zwolnienia można dokonać tylko raz do 2029 r. Teoretycznie umożliwiłoby to nawet dziesięciu państwom członkowskim utrzymanie zwolnień dla tych usług do 2029 r.([9]) Tylko pięć państw członkowskich zgłosiło jednak, że będzie nadal stosować zwolnienia do 2029 r.([10])

Skłania to do wniosku, że korzystanie z krajowych zwolnień w odniesieniu do krajowych dalekobieżnych usług kolejowych w praktyce znacznie zmniejszyło się przy stosowaniu rozporządzenia (UE) 2021/782, co z kolei może sprzyjać szerszemu i bardziej spójnemu stosowaniu praw pasażerów we wszystkich państwach członkowskich. Jednocześnie rzeczywisty zakres zwolnień różni się między tymi pięcioma państwami członkowskimi([11]).

([5]) Art. 2 *(Zakres stosowania)* ust. 7 rozporządzenia.

(6) BE, EE, EL, ES, IE, SI.

([7]) Zob. załącznik A.

([8]) Mianowicie art. 15 *(Zaliczki)*, art. 17 *(Odpowiedzialność za opóźnienia, utratę połączeń i odwołania)* i art. 19 *(Odszkodowanie)*, art. 20 *(Pomoc)*, w szczególności jego ust. 2 lit. a) i b), oraz art. 30 *(Informowanie pasażerów o przysługujących im prawach)* ust. 2 rozporządzenia.

([9]) BG, EE, HU, IE, LV, LT, PL, PT, RO, SK.

([10]) BG, HU, PT, RO, SK.

([11]) Kompleksowy przegląd krajowych zwolnień na podstawie rozporządzenia (UE) 2021/782 można znaleźć na stronie internetowej Komisji: https://transport.ec.europa.eu/transport-themes/passenger-rights/rail-passenger-rights_pl.

Oprócz tego rozporządzenie umożliwia również państwom członkowskim – podobnie jak poprzednie rozporządzenie – objęcie zwolnieniem z jego stosowania (pod)miejskich i regionalnych kolejowych usług pasażerskich([12]), ale z wyjątkiem zwiększonej liczby obowiązkowych przepisów podstawowych, w odniesieniu do których zwolnienia nie można przyznać i które w związku z tym muszą zawsze mieć zastosowanie([13]). W przypadku regionalnych kolejowych usług pasażerskich istnieje stosunkowo więcej obowiązkowych przepisów niż w przypadku usług (pod)miejskich([14]).

Regionalne kolejowe usługi pasażerskie są objęte zwolnieniami([15]) w 12 z 25 państw członkowskich. Te same państwa członkowskie korzystały również ze zwolnień w odniesieniu do **(pod)miejskich kolejowych usług pasażerskich**([16]).

Z przewidzianej w rozporządzeniu (WE) nr 1371/2007 możliwości objęcia zwolnieniami (pod)miejskich i regionalnych kolejowych usług pasażerskich korzystało wówczas 18 państw członkowskich([17]). Potwierdza to zaobserwowaną wcześniej tendencję w zakresie dalekobieżnych usług krajowych, zgodnie z którą mniej państw członkowskich korzysta z możliwości zwolnienia usług na podstawie nowego rozporządzenia.

Cztery państwa członkowskie zwolniły usługi (pod)miejskie ze stosowania większości przepisów rozporządzenia, zapewniając w ten sposób stosowanie podstawowych obowiązkowych przepisów rozporządzenia([18]). W trzech innych państwach członkowskich przyjęto podobne podejście do zwolnień (stosując podstawowe przepisy bezwzględnie obowiązujące), z istotną różnicą polegającą na tym, że niektóre inne nieobowiązkowe przepisy również nadal mają zastosowanie([19]). Inna grupa pięciu państw członkowskich opowiedziała się za bardziej ukierunkowanymi zwolnieniami, dotyczącymi określonych przepisów([20]). Tendencje te w znacznym stopniu potwierdzają się w przypadku tych samych państw członkowskich, jeżeli chodzi o zwolnienia dotyczące regionalnych kolejowych usług pasażerskich([21]).

([12]) Art. 2 *(Zakres stosowania)* ust. 6 lit. a) rozporządzenia.

([13]) Zob. art. 2 *(Zakres stosowania)* ust. 8 rozporządzenia. Dotyczy to w szczególności: art. 5 *(Niedyskryminujące warunki umowne i taryfy)*, art. 11 *(Dostępność biletów i rezerwacje)*, art. 13 *(Odpowiedzialność wobec pasażerów i za bagaż)*, art. 14 *(Ubezpieczenie i pokrycie odpowiedzialności)*, art. 21 *(Prawo do przewozu)*, art. 22 *(Informacja dla osób z niepełnosprawnością i osób o ograniczonej możliwości poruszania się)*, art. 27 *(Bezpieczeństwo osobiste pasażerów)* i art. 28 *(Skargi)* rozporządzenia.

([14]) Art. 5 *(Niedyskryminujące warunki umowne i taryfy)*, art. 6 *(Rowery)*, art. 11 *(Dostępność biletów i rezerwacje)*, art. 12 *(Wspólne bilety)*, art. 13 *(Odpowiedzialność wobec pasażerów i za bagaż)*, art. 14 *(Ubezpieczenie i pokrycie odpowiedzialności)*, art. 18 *(Zwrot kosztów biletu oraz zmiana trasy)* ust. 3, art. 21 *(Prawo do przewozu)*, art. 22 *(Informacja dla osób z niepełnosprawnością i osób o ograniczonej możliwości poruszania się)*, art. 23 *(Pomoc na stacjach kolejowych i w pociągu)*, art. 24 *(Warunki udzielania pomocy)*, art. 25 *(Odszkodowanie za sprzęt ułatwiający poruszanie się, urządzenia wspomagające i psy towarzyszące)*, art. 26 *(Szkolenie personelu)*, art. 27 *(Bezpieczeństwo osobiste pasażerów)* i art. 28 *(Skargi)*. Zwolnienie w regionalnym kolejowym ruchu pasażerskim ze stosowania art. 12 ust. 1 i art. 18 ust. 3 może mieć jednak zastosowanie do dnia 7 czerwca 2028 r. (zob. art. 2 ust. 8 rozporządzenia).

([15]) AT, BG, DE, FI, FR, HU, LU, PL, PT, RO, SE, SK.

([16]) AT, BG, DE, FI, FR, HU, LU, PL, PT, RO, SE, SK.

([17]) AT, BG, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IE, LT, LU, LV, PL, PT, RO, SE, SK.

([18]) HU, PT, RO, SK.

([19]) FR, LU, PL.

([20]) AT, BG, DE, FI, SE.

([21]) AT jest jedynym państwem członkowskim, które rozróżnia miejskie i podmiejskie kolejowe usługi pasażerskie. W Austrii system zwolnień dla podmiejskich kolejowych usług pasażerskich jest zasadniczo dostosowany do zwolnień dla regionalnych kolejowych usług pasażerskich.

Siedem państw członkowskich wyłączyło **międzynarodowe usługi kolejowe w ruchu do państw trzecich** ze stosowania obecnego rozporządzenia([22]), w porównaniu z ośmioma państwami członkowskimi w przypadku poprzedniego rozporządzenia. Ponadto 15 państw członkowskich skorzystało ze zwolnienia **w odniesieniu do usług świadczonych wyłącznie w celach historycznych lub turystycznych**([23]). We wszystkich tych państwach usługi historyczne lub turystyczne są ogólnie wyłączone ze stosowania rozporządzenia, z wyjątkiem art. 13 *(Odpowiedzialność wobec pasażerów i za bagaż)* i art. 14 *(Ubezpieczenie i pokrycie odpowiedzialności)*.

Sześć państw członkowskich objęło zwolnieniem stosowanie art. 10 rozporządzenia, ponieważ nie jest technicznie wykonalne, aby zarządcy infrastruktury przekazywali dane w czasie rzeczywistym przedsiębiorstwom kolejowym, przedsiębiorstwom prowadzącym sprzedaż biletów, operatorom turystycznym lub zarządcom stacji([24]). We wszystkich przypadkach wyłączenie ma zastosowanie do dnia 7 czerwca 2030 r. (art. 2 ust. 5 rozporządzenia).

Osiem państw członkowskich skorzystało z możliwości zastosowania **dłuższego wyprzedzenia, z jakim należy złożyć powiadomienie o potrzebie pomocy dla osób z niepełnosprawnością i osób o ograniczonej możliwości poruszania się, wynoszącego 36 godzin zamiast 24 godzin**([25]). We wszystkich przypadkach zwolnienie ma zastosowanie do dnia 30 czerwca 2026 r., zgodnie z maksymalnym okresem przewidzianym dla niego na podstawie art. 24 lit. a) akapit trzeci rozporządzenia. W większości państw członkowskich maksymalny okres wyprzedzenia, z jakim wymaga się złożenia powiadomienia, wynoszący 24 godziny ma już zastosowanie od czasu rozpoczęcia obowiązywania w dniu 7 czerwca 2023 r. W Danii zakres zwolnienia jest węższy, ponieważ ma ono zastosowanie wyłącznie do transgranicznych usług kolejowych w ramach przewozu do Niemiec, a nie do wszystkich kolejowych usług pasażerskich.

Z powyższego wynika, że stosowanie zwolnień na podstawie rozporządzenia jest stosunkowo powszechne, ale ich zakres znacznie się różni. Znaczna liczba państw członkowskich korzysta z kilku wariantów zwolnień, w szczególności dotyczących usług miejskich, podmiejskich i regionalnych, a także z wariantu dotyczącego usług kolejowych wykonywanych wyłącznie w celach historycznych lub turystycznych. Natomiast z innych możliwości zwolnienia, takich jak dotyczące krajowych dalekobieżnych usług kolejowych i międzynarodowych usług kolejowych w ramach przewozu do państw trzecich, korzysta mniejsza grupa państw członkowskich.

Jeżeli państwa członkowskie podejmują decyzję o zwolnieniu niektórych usług kolejowych ze stosowania niektórych przepisów rozporządzenia, muszą poinformować o tym Komisję. Przekazując te informacje, państwa członkowskie muszą przedstawić powody przyznania takich zwolnień. W motywie 10 rozporządzenia wyjaśniono, że informując Komisję o przyznanych zwolnieniach, państwa członkowskie powinny również wyjaśnić środki, które podjęły lub planują podjąć w celu wypełnienia obowiązków wynikających z rozporządzenia po wygaśnięciu danych zwolnień. 26 państw

([22]) BG, CZ, FI, HU, LV, PL, RO. Zakres zwolnień i możliwość stosowania ich w odniesieniu do wszystkich lub określonych państw trzecich mogą się różnić.
([23]) BG, CZ, FI, FR, DE, HU, IT, LV, LT, NL, PL, PT, RO, SK, SE.
([24]) AT, HR, HU, LV, PL, RO.
([25]) BG, CZ, HR, DK, DE, HU, LV, RO.

członkowskich([26]) poinformowało Komisję o krajowych środkach wykonawczych, w tym o zwolnieniach przyznanych przez nie zgodnie z rozporządzeniem.

W porównaniu z podejściem przyjętym w poprzednim rozporządzeniu sugeruje to przejście na bardziej ustrukturyzowane i zróżnicowane stosowanie zwolnień. We wcześniejszych ramach zwolnienia były szeroko stosowane we wszystkich państwach członkowskich i kategoriach usług i często miały szeroki zakres, przy czym niektóre z nich były również odnawialne na długie okresy. W obecnych ramach zwolnienia nadal występują, w szczególności w odniesieniu do usług miejskich, podmiejskich i regionalnych, ale jest wyraźniejsza różnica między ograniczoną grupą użytkowników stosujących je w szerszym zakresie([27]) a rosnącą grupą państw członkowskich, które w niewielkim stopniu([28]) lub (prawie)([29]) wcale nie korzystają([30]) z odstępstw. Ponadto zwolnienia są częściej formułowane jako ukierunkowane, odstępstwa dotyczące określonych przepisów lub ograniczone w czasie odroczenia, a nie jako szerokie i otwarte wyłączenia, co wskazuje na stopniowe zawężanie ich roli i odpowiadające temu rozszerzanie zakresu rozporządzenia w praktyce.

2.2. Równe traktowanie (art. 5)

W art. 5 rozporządzenia wymaga się, aby przedsiębiorstwa kolejowe, przedsiębiorstwa prowadzące sprzedaż biletów i organizatorzy turystyki oferowali warunki umowne i taryfy bez stosowania bezpośredniej lub pośredniej dyskryminacji ze względu na obywatelstwo pasażera (z państwa członkowskiego) lub miejsce prowadzenia działalności w UE podmiotu świadczącego usługę. Przepis ten pozostaje bez uszczerbku dla taryf socjalnych i ma również zastosowanie do rezerwacji na podstawie art. 11 rozporządzenia. Podobne przepisy dotyczące niedyskryminacji istniały już w odniesieniu do innych rodzajów transportu przed wejściem w życie rozporządzenia, natomiast w kontekście podróży koleją konieczne było odwołanie się do zawartego w Traktacie ogólnego postanowienia o niedyskryminacji (art. 18 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej). Wprowadzenie art. 5 zwiększa zatem pewność prawa. Artykuł ten jest ponadto jednym z podstawowych obowiązkowych przepisów rozporządzenia i nie można go objąć zwolnieniem w odniesieniu do (pod)miejskich i regionalnych kolejowych usług pasażerskich ani w odniesieniu do dalekobieżnych usług krajowych.

Na podstawie dostępnych dowodów zebranych w kontekście badania uzupełniającego wydaje się, że w żadnym państwie członkowskim nie występuje bezpośrednia dyskryminacja ze względu na obywatelstwo. Przedsiębiorstwa kolejowe, z którymi przeprowadzono konsultacje, potwierdziły, że chociaż mogą być stosowane różne taryfy (np. taryfa socjalna, rabat grupowy, wzrost ceny bliżej daty podróży, różne ceny

([26]) Oprócz 25 państw członkowskich posiadających sieć kolejową jedno państwo członkowskie nieposiadające sieci kolejowej (MT) poinformowało Komisję o środkach wykonawczych, a drugie (CY) jeszcze tego nie uczyniło. W szczególności należy wyznaczyć krajowy organ odpowiedzialny za egzekwowanie przepisów, aby zapewnić monitorowanie i egzekwowanie obowiązków określonych w rozporządzeniu w odniesieniu do przedsiębiorstw prowadzących sprzedaż biletów i organizatorów turystyki, którzy mogą mieć siedzibę na terytorium państwa członkowskiego nieposiadającego sieci kolejowej.

([27]) BG, HU, RO.

([28]) AT, CZ, DE, FI, FR, HR, LU, LV, PL, PT, SE, SK.

([29]) W szczególności kilka państw członkowskich zwolniło ze stosowania rozporządzenia jedynie usługi wykonywane wyłącznie w celach historycznych lub turystycznych.

([30]) BE, DK, EE, EL, ES, IE, IT, LT, NL, SI.

w zależności od przedsiębiorstwa prowadzącego sprzedaż biletów), to nie stosuje się dyskryminacji ani różnicowania cen ze względu na obywatelstwo.

Jednocześnie w badaniu uzupełniającym wskazano również, że osoby niebędące obywatelami państwa członkowskiego mogą być w praktyce traktowane w inny sposób ze względu na wymogi dotyczące zapewnienia dostępu do taryf socjalnych, np. wymóg krajowych zaświadczeń. Może to potencjalnie ograniczać dostęp do takich zniżek pasażerom, którzy nie są obywatelami danego państwa członkowskiego, ponieważ nawet jeżeli zazwyczaj kwalifikowaliby się do zniżki (np. jako osoby z niepełnosprawnością, osoby o ograniczonej możliwości poruszania się lub studenci), mogą nie posiadać krajowego zaświadczenia wymaganego do zakupu biletu zniżkowego. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości UE([31]) każdy przypadek stosowania taryf socjalnych dla rezydentów należy oceniać indywidualnie i można go uznać za dopuszczalny na gruncie prawa UE, gdy jest oparty na obiektywnych względach interesu ogólnego niezwiązanych z przynależnością państwową osób, których dotyczy, a dany środek jest proporcjonalny do realizowanego celu.

