

Naruszenie obowiązku udzielania pasażerom informacji o ruchu pociągów.

Wyrok WSA w Warszawie z 5 czerwca 2014 r.
(VII SA/Wa 2609/13)

1. **Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (dalej: Prezes UTK) na podstawie art. 14a ust. 1 ustawy z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym¹ (dalej: utk) sprawuje nadzór nad przestrzeganiem przepisów unijnych dotyczących praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym. Podmiotem nadzorowanym przez Prezesa UTK jest w szczególności przedsiębiorstwo kolejowe.**
2. **Stosowanie bezprawnych praktyk, o których mowa w art. 14b utk, odnosi się do określonego powtarzalnego okresu, co oznacza, że nie mogą to być zdarzenia pojedyncze, a powtarzalne w jakimś przedziale czasowym. Jednorazowe czy kilkukrotne naruszenie przepisu nie mieści się w pojęciu „stosowania bezprawnych praktyk”, gdyż wówczas możemy mówić o występujących nieprawidłowościach, a nie stosowaniu bezprawnych praktyk.**

Prezes UTK w lutym 2013 r. z urzędu wszczął postępowanie administracyjne w sprawie stosowania przez przedsiębiorstwo kolejowe (dalej: Spółka) bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym, polegających na nieprawidłowym realizowaniu obowiązku udzielania pasażerom informacji o ruchu pociągów.

Powodem wszczęcia postępowania było powzięcie przez organ informacji uprawdopodobniających fakt niezrealizowania przez Spółkę obowiązku udzielania informacji o kursowaniu pociągów na terenie stacji, na których nastąpił montaż nowego systemu zapowiedzi słownych lub wyświetlaczy, tzw. Systemu Dynamicznej Informacji Pasażerskiej (dalej: SDIP), tj. obowiązku określonego w pkt. 4.2.12.1 Załącznika I do rozporządzenia Komisji (UE) nr 454/2011 z 5 maja 2011 r.² (dalej: TAP TSI), a także z uwagi na powzięcie przez organ informacji o przekazywaniu informacji głosowych niespójnych z informacjami zamieszczonymi na wyświetlaczach, co z kolei stanowi naruszenie obowiązku określonego w art. 21 ust. 1 rozporządzenia (WE) Nr 1371/2007³ (dalej: rozporządzenie 1371) w związku z pkt. 4.1.2.11.1 Załącznika do Decyzji Komisji z 2007 r.⁴ (dalej: PRM TSI).

Po przeanalizowaniu materiału dowodowego, Prezes UTK wydał w czerwcu 2013 r., na podstawie art. 104 § 1 i 2 k.p.a⁵ w związku z art. 14 ust. 4 oraz 10 ust. 1 pkt 5 i art. 14b ust. 1

¹ Ustawa z 28.03.2013 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. Nr 16, poz.94 ze zm.).

² Załącznik I do rozporządzenia Komisji (WE) nr 454/2011 z 5.05.2011 r. w sprawie technicznej specyfikacji Interoperacyjności odnoszącej się do podsystemu „Aplikacje telepatyczne dla przewozów pasażerskich” transeuropejskiego systemu kolei (Dz. Urz. WE 2011 L 123).

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1371/2007 z 23.10.2007 r. dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (Dz. Urz. WE 2007 L 315).

⁴ Załącznik do decyzji Komisji z 2007 r. dotyczącej technicznej specyfikacji Interoperacyjności w zakresie aspektu „Osoby o ograniczonej możliwości poruszania się” transeuropejskiego systemu kolei konwencjonalnych i transeuropejskiego systemu kolei dużych prędkości (Dz. Urz. WE 2008 L 64 z późn. zm.).

⁵ Ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 30, poz. 168).

i 2 w związku z art. 13 ust. 6 utk, decyzję stwierdzającą stosowanie przez Spółkę bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym polegających na nieprawidłowym realizowaniu obowiązku udzielania pasażerom informacji o ruchu pociągów na stacjach kolejowych, co stanowi naruszenia TAP TSI, oraz na przekazywaniu informacji głosowych niespójnych z informacjami zamieszczonymi na wyświetlaczach na stacji, co stanowi naruszenie rozporządzenia nr 1371 oraz PRM TSI. Prezes UTK nadał decyzji rygor natychmiastowej wykonalności i nakazał Spółce zaniechania stosowania bezprawnych praktyk w terminie 90 dni od dnia jej doręczenia.

