

Zakres obowiązków informacyjnych przewoźników kolejowych dotyczących usług świadczonych w pociągu oraz możliwości przesiadek na poszczególnych stacjach na trasie pociągu

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 maja 2014 r.
(II GSK 2119/12)

1. Okoliczność, że w pociągu istnieje możliwość wsiadania i wysiadania na stacjach na terytorium Polski nie zmienia charakteru tego przewozu na obszarze Polski, zgodnie z art. 46 ust. 1 pkt 7 ustawy z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (dalej: *uptz*). Przepis art. 46 ust. 1 ustawy wprowadza zasady dotyczące funkcjonowania publicznego transportu, a wśród nich, że w międzynarodowych przewozach pasażerskich w transporcie kolejowym podróż może się rozpocząć i zakończyć na terytorium RP. Ustawa ta na mocy art. 1 ust. 1 ma zastosowanie m.in. do organizacji i funkcjonowania regularnego przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym realizowanego na terytorium RP oraz w strefie transgranicznej, w transporcie kolejowym.
2. Wykładnia językowa oraz celowościowa art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 1371/2007 nakazuje przyjąć, że informacje wymienione w części II załącznika II do tego rozporządzenia powinny być dostarczone pasażerowi już od początku podróży. Forma dostarczenia informacji pozostawiona jest wyborowi przewoźnika.
3. Okoliczność, że na przejazd danym odcinkiem nie były kupowane bilety nie może przesądzać o wyłączeniu stosowania art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 1371/2007, gdyż obowiązek dostarczania informacji wymienionych w części II załącznika II do tego aktu odnosi się do całego przejazdu pociągu.
4. Przy dokonywaniu wykładni przepisów prawa UE, takich jak rozpatrywane w sprawie, należy uwzględnić nie tylko ich brzmienie, lecz także ich kontekst oraz cele regulacji, której część stanowią.

Decyzją z 20 grudnia 2011 r., znak TRMP-52-15.7/MM/11, po przeprowadzeniu 24 czerwca 2011 r. kontroli pociągów międzynarodowych relacji Warszawa Wschodnia – Berlin Hbf. nr 44 i 42 należących do przedsiębiorstwa kolejowego PKP Intercity S.A. (dalej: PKP Intercity), Prezes UTK stwierdził naruszenie przez przedsiębiorstwo kolejowe PKP Intercity art. 8 ust. 2 Rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z 23.10.2007 r. dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym¹ (dalej: rozporządzenie 1371/2007) poprzez niedostarczenie pasażerom w trakcie podróży pociągiem EuroCity nr 44 relacji Warszawa Wschodnia – Berlin Hbf na odcinku Warszawa Wschodnia – Warszawa Zachodnia, informacji o usługach świadczonych

¹ Rozporządzenie (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z 23.10.2007 r. dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (Dz. Urz. UE 2007 L Nr 315/14).

w tym pociągu, tj. o usługach gastronomicznych dostępnych w wagonie restauracyjnym (dalej: „Decyzja”).

Na mocy Decyzji PKP Intercity zostało zobowiązane do usunięcia nieprawidłowości poprzez zapewnienie w pociągu EuroCity nr 44 relacji Warszawa Wschodnia – Berlin Hbf. Począwszy od stacji początkowej, tj. od stacji Warszawa Wschodnia, planu podróży lub innego papierowego nośnika informacji zawierającego dane o dostępności wagonu restauracyjnego, składzie pociągu głównych środków przekazywania tych informacji. W uzasadnieniu Decyzji, Prezes UTK podniósł, że przedsiębiorstwo kolejowe jest obowiązane nawet bez żądania pasażera dostarczyć mu informacje zawierające co najmniej dane określone w załączniku II część II do rozporządzenia 1371/2007. Prezes UTK wskazał również, że chociaż przepis art. 8 rozporządzenia nr 1371/2007 nie wskazuje sposobu, w jaki informacje te powinny być udzielone, to jednak przedsiębiorstwo kolejowe powinno zastosować takie środki przekazywania informacji, dzięki którym pasażer będzie miał łatwy dostęp do tych informacji bez konieczności wyrażania swojego żądania w celu ich uzyskania.

PKP Intercity wniosło o ponowne rozpatrzenie sprawy, jednak decyzją z 16 kwietnia 2012 r. Prezes UTK utrzymał w mocy decyzję z 20 grudnia 2011 r. (dalej: Decyzja Ostateczna).