Art. 5 wymieniono w sprawozdaniach krajowych organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów sporządzonych na podstawie art. 32 rozporządzenia przez trzy państwa członkowskie([32]), w opisie ich działań w zakresie egzekwowania przepisów. Obecnie nie ma jednak skarg, dochodzeń ani sankcji wyraźnie związanych z art. 5 rozporządzenia. Na 647 incydentów związanych z rozporządzeniem w 2024 r. tylko w jednym sprawozdaniu krajowego organu odpowiedzialnego za egzekwowanie przepisów([33]) wymieniono 14 skarg jako dotyczące „dyskryminacji pasażerów ze względu na obywatelstwo". Nie podano jednak szczegółowych informacji na temat sposobu ich rozstrzygnięcia, dochodzeń czy sankcji wynikających z rozporządzenia. W innym sprawozdaniu krajowego organu odpowiedzialnego za egzekwowanie przepisów([34]) wymieniono kary dotyczące art. 5 rozporządzenia, ale o sankcjach nie wspomniano. Jest to zgodne z materiałem z wywiadów przeprowadzonych w kontekście badania uzupełniającego, co wskazuje, że problemy bezpośrednio związane z dyskryminacją ze względu na obywatelstwo są rzadkie lub w ogóle nie występują.

2.3. Przewóz rowerów (art. 6)

Rozporządzenie wzmacnia prawo do przewozu rowerów istniejące wcześniej na mocy rozporządzenia (WE) nr 1371/2007, stanowiąc, że pasażerowie są uprawnieni do zabierania rowerów do pociągu (w stosownych przypadkach za opłatą w rozsądnej wysokości). Obejmuje to prawo do dokonania rezerwacji na przewóz rowerów w pociągach, w przypadku których wymagana jest rezerwacja, oraz zapewnienie środków zaradczych w przypadku nieuzasadnionej odmowy udostępnienia rezerwowanych miejsc (zmiana trasy na podstawie art. 18, odszkodowanie na podstawie art. 19, pomoc na podstawie art. 20 ust. 2 rozporządzenia). Rozporządzenie wprowadza ponadto obowiązki w zakresie rozmieszczania rowerów (korzystania z wyznaczonych przestrzeni, jeżeli są dostępne, a w innych przypadkach rozmieszczanie nadzorowane przez pasażerów w sposób zapobiegający wyrządzeniu szkody innym osobom lub powodowaniu utrudnień w eksploatacji). Przedsiębiorstwa kolejowe są również zobowiązane do publikowania informacji o ograniczeniach i warunkach dostępności na stronach internetowych i na stacjach, stosując techniczne specyfikacje interoperacyjności aplikacji telematycznych dla

([31]) Zob. np. wyrok z dnia 1 października 2009 r., Gottwald, C-103/08, EU:C:2009:597, pkt 27 i 30.
([32]) BE, CZ, PT.
([33]) PT.
([34]) BE.

przewozów pasażerskich. W rozporządzeniu wprowadzono również wymóg, zgodnie z którym od 7 czerwca 2025 r. wszczynając postępowania o udzielenie zamówienia na nowy tabor lub znaczne modernizacje wymagające nowego zezwolenia na wprowadzenie pojazdu do obrotu (z wyłączeniem wagonów restauracyjnych i sypialnych lub wagonów z miejscami do leżenia) w składzie pociągu należy zapewnić odpowiednią liczbę miejsc przeznaczonych na rowery zmontowane (w odróżnieniu od rowerów złożonych). Art. 6 ust. 5 i 6 zezwala ponadto przedsiębiorstwom kolejowym lub właściwym organom zdefiniowanym w rozporządzeniu (WE) nr 1370/2007 na przyjmowanie planów przewozu rowerów po przeprowadzeniu konsultacji publicznych. W przypadku braku takich planów lub gdy w planach nie określono liczby miejsc specjalnie przeznaczonych na rowery zmontowane, zastosowanie ma domyślna liczba co najmniej czterech takich miejsc w każdym składzie pociągu. Wymóg ten może podlegać obiektywnie uzasadnionym wyjątkom (np. sezonowe zapotrzebowanie na przewóz nart na trasach o niskim natężeniu ruchu rowerowego), a państwa członkowskie mogą nakładać wyższe minimalne wymogi w odniesieniu do niektórych rodzajów usług.

Przepisy art. 6 mogą zostać **objęte zwolnieniem** w odniesieniu do miejskich i podmiejskich kolejowych usług pasażerskich (art. 2 ust. 6 lit. a)), usług międzynarodowych, których istotna część wykonywana jest poza UE (art. 2 ust. 6 lit. b)) oraz usług świadczonych wyłącznie na użytek historyczny lub turystyczny (art. 2 ust. 2). Zwolnieniem nie można jednak objąć przepisów art. 6 i zawsze mają one pełne zastosowanie do regionalnych kolejowych usług pasażerskich (art. 2 pkt 8 akapit drugi) oraz dalekobieżnych kolejowych usług pasażerskich, które definiuje się jako inne niż miejskie i podmiejskie oraz inne niż regionalne (art. 3 pkt 15). Gwarantuje to, że wymogi dotyczące przewozu rowerów pozostaną obowiązkowe w odniesieniu do tych usług sieci bazowej. Ogólnie rzecz biorąc, w państwach członkowskich nie korzystano powszechnie z możliwości objęcia tego przepisu zwolnieniem; w odniesieniu do miejskich lub podmiejskich usług kolejowych o zwolnieniach poinformowało siedem państw członkowskich([35]), a siedem państw członkowskich([36]) poinformowało o zwolnieniach w odniesieniu do usług międzynarodowych, z których znaczna część, w tym co najmniej jeden planowy przystanek, jest wykonywana poza UE.

Jeżeli chodzi o ustalenia, badanie uzupełniające sugeruje, że pięć państw członkowskich wymaga od przedsiębiorstw kolejowych opracowywania **planów dotyczących rowerów**([37]). W dwóch państwach członkowskich przedsiębiorstwa kolejowe opracowały takie plany, chociaż nie ma takich wymogów krajowych([38]). Liczbę miejsc na rowery określono w planach dotyczących rowerów sporządzonych przez przedsiębiorstwa kolejowe działające w czterech państwach członkowskich([39]). Z badania uzupełniającego wynika, że plany te powstały w porozumieniu ze społeczeństwem i odpowiednimi organizacjami przedstawicielskimi.

Z dostępnych informacji wynika również, że jedno państwo członkowskie (Francja) przyjęło **przepisy krajowe ustanawiające wyższą minimalną liczbę miejsc na rowery**: osiem miejsc w przypadku nowych i wyremontowanych pociągów przeznaczonych do

([35]) AT, BG, FR, HU, PT, RO i SK. W przypadku FR zgłoszone zwolnienie nie ma zastosowania do art. 6 ust. 3 i 4 rozporządzenia.

([36]) BG, CZ, FI, HU, LV, PL, RO.

([37]) DE (stan na grudzień 2025 r.), ES, FR, HU, LU; art. 6 ust. 5 rozporządzenia umożliwia państwom członkowskim zobowiązanie właściwych organów i przedsiębiorstw kolejowych działających na ich terytorium do ustanowienia tych planów.

([38]) NL i DE (w DE plany dotyczące rowerów istniały zanim zaczął obowiązywać krajowy wymóg prawny dotyczący posiadania planu).

([39]) DE, FR, HU, NL.

świadczenia usług otwartego dostępu, usług o znaczeniu krajowym i niektórych usług regionalnych([40]).

W badaniu uzupełniającym stwierdzono również, że zasiedziałe przedsiębiorstwa kolejowe działające w 17 państwach członkowskich([41]) przestrzegają **minimalnej liczby czterech miejsc na rowery** . W szczególnych okolicznościach, w ramach usług świadczonych przez przedsiębiorstwa kolejowe w 14 państwach członkowskich([42]), może jednak być dostępnych mniej niż cztery miejsca na rowery. Może to wynikać na przykład z ograniczonej dostępności miejsc w niektórych pociągach, na niektórych trasach lub w ramach niektórych usług, z ograniczeń ustanowionych w określonych porach roku lub z przepełnienia pociągów. Minimalna liczba miejsc na rowery udostępnianych przez każde przedsiębiorstwo kolejowe może również różnić się w zależności od pociągu lub usługi. Jednocześnie w niektórych sytuacjach, w ramach usług świadczonych przez zasiedziałe przedsiębiorstwa kolejowe w 11 państwach członkowskich([43]), może być dostępnych więcej niż cztery miejsca na rowery. Może to mieć miejsce na przykład w przypadku wprowadzenia nowszego taboru.

Ponieważ art. 6 ust. 4 rozporządzenia wszedł w życie w czerwcu 2025 r., w prawie wszystkich państwach członkowskich oferujących usługi kolejowe przedsiębiorstwa kolejowe, które oceniono w badaniu uzupełniającym, wydają się obecnie uwzględniać minimalne wymogi dotyczące miejsc na rowery przy **zamawianiu** nowego taboru.

W badaniu uzupełniającym wskazano również, że przedsiębiorstwa kolejowe w prawie wszystkich państwach członkowskich wymagają **opłaty** za przewóz roweru w pociągu. Te stałe lub zmienne opłaty mieszczą się zazwyczaj w przedziale od 1,50 EUR do 7,95 EUR. Większość przedsiębiorstw kolejowych wymaga również **wcześniejszej rezerwacji**, w szczególności w odniesieniu do usług, w przypadku których rezerwacja miejsc jest obowiązkowa.

Wydaje się, że większość przedsiębiorstw kolejowych objętych badaniem uzupełniającym nakłada jakąś formę **ograniczeń przewozowych** (np. godziny szczytu, zasady sezonowe, zastępcze usługi autobusowe), w tym w odniesieniu do masy i wymiarów przewożonych rowerów (np. ograniczenia dotyczące rowerów towarowych lub rowerów typu „fatbike” – wyposażonych w bardzo szerokie opony).

Podsumowując, wydaje się, że poziom wykonania przepisów jest ogólnie dobry, co stworzyło również pozytywny impuls do zwiększenia przewozu rowerów w pociągach.

Jak wynika ze sprawozdań krajowego organu odpowiedzialnego za egzekwowanie przepisów, w państwach członkowskich objętych przeglądem odnotowano niewielką liczbę skarg związanych z rowerami. Dwa krajowe organy odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów([44]) zarejestrowały po dwie skargi, a inny krajowy organ odpowiedzialny za egzekwowanie przepisów([45]) zarejestrował jedną skargę; jeden krajowy organ odpowiedzialny za egzekwowanie przepisów([46]) wskazał, że rowerów

([40]) *Code des transports, art. D1272-5* dodany przez *Décret n 2021-41 du 19 janvier 2021 relatif à l'emport de vélos non démontés à bord des trains de voyageurs*.
([41]) BE, CZ, DE, DK, EE, FI, FR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, PT, RO, SI, SK.
([42]) BE, BG, DE, EL, ES, FI, FR, HU, IE, IT, NL, PL, SE, SI.
([43]) BE, DE, EE, EL, FI, FR, HU, LU, LV, PL, PT.
([44]) BE, PT.
([45]) LT.
([46]) IT.

dotyczyło że 0,7 % otrzymanych skarg. Inny krajowy organ odpowiedzialny za egzekwowanie przepisów([47]) monitoruje, czy informacje na temat przewozu rowerów są wyświetlane na stronach internetowych przewoźników, i zaplanował działania w zakresie egzekwowania przepisów w przyszłości. Jeżeli chodzi o ogólne monitorowanie przez krajowe organy odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów wykonania art. 6 rozporządzenia, konieczne jest stałe monitorowanie oraz, w stosownych przypadkach, podejmowanie działań w zakresie minimalnej liczby rowerów w pociągach oraz informowania pasażerów o warunkach ich przewozu.

2.4. Informowanie o podróży w czasie rzeczywistym (art. 10)

W art. 10 rozporządzenia wprowadzono możliwość dostępu do informacji o opóźnieniach, rezerwacjach i dostępności w czasie rzeczywistym, aby uczynić rynek sprzedaży biletów kolejowych bardziej dynamicznym i zachęcić do sprzedaży bardziej innowacyjnych biletów. Możliwość ta powinna pozwolić różnym przewoźnikom kolejowym, przedsiębiorstwom prowadzącym sprzedaż biletów i organizatorom turystyki na sprzedaż w pakietach biletów od różnych przewoźników i na różne połączenia. Ponadto artykuł ten eliminuje wcześniejszą dyskryminację pasażerów, polegającą na tym, że tylko ci, którzy kupili bilet bezpośrednio od przedsiębiorstwa kolejowego, uzyskują pełne informacje o opóźnieniach (pojawiające się w czasie rzeczywistym, jeżeli przewoźnik oferuje takie informacje, na przykład w aplikacji) oraz o możliwościach kolejnych połączeń w celu kontynuowania podróży.

Art. 10 rozporządzenia, oparty na art. 10 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007, przewiduje dwie podstawy wymiany danych między różnymi podmiotami w szerzej rozumianym sektorze kolejowym. Po pierwsze, zobowiązuje zarządców infrastruktury do przekazywania danych dotyczących przyjazdów i odjazdów pociągów w czasie rzeczywistym przedsiębiorstwom kolejowym, przedsiębiorstwom prowadzącym sprzedaż biletów, organizatorom turystyki i zarządcom stacji. Po drugie, przedsiębiorstwa kolejowe muszą zapewniać innym przedsiębiorstwom kolejowym, przedsiębiorstwom prowadzącym sprzedaż biletów i organizatorom turystyki, którzy sprzedają ich usługi, dostęp do minimalnych informacji o podróży (załącznik II części I i II) oraz do operacji dotyczących systemów rezerwacji (załącznik II część III). Jak wspomniano powyżej, państwa członkowskie mogą objąć ten artykuł zwolnieniem do dnia 7 czerwca 2030 r., jeżeli spełnienie przez zarządcę infrastruktury wymogu udostępniania danych o ruchu w czasie rzeczywistym zgodnie z zasadami określonymi w art. 10 jest techniczne niewykonalne.

Jeżeli przedstawienie przez zarządcę infrastruktury danych o ruchu w czasie rzeczywistym jest technicznie niemożliwe (tj. danych tych nie można przekazać żadnemu podmiotowi), państwo członkowskie może zastosować zwolnienie z tego obowiązku do 2030 r. Państwo członkowskie musi jednak poddawać sytuację ponownej ocenie i co dwa lata składać sprawozdanie Komisji Europejskiej. Ten obowiązek sprawozdawczy wprowadzono, aby uzyskać przejrzysty obraz trudności i pomóc w przyspieszeniu poszukiwania rozwiązań takich problemów technicznych.

Jeżeli chodzi o przekazywanie danych w czasie rzeczywistym przez zarządców infrastruktury na podstawie art. 10 ust. 1 rozporządzenia, sześć państw członkowskich([48]) poinformowało Komisję o pełnym **objęciu tego artykułu zwolnieniem do 2030 r.** Niektóre inne państwa członkowskie poinformowały o szczególnych zwolnieniach

([47]) CZ.
([48]) AT, HR, HU, LV, PL i RO.

z niniejszego artykułu w odniesieniu do usług miejskich i podmiejskich([49]); usług regionalnych([50]); usług międzynarodowych poza UE([51]); oraz usług na użytek historyczny lub turystyczny([52]).

W odniesieniu do obowiązku nałożonego na **zarządców infrastruktury** w art. 10 ust. 1 rozporządzenia badanie uzupełniające wskazuje na powszechne przekazywanie informacji o ruchu w czasie rzeczywistym przedsiębiorstwom kolejowym, ale na nierównomierne przekazywanie takich informacji innym podmiotom. Z badania wynika, że zarządcy infrastruktury wydają się przekazywać informacje o ruchu w czasie rzeczywistym przedsiębiorstwom kolejowym w 22 państwach członkowskich([53]); zarządcom stacji w 11 państwach członkowskich([54]); przedsiębiorstwom prowadzącym sprzedaż biletów w 12 państwach członkowskich([55]); oraz organizatorom turystyki w 10 państwach członkowskich([56]). Z badania wynika ponadto, że zarządcy infrastruktury dostarczają dane nieodpłatnie w 12 państwach członkowskich([57]). W niektórych państwach członkowskich zgłoszono dowody na istnienie stosunków umownych w zakresie dostarczania takich danych([58]). We Francji zarządca infrastruktury wyświetla dane w dwóch formach. Pierwszą z nich są otwarte dane, które są bezpłatne dla wszystkich podmiotów pragnących uzyskać do nich dostęp. Dodatkowo zarządca infrastruktury oferuje również różne rodzaje danych, które można bezpośrednio integrować z systemami każdego podmiotu, takiego jak przedsiębiorstwo prowadzące sprzedaż biletów i organizator turystyki. Tego rodzaju dane nie są obowiązkowe dla tych podmiotów prowadzących dystrybucję biletów, chociaż zarządca infrastruktury zachęca do ich wykorzystywania i udostępniania.