W uzasadnieniu Prezes UTK wskazał, że zebrany materiał dowodowy w sprawie ujawnił liczne wady, błędy i usterki w funkcjonowaniu SDIP. Prezes UTK powołał się na ok. 70 skarg pasażerskich. W ocenie Prezesa UTK zostały spełnione łącznie obydwie przesłanki dla zakwalifikowania działań Spółki jako praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów określonych w art. 14b ust. 1 utk. Zgodnie z art. 14b utk zakazane jest stosowanie bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym, w szczególności naruszających przepisy ustawy z 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe⁶ w zakresie wymogu podawania do publicznej wiadomości rozkładu jazdy dla przewozu osób, taryf i cenników, wykonywania umowy przewozu z uwzględnieniem obowiązku zapewnienia podróżnym odpowiednich warunków bezpieczeństwa i higieny oraz użycia środków transportowych odpowiednich do danego przewozu. Bezprawność polega, zdaniem Prezesa UTK, na naruszeniu przepisów prawa przewozowego w zakresie wymogu podawania do publicznej wiadomości rozkładu jazdy dla przewozu osób, taryf i cenników, wykonywania umowy przewozu z uwzględnieniem obowiązku zapewnienia podróżnym odpowiednich warunków bezpieczeństwa i higieny oraz użycia środków transportowych odpowiednich do danego przewozu. Zdaniem Prezesa UTK, interesy pasażerów, które zostały naruszone przez kwestionowane działanie Spółki, mają charakter zbiorowy, ponieważ udzielane pasażerom na stacji informacje o ruchu pociągów kierowane były do bliżej nieokreślonego kręgu odbiorców. Prezes UTK wskazał w uzasadnieniu swojej decyzji na naruszenie art. 21 ust. 1 rozporządzenia 1371 w zw. z pkt. 4.1.2.11.1 PRM TSI poprzez nieuwzględnienie potrzeb osób o ograniczonej możliwości poruszania się, do których zalicza się m.in. osoby niedowidzące oraz osoby niewidzące. Zdaniem Prezesa UTK, niespójność informacji wizualnej z informacją głosową utrudnia takim pasażerom korzystanie z transportu kolejowego. Jednocześnie organ wskazał, że ww. przepis ma zastosowanie wyłącznie w ruchu międzynarodowym, a więc do stacji, które obsługują połączenia pomiędzy Polską a innymi krajami UE.

Spółka złożyła wnioszek o ponowne rozpoznanie sprawy. Po rozpoznaniu wniosku, Prezes UTK utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję. W uzasadnieniu decyzji organ stwierdził, iż wiarygodność części materiału dowodowego, jaki stanowią skargi pasażerskie, jest wysoka z uwagi na jego obszerność i fakt, że dotyczą różnych zdarzeń, które miały miejsce na przestrzeni całego okresu, gdy SDIP był dostępny dla pasażerów. Zdaniem Prezesa UTK, ocenie należało poddać cały okres funkcjonowania SDIP, gdy był on dostępny dla pasażerów, skoro pasażerowie otrzymywali informacje za jego pośrednictwem i dlatego nie zgodził się z twierdzeniem Spółki dotyczącym braku zasadności dołączenia do materiału dowodowego skarg z okresu przed odebraniem SDIP. Organ

⁶ Ustawa z 15.11.1984 r. – Prawo przewozowe (Dz.U. Nr 53, poz. 272).

zwrócił uwagę na fakt, że po upływie roku od odbioru systemu nadal działa on nieprawidłowo, co dowodzi, zdaniem organu, że problemy nie wynikają z krótkiego okresu działania, ale z niewłaściwych rozwiązań wykorzystanych przy jego projektowaniu i obsłudze.