Od Decyzji Ostatecznej PKP Intercity wniosło do WSA w Warszawie skargę, zarzucając Prezesowi UTK przeprowadzenie kontroli wyłącznie w obrębie stacji położonych na obszarze aglomeracji warszawskiej, tj. na odcinku Warszawa Wschodnia – Warszawa Zachodnia. PKP Intercity wywodziło w skardze, że w przepisie art. 8 ust. 2 rozporządzenia 1371/2007 nie chodzi o gwarancje praw pasażerów w trakcie całej podróży pociągiem, a więc od stacji początkowej aż do stacji końcowej, jak również, że obowiązek wynikający z rozporządzenia 1371/2007 PKP Intercity wypełnia, gdyż pełną informację pasażerowie uzyskują po wyjeździe ze stacji Warszawa Zachodnia.

WSA oddalił skargę PKP Intercity, nie znajdując podstaw do uwzględnienia podniesionych przez PKP Intercity zarzutów. Uzasadniając wyrok WSA w szczególności dał wyraz zasadności stanowiska Prezesa UTK, że zgodnie z art. 8 ust. 2 rozporządzenia 1371/2007 przedsiębiorstwa kolejowe dostarczają pasażerowi w trakcie podróży przynajmniej informacji wymienionych w załączniku II część II. Przepis art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 1371/2007 w przeciwieństwie do przepisu art. 8 ust. 1 tego aktu nie wskazuje, że informacje udzielane są pasażerowi na jego żądanie. Oznacza to, że przedsiębiorstwo kolejowe jest obowiązane nawet bez żądania pasażera dostarczyć informacje zawierające co najmniej dane określone w załączniku II część II do tego rozporządzenia. WSA dodatkowo wskazał, że przedsiębiorstwo kolejowe powinno zastosować takie środki przekazywania informacji, dzięki którym pasażer będzie miał łatwy dostęp do tych informacji bez konieczności wyrażania swojego żądania w celu ich uzyskania. WSA podniósł również, że skoro żaden przepis rozporządzenia 1371/2007 nie określa, co należy rozumieć przez pojęcia: „w trakcie podróży” oraz w „trakcie przejazdu” to niezbędna jest wykładnia językowa, a ta wskazuje, że wyrażenie „w trakcie czegoś” oznacza „w ciągu, w czasie trwania czegoś”. Taki wywód nie uzasadnia więc tezy PKP Intercity o tym, że pasażerowi informacje można przekazać w dowolnym, dogodnym dla przedsiębiorstwa kolejowego punkcie przejazdu. Informacja w zakresie, jak to przewiduje cytowane rozporządzenie, ma być od początku przejazdu dostępna dla

pasażera bez żądania i to pasażer zdecyduje, czy i kiedy będzie nimi zainteresowany oraz czy i kiedy zapozna się z nimi.

Od wyroku WSA PKP Intercity wniosło do NSA skargę kasacyjną, opierając ją na naruszeniu prawa materialnego – art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 1371/2007 przez błędną jego wykładnię polegającą na przyjęciu, że przedsiębiorstwo kolejowe zobowiązane jest do dostarczenia pasażerowi informacji określonych w załączniku II część II rozporządzenia 1371/2007 z chwilą rozpoczęcia podróży przez cały okres jej trwania, po wyruszeniu z każdej stacji. Podczas gdy prawidłowa wykładnia przepisu „w trakcie podróży” powinna doprowadzić do interpretacji następującej pozwalającej na konkluzję – „w ciągu trwania podróży”. Niejako w uzupełnieniu wyводу skargi kasacyjnej, na rozprawie 7 marca 2014 r. PKP Intercity podniosło argumentację przemawiającą za całkowitym wyłączeniem zastosowania w sprawie art. 8 ust. 2 rozporządzenia 1371/2007.