Jeżeli chodzi o art. 10 ust. 2 rozporządzenia, zobowiązujący **przedsiębiorstwa kolejowe** do zapewnienia innym przedsiębiorstwom kolejowym, przedsiębiorstwom prowadzącym sprzedaż biletów i organizatorom turystyki, którzy sprzedają ich usługi, dostępu do minimum informacji o podróży określonego w rozporządzeniu, z art. 2 ust. 5 rozporządzenia wynika, że zwolnienie przyznane przez państwo członkowskie obejmuje wszystkie przepisy art. 10. W związku z tym te same państwa członkowskie, które objęły zwolnieniem art. 10 ust. 1 rozporządzenia, są również zwolnione z wymogów art. 10 ust. 2 rozporządzenia.

Dostępne dowody z badania uzupełniającego wskazują, że w ośmiu państwach członkowskich przedsiębiorstwa kolejowe udostępniają wymagane informacje innym przedsiębiorstwom kolejowym([59]); w ośmiu państwach członkowskich udostępniają je przedsiębiorstwom prowadzącym sprzedaż biletów([60]), a w pięciu państwach członkowskich organizatorom turystyki([61]). Dowody wskazują ponadto, że informacje dostarczane przed podróżą udostępniano w 11 państwach członkowskich([62]); informacje

([49]) FR, LU, PT, SK.
([50]) FR, LU, PT, SK.
([51]) BG, CZ, FI.
([52]) BG, CZ, DE, FI, FR, IT, LT, NL, PT, SE, SK.
([53]) BE, BG, CZ, DE, DK, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LV, PL, PT, RO, SE, SI, SK.
([54]) BE, BG, DE, ES, FI, FR, HU, IE, RO, SE, SI.
([55]) BE, CZ, DE, ES, FI, FR, HR, HU, IE, RO, SE, SI.
([56]) BE, CZ, DE, ES, FI, FR, HU, IE, SE, SI.
([57]) BE, BG, CZ, DK, ES, FI, IE, LT, PT, SE, SI, SK.
([58]) DE, EE, PT, RO, SK, SI. W przypadku FR, chociaż nie można było uzyskać żadnych informacji w tej sprawie, to okoliczność, że zarządca infrastruktury pobiera opłaty za przekazywanie niektórych danych w czasie rzeczywistym wskazuje na to, że mogą istnieć pewne ustalenia umowne.
([59]) CZ, DE, LT, LU, NL, SE, SI, SK.
([60]) CZ, DE, LT, NL, PL, SE, SI, SK.
([61]) CZ, DE, NL, SE, SI.
([62]) BE, CZ, DE, DK, LT, LU, NL, PT, SE, SI, SK.

dotyczące podróży w siedmiu państwach członkowskich([63]); a dostęp do operacji dotyczących systemów rezerwacji umożliwiano w 10 państwach członkowskich([64]). Jeżeli chodzi o opłaty, przynajmniej niektóre z nich są nakładane przez przedsiębiorstwa kolejowe w dwóch państwach członkowskich([65]), podczas gdy w 12 państwach członkowskich([66]) dostęp jest nieodpłatny. Formalne umowy lub inne ustalenia z przedsiębiorstwami kolejowymi dotyczące minimalnych informacji o podróży zgłoszono w przypadku czterech państw członkowskich([67]).

Ze sprawozdań krajowych organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów wynika, że niektóre z tych organów([68]) otrzymały skargi dotyczące informacji, ale nie jest podane, czy chodziło w nich o informacje o ruchu w czasie rzeczywistym. Jeden krajowy organ odpowiedzialny za egzekwowanie przepisów([69]) podkreślił w swoim sprawozdaniu swoje działania w zakresie egzekwowania przepisów w tej kwestii.

2.5. Wspólne bilety (art. 12)

2.5.1. Obowiązek oferowania wspólnego biletu przez jedno przedsiębiorstwo kolejowe

W art. 12 ust. 1 rozporządzenia wprowadzono nowy obowiązek oferowania przez przedsiębiorstwa stanowiące „jedno przedsiębiorstwo kolejowe”([70]) wspólnego biletu([71]) na wykonywane przez nie dalekobieżne lub regionalne kolejowe usługi pasażerskie. Celem tego środka jest zapewnienie bardziej kompleksowej ochrony pasażerów w sytuacji utraty połączeń podczas podróży, oraz zwiększenie dostępności wspólnych biletów na rynku. W szczególności pasażerowie posiadający wspólny bilet, którzy utracą połączenie między usługami kolejowymi objętymi tym biletem, mają prawo do otrzymania oferty wyboru między zwrotem ceny biletu a kontynuacją podróży/zmianą trasy do miejsca docelowego; prawo do odszkodowania (z wyjątkiem sytuacji, gdy bilet został zwrócony); oraz prawo do pomocy (napoje, posiłki, zakwaterowanie)([72]).

Z ustaleń badania uzupełniającego wynika, że we wszystkich państwach członkowskich, w których dostępne są usługi kolejowe, przedsiębiorstwa kolejowe, które kwalifikują się jako „jedno przedsiębiorstwo kolejowe”, zazwyczaj oferują podróże w ramach własnych dalekobieżnych i regionalnych kolejowych usług pasażerskich jako usługi objęte wspólnym biletem. To ogólne stosowanie się do obowiązku można wytłumaczyć jego wąskim zakresem, bowiem ogranicza się on do usług „jednego przedsiębiorstwa

([63]) BE, DE, NL, PL, PT, SI, SK.
([64]) BE, DE, DK, LU, NL, PL, PT, SE, SI, SK.
([65]) FR, NL.
([66]) CZ, DK, FR, HU, LT, LU, NL, PL, RO, SE, SI, SK.
([67]) LU, PT, SI, SK.
([68]) BE, BG, EL, ES, HR, PL, RO.
([69]) EL.
([70]) Termin „jedno przedsiębiorstwo kolejowe” obejmuje nie tylko usługi wykonywane przez to samo przedsiębiorstwo kolejowe, lecz również przez wszystkie przedsiębiorstwa kolejowe, które w całości należą do tego samego właściciela albo są zależnymi przedsiębiorstwami, które w całości należą do jednego z zaangażowanych przedsiębiorstw kolejowych.
([71]) Wspólny bilet zdefiniowano w art. 3 pkt 35 dyrektywy 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego jako „bilet lub bilety będące dowodem zawarcia umowy przewozu dotyczącej wykonania następujących po sobie przewozów kolejowych prowadzonych przez jedno lub większą liczbę przedsiębiorstw kolejowych”. Zob. również art. 3 ust. 9 rozporządzenia (UE) 2021/782.
([72]) Art. 12 *(Wspólne bilety)* ust. 3 rozporządzenia.

kolejowego", tj. tego samego przedsiębiorstwa kolejowego lub kilku przedsiębiorstw należących w całości do tego samego właściciela.

W niektórych państwach członkowskich zidentyfikowano ponadto pewne szczególne cechy. Na przykład w Luksemburgu podróż koleją drugiej klasy w ramach usług pasażerskich świadczonych przez główne przedsiębiorstwo kolejowe jest nieodpłatna i nie wymaga (wspólnego) biletu([73]). W Niderlandach funkcjonuje krajowy system odprawy przy rozpoczynaniu i kończeniu podróży. Podróż pasażerów rozpoczyna się w momencie odprawy na stacji początkowej i kończy w momencie odprawy na stacji docelowej, niezależnie od ewentualnych przeniesień między usługami, rodzaju wykorzystanych usług kolejowych lub zmian przedsiębiorstwa kolejowego. W praktyce wydaje się, że system ten funkcjonuje jako system wspólnych biletów.

2.5.2. Współpraca w zakresie innych kolejowych usług pasażerskich

W odniesieniu do kolejowych usług pasażerskich innych niż usługi dalekobieżne lub regionalne wykonywane przez jedno przedsiębiorstwo kolejowe art. 12 ust. 1 rozporządzenia stanowi, że przedsiębiorstwa kolejowe podejmują wszelkie rozsądne starania, aby oferować wspólne bilety, i współpracują ze sobą w tym celu.

Jeżeli chodzi o miejskie i podmiejskie kolejowe usługi pasażerskie, z ustaleń badania uzupełniającego wynika, że wspólne bilety oferuje się również w odniesieniu do tych usług świadczonych przez przedsiębiorstwa kolejowe w 17 państwach członkowskich([74]). Okazuje się nawet, że oferują je główne przedsiębiorstwa kolejowe w dwóch państwach członkowskich, które poinformowały o zwolnieniu z art. 12 ust. 1 rozporządzenia w odniesieniu do usług (pod)miejskich([75]). Przypadki te wskazują, że wspólne bilety mogą być w praktyce oferowane na te usługi w szerszym zakresie, niż można by wywnioskować z samych ram zwolnienia. Wydaje się natomiast, że wspólne bilety na usługi (pod)miejskie nie są dostępne w trzech państwach członkowskich, które nie zgłosiły zwolnienia z art. 12 ust. 1 rozporządzenia([76]).

Jeżeli chodzi o krajowe podróże kolejowe (tj. w obrębie jednego państwa członkowskiego), w ograniczonej liczbie państw członkowskich znaleziono dowody na istnienie systemów wspólnych biletów obejmujących kilka przedsiębiorstw kolejowych.

- W Czechach w ramach systemu *Oneticket*, niezależnie od liczby przedsiębiorstw kolejowych, całą podróż uznaje się za pojedynczą umowę przewozu, jeżeli odbywa się ona w ramach sieci kolejowej tego państwa. Zastosowanie mają prawa pasażerów w przypadku zakłóceń w podróży([77]).

- W Niemczech przedsiębiorstwa kolejowe uczestniczą we wspólnym systemie opłat za przewóz w ramach *Deutschlandtarif*. Bilety wydane na podróż obejmującą graniczące ze sobą bezpośrednio usługi kolejowe przedsiębiorstw uczestniczących w programie *Deutschlandtarif*, w tym bilety okresowe, takie jak miesięczny bilet Deutschlandtarif, uznaje się za wspólny bilet w rozumieniu rozporządzenia.

([73]) Luksemburg zwolnił krajowe regionalne kolejowe usługi pasażerskie ze stosowania art. 12 ust. 1 rozporządzenia do czerwca 2028 r. Zob. badanie uzupełniające do sprawozdania na temat wykonania i skutków rozporządzenia (UE) 2021/782 dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym, sekcja 2.6.4.1 *Dostępność wspólnych biletów* w sprawozdaniu końcowym.
([74]) BE, CZ, DE, DK, EE, EL, ES, FI, HR, HU, IE, LV, NL, RO, SE, SI, SK.
([75]) HU, SK.
([76]) IT, LT, PL.
([77]) https://oneticket.cz.

Program Deutschlandtarif dotyczy głównie regionalnych i (pod)miejskich kolejowych usług pasażerskich świadczonych przez około 50 publicznych i prywatnych przedsiębiorstw kolejowych i nie obejmuje usług dalekobieżnych świadczonych np. przez DB Fernverkehr AG, Flixtrain lub Eurostar([78]).

- Na Węgrzech wszystkie bilety na przejazdy krajowe, w tym bilety na przejazdy obsługiwane przez kilka różnych przedsiębiorstw kolejowych, uznaje się za wspólne bilety. Większość krajowych kolejowych usług pasażerskich jest jednak wykonywana przez MÁV i GYSEV. To ostatnie przedsiębiorstwo świadczy tylko niektóre usługi kolejowe w północno-zachodniej części kraju. GYSEV jest również częściowo własnością państwa węgierskiego, podobnie jak MÁV([79]).

- W Polsce PKP Intercity współpracuje z dziewięcioma regionalnymi przedsiębiorstwami kolejowymi, oferując wspólne bilety integrujące taryfy (*Wspólny Bilet* lub WB). WB nie obejmuje przejazdów pociągami TLK([80]) oraz Intercity (IC) w wagonach sypialnych i w wagonach z miejscami do leżenia ani usług kolejowych wykonywanych przez przedsiębiorstwa kolejowe, które zdecydowały się nie uczestniczyć w tej współpracy([81]). W przypadku opóźnień lub innych przeszkód powodujących utratę połączeń pasażerowie mogą otrzymać zaświadczenie o opóźnieniu w celu warunkowej kontynuacji podróży następnym dostępnym pociągiem przedsiębiorstwa kolejowego uczestniczącego we współpracy, w zależności od dostępności miejsc, z prawem do zwrotu kosztów lub odszkodowania od przedsiębiorstwa kolejowego wydającego zaświadczenie w odniesieniu do całej zintegrowanej taryfy([82]). Program nie obejmuje jednak niektórych niezależnych przedsiębiorstw kolejowych działających na rynku polskim, takich jak RegioJet i Leo Express([83]).

- W Szwecji system *Resplus* umożliwia pasażerom połączenie podróży z kilkoma przewoźnikami (pociąg, autobus, prom itp.) w ramach jednego biletu Resplus dzięki współpracy między szwedzkimi przewoźnikami świadczącymi usługi transportu publicznego. Każdy pociąg, który zaczyna lub kończy bieg w Szwecji, jest objęty systemem Resplus. W przypadku utraty połączenia podczas podróży w ramach Resplus zastosowanie ma *Kom-Fram-Garanti* (gwarancja przyjazdu). Oznacza to, że przewoźnik powodujący utratę połączenia przez pasażera odpowiada za: zapewnienie pasażerowi możliwości kontynuowania podróży; zapewnienie usług zastępczych na potrzeby zmiany rezerwacji; oferowanie zakwaterowania, wyżywienia i napojów; oraz przyznanie częściowego lub pełnego zwrotu kosztów lub odszkodowania za opóźnienie (w przypadku przejazdów łączonych na odległość ponad 150 km), z zastosowaniem tych samych progów i wartości co w rozporządzeniu([84]).

([78]) Zob. https://www.deutschlandtarifverbund.de/ueber-uns/ oraz części A i C warunków taryfowych (*Tarifbedingungen*; wersja z dnia 14 grudnia 2025 r.).
([79]) https://www.mavcsoport.hu/sites/default/files/upload/page/vasuti_uzletszabalyzat_25.10.01.pdf.
([80]) TLK czyli *Twoje Linie Kolejowe* to pociągi dalekobieżne o większej liczbie przystanków i niższych prędkościach niż pociągi Intercity.
([81]) https://kolejedolnoslaskie.pl/wp-content/uploads/2024/06/Zalacznik-nr-2-do-ZW-WB_dane-przewoznikow.pdf.
([82])https://www.intercity.pl/pl/dokumenty/wspolny-billet/tekst_ujednolicony_ZW-WB_zm_1-20_2507_2025.pdf.
([83]) Wspólny Bilet – Ministerstwo Infrastruktury – Portal Gov.pl.
([84]) https://samtrafiken.se/tjanster/resplus.

Wydaje się, że w innych państwach członkowskich nie ma współpracy krajowej między przedsiębiorstwami kolejowymi w zakresie oferowania wspólnych biletów. W niektórych przypadkach można to wytłumaczyć faktem, że pasażerów krajowych w ruchu kolejowym na ich terytorium obsługuje obecnie tylko jedno przedsiębiorstwo kolejowe.

Współpraca w zakresie transgranicznych kolejowych usług pasażerskich odbywa się na zasadzie dobrowolności oferowania wspólnych biletów na niektóre podróże z co najmniej jednym połączeniem, jednak wydaje się, że współpraca taka nie ma w UE charakteru systematycznego([85]).