Spółka złożyła skargę na ww. decyzję Prezesa UTK do WSA. Zaskarżonej decyzji Prezesa UTK zarzuciła naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, tj. a) pkt 4.2.12.1 w zw. z pkt 4.2.12. TAP TSI poprzez błędną jego interpretację, polegającą na przyjęciu, że przepis ten ma odniesienie do wszystkich stacji kolejowych, podczas gdy prawidłowa interpretacja powinna prowadzić do stwierdzenia, że powyższy przepis ma obligatoryjne zastosowanie tylko w odniesieniu do stacji, na których zatrzymują się pociągi w ramach świadczenia usługi międzynarodowej, co w odniesieniu do pewnej ilości stacji wskazanych w zaskarżonej decyzji w ogóle nie zachodzi; b) art. 21 ust. 1 rozporządzenia 1371 poprzez błędną jego interpretację polegającą na przyjęciu, że przepis ten ma zastosowanie do SDIP, podczas gdy przepis wyraźnie wskazuje, iż dotyczy wyłącznie dostępności stacji, peronów, taboru kolejowego i innych pomieszczeń dla osób niepełnosprawnych bądź o ograniczonej sprawności ruchowej. Ponadto Spółka zarzuciła zaskarżonej decyzji naruszenie przepisów art. 28 k.p.a. oraz 145 § 1 pkt 4 k.p.a., poprzez nieprzywołanie do toczącego się postępowania w charakterze strony Spółki [...] S.A. i Spółki [...] Sp. z o.o., a także naruszenie art. 7 k.p.a. i art. 107 § 3 k.p.a.

W odpowiedzi na skargę Prezes UTK wniósł o jej oddalenie i podtrzymał dotychczasową argumentację zawartą w zaskarżonej decyzji.

WSA w Warszawie wyrokiem z 5 czerwca 2014 r. uchylił zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję Prezesa UTK i orzekł, że zaskarżona decyzja nie podlega wykonaniu do czasu uprawomocnienia się wyroku.

W ocenie Sądu, decyzje Prezesa UTK zostały wydane z naruszeniem zasad wynikających z przepisów art. 7, 77, 107 § 3 k.p.a., co doprowadziło też do naruszenia przepisów stanowiących podstawę prawną wydanych decyzji w szczególności art. 14b ust. 1 utk, zgodnie z którym zakazane jest stosowanie bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym.

Sąd podkreślił, że organy administracji publicznej mają obowiązek podjęcia wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy. Oznacza to, że organ administracji publicznej prowadzący postępowanie ma obowiązek zebrania i rozpatrzenia dostępnego materiału dowodowego, tak aby ustalić stan faktyczny sprawy zgodny z rzeczywistością, a stanowisko wyrażone w decyzji uzasadnić w sposób wymagany przez przepis art. 107 § 3 k.p.a.

Sąd nie podzielił stanowiska Prezesa UTK co do wywodów w zakresie pojęcia bezprawności wynikającej z treści przepisów art. 14b utk. Sąd wskazał, że analiza i wykładnia tego przepisu wskazuje, że pojęcie „stosowanie bezprawnych praktyk” odnosi się do określonego powtarzalnego okresu (przedziału czasu), gdyż: po pierwsze praktyki mają być bezprawne, a po drugie mają być stosowane, czyli nie mogą to być zdarzenia pojedyncze, a powtarzalne w jakimś przedziale czasowym. Jednorazowe naruszenie przepisu czy kilkukrotne nie mieści się w pojęciu „stosowania bezprawnych praktyk”, gdyż wówczas możemy mówić o występujących nieprawidłowościach, a nie stosowaniu bezprawnych praktyk. Zdaniem Sądu kwestię bezprawności w niniejszej sprawie należało badać przez pryzmat nie tylko literalnego brzmienia przepisów, lecz także wejścia w życie