W następstwie rozpoznania skargi kasacyjnej, NSA oddalił ją. Uzasadniając wyrok, NSA podniósł, że w sprawie bezspornym jest, że kontrolowany pociąg EuroCity nr 44 relacji Warszawa Wschodnia – Berlin Hbf jest pociągiem międzynarodowym, czyli wykonującym międzynarodowe usługi pasażerskie, które w świetle definicji zawartej w art. 3 tiret piąte dyrektywy nr 91/440 należy rozumieć jako usługi pasażerskie, podczas świadczenia których pociąg przekracza co najmniej jedną granicę państwa członkowskiego i których głównym celem jest przewóz podróżnych pomiędzy stacjami znajdującymi się w różnych państwach członkowskich; pociąg może być łączony lub dzielony, a jego różne części mogą mieć inne stacje początkowe i docelowe pod warunkiem, że wszystkie wagony przejeżdżają przez co najmniej jedną granicę. Okoliczność, że w kontrolowanym pociągu EuroCity nr 44 relacji Warszawa Wschodnia – Berlin Hbf istnieje możliwość wsiadania i wysiadania na stacjach na terytorium Polski nie zmienia charakteru tego przewozu na obszarze Polski, i jest to zgodnym z art. 46 ust. 1 pkt 7 uptz². Przepis art. 46 ust. 1 uptz wprowadza zasady dotyczące funkcjonowania publicznego transportu, a wśród nich, że w międzynarodowych przewozach pasażerskich w transporcie kolejowym podróż może się rozpocząć i zakończyć na terytorium RP. Ustawa ta, na mocy art. 1 ust. 1, ma zastosowanie m.in. do organizacji i funkcjonowania regularnego przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym realizowanego na terytorium RP oraz w strefie transgranicznej, w transporcie kolejowym. Z tego też względu, NSA odrzucił argumentację PKP Intercity i przyjął, że art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 1371/2007 miał zastosowanie podczas kontroli pociągu EuroCity nr 44. Ponadto, NSA uznał, że zaprezentowana przez WSA wykładnia art. 8 ust. 2 rozporządzenia 1371/2007 jest zgodna ze stanowiskiem TSUE, który w wyroku z 22 listopada 2012 r.³ stwierdził w pkt 33, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przy dokonywaniu wykładni przepisów prawa UE, takich jak rozpatrywane, należy uwzględnić nie tylko ich brzmienie, lecz także ich kontekst oraz cele regulacji, której część stanowią. W orzeczeniu przytoczonym w zdaniu powyższym TSUE zauważył, że realizowane przez rozporządzenie 1371/2007 cele zostały przedstawione w jego preambule. W motywie 1 podkreślono bowiem, że w ramach wspólnej polityki transportowej istotne jest zapewnienie ochrony praw pasażerów w ruchu kolejowym oraz podniesienie jakości i efektywności kolejowych usług pasażerskich. Z motywów 2 i 3 rozporządzenia 1371/2007 wynika zaś, że należy dążyć do osiągnięcia wysokiego poziomu ochrony konsumentów, a prawa pasażera, jako słabszej strony transportu, powinny podlegać

² Ustawa z 16.12.2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 Nr 5, poz. 13, ze zm.).

³ Wyrok TSUE z 22.11.2012 r. w sprawie C-136/11 *Westbahn Management GmbH OBB Infrastruktur AB*, Lex nr 1227114.

ochronie. Z kolei motyw 4 rozporządzenia 1371/2009 powołuje się na prawo do jak najszybszego uzyskiwania informacji dotyczących połączenia zarówno przed podróżą jak i w jej trakcie. Konkludując, NSA stwierdził, że informacje wymienione w części II załącznika II rozporządzenia 1371/2007 powinny być dostarczane pasażerowi już od początku podróży. Podróż na odcinku obejmującym trzy warszawskie stacje: Warszawa Wschodnia, Warszawa Centrala, Warszawa Zachodnia nie była wyłączona spod działania art. 8 ust. 2 rozporządzenia 1371/2007. Okoliczność, że na przejazd omawianym odcinkiem pociągu EuroCity nr 44 nie były nabywane bilety, nie mogła przesądzać o wyłączeniu stosowania art. 8 ust. 2 rozporządzenia 1371/2007, gdyż obowiązek dostarczania informacji wymienionych w części II załącznika II do tego aktu odnosi się do całego przejazdu pociągu. Co więcej, zdaniem NSA, słusznie w Decyzji Ostatecznej został nakreślony obowiązek PKP Intercity, aby informacje były dostępne od początku podróży, bez narzucania formy ich dostarczenia – gdyż ani ustawodawca unijny, ani ustawodawca polski nie ograniczyli formy przekazu informacji, o których mowa w części II załącznika II rozporządzenia 1371/2007.

Mgr Magdalena Mitas

Współpracownik Katedry Publicznego Prawa Gospodarczego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie; adwokat; partner w Kancelarii Kocharński Zięba Rapala i Partnerzy Sp. j.; e-mail: magdalena.mitas@adwokatura.pl