2.5.3. Informacje dla pasażerów o wspólnych biletach

Z art. 12 ust. 2 rozporządzenia wynika, że w przypadku podróży obejmujących co najmniej jedno połączenie pasażer jest przed zakupem biletu lub biletów informowany, czy ten bilet lub te bilety stanowią wspólny bilet([86]). Z punktu widzenia pasażera wymóg ten ma kluczowe znaczenie dla zrozumienia i oczekiwania poziomu ochrony związanego z biletem (biletami) w przypadku zakłóceń w podróży mających wpływ na połączenie między różnymi kolejowymi usługami pasażerskimi, z których pasażer korzysta.

W badaniu uzupełniającym do niniejszego sprawozdania stwierdzono istnienie różnych środków, za pomocą których zainteresowane strony (głównie zasiedziałe przedsiębiorstwa kolejowe) wydają się spełniać wymóg dotyczący podawania informacji przed zakupem. Przykłady wymienione przez zainteresowane strony obejmują oznakowanie lub zawiadomienie w różnych momentach procesu rezerwacji online([87]), informacje ustne od pracowników w kasach biletowych, punktach obsługi lub podczas sprzedaży telefonicznej oraz informacje zawarte w warunkach korzystania z usług przedsiębiorstwa kolejowego. Jednocześnie w badaniu stwierdzono również, że w niektórych państwach członkowskich pasażerowie nie są przed zakupem informowani o tym, czy bilet lub bilety stanowią wspólny bilet, czy też nie. W przypadku kilku państw członkowskich można to wyjaśnić faktem, że wszystkie bilety krajowe zakupione w ramach jednej transakcji uznaje się za wspólne bilety, co zmniejsza potrzebę wyraźnego informowania pasażerów przed zakupem([88]). Z badania uzupełniającego wynika również, że w co najmniej jednym państwie członkowskim główne przedsiębiorstwo kolejowe i organizacja reprezentująca pasażerów miały różne opinie na temat tego, czy informacje te zostały przekazane przed zakupem([89]).

Wydaje się zatem możliwe, że pasażerów nie zawsze konsekwentnie informuje się w sposób jasny przed zakupem o tym, czy bilet lub bilety zakupione na podróż koleją stanowią wspólny bilet. Wachlarz potencjalnych środków komunikacji wykorzystywanych przez państwa członkowskie do przekazywania tych informacji pasażerom na różnych etapach procesu rezerwacji – o ile w ogóle są podawane – sprawia, że pasażerom trudno jest przejść przez ten proces w celu uzyskania informacji i zrozumieć przysługujące im prawa. Jest to jeszcze bardziej problematyczne w przypadku, gdy pasażer odbywa podróż obsługiwaną przez kilka przedsiębiorstw kolejowych (w przypadku braku

([85]) Zob. SWD(2026) 233.
([86]) Z motywów 24 i 25 rozporządzenia wynika, że informacje te muszą być podane „wyraźnie”.
([87]) Na przykład dopiero po wybraniu przez pasażera podróży, a czasami nawet tuż przed dokonaniem płatności.
([88]) FI, SE.
([89]) W szczególności sytuacja w Niderlandach jest przedmiotem sporu: przedsiębiorstwo kolejowe deklaruje, że pasażerów informuje się przed sfinalizowaniem zakupu, podczas gdy organizacja pasażerska uważa, że nie informuje się ich w sposób systematyczny.

obowiązku zapewnienia wspólnych biletów), potencjalnie w kilku państwach członkowskich.

W jednym sprawozdaniu krajowego organu odpowiedzialnego za egzekwowanie przepisów wspomniano o skardze związanej z informacjami na temat wspólnych biletów, bez podawania jakichkolwiek dalszych szczegółów([90]).

2.5.4. Odpowiedzialność za wspólne bilety

Zgodnie z art. 12 ust. 3 rozporządzenia i jak już wspomniano powyżej, w przypadku sprzedaży wspólnego biletu na podróż obejmującą jedno połączenie lub ich większą liczbę, przedsiębiorstwo kolejowe ponosi odpowiedzialność wobec pasażera za zwrot kosztów lub zmianę trasy([91]), odszkodowanie([92]) i pomoc([93]), jeśli pasażer utraci kolejne połączenie lub połączenia.

W badaniu uzupełniającym większość zainteresowanych stron, z którymi przeprowadzono konsultacje w badanych państwach członkowskich, nie była w stanie przedstawić informacji na ten temat. Niemniej jednak dostępne dowody, pochodzące głównie od zasiedziałych przedsiębiorstw kolejowych, sugerują, że w przypadku utraty połączeń w zakupionej podróży objętej wspólnymi biletami zdecydowana większość pasażerów decyduje się na zmianę trasy([94]).

Rozporządzenie uwzględnia również sytuację, w której przedsiębiorstwo kolejowe sprzedaje połączone z własnej inicjatywy bilety na podróż realizowaną z zaangażowaniem przedsiębiorstw kolejowych, które nie są częścią tego samego przedsiębiorstwa kolejowego, i czyni to w ramach jednej transakcji handlowej. W takim przypadku istnieje ogólne założenie, że stanowi to wspólny bilet – chyba że przedsiębiorstwo poinformuje pasażera przed zakupem, że bilety stanowią odrębne umowy przewozu([95]).

Prawidłowe informacje na temat usługi kolejowej są niezbędne również wtedy, gdy pasażerowie kupują bilety od przedsiębiorstwa prowadzącego sprzedaż biletów lub organizatora turystyki. W przypadku gdy przedsiębiorstwa prowadzące sprzedaż biletów lub organizatorzy turystyki sprzedają oddzielne bilety jako pakiet w ramach jednej transakcji handlowej, powinni oni wyraźnie poinformować pasażera przez zakupem, że bilety te nie oferują takiego samego poziomu ochrony co wspólne bilety i że nie zostały wystawione jako wspólne bilety przez przedsiębiorstwo (przedsiębiorstwa) kolejowe świadczące usługę. W przeciwnym razie przedsiębiorstwo prowadzące sprzedaż biletów lub organizator turystyki jest zobowiązany do zwrotu całkowitej kwoty zapłaconej w ramach tej transakcji za bilet lub bilety, a ponadto do wypłaty odszkodowania w wysokości 75 % tej kwoty, w przypadku gdy pasażer utraci połączenie lub połączenia([96]).

([90]) HU.

([91]) Art. 18 *(Zwrot kosztów biletu oraz zmiana trasy)* rozporządzenia.

([92]) Art. 19 *(Odszkodowanie)* rozporządzenia.

([93]) Art. 20 *(Pomoc)* rozporządzenia.

([94]) W badaniu uzupełniającym stwierdzono również, że niektórzy pasażerowie nie ubiegają się ani o zwrot kosztów, ani o zmianę trasy, lecz po prostu rezygnują z podróży bez ubiegania się o zwrot kosztów, mimo że się do niego kwalifikują. Niemcy oszacowały na przykład, że: 60–70 % pasażerów decyduje się na zmianę trasy, 10–15 % na zwrot kosztów, 20–30 % na odszkodowanie, a około 5 % zwraca się o pomoc.

([95]) Zob. art. 12 *(Wspólne bilety)* ust. 4 i motyw 24 rozporządzenia.

([96]) Zob. art. 12 *(Wspólne bilety)* ust. 4 i 5, a także motyw 25 rozporządzenia.

Wyniki badania uzupełniającego wydają się sugerować, że zgodnie z wnioskami przedstawionymi w sekcji 2.5.3 powyżej, w przypadku gdy pasażerom przekazuje się informacje na temat odrębnego umownego charakteru biletów, odbywa się to na różne sposoby przed zakupem (np. na stronie internetowej lub w trakcie procesu rezerwacji online) albo po zakupie za pomocą komunikatu na bilecie. W niektórych państwach członkowskich nie znaleziono dowodów na to, że informacje te przekazywano, co w pewnych przypadkach można wytłumaczyć faktem, że wszystkie krajowe kolejowe usługi pasażerskie w tym państwie członkowskim uznaje się za wspólne bilety.

Obraz sytuacji komplikuje fakt, że w rozporządzeniu przewidziano system zwolnień, w ramach którego państwa członkowskie mogą, pod pewnymi warunkami, zwolnić niektóre usługi kolejowe([97]) z obowiązków określonych w art. 18–20 rozporządzenia (tj. zwrotu kosztów lub zmiany trasy, odszkodowania i pomocy). Zwolnienia te mają zastosowanie niezależnie od tego, czy pasażer posiada wspólny bilet, czy nie. W rezultacie mogą wystąpić sytuacje, w których przedsiębiorstwa kolejowe są zobowiązane do oferowania wspólnych biletów na dany rodzaj usługi na podstawie art. 12 ust. 1, podczas gdy ten sam rodzaj usługi jest w pewnym stopniu zwolniony z odpowiednich zasad odpowiedzialności za utracone połączenia na podstawie art. 18–20([98]).

Niektóre przedsiębiorstwa kolejowe zawarły wielostronne umowy sektorowe mające na celu pomoc pasażerom w przypadku utraty połączenia między nieobjętymi wspólnym biletem usługami kolejowymi różnych przedsiębiorstw (np. umowa o kontynuowaniu podróży (AJC)([99]) lub Hop On the Next Available Train (HOTNAT)([100])). Wydaje się, że ogólne ramy prawne dotyczące odpowiedzialności i informowania pasażerów przyczyniają się do sytuacji, w której pasażerowie mają trudności z poznaniem swoich praw w przypadku utraty połączenia podczas podróży kolejowej([101]).

Jedno sprawozdanie krajowego organu odpowiedzialnego za egzekwowanie przepisów([102]) odnosi się do dwóch skarg dotyczących odpowiedzialności za podróże łączone oraz tego, czy zastosowanie ma odpowiedzialność za wspólne bilety. W jednym przypadku odpowiedzialność uznano, natomiast w drugim nie uznano.

2.6. Prawo do samodzielnej zmiany trasy (art. 18 ust. 3)

W art. 18 ust. 3 rozporządzenia wprowadzono prawo pasażerów do samodzielnej zmiany trasy, co oznacza, że pasażerowie mogą nie tylko podjąć inicjatywę znalezienia zastępczego planu podróży, jeżeli przedsiębiorstwo kolejowe nie oferuje (natychmiast)

([97]) Zob. art. 2 *(Zakres stosowania)* rozporządzenia i sekcja 2.1 powyżej.

([98]) Bardziej szczegółowa analiza zwolnień mających zastosowanie w państwach członkowskich do wspólnych biletów znajduje się w badaniu uzupełniającym do sprawozdania na temat wykonania i skutków rozporządzenia (UE) 2021/782 dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym, sekcja 2.6.4.3 sprawozdania końcowego dotycząca zasad odpowiedzialności w kontekście wspólnych biletów.

([99]) Zob. najnowsza ulotka informacyjna na temat AJC na stronie internetowej Międzynarodowego Komitetu Transportu Kolejowego, opublikowana w grudniu 2025 r.: https://www.cit-rail.org/media/files/civ-products-april-2025/ajc_leaflet_2025-12-14_en.pdf?cid=437997 (uwaga: pełen tekst porozumienia nie jest jawny).

([100]) Zob. strona internetowa Railteam: https://www.railteam.eu/en/services-on-your-journey/hop-on-the-next-available-train-hotnat/. W porozumieniu HOTNAT uczestniczy jedynie ograniczona liczba operatorów kolei dużych prędkości należących do Railteam (Deutsche Bahn, Eurostar, ÖBB, SNCF, SBB, SNCB/NMBS i NS). Obejmuje ono tylko ich sieć dużych prędkości.

([101]) Ukierunkowany przegląd rozporządzenia (UE) 2021/782 dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym. Zaproszenie do zgłaszania uwag.

([102]) DK.

realnej alternatywy. Co ważniejsze, oznacza to również, że pasażerowie mogą otrzymać od przedsiębiorstwa kolejowego zwrot kosztów opracowania własnego planu podróży. W przypadku braku takiego prawa pasażerowie, którzy sami zmieniają trasę, byliby uprawnieni co najwyżej do zwrotu ceny biletu i mieliby trudności w odzyskaniu kosztów uzgodnień dokonywanych w ostatniej chwili według obowiązujących stawek dziennych (które mogą być znacznie wyższe niż cena pierwotnego biletu obowiązująca w momencie rezerwacji).

Ten przepis rozporządzenia przewiduje dla pasażerów dwuetapowe podejście.

Art. 18 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia stanowi, że przedsiębiorstwo kolejowe może, na wniosek pasażera, pozwolić na zawarcie przez pasażera umów z innymi podmiotami świadczącymi usługi przewozu, które umożliwią pasażerowi dotarcie do miejsca docelowego przy porównywalnych warunkach; w takim przypadku przedsiębiorstwo kolejowe zwraca pasażerowi poniesione koszty. Zakłada to, że przedsiębiorstwo kolejowe przychyli się do wniosku pasażera.

W art. 18 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia wprowadzono nowe prawo, zgodnie z którym jeżeli pasażerowi nie zaoferowano terminowego rozwiązania przez przedsiębiorstwo kolejowe w ciągu 100 minut w przypadku zakłócenia podróży, może on zorganizować zastępcze usługi przewozu w publicznym transporcie koleją, autokarem lub autobusem i otrzymać od przedsiębiorstwa zwrot „koniecznego, odpowiedniego i uzasadnionego" kosztu dodatkowego biletu. Po upływie 100 minut pasażer nie potrzebuje już zgody przewoźnika na zorganizowanie transportu zastępczego.

W siedmiu państwach członkowskich **regionalne usługi kolejowe** są obecnie wyraźnie zwolnione ze stosowania art. 18 ust. 3([103]). Zwolnienie to ma wygasnąć 7 czerwca 2028 r.([104]) W przypadku **usług miejskich i podmiejskich** art. 18 ust. 3 nie ma zastosowania w dziesięciu państwach członkowskich([105]). W sześciu państwach członkowskich([106]) **międzynarodowe usługi kolejowe** w ramach przewozów do państw trzecich są zwolnione ze stosowania art. 18.

Badanie uzupełniające pokazuje fragmentaryczny obraz stosowania w praktyce art. 18 ust. 3 akapit pierwszy (tj. gdy wniosek pasażera o samodzielną zmianę trasy wymaga zgody przedsiębiorstwa kolejowego). Podczas gdy większość przedsiębiorstw kolejowych objętych badaniem wydaje się pozwalać pasażerom na zorganizowanie własnej podróży zastępczej w przypadku zakłóceń, korzystanie z tego prawa i odpowiedni zwrot kosztów mogą być uzależnione od spełnienia pewnych warunków ustanowionych przez niektóre z tych przedsiębiorstw. Dotyczą one ostatniego pociągu w ciągu dnia, dużych opóźnień lub braku informacji, niezdolności kolei do zaoferowania odpowiedniej opcji lub możliwości ograniczenia prawa do zwrotu kosztów do niektórych środków transportu (kolejowego lub autobusowego/autokarowego) lub do tanich środków zastępczych. W kilku państwach członkowskich odnotowano również, że przedsiębiorstwa kolejowe wydają się polegać na własnej zdolności do organizowania rozwiązań zastępczych i zasadniczo nie zwracają kosztów samodzielnie zorganizowanego przejazdu([107]). W kilku

([103]) BG, LU, PL, PT, RO, SK, SE (w przypadku krajowych usług kolejowych na odległość mniejszą niż 150 km). Zwolnienie z art. 18 ust. 3 rozporządzenia jest dozwolone wyłącznie do dnia 7 czerwca 2028 r., zgodnie z art. 2 ust. 8 akapit ostatni rozporządzenia.

([104]) Zob. art. 2 *(Zakres stosowania)* ust. 8 akapit ostatni rozporządzenia.

([105]) BG, FR, HU, LU, PL, PT, RO, SK, SE w przypadku krajowych usług kolejowych na odległość mniejszą niż 150 km oraz AT w przypadku usług miejskich.

([106]) BG, CZ, FI, LV, PL, RO.

([107]) FI, RO.

państwach członkowskich odnotowano rozbieżne opinie na temat stosowania tego nowego prawa między przedsiębiorstwami kolejowymi z jednej strony a organizacjami pasażerów lub krajowymi organami odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów z drugiej strony([108]).