i uruchomienia SDIP. W ocenie Sądu, Prezes UTK, wykazując bezprawność praktyk po stronie skarżącej Spółki, całkowicie pominął kwestię celowości działania, zamiaru działania skarżącej Spółki bądź też wykazania braku tych okoliczności i braku związku z bezprawnością działania. Zabrakło również, zdaniem Sądu, odniesienia czy stanowi bezprawną praktykę w zaistniałym stanie faktycznym wprowadzenie SDIP jako pewnej nowości, innowacyjności, w perspektywie czasowej zaś poprawy informacji dla pasażerów, nawet przy założeniu ewentualnych usterek, błędów w początkowej fazie jego wprowadzenia. Sąd zaznaczył, że z materiału dowodowego wynika, że SDIP uruchomiony został w czerwcu 2012 r. w trakcie organizowanego „Euro 2012”, przy czym był to system nowatorski, jego rzeczywisty odbiór do eksploatacji nastąpił z końcem sierpnia 2012 r. W ocenie Sądu występujące błędy tego nowego systemu nie były objęte wolą czy celowym działaniem Spółki. Sąd podkreślił, iż skarżąca Spółka zgłaszała wykonawcy systemu błędy w działaniu SDIP i podejmowała działania naprawcze w celu wyeliminowania błędów, co w ocenie Sądu powinno mieć wpływ na ocenę stanu faktycznego.

Sąd wskazał, że przy analizie wykładni art. 14b ww. ustawy nie można pominąć także drugiej jego przesłanki, a mianowicie „zbiorowych interesów pasażerów”. Według Prezesa UTK udzielone pasażerom na stacji informacje o ruchu pociągów były kierowane do bliżej nieokreślonego kręgu odbiorców. Sąd odmówił racji Prezesowi UTK i uznał, że w tym zakresie organ dokonał ogólnej wykładni, nie przekładając tego pojęcia do ewentualnych liczb (ilości zdarzeń) i oceny czy ilość zdarzeń mogła mieć wpływ na dokonaną wykładnię pojęcia „zbiorowych interesów pasażerów”.

Sąd za zasadny uznał zarzut skarżącej Spółki dotyczący błędnego zastosowania przez organ pkt 4.4.12 TAP TSI w stosunku do stacji, na których nie odbywa się ruch pociągów w ramach świadczenia usługi międzynarodowej. Sąd stwierdził, że organ nie wykazał, że po okresie zakończenia „Euro 2012”, odbywał się tam ruch pociągów w ramach świadczenia usługi międzynarodowej, co wskazywałoby na ewentualne zastosowanie pkt. 4.2.12 TAP TSI.

Odnośnie do zarzutu skarżącej Spółki dotyczącego naruszenia art. 21 ust. 1 rozporządzenia 1371, Sąd wskazał, że przedstawiony materiał dowodowy i ustalenia organu są zbyt powierzchowne i zachodzi naruszenie przez organ art. 107 § 3, 7 i 77 § 1 k.p.a., co nie pozwala Sądowi odnieść się czy doszło do naruszenia prawa materialnego.

Wbrew podniesionym przez skarżącą Spółkę zarzutom, Sąd nie dopatrył się naruszenia przepisu art. 28 k.p.a.

Kierując się powyższą argumentacją, WSA w Warszawie uwzględnił skargę i uchylił zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję Prezesa UTK. Zdaniem Sądu, Prezes UTK przy ponownym rozpoznaniu sprawy powinien rozważyć czy w okolicznościach sprawy, w kontekście przepisu art. 14b utk można mówić o stosowaniu przez Spółkę bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym. Prezes UTK powinien także rozważyć cel wprowadzenia SDIP i wyjaśnić czy okoliczność powyższą można wiązać z bezprawnymi praktykami w fazie testowej tego systemu. Od Prezesa UTK Sąd oczekuje również wyjaśnienia w szerszym zakresie czy działania podejmowane przez Spółkę, mające na celu zmniejszenie, a nawet całkowite wyeliminowanie nieprawidłowości, błędów, usterek w trakcie trwającego postępowania przed organem, miały wpływ na wynik tego postępowania. W ocenie Sądu, Prezes UTK przy ponownym rozpoznaniu sprawy powinien także wyjaśnić czy skala (ilość) nieprawidłowości,

błędów, usterek SDIP, w określonym przedziale czasowym była tego rodzaju, że doszło do stosowania przez Spółkę bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów. Także w szerszym zakresie Prezes UTK powinien odnieść się do wykładni art. 21 ust. 1 rozporządzenia 1371 i wyjaśnić związek zastosowania tego przepisu z przepisami dotyczącymi informacji pasażerskiej.

Mgr Monika Floriańczyk-Kardas

Asystent w Katedrze Publicznego Prawa Gospodarczego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie; e-mail: mflorianczyk@gmail.com