Jeżeli chodzi o art. 18 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia (tj. gdy zgoda przedsiębiorstwa kolejowego nie jest już potrzebna po 100 minutach), większość przedsiębiorstw kolejowych twierdzi, że zwraca koszty pasażerom, którzy korzystają z prawa do samodzielnej zmiany trasy. Z samych ustaleń zawartych w badaniu uzupełniającym nie wynika jednak, czy w praktyce prawo to jest faktycznie konsekwentnie przestrzegane.

Ustalenia te potwierdzają uwagi Sieci Europejskich Centrów Konsumenckich wskazujące na wyzwania związane ze stosowaniem art. 18 ust. 3 rozporządzenia. Na przykład pasażerowie często nie wiedzą o 100-minutowym terminie i uznali go za niepraktyczny w scenariuszach, w których w grę wchodzi ostatni pociąg, zakłócenia w funkcjonowaniu pociągów nocnych i skomplikowane podróże transgraniczne. Sieć Europejskich Centrów Konsumenckich wskazała również na brak podróży lotniczych jako ważnego zastępczego środka transportu na potrzeby ofert zmiany trasy zgodnie z art. 18 ust. 3 rozporządzenia([109]).

Jeden krajowy organ odpowiedzialny za egzekwowanie przepisów([110]) wskazał w swoim sprawozdaniu sporządzanym co dwa lata na większą potrzebę wyjaśnień dotyczących egzekwowania przepisów, w szczególności w odniesieniu do art. 18. Przepisy art. 18 przewidują jedynie ograniczone możliwości organizowania przez pasażera własnej podróży. Inny krajowy organ odpowiedzialny za egzekwowanie przepisów([111]) zauważył przy okazji jednego zdarzenia, w którym odwołano kilka dalekobieżnych podróży kolejowych z powodu strajku lub usterki toru, że pasażerowie nie mogli wybrać nieodpłatnej zmiany trasy, aby zastąpić odwołane środki podróży. Po interwencji krajowego organu odpowiedzialnego za egzekwowanie przepisów przedsiębiorstwo kolejowe podjęło działania w celu dostosowania się do przepisów.

Powyższe ustalenia pokazują, że wprowadzonego rozporządzeniem prawa do samodzielnej zmiany trasy podróży nie stosuje się konsekwentnie w całej UE. Wydaje się, że przepisy prowadzą do różnych praktyk w zakresie zwrotu kosztów – o ile w ogóle są stosowane – co pogłębia postrzegany brak jasności dla pasażerów w zakresie tego prawa.

2.7. Odszkodowanie – siła wyższa (art. 19 ust. 10)

Art. 19 ust. 1 rozporządzenia ustanawia zasadę, że pasażerowi przysługuje odszkodowanie od przedsiębiorstwa kolejowego, w przypadku gdy pomiędzy podanym na bilecie lub na wspólnym bilecie miejscem wyjazdu a miejscem docelowym doszło do opóźnienia, za które nie otrzymał on zwrotu kosztów biletu zgodnie z art. 18 rozporządzenia. W rozporządzeniu określono również minimalne odszkodowanie za opóźnienia, które ustala się jako odsetek ceny biletu([112]). Art. 19 ust. 10 rozporządzenia zwalnia przedsiębiorstwa kolejowe z obowiązku wypłaty odszkodowania za opóźnienie w trzech

([108]) BG, NL, SI.

([109]) Wzmocnienie praw pasażerów w ruchu kolejowym w UE |. Sieć Europejskich Centrów Konsumenckich.

([110]) DE.

([111]) FI, zob. https://www.kkv.fi/paatokset/kuluttaja-asiat/kuluttaja-asiamiehen-ratkaisut/rautatieyrityksen-uudelleenreitityskaytannot-kaukojunamatkojen-peruuntuessa-lakon-tai-ratavian-takia/.

([112]) W szczególności minimalne odszkodowanie wynosi 25 % ceny biletu w przypadku opóźnienia wynoszącego 60–119 minut oraz 50 % ceny biletu w przypadku opóźnienia wynoszącego 120 minut lub więcej.

przypadkach: 1) jeżeli udowodnią, że opóźnienie, utrata połączenia lub odwołanie były bezpośrednim skutkiem nadzwyczajnych okoliczności niezwiązanych z ruchem kolei. Te nadzwyczajne okoliczności mogą obejmować ekstremalne warunki pogodowe, poważne katastrofy naturalne lub poważne kryzysy w dziedzinie zdrowia publicznego, takie jak pandemie, których nie można było uniknąć i których skutków nie można było złagodzić pomimo podjęcia wszelkich rozsądnych środków; 2) jeżeli winę ponoszą podróżni; lub 3) gdy doszło do określonych działań osób trzecich (np. sabotaż, kradzież kabli), z wyłączeniem strajków pracowników przedsiębiorstwa kolejowego, lub działań lub zaniechań innych przedsiębiorstw kolejowych, zarządców infrastruktury lub zarządców stacji. Przepisy te różnią się od art. 17 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007, który nakładał odpowiedzialność obiektywną bez takich zwolnień (co zostało potwierdzone w orzecznictwie Trybunału([113])). Należy również zauważyć, że ta klauzula siły wyższej ma zastosowanie wyłącznie do odszkodowania i nie ma wpływu na stosowanie innych praw pasażerów, takich jak prawo do zmiany trasy i pomocy.

Żadne państwo członkowskie nie objęło wyraźnie zwolnieniem stosowania art. 19 ust. 10 rozporządzenia. Niektóre państwa członkowskie objęły jednak całkowitym zwolnieniem stosowanie art. 19 w odniesieniu do dalekobieżnych usług kolejowych([114]); regionalnych usług kolejowych([115]); miejskich i podmiejskich usług kolejowych([116]); usług kolejowych oferowanych wyłącznie na użytek historyczny lub turystyczny([117]); oraz usług międzynarodowych w ramach przewozów do państw trzecich([118]).

Z badania uzupełniającego wynika, że stosowanie tego zwolnienia różni się w poszczególnych państwach członkowskich. Stwierdzono, że w 13 państwach członkowskich([119]) przedsiębiorstwa kolejowe analizowane w badaniu, według przekazanych informacji, nie stosują zwolnienia w praktyce i wypłacają odszkodowanie, nawet jeżeli opóźnienia, odwołania lub utratę połączeń można powiązać z nadzwyczajnymi okolicznościami. W 10 państwach członkowskich([120]) przedsiębiorstwa kolejowe ujęte w badaniu zgłosiły, że korzystają ze zwolnienia, nie wypłacając odszkodowania, w przypadku gdy opóźnienia, odwołania lub utrata połączeń są spowodowane zdarzeniami, na które wyraźnie nie mają wpływu (takimi jak trudne warunki pogodowe, wypadki lub zagrożenia dla bezpieczeństwa).

W badaniu stwierdzono również, że w 19 państwach członkowskich pasażerowie wydają się otrzymywać odszkodowanie od badanych przedsiębiorstw, jeżeli powodem opóźnień, odwołań i utraty połączeń są strajki personelu przedsiębiorstwa kolejowego, działania innych przedsiębiorstw korzystających z tej samej infrastruktury lub działania zarządców infrastruktury i stacji([121]). W Grecji tylko posiadaczy kart wieloprzejazdowych wyraźnie wymienia się jako kwalifikujących się do odszkodowania w sytuacjach strajku. W badaniu stwierdzono także, że objęte nim przedsiębiorstwa kolejowe w czterech państwach członkowskich([122]) wydają się całkowicie wyłączać z odszkodowania takie opóźnienia, odwołania i utratę połączeń. Badane przedsiębiorstwo kolejowe w Rumunii oferuje

([113]) Wyrok z dnia 26 września 2013 r., ÖBB Personenverkehr, C-509/11, EU:C:2013:613.
([114]) BG, HU, PT, RO, SK.
([115]) AT, BG, FI, HU, LU, PL, PT, RO, SE, SK.
([116]) AT, BG, FI, FR, HU, LU, PL, PT, RO, SE, SK.
([117]) BG, CZ, DE, FI, FR, HU, IT, LT, LV, NL, PL, PT, RO, SE, SK.
([118]) BG, CZ, FI, LV, RO.
([119]) AT, BE, CZ, DK, EL, ES, FI, HR, IT, LU, NL, SE, SK.
([120]) BG, DE, EE, FR, HU, LT, PL, PT, RO, SI.
([121]) AT, BE, DE, DK, EE, ES, FI, FR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, NL, PT, SE, SI, SK.
([122]) BG, CZ, HR, PL.

odszkodowanie wyłącznie w przypadku strajków, ale nie w związku z innymi działaniami osób trzecich w sieci.

Ogólnie rzecz biorąc, z dostępnych dowodów zgromadzonych w kontekście badania uzupełniającego wynika, że klauzula siły wyższej zawarta w art. 19 ust. 10 rozporządzenia nie jest konsekwentnie stosowana w całej UE. W szczególności wydaje się, że główne przedsiębiorstwa kolejowe w około połowie państw członkowskich rezygnują z podstaw zwolnienia z obowiązku wypłaty odszkodowania wprowadzonych w ramach przeglądu rozporządzenia w 2021 r. i nadal wypłacają je za zdarzenia, o których mowa w art. 19 ust. 10 rozporządzenia. Ponadto wydaje się, że w ograniczonej liczbie przypadków prawo pasażera do dalszego otrzymywania odszkodowania w przypadku opóźnień, odwołań i utraty połączeń spowodowanych strajkami personelu przedsiębiorstwa kolejowego, działaniami innych przedsiębiorstw korzystających z tej samej infrastruktury lub działaniami zarządców infrastruktury i stacji nie jest w praktyce stosowane.

Jeden krajowy organ odpowiedzialny za egzekwowanie przepisów([123]) stwierdził w sprawozdaniu, że podstawy wyłączenia określone w art. 19 ust. 10 rozporządzenia skłoniły pasażerów do częstszego składania skarg po odrzuceniu ich wniosków o odszkodowanie.

2.8. Wspólny formularz wniosków o zwrot kosztów i odszkodowanie (art. 18 ust. 7 i art. 19 ust. 6)

Zgodnie z art. 18 ust. 7 i art. 19 ust. 6 rozporządzenia pasażerowie mają prawo do składania wniosków o zwrot kosztów lub odszkodowanie przy użyciu wspólnego formularza. W tym celu Komisja przyjęła rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2024/949([124]). Na podstawie załącznika do tego rozporządzenia wykonawczego Komisja opracowała wspólny formularz we wszystkich językach urzędowych UE, dostosowany do potrzeb osób z niepełnosprawnością wzrokową. Jest on dostępny na stronie internetowej Komisji([125]). Wspólny formularz może być składany w postaci fizycznego dokumentu lub w formie elektronicznej([126]). Formularz opracowano w taki sposób, aby pasażerowie mogli określić charakter wniosku i przekazać przedsiębiorstwom kolejowym niezbędne szczegółowe informacje.

W tym względzie Komisja zwraca uwagę na szereg szczególnych cech związanych z zakresem uprawnień, przewidzianych w art. 18 i 19 rozporządzenia (UE) 2021/782, do przyjmowania przepisów wykonawczych w tej sprawie.

Po pierwsze, wspólny formularz można stosować wyłącznie w odniesieniu do przedsiębiorstw kolejowych, a nie do przedsiębiorstw prowadzących sprzedaż biletów i organizatorów turystyki, którzy mogą być również zobowiązani do zwrotu kosztów i wypłaty odszkodowań pasażerom w bardzo szczególnych warunkach opisanych w art. 12 rozporządzenia (UE) 2021/782. Wynika to z faktu, że przepis ten nie przewiduje

([123]) DE.

([124]) Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2024/949 z dnia 27 marca 2024 r. ustanawiające wspólny formularz wniosków o zwrot kosztów lub odszkodowanie z tytułu opóźnienia, utraty połączenia lub odwołania połączenia w ramach usług kolejowych, składanych przez pasażerów w ruchu kolejowym zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/782, Dz.U. L, 2024/949, 2.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2024/949/oj.

([125]) https://transport.ec.europa.eu/reimbursement-and-compensation-requests-form_en.

([126]) Art. 1 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2024/949.

uprawnienia Komisji do przyjmowania przepisów wykonawczych w tej sprawie na podstawie tego rozporządzenia.

Po drugie, przedsiębiorstwa kolejowe mogą na swoich stronach internetowych lub w aplikacjach mobilnych udostępniać własne formularze lub podobnego rodzaju systemy na potrzeby składania wniosków o zwrot kosztów lub odszkodowanie. Te zintegrowane formularze lub systemy powinny umożliwiać bardziej efektywne i terminowe rozpatrywanie wniosków. Jednocześnie uprawnienie do przyjmowania przepisów wykonawczych przewidziane w art. 18 i 19 rozporządzenia umożliwia jedynie utworzenie odrębnego formularza przez Komisję([127]) i nie stanowi podstawy do regulowania treści i prezentacji formularzy opracowanych przez przedsiębiorstwa kolejowe.

Jeden krajowy organ odpowiedzialny za egzekwowanie przepisów([128]) wspomniał w swoim sprawozdaniu o wspólnym formularzu w ramach działań w zakresie egzekwowania przepisów.

2.9. Poważne zakłócenia i planowanie postępowania w sytuacjach nieprzewidzianych (art. 20 ust. 6)

Zgodnie z art. 20 ust. 6 rozporządzenia w przypadku ustanowienia planów postępowania w sytuacjach nieprzewidzianych na podstawie art. 13a ust. 3 dyrektywy 2012/34/UE([129]) przedsiębiorstwa kolejowe koordynują z zarządcami stacji i zarządcami infrastruktury działania służące przygotowaniu się przez nich na wypadek wystąpienia poważnych zakłóceń i znacznych opóźnień skutkujących pozostawieniem dużej liczby pasażerów na stacji. Takie plany postępowania obejmują wymogi dotyczące dostępności systemów alarmowych i informacyjnych.

Jeżeli chodzi o zwolnienia, chociaż dalekobieżne usługi kolejowe nie mogą być zwolnione z obowiązku wynikającego z art. 20 ust. 6 rozporządzenia, regionalne usługi kolejowe zostały objęte zwolnieniem w ośmiu państwach członkowskich([130]); miejskie i podmiejskie usługi kolejowe zostały objęte zwolnieniem w dziesięciu państwach członkowskich([131]); usługi na użytek historyczny lub turystyczny zostały objęte zwolnieniem w 15 państwach członkowskich([132]); natomiast usługi międzynarodowe w ramach przewozów do państw trzecich zostały objęte zwolnieniem w siedmiu państwach członkowskich([133]).

Na podstawie dostępnych dowodów zgromadzonych na potrzeby badania uzupełniającego wydaje się, że przedsiębiorstwa kolejowe w 18 państwach członkowskich([134]) koordynują z zarządcami stacji i infrastruktury plany postępowania w sytuacjach nieprzewidzianych na wypadek poważnych zakłóceń, uwzględniając również formalnie dostępność systemów

([127]) W okresie od 1 lipca 2024 r. do 30 marca 2026 r. zgłoszenia te pobrano na stronie internetowej Komisji 1 718 razy, przy czym większość pobrań miała miejsce w ciągu ostatnich dwunastu miesięcy tego okresu.

([128]) EL.

([129]) Zgodnie z tym przepisem państwa członkowskie zobowiązują przedsiębiorstwa kolejowe wykonujące usługi pasażerskie do wprowadzenia planów postępowania w sytuacjach nieprzewidzianych oraz zapewnienia, aby plany te podlegały odpowiedniej koordynacji na potrzeby udzielenia pasażerom pomocy, w rozumieniu art. 18 rozporządzenia (WE) nr 1371/2007, w przypadku poważnego zakłócenia usług.

([130]) BG, HU, LU, PL, PT, RO, SE, SK.

([131]) AT, BG, FR, HU, LU, PL, PT, RO, SE, SK.

([132]) BG, CZ, DE, FI, FR, HU, IT, LT, LV, NL, PL, PT, RO, SE, SK.

([133]) BG, CZ, FI, HU, LV, PL, RO.

([134]) AT, BE, BG, CZ, DE, DK, ES, FR, HU, LI, LT, LU, LV, NL, PL, PT, SI, SK.

ostrzegania i informacji dla osób z niepełnosprawnością i osób o ograniczonej możliwości poruszania się. Wydaje się, że w czterech państwach członkowskich przedsiębiorstwa kolejowe koordynują swoje działania z zarządcami stacji i infrastruktury, ale albo nie dysponują formalnymi planami postępowania w sytuacjach nieprzewidzianych, albo nie biorą w nich pod uwagę kwestii dostępności([135]). W czterech innych państwach członkowskich([136]) nie istnieją plany postępowania w sytuacjach nieprzewidzianych lub nie uzyskano w odniesieniu do nich jasnych informacji na ten temat.

Takie plany postępowania w sytuacjach nieprzewidzianych mają zasadnicze znaczenie dla zapewnienia szybkiej, skoordynowanej i ukierunkowanej na pasażerów reakcji na zakłócenia, w tym informacji, pomocy oraz, w razie potrzeby, uzgodnień dotyczących transportu zastępczego w odpowiednim czasie. Kwestię tę poruszono również na posiedzeniu grupy ekspertów ds. praw pasażerów (podgrupa krajowych organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów w zakresie praw pasażerów w ruchu kolejowym), które odbyło się w grudniu 2025 r. Krajowe organy odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów zaproponowały wówczas wymianę najlepszych praktyk dotyczących sposobu opracowywania planów postępowania w sytuacjach nieprzewidzianych w swoich państwach członkowskich([137]). Wymiana najlepszych praktyk jest ważna dla poprawy jakości i spójności planowania postępowania w sytuacjach nieprzewidzianych we wszystkich państwach członkowskich oraz dla zwiększenia ogólnej odporności systemu kolei. Planowanie postępowania w sytuacjach nieprzewidzianych jest procesem ciągłym, a nie jednorazowym, a kilka niedawnych wypadków w sektorze kolejowym podkreśliło znaczenie posiadania solidnych, przetestowanych planów w tym zakresie zarówno w celu ochrony pasażerów, jak i zapewnienia ciągłości usług w przypadku wystąpienia poważnych zakłóceń.

Kilka krajowych organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów wspomina w swoich sprawozdaniach o planowaniu postępowania w sytuacjach nieprzewidzianych, odnosząc się do obowiązków w zakresie monitorowania takich planów([138]), a także planowanych działań w zakresie egzekwowania przepisów w nadchodzącym okresie sprawozdawczym([139]). Jeden krajowy organ odpowiedzialny za egzekwowanie przepisów([140]) przedstawił informacje na temat swojej działalności w celu porównania oraz zbadania związku między rozporządzeniem a innymi przepisami unijnymi i krajowymi, w których ustanowiono wymogi dotyczące planów postępowania w sytuacjach nieprzewidzianych.

2.10. Osoby z niepełnosprawnością i osoby o ograniczonej możliwości poruszania się (rozdział V)

Jedną z głównych zasad prawodawstwa UE dotyczącego praw pasażerów, w tym praw pasażerów w ruchu kolejowym, jest zapewnienie osobom z niepełnosprawnością i osobom o ograniczonej możliwości poruszania się możliwości podróżowania porównywalnych do tych, jakimi dysponują inne osoby, poprzez ustanowienie przepisów zakazujących dyskryminacji oraz dotyczących udzielania takim osobom pomocy podczas ich

([135]) EE, HR, IT, SE.
([136]) EL, FI, IE, RO.
([137]) Zob. rejestr grup ekspertów Komisji i podobnych zespołów, grupa ekspertów ds. praw pasażerów (E02861/5).
([138]) DE, EL.
([139]) CZ.
([140]) FI.

podróży([141]). Kilka nowych przepisów rozporządzenia wzmacnia istniejące wcześniej przepisy dotyczące pomocy dla osób z niepełnosprawnością i osób o ograniczonej sprawności ruchowej podróżujących koleją wynikające z rozporządzenia (WE) nr 1371/2007. Taka pomoc – udzielana przez przedsiębiorstwa kolejowe i zarządców stacji – jest niezbędna, biorąc pod uwagę, że wiele stacji i pociągów w całej UE jest nadal dla tej grupy niedostępnych. Dopóki europejska sieć kolejowa nie będzie w pełni dostępna, pasażerowie ci będą nadal potrzebować specjalnej pomocy, aby podróżować.

Aby zapewnić odpowiednią pomoc, przedsiębiorstwa kolejowe i zarządcy stacji często potrzebują czasu na rozlokowanie przeszkolonego personelu i odpowiedniego sprzętu. W związku z tym mogą wymagać od osób z niepełnosprawnością i osób o ograniczonej możliwości poruszania się wcześniejszego zgłaszania ich potrzeb w zakresie pomocy. Przedsiębiorstwo kolejowe lub zarządca stacji jest odpowiedzialny za zagwarantowanie, aby osoba z niepełnosprawnością lub osoba o ograniczonej możliwości poruszania się mogła wsiąść do pociągu, przesiąść się, aby skorzystać z kolejnego połączenia, na które ma bilet, lub wysiąść z pociągu, jeżeli z odpowiednim wyprzedzeniem powiadomi o swoich potrzebach w zakresie pomocy. Jednym z głównych osiągnięć przeglądu rozporządzenia w 2021 r. było **skrócenie o połowę wymaganego wyprzedzenia, z jakim należy złożyć powiadomienie z 48 godzin do 24 godzin**([142]). Aby umożliwić przedsiębiorstwom kolejowym i zarządcom stacji przygotowanie się do tej zmiany, w rozporządzeniu przewidziano okres przejściowy: do dnia 30 czerwca 2026 r. państwa członkowskie mogą podjąć decyzję o zastosowaniu dłuższego wyprzedzenia, z jakim należy złożyć powiadomienie, wynoszącego do 36 godzin, W tym celu musiały one powiadomić Komisję o tym zwolnieniu, przekazując jednocześnie informacje na temat środków wprowadzonych lub planowanych w celu skrócenia tego okresu do 24 godzin([143]). Osiem państw członkowskich([144]) poinformowało Komisję, że korzystają z tego zwolnienia. W badaniu uzupełniającym stwierdzono natomiast, że kilka przedsiębiorstw kolejowych wymaga złożenia powiadomienia z wyprzedzeniem nawet krótszym niż 24 godziny([145]). Organizacje reprezentujące osoby z niepełnosprawnością,

([141]) Zob. motyw 27 rozporządzenia. Zob. również Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady – Europejska wizja dotycząca pasażerów: Komunikat w sprawie praw pasażerów we wszystkich środkach transportu (COM(2011) 898 final).

([142]) Zob. art. 24 lit. a) akapit pierwszy rozporządzenia.

([143]) Zob. art. 24 lit. a) akapit ostatni rozporządzenia.

([144]) BG, CZ, HR, DE, HU, LV i RO w pełni skorzystały z tego zwolnienia, natomiast DK skorzystała z niego wyłącznie w odniesieniu do transgranicznych przewozów kolejowych do DE. W przypadku DE zwolnienie zasadniczo odnosi się do podróży międzynarodowych, w przypadku których w poszczególnych państwach członkowskich mogą obowiązywać inne okresy powiadamiania. W praktyce zwolnienie to stosuje się w trudnych przypadkach indywidualnych.
Zasiedziałe przedsiębiorstwa kolejowe w BG i CZ wymagają jednak od osób z niepełnosprawnością i osób o ograniczonej możliwości poruszania się uprzedniego powiadomienia o ich potrzebach w zakresie pomocy nawet na 48 godzin przed podróżą lub (w przypadku niektórych pociągów w BG) powiadomień z jeszcze dłuższym wyprzedzeniem.
EE nie skorzystała z tego zwolnienia, jednak działające tam zasiedziałe przedsiębiorstwo kolejowe nadal wymaga od osób z niepełnosprawnością i osób o ograniczonej możliwości poruszania się zgłoszenia potrzeb w zakresie pomocy z wyprzedzeniem 36 godzin.

([145]) Na przykład belgijskie zasiedziałe przedsiębiorstwo kolejowe wymaga powiadomienia z trzygodzinnym wyprzedzeniem w przypadku usług rozpoczynających się lub kończących na 41 najważniejszych stacjach kolejowych, austriackie zasiedziałe przedsiębiorstwo kolejowe wymaga powiadomienia z 12-godzinnym wyprzedzeniem w przypadku wszystkich usług krajowych, luksemburskie zasiedziałe przedsiębiorstwo kolejowe wymaga powiadomienia z jednogodzinnym wyprzedzeniem w przypadku usług krajowych (ale w przypadku usług wieczornych i nocnych wymaga powiadomienia z wyprzedzeniem nie później niż o godz. 20:30 w przypadku odjazdów przypadających w tym samym dniu). W Niderlandach zasiedziałe przedsiębiorstwo kolejowe potrzebuje jednej godziny w przypadku usług krajowych, ale co najmniej 24 godzin w przypadku usług międzynarodowych i 36 godzin

które odpowiedziały na konsultacje z zainteresowanymi stronami przeprowadzone w kontekście badania uzupełniającego, wskazały jednak, że procedury uprzednich powiadomień są często uciążliwe i nieskuteczne w przypadku wielu przedsiębiorstw kolejowych.

W rozporządzeniu wprowadzono również wymóg, zgodnie z którym **w przypadku gdy przedsiębiorstwo kolejowe wymaga, aby osobie z niepełnosprawnością lub osobie o ograniczonej możliwości poruszania się towarzyszyła w pociągu inna osoba**, co jest dozwolone tylko wtedy, gdy jest to absolutnie niezbędne do przestrzegania niedyskryminujących zasad dostępu stosowanych przez to przedsiębiorstwo, na przykład ze względów bezpieczeństwa, **osoba towarzysząca jest uprawniona do nieodpłatnej podróży** i, w miarę możliwości, do siedzenia obok osoby, której towarzyszy (art. 23 ust. 1 lit. b) w związku z art. 21 ust. 2 rozporządzenia). Osoby z niepełnosprawnością i osoby o ograniczonej możliwości poruszania się mogą nieodpłatnie przewozić **psy towarzyszące**, zgodnie z odpowiednimi przepisami prawa krajowego (art. 23 ust. 1 lit. c) rozporządzenia). Zainteresowane strony, które wzięły udział w konsultacjach, zasadniczo zgodziły się, że te dwa przepisy wykonano w pełnym zakresie.

Rozporządzenie stanowi również, że w przypadku gdy na stacji początkowej nie ma kasy biletowej ani dostępnego automatu biletowego i nie ma innego dostępnego sposobu zakupu biletu z wyprzedzeniem, osoby z niepełnosprawnością są uprawnione do **zakupu biletów w pociągu bez dodatkowej opłaty** (art. 11 ust. 4 akapit pierwszy rozporządzenia). Chociaż przedsiębiorstwa kolejowe mogły ograniczyć to prawo lub odmówić jego przyznania z uzasadnionych powodów związanych z bezpieczeństwem lub obowiązkową rezerwacją miejsca w pociągu, większość przedsiębiorstw kolejowych analizowanych w badaniu uzupełniającym wdrożyła ten obowiązek bez żadnych ograniczeń([146]). Tylko w państwach członkowskich, w których wszystkie stacje kolejowe są wyposażone w dostępne automaty biletowe([147]) lub w których przedsiębiorstwo kolejowe oferuje kilka innych rozwiązań alternatywnych (zakup biletów przez internet, przez telefon lub w sklepach z podstawowymi artykułami na stacjach kolejowych lub w ich pobliżu)([148]), przedsiębiorstwa kolejowe nie zezwalają nikomu (nawet osobom z niepełnosprawnością) na zakup biletów w pociągu.

Rozporządzenie zobowiązuje przedsiębiorstwa kolejowe i zarządców stacji do wypłaty **odszkodowania za zagubiony lub uszkodzony sprzęt ułatwiający poruszanie się([149])** w oparciu o koszty jego zastąpienia lub naprawy (art. 25 ust. 1 rozporządzenia) oraz do niezwłocznego podjęcia wszelkich rozsądnych starań w celu zapewnienia potrzebnego natychmiast tymczasowego zastępczego sprzętu ułatwiającego poruszanie się (art. 25 ust. 2 rozporządzenia). Chociaż wszystkie przedsiębiorstwa kolejowe i zarządcy stacji analizowani w badaniu uzupełniającym wywiązywali się z obowiązku wypłaty odszkodowania, większość zasiedziałych przedsiębiorstw kolejowych przyznała, że nie jest w stanie oferować tymczasowego zastępczego sprzętu ułatwiającego poruszanie się.

---

w przypadku usług przewozowych do Niemiec. W Hiszpanii wymagane jest złożenie powiadomienia o potrzebie pomocy z wyprzedzeniem od 30 minut do 12 godzin przed wyjazdem, w zależności od rodzaju stacji.

([146]) AT, BE, BG, CZ, DE, DK, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, PL, PT, RO, SI, SK.

([147]) Zasiedziałe przedsiębiorstwo kolejowe w NL.

([148]) SE.

([149]) Muszą również wypłacić odszkodowanie za utratę lub zranienie psów towarzyszących wykorzystywanych przez osoby z niepełnosprawnością i osoby o ograniczonej możliwości poruszania się (zob. również art. 25 *(Odszkodowanie za sprzęt ułatwiający poruszanie się, urządzenia wspomagające i psy towarzyszące)* ust. 1 rozporządzenia).

Rozporządzenie nakłada na przedsiębiorstwa kolejowe i zarządców stacji obowiązek zapewnienia **szkoleń podnoszących świadomość w zakresie niepełnosprawności** dla wszystkich pracowników bezpośrednio obsługujących klientów. Osoby, które regularnie udzielają bezpośredniej pomocy pasażerom z niepełnosprawnością lub o ograniczonej możliwości poruszania się, muszą dodatkowo przejść ukierunkowane szkolenie, które zapewni im umiejętności niezbędne do sprostania szczególnym potrzebom tych pasażerów (art. 26 ust. 1 rozporządzenia). Chociaż przedsiębiorstwa kolejowe i zarządcy stacji analizowani w badaniu uzupełniającym wdrożyli takie szkolenia, organizacje reprezentujące osoby z niepełnosprawnością często wyrażają zastrzeżenia co do ich jakości. Zauważają również, że rozporządzenie nie wymaga od przedsiębiorstw kolejowych ani zarządców stacji angażowania ich w opracowywanie lub realizację tych programów szkoleniowych. Chociaż obowiązek taki nie istnieje, większość zasiedziałych przedsiębiorstw kolejowych zgłosiła współpracę w tym celu z organizacjami osób z niepełnosprawnością lub zaangażowanie w takie szkolenia własnych pracowników z niepełnosprawnością.

Rozporządzenie zobowiązuje przedsiębiorstwa kolejowe i zarządców stacji do **podejmowania „rozsądnych starań" w celu umożliwienia osobom z niepełnosprawnością i osobom o ograniczonej możliwości poruszania się dostępu do kolejowych usług przewozowych na stacjach kolejowych, na których nie ma personelu przeszkolonego** do udzielania im pomocy, w sytuacjach, gdy w pociągach, do których chcą wsiąść lub z których chcą wysiąść, również nie ma takiego personelu (art. 23 ust. 1 lit. g) rozporządzenia). Według organizacji reprezentujących osoby z niepełnosprawnością nie doprowadziło to do znaczącej poprawy w praktyce. Grupy te krytykują również rozporządzenie za to, że nie wymaga stałej pomocy na stacjach z personelem przeszkolonym w zakresie pomocy osobom z niepełnosprawnością i osobom o ograniczonej możliwości poruszania się zawsze, gdy kursują pociągi. Zamiast tego pomoc jest wymagana tylko wtedy, gdy przeszkolony personel jest na służbie. Organizacje te twierdzą, że poważnie ogranicza to prawa osób z niepełnosprawnością i osób o ograniczonej możliwości poruszania się do równych, niezależnych podróży koleją oraz ich swobodę wyboru dowolnego pociągu([150]).

Szereg krajowych organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów zwróciło uwagę, że **niektóre przepisy** dotyczące pomocy dla osób z niepełnosprawnością i osób o ograniczonej możliwości poruszania się **są niejasne**, co z kolei utrudnia ich skuteczne egzekwowanie. Wskazane niejasności obejmują definicję zarządcy stacji, kryteria ustalania, kiedy można uznać, że na stacji lub w pociągu jest obecny personel (art. 23 ust. 1 lit. d)–g))([151]) oraz dokładne znaczenie przepisu gwarantującego nieodpłatny transport asystentowi osobistemu towarzyszącemu osobie z niepełnosprawnością (art. 21 ust. 1 lit. a)).

Od czasu przyjęcia poprzedniego rozporządzenia dotyczącego praw pasażerów w ruchu kolejowym wypełnianie obowiązków przedsiębiorstw kolejowych i zarządców stacji w zakresie pomocy w znacznym stopniu kształtują stosowane przez nich **niedyskryminujące przepisy dotyczące dostępu** (art. 23 ust. 2), które muszą być opracowywane przy aktywnym udziale przedstawicieli osób z niepełnosprawnością (art. 21 ust. 1). Publikacja takich niedyskryminujących przepisów dotyczących dostępu umożliwiłaby osobom z niepełnosprawnością łatwe zapoznanie się z zasadami dostępu

([150]) https://www.edf-feph.org/content/uploads/2021/06/EDF-analysis-of-the-adopted-Rail-Passengers-Righs-Regulation-2021.pdf.

([151]) Zob. rejestr grup ekspertów Komisji i podobnych zespołów, grupa ekspertów ds. praw pasażerów (E02861/5).

i egzekwowanie przysługujących im praw. W badaniu uzupełniającym zauważono – na podstawie badania źródeł wtórnych przeprowadzonego przez organizację reprezentującą osoby z niepełnosprawnością – że tylko kilka przedsiębiorstw kolejowych i kilku zarządców stacji podało do wiadomości publicznej niedyskryminujące przepisy dotyczące dostępu na swoich stronach internetowych.

Przedsiębiorstwo kolejowe, zarządca stacji, przedsiębiorstwo prowadzące sprzedaż biletów lub organizator turystyki muszą na żądanie udzielić **informacji** (w tym w dostępnych formatach) na temat dostępności stacji i związanych z nimi udogodnień, takich jak miejsca parkingowe i sklepy, a także dostępności pociągów. Ponadto na stacjach, na których nie ma personelu, należy wyświetlać informacje w dostępnej formie, tak aby pasażer wiedział, jak uzyskać pomoc i gdzie można znaleźć kolejną dostępną stację (art. 22 rozporządzenia). Przeprowadzone w ramach badania uzupełniającego badanie źródeł wtórnych dotyczące stron internetowych i aplikacji kilku przedsiębiorstw kolejowych wykazało, że zawierają one mniej lub więcej informacji na temat dostępności, chociaż podczas konsultacji z zainteresowanymi stronami organizacje reprezentujące osoby z niepełnosprawnością wyraziły bardzo krytyczne stanowisko odnośnie do wykonania art. 22. Tylko kilka (głównie krajowych lub regionalnych) organizacji reprezentujących osoby z niepełnosprawnością wzięło udział w ukierunkowanych konsultacjach zorganizowanych w kontekście badania, koncentrując się przede wszystkim na praktykach zasiedziałych przedsiębiorstw kolejowych w ich państwie członkowskim. Zwróciły one uwagę na wiele kwestii: informacje są niepełne (np. szczegółowe informacje na temat dostępności stacji, ale nie pociągów), kolejowe strony główne są niedostępne dla użytkowników słabowidzących, informacje trudno jest zlokalizować na stronie głównej przedsiębiorstwa kolejowego, a treść w języku(-ach) urzędowym(-ych) państwa członkowskiego jest znacznie obszerniejsza niż w innych językach. Ponieważ udział organizacji osób z niepełnosprawnością w konsultacjach był ograniczony, należałoby go rozszerzyć, aby w pełni ocenić skuteczność wykonywania przepisów rozporządzenia w tej dziedzinie.

Podstawową zasadą integracji osób z niepełnosprawnością jest zaangażowanie ich w podejmowanie decyzji mających wpływ na ich życie oraz wykorzystanie ich doświadczeń. W związku z tym zmienione normy jakości usług nakładają na przedsiębiorstwa kolejowe obowiązek konsultowania się z organizacjami reprezentującymi osoby z niepełnosprawnością i osoby o ograniczonej możliwości poruszania się w sprawie sposobu udzielania pomocy([152]). Najnowsze sprawozdania przedsiębiorstw kolejowych dotyczące wdrażania norm jakości usług wskazują, że tylko dziewięć zasiedziałych przedsiębiorstw kolejowych i jeden nowy podmiot spełniły ten obowiązek. Większość z nich ustanowiła stałe platformy współpracy([153]), niektóre ograniczają współpracę do wspólnego badania dostępności stacji i pociągów([154]) lub angażowania organizacji w szkolenia z zakresu pomocy dla osób z niepełnosprawnością oferowane personelowi kolejowemu([155]).

Państwa członkowskie mogą wymagać, aby zarządcy stacji i przedsiębiorstwa kolejowe na ich terytorium współpracowali w celu ustanowienia i prowadzenia **pojedynczych punktów kontaktowych dla osób z niepełnosprawnością i osób o ograniczonej możliwości poruszania się**. Te pojedyncze punkty kontaktowe byłyby odpowiedzialne za przyjmowanie wniosków o pomoc, przekazywanie ich odpowiednim zarządcom stacji

([152]) Zob. ostatni punkt załącznika III do rozporządzenia.
([153]) Zasiedziałe przedsiębiorstwa kolejowe z AT, BE, DE, DK, FR, LU, NL, SK.
([154]) Zasiedziałe przedsiębiorstwo kolejowe z LV.
([155]) Nowe przedsiębiorstwo kolejowe z ES, Ouigo Spain.

i przedsiębiorstwom kolejowym oraz udzielanie informacji na temat dostępności. Takie rozwiązanie zapewniłoby, aby pasażerowie z niepełnosprawnością lub o ograniczonej możliwości poruszania się nie musieli składać wielu wniosków o pomoc, nawet jeżeli ich podróż obsługuje kilka przedsiębiorstw kolejowych (art. 24 lit. f) rozporządzenia). Do tej pory tylko jedno państwo członkowskie([156]) poinformowało Komisję o przepisach krajowych zobowiązujących zarządców stacji i przedsiębiorstwa kolejowe działające na jego terytorium do ustanowienia pojedynczych punktów kontaktowych([157]).

W swoich sprawozdaniach z działalności prawie połowa krajowych organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów([158]) wskazuje, że prowadziły one działania w zakresie monitorowania lub egzekwowania przepisów (np. przegląd informacji na temat dostępności stacji, świadczenia pomocy na stacji kolejowej, informacji na stronach internetowych przedsiębiorstw kolejowych, szkoleń w zakresie pomocy osobom z niepełnosprawnością), natomiast dziewięć krajowych organów([159]) zgłosiło, że otrzymało skargi dotyczące domniemanych naruszeń praw osób z niepełnosprawnością i osób o ograniczonej możliwości poruszania się.

2.11. Rozpatrywanie skarg i egzekwowanie przepisów (art. 28 i rozdział VII)

2.11.1. Rozpatrywanie skarg przez przedsiębiorstwa kolejowe, zarządców stacji oraz przedsiębiorstwa prowadzące sprzedaż biletów/organizatorów turystyki (art. 28)

W rozporządzeniu wprowadzono ulepszone ramy egzekwowania przepisów, w tym nowe przepisy o **rozpatrywaniu skarg**, takie jak dotyczące jasnych terminów (art. 28 ust. 2) oraz obowiązku posiadania procedury rozpatrywania skarg przez podmioty prawne inne niż przedsiębiorstwa kolejowe, w tym przez zarządców stacji obsługujących średnio ponad 10 000 pasażerów dziennie w ujęciu rocznym (art. 28 ust. 1). Zgodnie z art. 28 ust. 1 rozporządzenia pasażerowie mogą złożyć skargę dotyczącą praw i obowiązków objętych zakresem stosowania niniejszego rozporządzenia do dowolnego przedsiębiorstwa kolejowego lub zarządcy stacji, stosownie do ich zakresów odpowiedzialności. Skargę należy złożyć w terminie trzech miesięcy od zdarzenia, którego dotyczy. W ciągu miesiąca od otrzymania skargi adresat udziela odpowiedzi, wraz z uzasadnieniem, lub też w uzasadnionych przypadkach informuje pasażera, że otrzyma on odpowiedź w terminie trzech miesięcy od dnia otrzymania skargi. Przedsiębiorstwa kolejowe i zarządcy stacji przechowują dane dotyczące zdarzeń niezbędne do rozpatrzenia skargi przez cały czas trwania procedury rozpatrywania skargi, co dotyczy również procedur rozpatrywania skarg, o których mowa w art. 33 i 34, oraz muszą udostępniać te dane krajowym organom odpowiedzialnym za egzekwowanie przepisów na ich żądanie. Szczegółowe informacje dotyczące procedury rozpatrywania skarg muszą być publicznie dostępne, w tym dla osób z niepełnosprawnością i osób o ograniczonej możliwości poruszania się.

W badaniu uzupełniającym stwierdzono, że w 15 państwach członkowskich([160]) skargi należy składać w ciągu trzech miesięcy od zdarzenia, którego dotyczą. W trzech

([156]) DE.
([157]) Art. 10 lit. a) niemieckiej ustawy o kolejach – *Allgemeines Eisenbahngesetz*.
([158]) BE, BG, DE, DK, EL, FR, HR, HU, IT, PT, RO, SK.
([159]) AT, DE, EL, ES, HR, IT, PL, PT, SE.
([160]) BE, CZ, DE, EL, ES, FR, HR, HU, IT, LT, LV, PL, RO, SE, SI. W Belgii trzymiesięczny termin w odniesieniu do zasiedziałego przedsiębiorstwa kolejowego z tego państwa dotyczy jednak usług międzynarodowych i odszkodowań za opóźnienia. Inne skargi dotyczące usług krajowych nie mają

państwach członkowskich([161]) zasiedziałe przedsiębiorstwa kolejowe wyznaczyły roczny termin na otrzymanie skargi. W trzech państwach członkowskich([162]) przedsiębiorstwa kolejowe nie wyznaczyły terminu składania skarg. W jednym państwie członkowskim([163]) prawo krajowe ustanawia sześciomiesięczny termin na składanie reklamacji dotyczących przewozów krajowych, ale organizacja konsumencka, z którą przeprowadzono konsultacje na potrzeby badania, zauważyła, że w praktyce stosuje się termin trzymiesięczny. W jednym państwie członkowskim([164]) termin złożenia wniosku o zwrot kosztów lub odszkodowanie w przypadku opóźnienia wynosi 30 dni, zgodnie z ogólnymi warunkami przewozu zasiedziałego przedsiębiorstwa kolejowego.

Cztery państwa członkowskie([165]) nigdy nie skorzystały z wydłużenia terminu na udzielenie odpowiedzi na skargę o maksymalnie trzy miesiące, 15 państw członkowskich([166]) korzystało z tej możliwości rzadko, trzy państwa członkowskie([167]) korzystały z wydłużenia czasami, a jedno państwo członkowskie([168]) korzysta z niego regularnie.

2.11.2. Ustanowienie krajowych organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów (art. 31)

W art. 31 ust. 1 rozporządzenia wymaga się, aby każde państwo członkowskie wyznaczyło **organ lub organy odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów rozporządzenia**. Każdy z tych organów podejmuje działania niezbędne do zapewnienia przestrzegania praw pasażerów. Wszystkie państwa członkowskie z wyjątkiem jednego([169]) wyznaczyły jeden lub kilka takich organów, których zadaniem jest egzekwowanie praw pasażerów w ruchu kolejowym. Wyznaczone organy powinny być niezależne organizacyjnie oraz w zakresie decyzji dotyczących finansowania, struktury prawnej i procesu decyzyjnego od zarządcy infrastruktury, organu pobierającego opłaty, organu przydzielającego zdolność przepustową lub przedsiębiorstwa kolejowego([170]). Wykaz krajowych organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów, którym powierzono odpowiedzialność za stosowanie rozporządzenia (UE) 2021/782, jest dostępny na stronie internetowej Komisji([171]).

2.11.3. Egzekwowanie przepisów przez krajowe organy odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów (art. 32)

Zgodnie z art. 32 ust. 2 rozporządzenia **krajowe organy odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów** ściśle monitorują przestrzeganie rozporządzenia. Przedsiębiorstwa kolejowe, zarządcy stacji, zarządcy infrastruktury, przedsiębiorstwa prowadzące sprzedaż biletów i organizatorzy turystyki bez zbędnej zwłoki, a najpóźniej

---

ustalonego terminu. Jednakże we Włoszech, według stowarzyszenia pasażerów, termin może być różny w zależności od przedsiębiorstwa kolejowego.

([161]) AT, LU, SK.

([162]) FI, IE, NL.

([163]) BG.

([164]) PT.

([165]) AT, HR, LT, LU.

([166]) BG, CZ, DE, DK, EE, FI, FR, IE, LV, NL, PL, RO, SE, SI, SK.

([167]) ES, HU, IT.

([168]) PT.

([169]) CY. Chociaż na jego terytorium nie ma sieci kolejowej (podobnie jak w przypadku MT), nadal musi on monitorować i egzekwować przepisy rozporządzenia dotyczące przedsiębiorstw prowadzących sprzedaż biletów i organizatorów turystyki. Zob. art. 31 pkt 4 rozporządzenia.

([170]) Zob. art. 31 pkt 2 rozporządzenia.

([171]) Krajowe organy odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów – Mobilność i transport.

w terminie miesiąca od otrzymania wniosku, przekazują krajowym organom odpowiedzialnym za egzekwowanie przepisów, na ich żądanie, odpowiednie dokumenty i informacje. Przedsiębiorstwa kolejowe przekazują swoje dane kontaktowe krajowemu organowi lub krajowym organom odpowiedzialnym za egzekwowanie przepisów w państwach członkowskich, w których prowadzą działalność (art. 32 ust. 4 rozporządzenia). Komisja nie otrzymała od krajowych organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów żadnych informacji na temat nieprzestrzegania tych wymogów.

2.11.3.1. Sprawozdawczość

W art. 32 ust. 3 rozporządzenia ustanowiono wymóg, aby krajowe organy odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów publikowały co dwa lata sprawozdania zawierające statystyki dotyczące ich działalności, w tym zastosowanych sankcji. Sprawozdania te udostępnia się również na stronie internetowej Agencji Kolejowej Unii Europejskiej([172]). Na tej samej stronie internetowej znajdują się również sprawozdania przedsiębiorstw kolejowych dotyczące jakości usług([173]), wymagane już na mocy rozporządzenia (WE) nr 1371/2007. Krajowe organy odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów muszą również monitorować, czy przedsiębiorstwa kolejowe ustanawiają normy jakości usług i wdrażają system zarządzania jakością w celu utrzymania ich jakości. W badaniu uzupełniającym stwierdzono, że w sprawozdaniach dotyczących jakości usług sporządzanych przez analizowane przedsiębiorstwa kolejowe w szerokim stopniu uwzględnia się większość norm jakości usług wymienionych w załączniku III. Wyniki badania wskazują również, że przedsiębiorstwa kolejowe działające w 23 państwach członkowskich UE([174]) wdrożyły system zarządzania jakością w celu utrzymania jakości usług.

Sprawozdania dotyczące norm jakości usług są ważnym narzędziem egzekwowania przepisów. Kilka krajowych organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów([175]) zgłosiło, że przy monitorowaniu wykonania rozporządzenia i rozpatrywaniu skarg pasażerów odnoszą się do sprawozdań dotyczących jakości usług. Inne krajowe organy odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów nie uwzględniły w swoich sprawozdaniach tego aspektu. Ogólnie rzecz biorąc, krajowe organy odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów zachęca się do monitorowania tych sprawozdań. Powinny one też dopilnować ich regularnej i terminowej publikacji przez przedsiębiorstwa.

2.11.3.2. Przedłożenie i publikacja sprawozdań w terminie

Pierwszy zestaw sprawozdań miał zostać przedstawiony 7 czerwca 2025 r. Jeden krajowy organ odpowiedzialny za egzekwowanie przepisów z jednego państwa członkowskiego przesłał sprawozdanie w terminie([176]), krajowe organy odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów z 25 innych państw członkowskich przesłały swoje sprawozdania przed końcem 2025 r.([177]), a od jednego państwa członkowskiego([178]) nie otrzymano żadnego sprawozdania.

([172]) Sprawozdania krajowych organów odpowiedzialnych za przestrzegani przepisów | Agencja Kolejowa Unii Europejskiej.
([173]) Sprawozdania dotyczące jakości usług przedsiębiorstw kolejowych | Agencja Kolejowa Unii Europejskiej.
([174]) AT, BE, BG, CZ, DE, EE, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, NL, PL, PT, RO, SE, SI i SK – tj. nie w DK i EL i nie na CY i MT.
([175]) HR, PL, BG, IE, HU, RO.
([176]) BE.
([177]) AT, BG, CZ, DE, DK, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, RO, SE, SI.
([178]) CY.

2.11.3.3. Treść sprawozdań

Te regularnie składane sprawozdania odgrywają ważną rolę w zapewnianiu spójnego i przejrzystego systemu egzekwowania przepisów. Umożliwiają one zarówno Komisji, jak i krajowym organom odpowiedzialnym za egzekwowanie przepisów utrzymanie przekrojowej, ogólnounijnej perspektywy w odniesieniu do sposobu wdrażania, monitorowania i egzekwowania praw pasażerów kolei w praktyce. Ten szerszy przegląd ma zasadnicze znaczenie dla określenia tendencji, poprawy koordynacji i wzmocnienia ogólnej skuteczności ram regulacyjnych. Sprawozdania uzupełniają coroczne posiedzenia grupy ekspertów ds. praw pasażerów w ruchu kolejowym organizowane przez Komisję, podczas których krajowe organy odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów wymieniają się doświadczeniami w zakresie praktyk egzekwowania prawa, pojawiających się problemów i możliwych rozwiązań.

Pierwszy zestaw sprawozdań otrzymanych w 2025 r. wykazuje szereg tendencji. Krajowe organy odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów w coraz większym stopniu odchodzą od czysto reaktywnego rozpatrywania skarg na rzecz bardziej proaktywnego modelu egzekwowania przepisów opartego na inspekcjach, audytach i kontrolach tematycznych (na przykład dotyczących opóźnień i odwołań, obowiązków informacyjnych i pomocy dla osób z niepełnosprawnością i osób o ograniczonej możliwości poruszania się). Dane dotyczące skarg są wykorzystywane bardziej systematycznie do identyfikowania powtarzających się problemów, przy czym widać, że najczęstszymi źródłami sporów są opóźnienia, utrata połączeń, odwołania połączeń i odszkodowania, obok utrzymujących się niedociągnięć w zakresie przekazywania informacji i, w mniejszym stopniu, dostępności. Niektóre krajowe organy odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów stosują standardowe formularze internetowe i gorące linie do kategoryzowania skarg, rozróżniania kwestii objętych i nieobjętych zakresem rozporządzenia oraz ukierunkowania działań kontrolnych na obszary, w których nieprzestrzeganie przepisów jest regułą.

Komisja przedstawiła **wzór sprawozdania**, z którego krajowe organy odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów mogą korzystać na zasadzie dobrowolności. Niewiele krajowych organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów skorzystało ze wzoru przy sporządzaniu sprawozdania za 2025 r., ale szereg organów podsumowało informacje w podziale na sekcje w zasugerowany w nim sposób. Sugestie dotyczące tego, co można uwzględnić w sprawozdaniu, zostały w miarę możliwości dostosowane do zalecanych wzorów sprawozdań dotyczących praw pasażerów w transporcie autobusowym i autokarowym oraz w transporcie wodnym. Komisja podkreśla, że wprowadzenie wspólnych wymogów w zakresie sprawozdawczości pomaga w dostarczaniu jakościowych i porównywalnych informacji na potrzeby egzekwowania praw pasażerów w ruchu kolejowym. Ponadto regularne cykle sprawozdawcze w nadchodzących latach pomogą dokładniej śledzić pojawiające się tendencje w zakresie egzekwowania przepisów, monitorować, czy systemy sankcji pozostają skuteczne, proporcjonalne i odstraszające w praktyce, oraz zapewnić większą widoczność problemów w terenie, w tym w przypadkach, w których konieczne mogą być dalsze wytyczne, koordynacja lub dostosowanie przepisów.

2.11.4. Rozpatrywanie skarg przez krajowe organy odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów oraz inne organy (art. 33)

Z badania uzupełniającego wynika, że większość krajowych organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów otrzymuje dokumenty drogą elektroniczną (za pośrednictwem poczty elektronicznej, platform internetowych lub korespondencji

urzędowej) oraz że organy te udzielają odpowiedzi na skargi pasażerów w terminie od dziesięciu dni roboczych do jednego miesiąca, z możliwością jego przedłużenia w złożonych przypadkach do trzech miesięcy([179]). Mniejsza ich grupa standardowo działa z bardzo krótkimi terminami, takimi jak od dziesięciu do piętnastu dni([180]), podczas gdy inne ustalają indywidualne lub uzgodnione ramy czasowe([181]). Praktyka ta jest mniej jasna tylko w kilku systemach, ponieważ do tej pory nie było takich przypadków([182]).

Na podstawie badania uzupełniającego wydaje się, że w 21 państwach członkowskich([183]) pasażerowie mają również dostęp do organu ds. pozasądowego rozstrzygania sporów.

2.11.5. Wymiana informacji i współpraca transgraniczna między krajowymi organami odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów (art. 34)

Art. 33 ust. 4, 5 i 6 oraz art. 34 rozporządzenia wzmacniają **obowiązek współpracy między krajowymi organami odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów**: w przypadku gdy na podstawie art. 31 i 33 wyznaczono różne organy, należy zapewnić wymianę informacji między nimi. Wydaje się, że we wszystkich państwach członkowskich współpraca transgraniczna między krajowymi organami odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów pozostaje w praktyce ograniczona. Może to wynikać z faktu, że transgraniczny rynek kolejowy stanowi około 7 % całego ruchu kolejowego w UE([184]), czyli nieco powyżej poziomu 6 % odnotowanego w 2013 r.([185]) W badaniu uzupełniającym stwierdzono, że tylko trzy krajowe organy odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów([186]) zgłosiły konkretne trudności w ustaleniu państwa członkowskiego, którego krajowy organ odpowiedzialny za egzekwowanie przepisów powinien rozpatrzyć skargę transgraniczną, natomiast 19 krajowych organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów wskazało, że nie doświadczyło takich problemów([187]). Zgłoszono tylko jeden przypadek przekazania skargi do krajowego organu odpowiedzialnego za egzekwowanie przepisów w innym państwie członkowskim([188]).

([179]) AT, BG, CZ, FR, HR, IT, PT.
([180]) EE, HU, LT, PT, RO.
([181]) AT, EL, FI, LV, NL.
([182]) Badania sugerują, że tak jest w siedmiu państwach członkowskich (IE, LU, LT, LV, NL, SI, SK).
([183]) AT, BE, BG, CZ, DE, DK, EE, EL, FI, FR, HU, IE, IT, LU, LV, NL, PL, PT, RO, SE, SK. Należy jednak zauważyć, że zainteresowane strony, z którymi przeprowadzono konsultacje, udzieliły różnych odpowiedzi na temat tego, czy pozasądowe metody rozstrzygania sporów w Irlandii służą do rozpatrywania skarg związanych z transportem.
([184]) Dziewiąte sprawozdanie w sprawie monitorowania rozwoju rynku przewozów kolejowych na podstawie art. 15 ust. 4 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE, COM(2025) 439 final, s. 4.
([185]) Sprawozdanie na temat stosowania rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym, COM(2013) 587 final, s. 3.
([186]) AT, BE, DE.
([187]) BG, CZ, DK, EE, ES, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LV, PL, PT, RO, SE, SI, SK.
([188]) CZ.

3. WNIOSKI

Rozporządzenie jest stosowane jeszcze niezbyt długo, ponieważ weszło w życie dopiero 7 czerwca 2023 r., a osiągnięcie wielu jego zamierzonych skutków w praktyce z pewnością będzie wymagać czasu. Dotychczasowe ustalenia należy zatem traktować jedynie jako wstępne.

Wydaje się jednak, że schemat zwolnień stał się bardziej uporządkowany i ograniczony niż schemat wynikający z poprzedniego rozporządzenia. Chociaż nadal istnieją odstępstwa, zwłaszcza w odniesieniu do usług miejskich, podmiejskich i regionalnych, są one obecnie częściej ukierunkowane, ograniczone w czasie i do konkretnych przepisów. Wskazuje to na stopniowe zawężanie zwolnień i odpowiadające mu rozszerzenie faktycznego zakresu rozporządzenia w praktyce.

Wydaje się również, że rozporządzenie doprowadziło do poprawy otoczenia dla pasażerów w ruchu kolejowym w UE. Stosowanie rozszerzonych przepisów dotyczących przewozu rowerów w pociągach pokazuje, że spełnienie minimalnych wymogów dotyczących miejsc na rowery w pociągach jest osiągalne w większości państw członkowskich. Intensywniejsza wymiana informacji o podróży i ruchu między różnymi podmiotami służy również interesom pasażerów, w szczególności gdy potrzebują oni informacji o podróży w czasie rzeczywistym. Niedawno przyjęte rozporządzenie wykonawcze Komisji w sprawie TEL TSI, w którym określono różne kamienie milowe do 2029 r., również będzie wspierać podmioty w osiągnięciu tego celu([189]) . Ponadto dzięki wspólnemu formularzowi, którego stosowanie należy dalej propagować, pasażerowie dysponują obecnie dodatkowym narzędziem do dochodzenia swoich praw. Z ustaleń wynika, że w większości państw członkowskich trwają również prace nad przygotowaniem planów postępowania w sytuacjach nieprzewidzianych na wypadek poważnych zakłóceń.

Niemniej jednak w niektórych obszarach, w których można było zasadnie oczekiwać szybszych postępów, nie odnotowano jeszcze wystarczającej poprawy. W szczególności nadal utrzymują się problemy związane ze sprzedażą biletów i wspólnymi biletami wymagające podjęcia działań w perspektywie krótkoterminowej. Dlatego też niniejszemu sprawozdaniu towarzyszy wniosek dotyczący ukierunkowanego przeglądu rozporządzenia w celu zapewnienia, aby pasażerom, którzy kupują bilet zintegrowany na podróż z co najmniej jednym połączeniem, obsługiwaną przez kilka przedsiębiorstw kolejowych, zapewniono poziom ochrony podobny do poziomu ochrony pasażerów posiadających wspólny bilet([190]). Dalszego badania wymaga również stosowanie przepisów dotyczących niedyskryminujących warunków umownych i taryf, prawa do samodzielnej zmiany trasy oraz zwolnienia dotyczącego prawa do odszkodowania (siła wyższa). Stałej uwagi wymagać będzie także zapewnienie osobom z niepełnosprawnością i osobom o ograniczonej możliwości poruszania się możliwości podróżowania w sposób porównywalny z innymi pasażerami.

Ogólnie rzecz biorąc, niniejsze sprawozdanie wskazuje również na potrzebę lepszego monitorowania przepisów na szczeblu państw członkowskich. Skuteczne i spójne egzekwowanie przepisów będzie również miało zasadnicze znaczenie dla zapewnienia,

([189]) Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2026/253 z dnia 6 lutego 2026 r. w sprawie specyfikacji technicznej podsystemu „Telematyka" systemu kolei w Unii Europejskiej w zakresie zapewnienia interoperacyjności udostępniania danych w transporcie kolejowym („TEL TSI") oraz uchylenia rozporządzeń (UE) nr 454/2011 („TAP TSI") i (UE) nr 1305/2014 („TAF TSI"), Dz.U. L, 2026/253, 10.2.2026, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2026/253/oj. Zob. w szczególności kamienie milowe określone w dodatku G do tego rozporządzenia.

([190]) COM(2026) 233.

aby różne podmioty – przedsiębiorstwa kolejowe, zarządcy stacji, przedsiębiorstwa prowadzące sprzedaż biletów i organizatorzy turystyki – właściwie stosowały przepisy, a cele rozporządzenia zostały faktycznie osiągnięte w praktyce. Komisja będzie nadal nadzorować wykonanie rozporządzenia i w razie potrzeby podejmować działania.

Załącznik A Przegląd stosowania zwolnień na podstawie rozporządzenia (UE) 2021/782([191])

Kategoria zwolnienia	AT	BE	BG	CZ	DE	DK	EE	EL	ES	FI	FR	HR	HU	IE	IT	LT	LU	LV	NL	PL	PT	RO	SI	SK	SE	Ogółem
Usługi dalekobieżne			√										√								√	√		√		**5**
Usługi miejskie/podmiejskie	√		√		√					√	√		√				√			√	√	√		√	√	**12**
Usługi regionalne	√		√		√					√	√		√				√			√	√	√		√	√	**12**
Usługi na użytek historyczny lub turystyczny			√	√	√					√	√		√		√	√		√	√	√	√	√		√	√	**15**
Usługi międzynarodowe do państw trzecich			√	√						√			√					√		√		√				**7**
Dostęp do informacji o ruchu pociągów i podróży	√											√	√					√		√		√				**6**
Wyprzedzenie, z jakim należy złożyć powiadomienie dotyczące osób z niepełnosprawnością i osób o ograniczonej możliwości poruszania się			√	√	√	√						√	√					√				√				**8**
Ogółem	**3**	**0**	**6**	**3**	**4**	**1**	**0**	**0**	**0**	**4**	**3**	**2**	**7**	**0**	**1**	**1**	**2**	**4**	**1**	**5**	**4**	**7**	**0**	**4**	**3**	

([191]) Legenda: √ – zastosowane zwolnienie.

Załącznik B Porównanie ze zwolnieniami stosowanymi przez państwa członkowskie na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1371/2007([192])

Rozporządzenie (UE) 2021/782 dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym *(zwolnienia mające zastosowanie w momencie publikacji sprawozdania)*

Kategoria zwolnienia według usług	AT	BE	BG	CZ	DE	DK	EE	EL	ES	FI	FR	HR	HU	IE	IT	LT	LU	LV	NL	PL	PT	RO	SI	SK	SE	**Ogółem**
Usługi miejskie/podmiejskie	√		√		√					√	√		√				√			√	√	√		√	√	**12**
Usługi regionalne	√		√		√					√	√		√				√			√	√	√		√	√	**12**
Usługi międzynarodowe do państw trzecich			√	√						√			√					√		√		√				**7**
Usługi krajowe dalekobieżne			√										√								√	√		√		**5**
Ogółem	**2**	**0**	**4**	**1**	**2**	**0**	**0**	**0**	**0**	**3**	**2**	**0**	**4**	**0**	**0**	**0**	**2**	**1**	**0**	**3**	**3**	**4**	**0**	**3**	**2**	

Rozporządzenie (WE) nr 1371/2007 dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym *(zwolnienia mające zastosowanie w momencie jego uchylenia w dniu 7 czerwca 2023 r.)*

Kategoria zwolnienia według usług	AT	BE	BG	CZ	DE	DK	EE	EL	ES	FI	FR	HR	HU	IE	IT	LT	LU	LV	NL	PL	PT	RO	SI	SK	SE	**Ogółem**
Usługi miejskie/podmiejskie	√		√		√		√		√	√	√		√	√		√	√	√		√	√	√		√	√	**18**
Usługi regionalne	√		√		√		√		√	√	√		√	√		√	√	√		√	√	√		√	√	**18**
Usługi międzynarodowe do państw trzecich							√			√			√			√		√		√		√				**8**

([192]) Porównania dokonano na podstawie dostępnych Komisji informacji. Przedstawiono jedynie zwolnienia wspólne dla obu rozporządzeń. Legenda: √ – zwolnienie zastosowane przez państwo członkowskie.

Usługi dalekobieżne/krajowe			√				√						√	√		√		√		√	√	√		√		**11**
Ogółem	**2**	**0**	**3**	**0**	**2**	**0**	**4**	**0**	**2**	**3**	**2**	**0**	**4**	**3**	**0**	**4**	**2**	**4**	**0**	**4**	**3**	**4**	**0**	**3**	**2**	